

تعارضات اخلاقی تصمیمات دیوان بین‌المللی دادگستری و شورای امنیت در حیطه حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی

سعیده گل‌کار^۱

سیدمحمد هاشمی^۲

علی زارع^۳

چکیده

در مطالعه پیش رو با بررسی ملاحظات پیرامون نقش‌های شورای امنیت و دیوان بین‌المللی دادگستری در قبال «پیشگیری از تشدید اختلافات» در حیطه حل مسالمت‌آمیز اختلافات یا وضعیت‌های بین‌المللی ساختار، صلاحیت و وظایف این دو رکن اصلی سازمان ملل متحد بر اساس منشور ملل متحد و با مقایسه کارکردی و عملکردی این ارکان به ویژه دیوان بین‌المللی دادگستری به عنوان تنها نهاد قضایی سازمان ملل متحد که نه تنها وظیفه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی میان تابعان حقوق بین‌الملل و دولت‌ها را بر عهده داشته، بلکه در توسعه حقوق بین‌الملل نیز مشارکت دارد پرداخته شده. دیوان در عمل نسبت به سایر ارکان اصلی ملل متحد به نوعی نظارت عملی و کارکردی دارد اما در مورد اعمال نظارت به ویژه بر قطعنامه‌های شورای امنیت چندان موفق نبوده و علیرغم اینکه هیچ ممنوعیتی در این خصوص ندارد. اما شاهدیم اقتدار و اختیار شورای امنیت همچنان ناشی از اراده قدرتهاست نه تابع حقوق بین‌الملل، چندانکه در قضایای لاکربی، نامیبیا، بوسنی و هرزگوین علیه صربستان و مونته‌نگرو که موقعیت برای بررسی مشروع (در معنای قانونی بودن) تصمیمات شورا مهیا شده بود، ولی دیوان با مصلحت‌اندیشی و ملاحظات سیاسی به این کار تن نداد.

واژگان کلیدی

سازمان ملل متحد، شورای امنیت، دیوان بین‌المللی دادگستری، منشور ملل متحد، تعارض اخلاقی.

۱. دانشجوی دکترای حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد امارات، دبئی، امارات. (نویسنده مسئول)
Email: Saedehe_golkar@yahoo.com

۲. استاد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

۳. استاد حقوق اسناد و قراردادهای تجاری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

پذیرش نهایی: ۱۳۹۷/۱۲/۱۸.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۸/۵

طرح مسأله

دیوان بین‌المللی دادگستری با هدف تاسیس سیستم دائمی حل و فصل اختلافات بین‌المللی میان دولت‌ها ایجاد گردیده است. تاسیس دیوان به عنوان «رکن قضایی اصلی سازمان ملل متحد» و پذیرش اسانسانامه دیوان به عنوان «جزء لاینفک منشور ملل متحد» بیانگر این جایگاه ویژه در ساختار حقوق بین‌الملل و جامعه بین‌المللی است. البته دیوان جدای از اینکه تنها رکن قضایی سازمان ملل متحد محسوب می‌شود، یکی از ارکان ساختار کلان نظام بین‌المللی به شمار می‌آید، حقیقتی که باعث گردیده تا فعالیت قضایی دیوان اندکی با سایر دادگاه‌های بین‌المللی متفاوت بوده و به هنگام انجام وظایف محوله ملاحظات قضایی و سازمانی را توأمأً اعمال نماید. از لحاظ سازمانی و نیازهای کارکردی یا سیاستهای قضایی دیوان مستقل بوده و در برابر سایر ارکان ملل متحد دارای نوعی ارجحیت عملی می‌باشد.

دیوان بین‌المللی دادگستری باید اختلاف‌های بین دولت‌ها را طبق حقوق بین‌الملل حل و فصل کرده و در صورت خلاء قانونی از صدور رأی اجتناب کند. ولی دیوان فراتر از حل اختلاف، از طریق ایجاد رویه‌ی قضایی، در توسعه حقوق بین‌الملل مشارکت دارد. رویه‌ی قضایی به معنی اتخاذ روش و شیوه‌ی یکسان در قضایای شبیه به یکدیگر است که، دیوان ملزم به تبعیت از آن باشد «رویه‌ی قضایی» در نظام‌های حقوقی مطرح جهان دارای اهمیتی متفاوت است و در نظام بین‌المللی نیز به عنوان منبع حقوق مورد توجه است. ماده‌ی ۳۸ اسانسانامه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری به «تصمیمات قضایی بین‌المللی» اشاره کرده و این تصمیمات را عامل فرعی برای احراز قواعد حقوقی بین‌المللی دانسته است. با این حال باید دانست که تصمیمات قضایی فراتر از یک عامل کمکی صرفند و ارزش آن را به عنوان یک منبع، می‌توان از نحوه‌ی استناد به رویه‌ی قضایی دریافت. زیرا قضات دیوان و اصحاب دعوی در استدلال‌ات خود آن‌چنان به رویه استناد می‌کنند که گویی دارای ارزش مستقلی است. در دیوان بین‌المللی دادگستری، می‌توان ملاحظه کرد که حتی در جایی که دیوان به صراحت به رأیی خاص استناد نکند، از اصول اعمال شده در آرای سابق تبعیت می‌کند و این امر تبدیل به رویه‌ای ثابت شده است که الزاماً دو فاکتور نسبت به آن وجود دارد (Fitzmaurice 1980, II, 583). حتی در استناد به این سابقه، دیوان بین‌المللی دادگستری، سلف خود را نیز فراموش نمی‌کند، چنانچه در قضیه «آمباتیلوس» دیوان اعلام نمود از اصولی که در رویه‌ی قضایی خود و دیوان دائمی اثبات شده است عدول نمی‌کند.

در ماده ۷، فصل سوم منشور ملل متحد، ارکان اصلی سازمان ملل را نامبرده است که عبارتست از: مجمع عمومی، شورای امنیت، شورای اقتصادی و اجتماعی، شورای قیمومیت، دیوان بین‌المللی دادگستری و دبیرخانه. مطابق با منشور ملل متحد وظیفه تمام ارکان برقراری و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است و تمامی ارکان ملل متحد در حدود اختیارات خود به طور

مستقل در حفظ صلح و امنیت دارای نقش مؤثری می‌باشند و هر کدام متناسب با ساز و کارها و وظایف خود در این راستا ایفای نقش می‌کنند.

دیوان بین‌المللی دادگستری یکی از ارکان و رکن اصلی و قضایی سازمان ملل متحد است. این رکن قضایی به تعبیری نه یک هیأت قانونگذاری و نه یک نهاد آکادمیک است، بلکه صرفاً عدالت را در چارچوب محدودیت‌هایی که برای آن مشخص شده اشاعه می‌دهد، اختلافاتی که به دیوان ارجاع می‌شود در دو بخش حقوق عمومی و حقوق خصوصی است و به حقوق بخش‌های مختلف جهان ارتباط دارد و در صورت لزوم سیستم‌های حقوقی گوناگون و نیز عملکرد دولتی را همچون حقوق داخلی بررسی می‌کند، دیوان چه در اعمال صلاحیت ترافعی و چه صلاحیت مشورتی خود تنها حقوق بین‌الملل را مد نظر قرار داده و مطابق با آن تصمیم‌گیری می‌کند بدون تردید اعتماد کشورها به دیوان در طول تاریخ به لحاظ پایداری آن به حقوق بین‌الملل در انجام وظایفش بوده است، دیوان ضمن اینکه وسیله‌ی حل و فصل مسألت‌آمیز اختلافات بین‌المللی و توسعه‌ی روابط دوستانه میان کشورها می‌باشد، در حل مسألت حقوقی بین‌المللی سازمان ملل متحد و نهادهای تخصصی وابسته به آن نیز به عنوان بازوی مشورتی قوی نقش آفرینی می‌کند. علی‌رغم قبول نظام سلطه بر حقوق بین‌الملل و نهادهای بین‌المللی از جمله سازمان ملل، بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوقی در عرصه بین‌المللی می‌تواند به مراتب بهتر از رواج بی‌قانونی و هرج و مرج در این عرصه باشد، اما در عمل برخی از ملاحظات سیاسی باعث شده که دیوان در رویه قضایی خود تن به مصلحت‌گرایی دهد. تحولات پس از یازدهم سپتامبر به خصوص صدور قطعنامه‌های ۱۳۶۸، ۱۳۷۳ و ۱۴۴۱ بیانگر استیلاي قدرت بر اندیشه حق است. علاوه بر موانع سیاسی، فقدان قواعد حقوقی صریح، ماهیت غیر الزام‌آور بودن آرای مشورتی و عدم وجود یک نظریه‌ی منسجم مبتنی بر اعتبار اقدامات غیرقانونی ارکان ملل متحد به عنوان موانع صلاحیت بررسی دیوان بر تصمیمات ارکان مطرح می‌شود. در ثانی عدم پذیرش احکام دیوان از سوی کشور بازنده موجب کاهش اعتبار موضوع فیصله قضایی به عنوان وسیله‌ای جهت حل و فصل اختلافات بین‌المللی می‌گردد و همین امر موجب تضعیف موقعیت دیوان می‌شود، اعتماد کشورها را نسبت به دیوان و تصمیمات آن آشکار می‌سازد بارزترین مثال‌هایی که می‌توان به آن اشاره داشت؛ انفجار هواپیمای پان امریکن پرواز ۱۰۳ بر فراز اسکاتلند در منطقه لاکربی و صدور قرار توقیف علیه دو نفر لیبیایی بود که سر آغاز قضیه ای شد در عرصه ی حقوق بین‌الملل و توسعه و تحول آن، عملکرد دیوان و نقش شورای امنیت به عنوان دو رکن اصلی سازمان ملل مطرح شد. تقدم مصالح سیاسی، روی گرداندن دولت‌ها، نتیجه‌ی عینی لاکربی به نوعی تقابل دیوان بین‌المللی دادگستری با شورای امنیت و تقدم مصلحت سیاسی بر اصول و قواعد حقوقی حاکم بر آیین رسیدگی قضایی بین‌المللی است که در عمل شاهد روی گرداندن دولت‌ها از ارجاع اختلاف

