

مبانی اساسی منشور سازمان ملل متحد

در مورد ایجاد و حفظ صلح^(۱)

ترجمه: دکتر سید فضل الله موسوی

چکیده

هدف اصلی سازمان ملل متحد حفظ صلح و امنیت بین المللی است. صلحی که منظور نظر سازمان ملل می باشد صلح بین المللی است نه داخلی مگر در موارد اتفافی و در جهت اجراء اعمال صلح بین المللی، خصوصاً صلحی که «مطابق با اصول عدالت و حقوق بین الملل باشد».

در منشور ملل متحد چندین روش پیش بینی گردیده تا هنگامیکه به نظر می رسد صلح و امنیت در خطر باشد اقدام لازم انجام شود. ممکن است شورای امنیت اطراف دعوارا به حل و فصل

۱ - این مقاله توسط سرکار خانم الهام امین زاده نگارش یافته است. ایشان هم اکنون مشغول تحصیل در مقطع دکترای حقوق بین الملل در دانشگاه کلاسگو انگستان می باشند و آخرین مراحل دوره خود را طی می کنند موضوع اصلی پایان نامه ایشان در مورد همین مطلبی است که در پیش رو دارید هر چند مقاله حاضر از لحاظ تحقیقی نیاز به کار بیشتری دارد همان گونه که نویسنده نیز در آخر به آن اشاره می نماید اما به جهت طرح و معرفی اجمالی موضوع بسیار خوب و متناسب می باشد. عنوان مقاله به زبان اصلی

" The Constitutional Basis of the United Nations Charter on Peace-keeping and peacemaking"

می باشد که نویسنده محترمه آنرا از طریق وزارت فرهنگ و آموزش عالی برای اینجانب عنوان مشاور علمی دانشجویان خارج از کشور در رشته علوم انسانی ارسال داشته اند و به جهت اهمیت موضوع مصلحت دیدم که ترجمه و در اختیار علاقه مندان و خوانندگان عزیز قرار گیرد.

اختلافات خود فراخواند و نیز در مورد هر اختلاف یا موقعیتی که ادامه آن ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد تحقیق و بررسی نماید. مجمع عمومی سازمان ملل ممکن است هر مساله مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را مورد بحث و گفتگو قرار دهد اما اگر نیاز به اقدامی بود باید موضوع را به شورای امنیت ارجاع دهد. علاوه بر این دو نهاد اصلی سازمان ملل، یک وظیفه و کار سیاسی برای دبیرکل در منشور سازمان ملل تعیین گردیده است. دبیرکل سازمان حق دارد توجه شورای امنیت را نسبت به هر موضوعی که به نظرش می‌رسد عاملی در جهت تهدید نسبت به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باشد، جلب نماید. وی ممکن است همچنین به اقدام و هدایت انجام عملیات حقیقت‌یابی، ایجاد مساعی جمیله از طریق میانجیگری و مصالحه دست زند. آژانس‌ها و ترتیبات منطقه‌ای نیز می‌توانند در ارتباط با موضوعات صلح و امنیت بین‌المللی اقداماتی را انجام دهند.

اگر طرفهای یک اختلاف برای حل آن در استفاده از راههای صلح جویانه و مسالمت‌آمیز با شکست مواجهه شوند، شورای امنیت می‌تواند به انجام اقدامات اجرایی که شامل اقدامات نظامی و غیرنظامی است در جهت جلوگیری و قطع تهدید نسبت به صلح و نیز برای توقف اقدامات تجاوزگرانه و دیگر نقض صلح‌ها اقدام نماید. نیروی نظامی که برای چنین اقداماتی در خدمت شورای امنیت قرار می‌گیرند مستقل و جدای از نیروهای نظامی اعضای سازمان ملل نمی‌باشند. به مجمع عمومی و دبیرکل اجازه انجام اقدامات اجرائی در این مورد داده نشده است آژانس‌ها و ترتیبات منطقه‌ای نیز نمی‌توانند بدون جلب رضایت سازمان ملل به اقدامات اجرایی دست زنند.

اگرچه ارکان سازمان ملل اختیاراتی در جهت حفظ صلح و امنیت دارند اما هیچ شرایط و مقرراتی در منشور در مورد ایجاد و حفظ صلح وجود ندارد. مقاله حاضر در نظر دارد مبانی اساسی منشور را در مورد ایجاد و حفظ صلح با تکیه بر گفتگوها و مباحث طراحان منشور در کنفرانسهای «دامبارتون اوکس»^(۲) و «سان فرانسیسکو»^(۳) مورد بررسی قرار دهد. چند اصلاحیه در کنفرانس سان فرانسیسکو به وسیله هیات‌های نمایندگی در جهت ارتقاء و رشد چارچوب منشور پیشنهاد گردید ولی مخالفت از سوی دولتهای حامی و بنیانگذار از وقوع چنین ارتقایی جلوگیری نمود. به هر رو به نظر نویسنده

اگر چنین پیشنهادهایی به تصویب رسیده بود، سازمان ملل در عملکرد خود در ارتباط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بسیار موفق‌تر بود.