به دیوان و نپذیرفتن حاکمیت روند قضایی حاکم بر حل و فصل اختلاف می‌گردد. در خصوص حاکمیت سیاسی در این قضیه می‌توان به امتناع دیوان از صدور قرار موقت و در نهایت اینکه چرا رسیدگی به یک قضیه‌ی ماهیتاً قضایی به عهده نهاد ماهیتاً سیاسی واگذار گردید آیا حل اختلافات قضایی در صلاحیت شورای امنیت است، آیا دیوان امکان کنترل قطعنامه‌های شورا را دارد، بیشترین بحث تعارض از اینجا شکل می‌گیرد، به عبارتی دیگر در این تقابل ضعف دیوان و عقب نشینی آن در حل و فصل اختلافات بین‌المللی است که اگر به شکل رویه در آید در آتیه سبب تقدم بلاشرط مصالح و منافع سیاسی بر هنجارهای حقوقی و روی گرداندن دولت‌ها از دیوان می‌گردد و ضعف قواعد و قوانین صریح در برابر مصالح سیاسی را نیز در پی خواهد داشت و در نتیجه فلسفه وجودی دیوان را زیر سؤال می‌برد. در جایی، دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی خود در خصوص حضور مستمر آفریقای جنوبی در نامیبیا بدون در نظر گرفتن قطعنامه‌ی ۲۷۶ شورای امنیت می‌گوید: هر گاه منشأ غیرقانونی بودن تشکیل یک کشور نوبنیاد ناشی از توجه یا عدم شناسایی قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت سازمان ملل متحد مربوط به نظام سرپرستی باشد، مبادرت کشورها به عدم شناسایی آن کشور جدید امکان پذیر است. شورای امنیت سازمان ملل نیز در مقابله با کشور متجاوز در مواردی به عنوان بخشی از تحریم از کشورهای عضو خواسته است از شناسایی یک حکومت خودداری کنند، به عنوان مثال شورا برای اطمینان از عدم شناسایی دولت دست‌نشانده‌ی عراق در خاک کویت طی قطعنامه‌ی ۶۶۱ کشورها را ملزم کرد از شناسایی خودداری کنند و یا در مورد تأسیس غیر قانونی کشور رودزیای جنوبی که مغایر با اصل حق ملتها در تعیین سرنوشت خود می‌باشد از تمامی کشورها خواسته است تا آن را به رسمیت نشناسند. دیوان به عنوان اصلی‌ترین ارکان سازمان ملل متحد حق دارد که در کمال استقلال به مسائل حقوقی که به آن ارجاع می‌شود رسیدگی کند پس با حاکمیت چنین افقی باید پرسید در آتیه سیاسی و بین‌المللی؛ آیا دیوان بین‌المللی دادگستری موفق می‌شود که گوی سبقت را در فضای امکان برآید و نه به جهت مصلحت سیاسی با مامشات عقب نشینی کند و به وظیفه‌ی خود آنطور که شایسته است و انتظار می‌رود عمل نکند.

پرسش تحقیق

مبنای تعارض تصمیمات دیوان بین‌المللی دادگستری و شورای امنیت در قبال پیشگیری از تشدید اختلافات بین‌المللی چیست؟

ملاحظات پیرامون نقش‌های شورای امنیت و دیوان بین‌المللی دادگستری در قبال «پیشگیری از تشدید اختلافات» در حیطه حل مسالمت‌آمیز اختلافات یا وضعیت‌های بین

المللی (سانتیگو تورس برناردز)^۱

اتخاذ «اقدامات دسته جمعی موثر» شامل اقدامات دسته جمعی اجباری برای پیشگیری و از میان برداشتن تهدیدات علیه صلح، مقابله با اعمال خشونت آمیز و یا دیگر اشکال نقض صلح در واقع مؤلفه های اصلی نظام امنیت دسته جمعی ای هستند که در سال ۱۹۴۵ توسط منشور ملل متحد بنیان گذاشته شد. با این وجود، «اقدامات دسته جمعی موثر» به عنوان یک مؤلفه نظام ملل متحد، با مؤلفه دیگر نظام که مبتنی بر مفاد بند یک ماده یک منشور سازمان ملل یعنی خاتمه دادن به اختلافات با روش های مسالمت آمیز و مطابق با اصول عدالت و حقوق بین الملل و نیز حل و فصل موقعیت ها و اختلافات بین المللی ای که ممکن است به نقض صلح بیانجامد، متفاوت است.

هر دو اینها مؤلفه های نظام و در پی حفظ و نگهداری صلح و امنیت بین المللی توسط سازمان ملل متحد هستند. اما اصول، راه ها و ابزارهایی که منشور آنها را برای رسیدن به این هدف اصلی مجاز می داند متفاوت هستند. این تفاوت به اینکه ارگان صلاحیت دار سازمان ملل در حال عمل کردن به عنوان یک «ارگان حل مسالمت آمیز» و یا «ارگان تأمین کننده صلح و امنیت» است، برمی گردد. این تمایز بنیادین منشور سازمان ملل و حقوق بین الملل معاصر ممکن است در شرایط خاص و توسط واقعیت هایی مشخص مانند تمایل اعضاء سازمان ملل به رسیدن به توافق میان خودشان درون شورای امنیت (که در حال حاضر بیشتر و در زمان جنگ سرد کمتر بوده است) کم رنگ شود. اما برابری حاکمیت دولت ها، اصل ساختاری سازمان ملل متحد و نظم حقوقی جامعه بین المللی امروز همان است که دیروز بوده است. اعضاء دائم شورای امنیت و قدرت های بزرگ در اعمال حاکمیت خود بی رقیب هستند.

در حیطه از میان برداشتن تهدیدها علیه صلح، نقض صلح و اعمال خشونت آمیز، تمامی دولت های عضو زمانی که به سازمان ملل متحد می پیوندند می پذیرند حفظ و یا بازسازی صلح و امنیت بین المللی «منفعتی مشترک» بوده و برای جامعه بین المللی در تمامیت آن اهمیتی ویژه دارد. اهمیت این موضوع از ملاحظات مربوط به حاکمیت دولت های منفرد (به استثناء پنج عضو دائم سازمان ملل متحد) بیشتر بوده و از این رو دولت ها پذیرفته اند با تصمیم های شورای امنیت همراه بوده و به این شورا اختیاراتی را داده اند که در منشور تعریف شده است. این اقدامات شامل تحریم های دسته جمعی نظامی و غیر نظامی و یا اقدامات علیه دولتی است که مسئول تهدید صلح، نقض صلح و یا اقدامات خشونت آمیز دانسته می شود.

۱- دکتر سانتیگو تورس برناردز عضو موسسه حقوق بین الملل و دیوان دائمی داوری، قاضی ویژه و رئیس پیشین دیوان بین المللی دادگستری است.

حل مسالمت آمیز اختلاف‌ها همواره از حاکمیت دولت‌ها متأثر است. در نتیجه، رضایت اعضای بخشی ضروری از این مولفه نظام است. مطمئناً امروزه رضایت اعضای می‌باید در هماهنگی با الزامات سازمان ملل و حقوق بشر معاصر و در قالب ترتیبات منطقه‌ای و سازمان ملل متحد باشد.^۱ علاوه بر این، شورای امنیت و مجمع عمومی ممکن است همانگونه که در منشور پیش‌بینی شده است در هر موقعیتی که ممکن است به اصطکاک بین المللی منجر شده و یا به منازعه بیانجامد و یا هر منازعه و موقعیتی که احتمال دارد حفظ صلح و امنیت بین المللی را به خطر اندازد، مداخله کنند. اما عملکردهای این ارگان‌های سیاسی در چنین موقعیت‌ها و یا منازعه‌هایی با هدف فرونشاندن مسالمت آمیز اختلافات به «روش‌ها و فرایندها» و نه «لوازم و شروط» مرتبط است و اختیاراتی که منشور بدین منظور به آنها داده است، ماهیتی «توصیه‌ای» دارند.

منشور تنها به ارگان اصلی قضایی سازمان ملل یعنی دیوان بین المللی دادگستری قدرت لازم را برای اتخاذ تصمیم‌هایی در مورد شرایط فرونشاندن منازعات داده است که در اساسنامه دیوان نیز تصریح شده‌اند. دیوان این تصمیم‌ها را بر طبق حقوق بین الملل اتخاذ می‌کند. اما منشور ملل متحد و اساسنامه دیوان، دیوان را نهادی نمی‌دانند که صلاحیت قضایی خود را از منشور و به صورت الزام آور می‌گیرد. برای اینکه دیوان بین المللی دادگستری در یک مورد مشخص دارای صلاحیت قضایی باشد، تنها موافقت ضمنی طرف‌های درگیر که به واسطه پذیرش منشور ملل متحد به عنوان اعضای سازمان ملل به دست می‌آید کافی نیست بلکه آنها باید در مورد رسیدگی دیوان به اختلاف خود رضایت مستقیم داشته باشند. از این رو در مورد دیوان نیز عنصر لازم، موافقت و رضایت طرف‌های درگیر است. اثرات رضایت دیوان خود را در انتخاب ابزارهای حل منازعه و نیز رویه‌های نهادی نشان می‌دهد و نه در ارتباط با قضاوت‌های دیوان؛ چرا که نتیجه قضاوت هر چه باشد برای طرف‌های منازعه الزام آور، نهایی و غیر قابل اعتراض است. همچنین باید به خاطر داشت که مواردی که می‌توانند به دادگاه ارجاع داد شوند مرتبط با «منازعه‌های بینادولتی» هستند و نه «وضعیت‌ها». با این حال، دیوان می‌تواند به تقاضای مجمع عمومی و یا شورای امنیت در مورد «هر پرسش حقوقی» و یا به تقاضای دیگر ارگان‌های مجاز سازمان ملل در مورد پرسش‌های حقوقی ناشی از حیطة فعالیت‌هایشان رأی مشورتی بدهد.

ملاحظات کلی

بنا بر آنچه گفته شد دلایلی محکم وجود دارد تا مطالعه خود پیرامون «پیشگیری از وخیم شدن منازعات» را از راه تمایز قائل شدن میان حل و فصل آرام اختلافات (فصل ششم) و تهدید صلح، نقض صلح و عمل خشونت آمیز (فصل هفتم) سامان دهیم. چنین تمایزی در منشور سازمان ملل متحد نیز صورت گرفته است. علاوه بر این، ملاحظاتی که در مورد صلاحیت داخلی و محلی وجود دارد،^۱ مانع از اعمال اقدامات قهری ذیل فصل هفتم نمی شود.

شورای امنیت می باید زمانی که به عنوان یک ارگان حل و فصل مسألت آمیز اختلافات عمل می کند مانند هر ارگان دیگری در سازمان، ملاحظات، اختیارات و حاکمیت داخلی دولت ها را در تطابق با اصول دادگستری و حقوق بین الملل^۲ مد نظر داشته باشد. این نکته در بیانیه روابط دوستانه ۱۹۷۰ و بیانیه مانیل ۱۹۸۲ که توسط مجمع عمومی پیرامون حل و فصل مسألت آمیز صادر شده اند،^۳ مورد تأیید قرار گرفته است. برای نمونه، قسمت اول از بند سوم بیانیه مانیل بیان می دارد که اختلافات بین المللی باید بر اساس برابری حاکمیت دولت ها و منطبق با اصل انتخاب آزاد ابزارها و روش ها در انطباق با الزامات منشور ملل متحد و اصول عدالت و حقوق بین الملل مورد حل و فصل قرار گیرند.

در ادامه باید گفت که برای ارزیابی موضوع «پیشگیری از وخیم شدن منازعه ها» و نقش های شورای امنیت و دیوان دادگستری بین المللی همواره لازم است تمایز میان موضوعات فصل های ششم و هفتم منشور سازمان ملل را به یاد داشته باشیم. نقش دیوان دادگستری بین المللی در قالب فصل هفتم قرار می گیرد. نقش شورای امنیت ممکن است معطوف به هر دو فصل ششم و هفتم باشد؛ اما وظایف و اختیارات شورا - شامل آنهایی که به «جلوگیری از وخیم شدن منازعات» مربوط است - تحت فصل ششم و هفتم منشور یکی نیستند. برای شورای امنیت اعمالی که با هدف جلوگیری از تشدید اختلافات و یا وخیم شدن منازعه ها یا وضعیت ها، چه قبل و چه بعد از مشخص شدن وجود یک تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل خشن صورت می پذیرند، یکی نبوده و حکمی واحد ندارند.

نقش شورای امنیت در جلوگیری از وخامت اختلافات را باید از اعمال شورا بر اساس فصل هفتم منشور جدا دانست:

مفاد برخی قطعنامه ها (به عنوان نمونه قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت صادر شده در ۳ آوریل

۱- ماده ۲ بند هفت منشور

۲- ماده ۱ بند ۱ منشور

۳- قطعنامه های مجمع عمومی ۲۶۲۵ و ۳۷/۱۰

۱۹۹۱ در مورد آتش بس میان عراق و کویت و اعضای از سازمان که بر اساس قطعنامه ۶۷۸ نوامبر ۱۹۹۰ با کویت همکاری می کردند) و رای حیطة کار کردها و صلاحیت های شورای امنیت بنا بر فصل هفتم به عنوان ارگان عامل حل و فصل اختلافات به صورت مسالمت آمیز است. اما قطعنامه ۶۸۷ را شورای امنیت همانند دیگر قطعنامه های قبل از آن در مورد مساله عراق / کویت، ذیل فصل هفتم به تصویب رساند که نتیجه این اعتقاد بود که در جریان حمله عراق به کویت نقض صلح رخ داده است. قطعنامه ۶۸۷ را شورا با هدف بازسازی صلحی که در نتیجه حمله عراق به کویت نقض شده بود به تصویب رساند. این قطعنامه همچنین در پی آن بود که از نقض احتمالی و یا تهدید صلح و امنیت بین المللی در منطقه از راه ترسیم مرزها، تأسیس یک منطقه غیرنظامی، خلع سلاح و جبران خسارت های ناشی از جنگ نیز جلوگیری شود. برخی از این اقدامات ممکن است در غیر این صورت در قالب منطق حل و فصل مسالمت آمیز منازعات جای بگیرند.

قطعنامه ای که توسط شورای امنیت بنا بر فصل هفتم منشور سازمان ملل به تصویب رسیده باشد، قطعنامه حل مسالمت آمیز اختلافات نیست. حتی زمانی که شورا برای طرف های ذینفع مشخص می کند چه باید بکنند و این بایدها، تماما و یا به صورت جزئی حالت توصیه ای دارند نیز قطعنامه، فصل هفتمی دانسته می شود. یک نمونه از این قطعنامه های فصل هفتمی شورای امنیت، قطعنامه ۵۹۸ است که در ۲ جولای ۱۹۸۷ در ارتباط با منازعه میان عراق و ایران صادر شد. تنها بند یک این قطعنامه دربرگیرنده تصمیم در مورد آتش بس، تعلیق فعالیت های نظامی و عقب نشینی نیروها به مرزهای شناخته شده بین المللی است. اقداماتی که در دیگر بندهای عملی قطعنامه آورده شده اند به نظر می رسد اقداماتی با هدف تسهیل ترتیبات دوستانه اعضا باشند. با این حال، بنا بر مقدمه قطعنامه ۵۹۸، این قطعنامه توسط شورای امنیت تماما بر اساس ماده های ۳۹ و ۴۰ فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد تنظیم شده و شورا می تواند قراردادهای الزام آور و اجباری را چه از راه «تصمیم ها» و چه «توصیه ها» صادر کند.

اما این بدان معنا نیست که شورای امنیت نمی تواند در یک قطعنامه برخی قرارها را بر اساس فصل هفتم و برخی دیگر را بر اساس فصل ششم صادر کند. برای مثال، در برخی قطعنامه های شورا یک بند معین از قطعنامه منطبق با فصل هفتم تنظیم شده اما در مقدمه قطعنامه و دیگر بندها، ارجاعی به فصل هفتم و مواد آن نشده است. در قطعنامه های اینچنینی روشن است که تصمیم ها و قرارهای موجود در دیگر بندهای قطعنامه را شورای امنیت ذیل فصل ششم صادر کرده است. این توضیحات نشان می دهد که برخی قطعنامه های شورای امنیت دارای ماهیتی ترکیبی هستند.

اگر در متن آورده نشده باشد که قرار شورای امنیت بنا بر فصل ششم یا هفتم بوده است،

تنها راه برای مشخص کردن آن این است که نیات شورای امنیت زمانی که آن قطعنامه را می‌گذرانده است مشخص شود. اما تفسیر سکوت قطعنامه‌ها برای اینکه مشخص شود ماهیت حقوقی یک عمل یا قرار شورا در قطعنامه چه بوده است آسان نیست. برخلاف قضاوت‌های دیوان دادگستری بین‌المللی، شورای امنیت با لحاظ داشت ملاحظات سیاسی مختلف عمل می‌کند و قطعنامه‌های آن در برگیرنده استدلال‌های جزئی نیست. زبان مقدمه قطعنامه‌ها ممکن است به همان اندازه زبان استفاده شده در بخش‌های اجرایی آنها گسترده و شامل باشد. همانگونه که در طول جنگ سرد ثابت شد، سکوت قطعنامه‌ها در واقع مشکل ساز بوده و سوءتفسیرهای مبتنی بر منافع را تسهیل می‌کند. در حال حاضر، به نظر می‌رسد شورای امنیت رویه مبتنی بر سکوت پیشین خود را تغییر داده و این امری است که باید مورد استقبال قرار بگیرد. شورای امنیت باید ترغیب شود تا رویه‌هایی جدید را برای خود در پیش بگیرد. ماده ۳۹ منشور از شورای امنیت می‌خواهد تا وجود یک تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل خشونت‌آمیز را مشخص کند. بهترین راه برای رسیدن به شفافیت همزمان با پرهیز از اختلاف‌ها و درگیری‌ها در تفسیر این است که شورای امنیت در اصل متن قطعنامه‌های مرتبط اراده خود را ذیل ماده ۳۹ و ماهیت حقوقی مورد نظر برای اقدامات جبرانی متخذ، تعیین کند. طرف‌های درگیر در منازعه و دولت‌های عضو به طور کلی باید بدانند شورای امنیت ذیل فصل ششم یا هفتم عمل می‌کند و خود شورای امنیت وظیفه دارد اختیارات سیاسی خود را بر اساس ملاحظات عینی اعمال کند.

این مسأله برای فهم نقش‌های واقعی و یا بالقوه شورای امنیت در جلوگیری از تشدید اختلافات ضروری است. ماهیت، دامنه و شدت اقدامات پیشگیرانه‌ای که شورای امنیت ممکن است در پیش بگیرد از یک حالت تا حالت دیگر متفاوت است. ما با کسانی که در مقطع کنونی یعنی بعد از تغییرات متوالی سال‌های اخیر در عرصه بین‌المللی جرأت کرده‌اند به ما یادآوری کنند که اختیارات گسترده شورای امنیت باید به شکلی اصیل و منطبق با معیارهای رویه‌ای و محتوایی ذکر شده در منشور ملل متحد اعمال شوند موافق هستیم؛ چرا که سازمان ملل متحد محصول معاهده‌ای بوده و از این رو اقتدار خود را به صورت مشروع و تا زمانی اعمال می‌کند که بر اساس اختیاراتی باشد که اعضاء سازمان به آن داده‌اند.^۱

۱- برای نمونه بنگرید به:

Franck T.M (1992), The Security Council and Threats to the Peace: Some Remarks on Remarkable Recent Developments, in Hague Academy of International Law, The Development of the Role of the Security Council. Peace-Keeping and Peace-Building, Workshop, at pp. 83 and 84.

حفظ راه ها و روش هایی که در طول جنگ سرد بنا بر فصل ششم ایجاد شده اند و سازماندهی ابزارهای فصل هفتمی

در طول دهه های جنگ سرد، شورای امنیت عمدتاً برای مهار بحران ها و خواباندن اختلافات و نه ارگانی برای اقدام قهر آمیز دسته جمعی (حتی در اجرای تصمیماتی که بنا بر فصل هفتم منشور اتخاذ می شد) به شمار می آمد. در اغلب موارد نیز خصومت میان اعضاء دائم شورا اجازه تصمیم های قطعی بر اساس بندهای ۳۹ به بعد منشور را نمی داد. این اما بدان معنی نیست که شورای امنیت بلاعمل و ساکت بوده است بلکه بدان خاطر است که راه ها و ابزارهای جایگزین از جمله طرح یک موقعیت یا اختلاف در مجمع عمومی پیش بینی شده بود. در متن بسیاری از قطعنامه ها نیز از زبانی مبهم استفاده می شد تا بتوان درون شورا به توافق رسید. یکی از راه هایی که به تناوب مورد استفاده قرار می گرفت، دست زدن به اقدامات مشروط ذیل بند ۴۰ برای جلوگیری از وخامت موقعیت ها بود؛ مانند تلاش برای جلوگیری از رخ دادن خشونت یا منازعه و مدیریت بحران با دست زدن به اقداماتی بر اساس فصل ششم به جای فصل هفتم. اینکه شورای امنیت به راه ها و ابزارهای جایگزین پناه می برد، عدم قطعیت هایی فراوان را در مورد ماهیت حقوقی بسیاری قطعنامه ها و اقدامات شورا در طول جنگ سرد بوجود آورده و به شورا اجازه می داد تا در بسیاری بحران ها مداخله کند؛ هر چند که این مداخله ها از راه ها و ابزارهایی مشورتی پی گرفته می شد.

بهترین نتیجه مدیریت بحران های فصل هفتمی با ابزارهای فصل ششمی در طول جنگ سرد ایجاد «عملیات های حفظ صلح سازمان ملل» بود. مقصود و هدف از این عملیات ها «دسته جمعی» بوده و موثر نیز واقع می شدند. اینها ابزارهایی موقت برای حل و فصل اختلافات و موقعیت های منازعه آمیز بنا بر فصل ششم بودند و از این رو لازم است به همین شکل و مستقل از موقعیت های سیاسی کنونی در داخل و خارج از شورای امنیت حفظ شوند. این نکته در اینجا ذکر شد چرا که اخیراً «عملیات های حفظ صلح سازمان ملل» به عنوان ابزارهای فصل هفتمی شناخته شده اند. اگر این رویکرد در سال های آینده ادامه و تعمیم پیدا کند باید نگران «عملیات های حفظ صلح سازمان ملل» بود. رجوع کردن به ابزارهای فصل ششمی برای رسیدن به اهداف فصل هفتمی ایرادی ندارد؛ مشروط به اینکه ابزارهای مورد نظر طبیعت و ماهیت خود را حفظ کرده باشند. در نتیجه، ما نیز نگرانی ای مشابه دبیر کل سابق سازمان ملل خاویر پرز دکوئیار داریم.^۱ آنچه که در حال حاضر باید انجام شود این است که ابزارهای فصل هفتم را که در منشور ملل متحد تصریح شده اند به نوعی سازمان دهی کرده و بر اثرگذاری آنها بیافزاییم و

یا در پاسخ به نیازهای و شرایط جدید، به ابزارهای فصل هفتمی ای جدید از راه اجماع و یا توافق کلی دست پیدا کنیم.

نیاز به پالایش بیشتر برخی مفاهیم نظام ملل متحد (حفظ صلح؛ صلح سازی؛ تثبیت صلح؛ تهدید علیه صلح؛ دیپلماسی پیش گیرانه؛ کمک های بشردوستانه)

تقویت سازمان ملل و افزودن بر انسجام آن با هدف حفظ صلح و امنیت بین المللی و دیگر اهداف والای سازمان باید بدون شک مورد توجه باشد اما در این میان نباید دچار سردرگمی شد. برای مثال، به نظر می رسد که نه تنها سازمان ملل دارد خود را بیشتر درگیر جنگ، موارد نقض و یا تهدیدات علیه صلح و امنیت بین المللی، کمک به حل و فصل مسألت آمیز اختلافات و عملیات های حفظ صلح می کند بلکه خود را در صلح سازی و تثبیت صلح، منازعه هایی که ریشه بین المللی دارند و موقعیت های خصومت و جنگ داخلی نیز درگیر ساخته است. این روندهای جدید را می توان با توجه به برخی دلایل (استقلال ملت ها، استعمار زدایی و الزامات جدیدی که دولت ها پذیرفته اند) و ملاحظات (مانند حساسیت های جدید به نیاز به توسعه حمایت بین المللی از حقوق بشر و ارزشهای بشری) توضیح داد. اما برای رسیدن به پیشرفت پایدار، تمامی این مواردی که ذکر شد را باید بهتر بشناسیم. تحولات جاری فرصت هایی جدید را برای «جلوگیری از تشدید اختلافات» ایجاد کرده اند که البته هنوز در مراحل ابتدایی هستند. هر چند در این مورد ایده ها و پیشنهادهایی ارائه شده است اما هنوز به بحث هایی عمیق تر نیاز داریم تا بتوانیم در خلال آنها مفاهیم قدیمی و جدید را پالایش کرده و به اجماعی کلی در مورد چارچوب های اقدام برسیم. در این میان باید به ساختار کلی سازمان ملل، جامعه بین المللی و حقوق بین الملل توجه داشت و بهترین مکان برای این مباحث نیز مجمع عمومی سازمان ملل متحد است.^۱

برای مثال، حداقل تا همین اواخر «حفظ صلح» به صورت یک ابزار حل و فصل مسألت آمیز تلقی می شد. «صلح سازی» به نظر می رسد مفهومی باشد که نیازمند هر دو دسته اقدامات فصل ششم و هفتم است؛ اما اینکه چگونه، چه زمان، تا چه اندازه و به وسیله چه کسی این دو دسته اقدامات باید صورت بگیرد، محل سوال است. نهایت اینکه به نظر می رسد «صلح سازی» تا اندازه زیادی از مفهوم کلی «پیشگیری» الهام گرفته است اما برای ما چندان روشن نیست که آیا منظور از آن این است که «صلح سازی» مفهومی عملیاتی با هدف جلوگیری از ظهور اختلافات و موقعیتهایی است که ممکن است صلح و امنیت بین المللی را به خطر بیندازند یا منظور از آن پیشگیری از وخیم شدن منازعات و موقعیت های موجود، پیشگیری از تهدیدات

بیشتر علیه صلح، موارد نقض صلح و یا اعمال خشونت آمیز تعیین شده و یا بازسازی طبیعی یک کشور بعد از سال‌ها جنگ و منازعه داخلی (مانند نیروهای موقت سازمان ملل در کامبوج) است. آنچه باید روشن شود نقش شورای امنیت در «حمایت‌های بشردوستانه» زمانی است که ذیل فصل هفتم (مانند بحران‌های خلیج فارس، سومالی و یوگوسلاوی سابق) و یا فصل ششم عمل می‌کند. رنج‌ها و آمال انسانی به دلایل انسانی و حقوقی در تمام شرایط یا باید متوقف شده یا تخفیف یابد. علاوه بر این، در برخی موارد مشخص، رنج‌های پناهندگان می‌توانند دلیل وخیم شدن اختلافات و یا وضعیت‌ها باشند و خود دلیلی دیگر برای ارائه «کمک‌های بشردوستانه» سازمان ملل هستند که در صورت لزوم ارائه می‌شود. اما «کمک‌های بشردوستانه» شامل تأسیس «مناطق امن» چه در شرایط جنگ داخلی (بوسنی و هرزگوین) یا در دیگر شرایط، ممکن است به صدور قطعنامه‌هایی ذیل فصل هفتم منشور سازمان ملل و یا اقداماتی بیانجامد که ماهیت و هدف یک عملیات سازمان ملل را تغییر دهند.

قطعنامه ۸۳۶ صادر شده در ۴ ژوئن ۱۹۹۳ نمونه‌ای است که به خوبی نشان می‌دهد چنین تغییراتی در مداخله شورای امنیت چگونه حاصل می‌شوند. این قطعنامه که ذیل فصل هفتم به تصویب رسید، وظیفه اصلی نیروهای سازمان ملل در جمهوری بوسنی و هرزگوین را به حمایت از سارایوو و چند شهری که قبلاً مناطق امن اعلام شده بودند گسترش داده و این اختیار را به آنها داد تا اقدامات لازم شامل استفاده از زور در برابر بمباران مناطق امن را در پیش بگیرند. علاوه بر این، قطعنامه ۸۳۶ به دولت‌های عضو این اجازه را داد تا به صورت منفرد و یا از راه سازمان‌های منطقه‌ای، از نیروی هوایی خود برای حمایت از نیروهای سازمان ملل در عمل به وظیفه خود حمایت کنند. این استفاده از زور برای تقویت «کمک‌های بشردوستانه» در شرایط جنگ داخلی مشکلات جدید بسیار بیشتری را ایجاد کرده است.

به نظر می‌رسد تعریف مفهوم «تهدید صلح» به صورت خاص برای مطالعه سرفصل «جلوگیری از تشدید منازعه‌ها» مهم باشد. شورای امنیت قطعاً این توان را دارد تا تصمیماتی را در مورد وجود «تهدید علیه صلح» گرفته و اقداماتی قهرآمیز را ذیل فصل هفتم انجام دهد. اما به شورا توصیه می‌شود تا در این زمینه با احتیاط برخورد کرده، بر اساس منشور سازمان ملل عمل کرده و ملاحظات اصلی حقوق بین‌الملل را در نظر داشته باشد. عمل بدون در نظر گرفتن این ملاحظات و یا در پیش گرفتن استانداردهای دوگانه مطمئناً راهی درست برای رسیدن به همکاری میان دولت‌ها و افراد در اجرای قطعنامه‌هایی که شورای امنیت تصویب می‌کند نیست. حتی ممکن است در نهایت در برخی موقعیت‌ها اینگونه عمل کردن به عملکرد دیگر ارگان‌های اصلی در پرداختن به وظایف خود در تحقیق حل و فصل مسالمت آمیز آسیب بزند.^۱

۱- برای نمونه نگاه کنید به حکم ۱۴ آوریل ۱۹۹۲ دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه مربوط به «پرشش

مفهوم «تهدید صلح» مفهومی کاملاً مبهم و ذهنی است که اگر به صورتی نادرست توسعه یابد می تواند به عکس العمل هایی نامطلوب در میان دولت های عضو بیانجامد. امکان رخ دادن عکس العمل های مشکوک یا نامطلوب زمانی افزایش می یابد که تصمیمی که توسط شورای امنیت گرفته شده و یا اقدامات اجباری که از سوی آن اتخاذ شده اند در مورد منازعه میان یک دولت یا دولت های عضو دائم شورای امنیت و دیگر دولت یا دولت ها باشد. دلیل نیز این است که شورای امنیت نهادی سیاسی است و نه یک دادگاه یا دیوان. به نظر می رسد دیگر مفاهیم مانند «دیپلماسی پیشگیرانه» و حتی «دفاع دسته جمعی» نیز نیاز به پالایشی بیشتر داشته باشند. «نظام امنیت دسته جمعی» سازمان ملل نیز متشکل از دو بعد یا مولفه لازم اما مجزا است که هر کدام از آنها توجیهاات و ملزومات خاص خود را داشته، به نیازها و ملاحظات خاص خود پاسخ داده، بنا بر اصول و قواعد منشور سازمان ملل بوده و ذیل حقوق بین الملل عمومی تعریف می شوند.

از زمان بحران خلیج فارس، اصطلاح «نظم جدید بین المللی» برای توصیف عرصه بین المللی مورد استفاده و البته سوء استفاده قرار گرفته است. اما همانطور که نوشته شده است، حقوقدان های بین المللی «تقریباً چیزی جز اسم آن نمی دانند؛ چرا که ماهیت آن تعریف نشده و قواعد و مقررات آن بنا گذاشته نشده اند».^۱ دکترین «نظم نوین بین المللی» نیز ایمن نبوده و حتی برخی نویسنده ها تلاش کرده اند تا ابعادی قانونی به آن بدهند. یکی از ابزارهای مورد استفاده، نظریه «حل منازعه» (مفهوم فرآگیرتر از فرونشاندن منازعه) است که به انتقال خودکار از عمل پیشگیرانه به عمل قهرآمیز و به عبارت دیگر، ارتباط دادن فصل های ششم و هفتم منشور ملل متحد مربوط می شود.^۲

حل منازعه مفهومی مبهم است. اما همانگونه که حامیان آن تایید می کنند حل منازعه معطوف به «نظام موجود» نیست. علاوه بر این، این گزاره به معنای پشت سر گذاردن نظام موجود از راه تفسیر منشور سازمان ملل و یا توسعه پیشرونده تکنیک های حقوق بین الملل است. از این رو به منشور و حقوق بین الملل جدیدی نیاز است. این گزاره با خود خطر بازبینی کلی منشور سازمان ملل را به همراه دارد که البته حامیان ایده حل منازعه خود چندان با آن موافق نیستند. حل منازعه همچنین گزاره ای است که با نگرش های اغلب دولت های موجود از جمله

هایی در مورد تفسیر و اجرای کنوانسیون ۱۹۷۱ مونترال که در حادثه لاکربی مطرح شدند.»

1 - Sharara M. The Development of the Role of the Security Council. Peacebuilding, Peacemaking, Peacekeeping, in Hague Academy of International Law, Op, cit, p. 63.

2- See for example Orrego Vicuna, F. The Settlement of Disputes and Conflict Resolution in the Context of a Revitalized Role for the United Nations Security Council in Hague Academy of International Law, Op. cit., at p. 43.

قدرت های بزرگ همخوان نیست. این ناهمخوانی را می توان به وضوح در بیانیه اعضای شورای امنیت سازمان ملل مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ مشاهده کرد.

تحولات و پیشنهادهای ارائه شده

در پاسخ به شورای امنیت، دبیر کل سازمان ملل پطروس گالی پیشنهادهایی بسیار مهم را در قالب «دستور کاری برای صلح»^۱ و دیگر گزارش هایش^۲ ارائه کرده است. دولت های عضو نیز پیشنهادهاتی داده اند و در شورای امنیت، مجمع عمومی و کمیته های آن نیز بحث هایی در این مورد مطرح شده است. اما تمامی این حرکت ها در انطباق با منشور ملل متحد و «نظام امنیت دسته جمعی» موجود و نه غیر از آن صورت می گیرد. هدف نهایی این است که نظام موجود موثرتر شده تا ارزش عملیاتی آن از راه استفاده کامل از تمامی توانمندی هایش ارتقاء داده شود و نه اینکه فرض های بنیادین و اصول نظام تغییر کنند. به نظر می رسد درجه ای از توافق در شورای امنیت در مورد مشارکت سازمان ها و ترتیبات بین المللی^۳ در مورد نقش در حال گسترش دبیر کل^۴ و نیز در مورد استفاده کارتر از دبیرخانه به دست آمده است؛ هرچند مسأله تامین مالی اجرای سیاست «پیشگیری از وخیم شدن منازعه ها» همچنان لاینحل مانده است. علاوه بر این، مجمع عمومی و کمیته ویژه منشور در دهه گذشته پیشرفت های دیگری نیز داشته اند که شاهد مثال آن به تصویب رساندن «بیانیه پیشگیری و حذف منازعه ها و موقعیت های منازعه آمیز احتمالا تهدید کننده صلح و امنیت بین المللی و نقش ملل متحد در این باره» در ۵ دسامبر ۱۹۸۸^۵ و «بیانیه حقیقت یابی ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین المللی»^۶ ۹ دسامبر ۱۹۹۱^۷ است. در ۱۹۸۷ مجمع عمومی همچنین «بیانیه تقویت اصل پرهیز از تهدید یا استفاده از زور در روابط بین الملل»^۸ را تصویب کرد. این بیانیه ها تحولاتی جدید در مورد منشور ملل متحد به شمار می روند که خود از سال ۱۹۴۵ به اجرا گذاشته شده است. با این حال، هدف این بیانیه ها تغییر یا اصلاح منشور نیست. «دستنامه حل مسالمت آمیز اختلافات میان دولت ها» که پیرو تقاضای مجمع عمومی در سال ۱۹۸۴ توسط دبیرخانه سازمان ملل در ۱۹۹۲ منتشر شد، بر اساس طرح کمیته ویژه منشور و در مشورت با دولت های عضو و «در تناسب با منشور ملل متحد» تهیه شد. مفاد دستنامه منعکس کننده اصول منشور ملل متحد، بیانیه روابط دوستانه

1- S/24111

2- E. g. Doc. A/48/1 of 10 September 1993.

۳- نگاه کنید به یادداشت ریس شورای امنیت مورخ ۲۸ ژانویه ۱۹۹۳.

۴- نگاه کنید به بیانیه اعضای شورا مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲.

۵- قطعهنامه مجمع عمومی ۴۳/۵۱.

۶- قطعهنامه مجمع عمومی ۴۶/۵۹.

۷- قطعهنامه مجمع عمومی ۴۲/۲۲.

۱۹۷۰ و بیانیه مانیل ۱۹۸۸ علاوه بر دو بیانیه ۱۹۸۸ و ۱۹۹۱ است که در بالا به آنها اشاره شده است. این بیانیه‌های مجمع عمومی همگی با این ملاحظه همراه هستند که مفاد آنها نباید مفاد منشور ملل متحد، حقوق و وظایف دولت‌ها یا حیطه اختیارات و عملکرد ارگان‌های سازمان ملل را نقض کند.

نقش رو به افزایش دیوان دادگستری بین‌المللی

دیوان دادگستری بین‌المللی از حوالی سال ۱۹۸۰ به صورت خاص فعال بوده است. دولت‌های جهان از جمله تعدادی از کشورهای جهان سوم قضایا و پرونده‌هایی را برای حل و فصل قضایی به دیوان فرستاده‌اند که تعداد آنها نیز رو به افزایش است. برخی از این قضایا در برگیرنده اختلافاتی هستند که به اشکال مختلف تهدیداتی را علیه صلح و امنیت بین‌المللی به همراه داشته‌اند.

برخی اختلافات مرزی یا سرزمینی که اخیراً توسط دیوان حل و فصل شده‌اند قبل از اینکه به دیوان ارجاع داده شوند عملاً به منازعه‌هایی میان دولت‌ها منجر شده بودند.^۱ قضایای مربوط به استعمار زدایی نیز به دیوان ارجاع داده شده‌اند.^۲ در اگوست ۱۹۹۳، سازمان بهداشت جهانی تقاضایی را به دیوان برای یک رای مشورتی ارائه داد که در ادامه می‌آید: «در رابطه با اثرات محیط زیستی و مربوط به سلامت، آیا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای توسط یک دولت در جنگ و یا دیگر منازعه‌های مسلحانه نقض تعهدات و وظایف آن دولت ذیل حقوق بین‌الملل شامل اساسنامه سازمان بهداشت جهانی است؟»^۳

تمامی فعالیت‌های دیوان بین‌المللی دادگستری نشان‌دهنده تجدید اعتماد به حل و فصل قضایی اختلافات و توانمندی رویه‌های قضایی مشورتی دیوان است. پیشنهادات و ایده‌هایی جدید در مورد دیوان و نقش آن ارائه شده و مورد بحث قرار گرفته‌اند. نمونه آنها دادن اختیار به دبیرکل سازمان ملل برای طرح درخواست آراء مشورتی است. برخی بیانیه‌های دیگر نیز که بر اساس بند دوم ماده ۳۶، اساسنامه قرار می‌گیرند توسط دولت‌ها مطرح شده‌اند اما تعداد آنها در مقایسه با تعداد دولت‌ها بسیار کم است؛ به گونه‌ای که از هر پنج دولت یک دولت اقدام به صدور بیانیه کرده است.

به نظر می‌رسد در حال حاضر دولت‌ها روند فعلی حضور دیوان دادگستری بین‌المللی در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات را بیش از دروان جنگ سرد و استعمار زدایی می‌پذیرند. با این وجود به نظر می‌رسد دولت‌های قدیمی نسبت به گذشته آمادگی کمتری برای پذیرش

1- The Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening) and the Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad).

2- Phosphate Lands in Nauru, East Timor, Gabcikovo-Nagymaros Project.

3- Legality of the use by a State of nuclear weapons in Armed conflict.

افزایش حیطة صلاحیت‌های دیوان دارند. اساسنامه دیوان همان است که در ۱۹۴۵ تصویب شده است. در واقع از آنجا که برخی پرونده‌هایی که به دیوان ارجاع شده‌اند به پرسش‌هایی در مورد نقش‌های دیوان و شورای امنیت می‌پردازند، دیدگاه‌ها در مورد آنها نیز متفاوت بوده‌اند. آیا باید مسائل همانگونه که در منشور و اساسنامه بوده‌اند باقی بمانند؟

آیا باید صلاحیت دیوان در مورد الزامات منشور و حقوق بین‌الملل به حیطة‌هایی که در آنها شورای امنیت دارای وظایف سیاسی است محدود شود؟

قضیه لاکربی و اختیارات شورای امنیت و تعارض با دیوان بین‌المللی دادگستری

همسو با تغییرات ماهوی در ساختار نظام بین‌المللی و فراهم شدن شرایط تازه برای فعالیت بیش از پیش شورای امنیت سازمان ملل، این رکن سعی کرده هماهنگ با گسترش حوزه‌ی عملکرد خود با برداشتی موسع از منشور و نوآوری در وظایف، صلاحیت خود اعمال کند.

براساس این رهیافت، فرض بر این است که طرح و اعمال آموزه‌ی نامحدود تلقی کردن صلاحیت شورای امنیت جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و توفیق دولت‌های قدرتمند در به کارگیری این رویه در تعدادی از بحران‌های پس از جنگ سرد موجب شده تا شورا بر خلاف گذشته و به راحتی بر اساس فصل هفتم منشور به اتخاذ تصمیم بپردازد. موضع شورای امنیت در قبال «قضیه لاکربی» (آقای، سید داود، قضیه لاکربی و اختیارات شورای امنیت، فصلنامه راهبرد، شماره ۱۲، زمستان ۷۵). نحوه رأی‌گیری در خصوص قطعنامه‌های مربوط به این امر و رسیدگی قضایی به یک اختلاف حقوقی که در حیطة وظایف دیوان لاهه است و نوآوری‌هایی که در این زمینه صورت گرفته همه و همه بیانگر رویکردی نوین به توسعه و تحول در صلاحیت شورای امنیت است. (همان منبع)

این سؤال مطرح می‌شود که؛ دخالت شورای امنیت به عنوان رکن سیاسی سازمان ملل متحد نسبت به موردی حقوقی که علی‌القاعده رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت یک رکن قضایی است چه توجیهی دارد؟

شورا در قضیه لاکربی با استفاده از حداکثر توان خود در تفسیر موسع منشور، سعی کرد که یک اقدام تروریستی محدود را که چند سال قبل به وقوع پیوسته و انتساب آن به دولت که تاکنون هم در هیچ محکمه‌ی صلاحی به اثبات نرسیده است، به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد و بر اساس فصل هفتم منشور مبادرت به چاره‌جویی کند و در این چاره‌جویی تا آنجا پیش رفت که بر خلاف اصل مسلم و پذیرفته شده حاکمیت دولت‌ها از لیبی خواست که دو فرد مظنون را جهت محاکمه به مقامات قضایی یک دولت بیگانه تسلیم کند.

دیوان بین‌المللی دادگستری پس از بررسی دادخواست و مدافعات طرفین و قطعنامه‌های شورا را خاطر نشان ساخت، این نکته که در مرحله فعلی دادرسی است و کار دادگاه فقط رسیدگی به این مسأله است که آیا اوضاع و احوال مربوط به قضیه ایجاب می‌کند که برای حفظ

حقوق طرفین قرار موقت صادر کند یا خیر و این که دیوان در این مرحله قادر نیست در مورد مسایل موضوعی و حکمی مربوط به قضیه اظهار نظر قاطع کند، ضمن محفوظ نگه داشتن حقوق طرفین در ادامه دعوی در دیوان و ابراز دلایل موضوعی و حکمی در ماهیت امر چنین اظهار نظر کرد که؛ لیبی و دو دولت ایالات متحده آمریکا و بریتانیا همگی در مقام اعضای سازمان ملل متحد و به موجب ماده ۵۲ منشور ملل متحد مکلف به پذیرش و اجرای تصمیمات شورای امنیت هستند و از آنجا که قطعنامه ۸۴۷ از جمله ی این تصمیمات است و دولت‌های عضو سازمان ملل به موجب ماده ۳۰۱ منشور قبول کرده‌اند که تعهداتی را که موجب منشور متقبل شده‌اند بر سایر تعهداتی که به موجب موافقت‌نامه‌های دیگر و از جمله معاهده مونترال عهده‌دار شده‌اند، مقدم بدانند، اعلام کرد که اقدامات موقتی که لیبی خواستار آن شده است طبعا به حقوقی که ایالات متحده آمریکا و بریتانیا از قطعنامه ۸۴۷ به دست آورده‌اند لطمه وارد می‌سازد.

دیوان در این ماجرا با کنار کشیدن خود از اعمال وظایف قانونی و قضایی خود که منشور بر عهده او نهاده است و هماهنگی غیر ضروری با شورا و عدم صدور قرار موقت که از سوی لیبی درخواست شده بود، موجب پیچیدگی موضوع و ترغیب صاحبان قدرت در شورای امنیت برای تأمین اهدافشان شد.

رسیدگی همزمان دو رکن ملل متحد به یک قضیه به شکلی تازه مسأله ایجاد محدودیت و اختیارات شورای امنیت و نحوه اعمال این محدودیت‌ها و اینکه این محدودیت‌ها به چه شکلی و توسط چه مرجعی می‌تواند اعمال گردد، مسائلی است که به دنبال طرح قضیه لاکربی در شورای امنیت و دیوان مورد بحث است. فرض کنیم که اقدامات و عملکرد شورا در قبال قضیه لاکربی خارج از چهارچوب اختیارات و وظایف این رکن صورت گرفته و برخی اصول بین‌المللی و مفاد منشور در این زمینه نقض شده و دیوان دادگستری که تصور می‌شد با اتخاذ مواضع منطقی و اصولی بتواند شورا را در مواردی کنترل نماید در وظیفه خود قصور ورزیده است و در اینجا باید بر دیوان بین‌المللی دادگستری خرده گرفت، که چرا علی‌رغم وجود همه شرایط لازم جهت صدور قرار تأمینی مورد درخواست لیبی آن را رد کرد در حالی که موظف بود با توجه به واقعیت‌های موجود مبادرت به صدور قرار تأمینی کند و لو آن چنین تصمیمی با توجه به قطعنامه ۷۴۸ شورای امنیت بلا اثر می‌شد. این امر می‌توانست جلوی بخشی از اعمال نفوذهای بی‌مورد اعضای قدرتمند شورای امنیت را سد نماید.

نتیجه گیری

از تمام آنچه بیان شد اینگونه نتیجه گرفته می شود که باید بحث از نقش های هر کدام از کشورهای شورای امنیت و دیوان دادگستری بین المللی در ارتباط با «پیشگیری از تشدید منازعه ها» را امروز نیز همانند گذشته در زمینه «نظام امنیت دسته جمعی» مورد بررسی قرار داد. در این میان باید به تمایزاتی که منشور ملل متحد میان موضوعات فصل ششم و هفتم و نیز میان عملکردها و صلاحیت های ارگان های سازمان ملل زمانی که به عنوان ارگان های حل و فصل مسالمت آمیز و زمانی که به عنوان ارگان های اعمال صلح و امنیت عمل می کنند قائل شده است، توجه داشت. در نهایت تمایز میان حقوق و وظایف دولت ها ذیل منشور ملل متحد و همین حقوق و وظایف ذیل حقوق بین الملل باید مورد توجه قرار گیرد.

از این رو مطالعه پیشگیری از تشدید اختلاف ها باید توجهی خاص به مفاد این اصل داشته باشد که دولت ها باید اختلافات خود را از راه های مسالمت آمیز و به گونه ای حل و فصل کنند که صلح و امنیت بین المللی و عدالت آنگونه که در ماده ۲، بند ۳ منشور ملل متحد تصریح شده است به خطر نیفتد. در این ارتباط، باید در نظر داشت که اصطلاح «پیشگیری» و «پیشگیری از وخامت» در متن منشور ملل متحد تنها در ارتباط با آن مولفه های نظام که به تهدیدات علیه صلح، نقض صلح و یا اعمال خشونت آمیز مرتبط هستند مورد استفاده قرار گرفته اند. «پیشگیری» در اینجا به معنای پیشگیری از منازعاتی است که می توانند حفظ صلح و امنیت بین المللی را به خطر اندازند.

تهدید به استفاده و یا استفاده از زور غیرقانونی دانسته شده است و اختلافات و موقعیت های بین المللی باید با ابزارهای مسالمت آمیز فرونشاندن شوند. دولت ها می توانند ابزارهای حل و فصل را انتخاب کنند اما این ابزارها باید مسالمت آمیز باشند. در صورت شکست در رسیدن به حل یک منازعه به صورت مسالمت آمیز با پیگیری یک روش، دولت ها وظیفه دارند در پی حل و فصل موضوع از روش های مسالمت آمیز دیگری که در مورد آنها به توافق رسیده اند باشند. اگر دولت ها در رسیدن به چنین راه هایی ناکام بمانند، در صورتی که ادامه اختلافشان صلح و امنیت بین المللی را به خطر بیندازد، آن اختلاف به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع داده می شود. از این رو است که حل و فصل می تواند زمان بر باشد. علاوه بر این باید در نظر داشت که حسن نیت و دیگر ضمانت هایی که همان «حقوق» و «وظایف» هستند، برای حل و فصل مسالمت آمیز منازعات پیش رو گذاشته شده اند. یکی از این «وظایف» ممانعت از وخیم شدن منازعه به گونه ای است که در بیانیه روابط دوستانه ۱۹۷۰ و بیانیه مانیل ۱۹۸۲ منعکس شده است. علاوه بر این، دیگر تحولات شامل تحول مفهوم «دیپلماسی پیشگیرانه» تلاش کرده اند تا مفهوم «پیشگیری از وخامت» را از راه پرداختن به مراحل اولیه شکل گیری منازعه توسعه دهند.

برای مثال، بیانیه پیشگیری و از میان بردن اختلافات و موقعیت‌ها و بیانیه ۱۹۹۱ پیرامون حقیقت‌یابی به همین موارد ارجاع داده‌اند. در نهایت، باید به یاد داشت که دولت‌های درگیر در یک منازعه باید همچنان در روابط دوجانبه خود وظایف و الزاماتشان در قالب منشور ملل متحد و نیز اصول بنیادین حقوق بین‌الملل را محترم بدارند.

اقدامات سازمان ملل متحد در مرحله اول متکی بر اصول منشور ملل متحد است که به امضاء و تصویب کشورهای عضو رسیده و از نظر ماهیت، یک معاهده بین‌المللی حقوقی به شمار می‌رود، که هدف سازمان ملل متحد در این معاهده، حفظ نظم و امنیت بین‌المللی تعریف شده است. نکته قابل توجه در بند یک از ماده اول منشور و در عرصه هدفهای سازمان ملل متحد جایگاه خاصی به موضوع حفظ صلح و امنیت جهانی داده شده و منشور به طور کلی به حفظ صلح و نبود جنگ و ایجاد دنیای مسالمت‌آمیز بر اساس ارزشهای متعالی انسانی می‌نگرد. اما متأسفانه در عمل شاهدیم که اقدامات سازمان ملل در برخی موارد در راستای اهداف قدرتهای بزرگ و کشورهایی است که از حق وتو برخوردارند. این مسأله نیز از نظر حقوقی و سیاسی با اهداف والایی که برای سازمان ملل متحد در منشور تعریف شده است مغایرت دارد.

ارکان اصلی سازمان ملل متحد در ارتباط با هم به گونه‌ای سازمان‌دهی شده‌اند که به موازات هم بوده و در تعارض کارکردی با هم قرار نگیرند. این ارکان براساس منشور ملل متحد، اهداف، کارکرد و وظایف خاص و تعریف شده خود را عمل می‌کنند. مجمع عمومی و شورای امنیت بر طبق وظایف منشوری در مواقعی که صلح و امنیت بین‌المللی به مخاطره بیفتد با توسل به روشهای سیاسی اختلافات بین‌المللی را حل و فصل می‌نمایند در حالیکه دیوان بین‌المللی دادگستری به عنوان یک رکن قضایی ملل متحد جهت برقراری صلح و امنیت بین‌المللی دائمی عمل می‌کند. دیوان در همه موارد مکلف هست اختلاف فی‌مابین را مطابق با قواعد حقوق بین‌الملل و قواعد حقوقی حل و فصل نماید، سیستم انتخابی قضات و عضویت کلیه کشورها دیوان را به یک مرجع قضایی جهانی مبدل ساخته به طوری که حتی کشورهایی که عضو سازمان ملل نیستند این حق را دارند که طرف دعوی واقع شوند، دیوان به عنوان رکن اصلی و قضایی سازمان ملل دو مسئولیت بر عهده دارد؛

اول اینکه در نقش یک مرجع قضایی بی‌طرف اختلافات بین‌المللی را به صورت مسالمت‌آمیز حل و فصل می‌نماید و دوم بر اساس اسناد و دکترین حقوقی هدف مهمتری را دنبال می‌کند که در ارتباط با حقوق بین‌الملل است. اما برخی از ملاحظات سیاسی در عملکرد دیوان باعث شده که دیوان در رویه قضایی خود تن به مصلحت‌گرایی بدهد به علاوه نبود قواعد حقوقی، توصیه‌ای بودن آرای مشورتی، نظر و تصمیم دیوان کم‌رنگ و بی‌اعتبار جلوه می‌کند. به عنوان مثال در قضیه آفریقای جنوبی و لاکربی رویکردی محافظه‌کارانه اتخاذ نمود.

پویایی تصمیمات دیوان و نقصان قواعد حقوق بین‌الملل دلالت بر آن دارد که دولت‌ها و جامعه بین‌المللی و سایر دادگاه‌های بین‌المللی به چنین منبعی نیاز واقعی دارند. دیوان نیز برای حفظ موقعیت خود به عنوان یک دادگاه جهانی باید از اعمال مضیق قواعد حقوقی عدول کند و آن را با مقتضیات و نیازهای جامعه بین‌المللی انطباق دهد.

دیوان در قضیه آفریقای جنوب غربی نشان داد در صورتی جایگاه خود را به عنوان رکن اصلی حقوق بین‌الملل حفظ می‌کند و ارتقاء می‌دهد که؛ صرفاً اعلام‌کننده قواعد حقوقی نباشد بلکه بر روح و غنای حقوق بین‌الملل با کنشگری قضایی خود بیفزاید. در این قضیه دیوان اثبات کرد، موضوعاتی که برای دولت‌ها منافع مادی یا فیزیکی محسوسی ندارد، در صورتی که مربوط به موضوعات حقوق بشری و بشردوستانه باشد می‌تواند برای دولت‌ها منفعت حقوقی داشته باشد، حقوق یک پدیده زنده است و مجموعه‌ای از قواعد غیرقابل تغییر و ایستا نیست. حقوق با توجه به واقعیات و اهداف اجتماعی که در حرکت است تغییر می‌کند و تکامل می‌یابد و در هر دوره تاریخی ضمن آنکه منعکس‌کننده نیازهای جمعی است، هدف آن نیز نیل به یک هدف اجتماعی است. روشن است که، روند توسعه اجتماعی یکی از منابع مهم برای تغییر حقوق است. حقوق یک مفهوم انتزاعی نیست بلکه ریشه در شرایط اجتماعی دارد، چنانچه در این قضیه ارتقاء و سعادت پیشرفت ساکنان تحت سرپرستی به عنوان رسالت مقدس تمدن انسانی یک توصیه اخلاقی یا انسان‌دوستانه نیست، بلکه ناشی از تحولات جامعه بین‌المللی است که عوامل جامعه‌شناسی در شروع نظام سرپرستی در آغاز ۱۹۱۹ باید در تفسیر این نظام در صدر اهمیت قرار گیرد.

در نتیجه در این قضیه تفکر محدودسازی قضایی محکوم به شکست شده است، به این دلیل که با حمایت از اصل حاکمیت دولت‌ها در مخالفت با دکترین ایجاد قاعده در مقابل تمامیت بشری می‌ایستند.

جامعه بین‌الملل نیز می‌داند که دیوان باید نقش مرکزی در توسعه حقوق بین‌الملل داشته باشد و با وجود آنکه وظیفه اصلی دیوان حل و فصل اختلاف است، به لحاظ ویژگی خاص جامعه بین‌المللی، می‌پذیرد که دیوان از طریق قاعده‌سازی در توسعه حقوق بین‌الملل مشارکت کند. چنانچه در رویه دولت‌ها، نه بریتانیا و نه هیچ کشور دیگری توانست به وجود حق ترسیم خط مبدأ مستقیم آنچنان که در دیوان در قضیه شیلالت به آن حکم کرده بود، اعتراض کند و تصمیماتش فراتر از اراده دولت‌هاست. دیوان از یک طرف ملزم به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی است و از طرف دیگر در توسعه حقوق بین‌الملل مشارکت داشته و دارد، در نتیجه سیاست دیوان، حل و فصل اختلاف و توسعه حقوق بین‌الملل به صورت توأمان است. لذا در حل اختلافات، قواعد حقوقی را به صورت مکانیکی اعمال نمی‌کند، بلکه با اعمال واقعی حقوق در جامعه، در شکل‌گیری

تدریجی قاعده محض حقوقی مؤثر است. در جامعه بین‌المللی مشکلات قانون‌سازی و تدوین حقوق بین‌الملل بیشتر است، بنابراین مشارکت دیوان در شکل‌گیری قواعد حقوق بین‌الملل دلالت بر آن دارد که دیوان راهنمای حقوقی برای جامعه بین‌المللی در چهارچوب سازمان ملل و خارج از آن است.

همچنین پدیده استعمار زدایی و حضور بیشتر کشورهای جهان سوم برای انتخاب قضات در مجمع عمومی و شورای امنیت باعث شده که دیوان از دیدگاه سنتی خود فاصله گرفته و نظراتش را تعدیل نماید، چنانچه در قضیه نامیبیا بر تردیدهای خود غلبه کرد و نقش جدیدی در تصمیم‌سازی بین‌المللی ایفاء نمود.



فهرست منابع

کتاب و مقالات فارسی

- ۱) احمدی، کورش، تجدید ساختار شورای امنیت در بن بست، اصلاحات در سازمان ملل متحد و راهبرد ایران، چاپ دوم تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۵.
- ۲) احمدی، کورش، شورای امنیت و مسأله تجدید ساختار آن، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۶.
- ۳) امیرارجمند، اردشیر: گزارشی از رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه لاکربی: ایرادات مقدماتی. در: مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی ج.ا.ا، سال ۱۳۷۷، شماره ۲۲.
- ۴) الهویی، حمید، رویکرد انسانی در آرای دیوان بین‌المللی دادگستری، نشر دادگستر، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۹.
- ۵) آقایی، سید داود، قضیه لاکربی و اختیارات شورای امنیت، فصلنامه راهبرد، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۷۵.
- ۶) پیشین، حقوق بین‌الملل عمومی، جلد دوم، نشر میزان، ۱۳۸۲.
- ۷) میرعباسی، سیدباقر، دیوان بین‌المللی دادگستری، مسائل روز چکیده آراء واسناد، چاپ دوم، جنگل، ۱۳۸۹.

منابع انگلیسی

- 1) Bruno Simma, Erasmus Khan, Nolte, Georg, Paulus, Andreas, The Charter of the United Nations, Volume II, Oxford University Press, 2012.
 - 2) Fitzmaurice, G, The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1986.
- Pajuhesh.irc.ir/Product/book/show.tex/id/772/bookkeyword//occasion//index/1/indexId/117248; 1:51 AM