مقدمه

هدف اصلی سازمان ملل آنگونه که در منشور بیان گردیده است حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است.^(۴)

در این مقاله قصد بر این است که مبانی اساسی منشور در زمینه ایجاد و حفظ صلح مورد بررسی قرار گیرد. چنین کاری در بادی امر؛ رجوع و تکیه بر جامعه ملل و مروری بر مذاکرات (منشور اتلانتیک) از سال ۱۹۴۱ تا امضای منشور در سان فرانسیسکو در سال ۱۹۴۵ طلب می‌کند. در این همچنین چهارچوب حقوقی موجود در منشور در ارتباط با صلح نیز مورد تجزیه و تحلیل و تبیین بیشتر قرار خواهد گرفت.

در خلال جنگ جهانی دوم، بسیاری از دولتها در فکر می‌کردند که یک سازمان جهانی نوین برای جلوگیری از جنگ و برقراری صلح ضروری می‌باشد. لذا ملاحظه می‌شود در منشور اتلانتیک (۱۴ اوت ۱۹۴۱) به ایجاد یک «نظام دائمی و گسترده امنیت عمومی» که «بتواند به تمامی ملتها توانایی زیستن با امنیت را در محدوده مرزهایشان بدهد» اشاره می‌کند.^(۵)

به نظر ضروری می‌رسید سازمانی که موثرتر از جامعه ملل باشد باید ایجاد گردد. به هر حال برخی از نویسندگان معتقد بودند که «در واقع اسناد جامعه ملل حتی در زمینه موضوعات جنگ و صلح در مجموع نسبتاً بد نبودند»^(۶) زیرا چندین موضوع مورد اختلاف بین دولتها در زمینه قلمرو و مرز را حل و فصل نمود.

هدف ابتدایی جامعه ملل همان گونه که در میثاق آن منعکس شده بود حفظ صلح و امنیت

4- Article 1 of the United Nations.

5- Photographic reproduction of the text given in U.S.A. Department of state, cooperative war Effort; Executive Agreement Series 236, Publication 1732 (1942) p.4.

6- E.Luard, A History of the united Nations, vol.1 (London, 1984), p.3.

بین المللی بر مبنای حقوق و عدالت بود.^(۷) برای نیل به این هدف اعضاء جامعه ملل موافقت نمودند که اختلافات خود را از طریق آئین های مسالمت آمیز حل و فصل در نزد و جامعه ملل مطرح نمایند.^(۸) اعضاء متعهد می گردند که در صورت نقض میثاق به جنگ متوسل نشوند.^(۹) در صورتیکه یکی از اعضاء به جنگ متوسل شود خود به خود فرض بر این قرار می گیرد که وی جنگی را بر علیه تمامی اعضاء جامعه ملل آغاز کرده است و اعضاء دیگر مکلفند کلیه روابط تجاری و مالی با آن دولت را قطع نمایند.^(۱۰) شورای جامعه ملل این وظیفه [اختیار] را داشت که استفاده از زور را جهت حفاظت و حمایت از میثاق جامعه ملل را توصیه نماید.^(۱۱) به موجب میثاق هم اعضاء و هم شورا مسئول حفظ و ایجاد صلح بودند. جامعه ملل هیچ نقش اجباری جهت حفظ صلح و امنیت نداشت. اما اعضاء جامعه ملل تکالیف قانونی خاصی را متعهد می گردیدند که اگر آنها را رعایت می کردند و به مورد اجرا می گذاشتند بدون شک از جنگ بزرگ دیگر [جنگ جهانی دوم] جلوگیری می کردند.^(۱۲)

در هر صورت جامعه ملل در جلوگیری از بروز جنگ جهانی دوم با شکست روبرو گردید و این شکست اساساً بدین علت بود که موضوع و مفهوم «امنیت جمعی» از خواسته های کشورهای کشورها که از چیزی تحت عنوان منافع ملی شان حمایت می کردند بسیار ضعیف تر و کم اهمیت تر بود.^(۱۳) در واقع در زمان ایجاد جامعه ملل، ایالات متحده آمریکا از الحاق به آن امتناع ورزید، زیرا معتقد بود که امنیت جمعی کاملاً منافع وی را تامین نمی نماید.^(۱۴) این تفکر کلی وجود دارد که یکی از علل شکست جامعه ملل عدم مشارکت برخی از قدرتهای بزرگ بوده است. اگر سازمان ملل با موفقیت هایی روبرو گردیده است به خاطر این است که در آن برای قدرتهای بزرگ منزلت هایی برتر در نظر گرفته شده است.^(۱۵)

7- Preamble of the Covenant.

8- Article 12(1) of the covenant

9- The preamble and Article 10 of the covenant.

10- Article 16(1) of the Covenant.

11- Article 16 (2) of the covenant.

12- George A.Finch, "International face in the United Nations Organization", (1945-48) proceedings of the washington Meeting American Society of International law, p.30.

13- N.D.white, the United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, (Manchester, 1990). p.3.

14- Id.

15- Luard, op.cit. pp. 13,19

اهداف طراحان

«طرح چهار قدرت» که توسط مقامات ایالات متحده آمریکا در اوت ۱۹۴۲ ایجاد و مطرح گردید نظامی را مورد توصیف و تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد که در آن مسئولیت اولیه و ابتدائی برای برقراری حفظ صلح پس از جنگ جهانی دوم برعهده ایالات متحده آمریکا، اتحاد جماهیر شوروی سابق، انگلستان و چین می‌باشد.^(۱۶) این مرکزیت و مدیریت قدرتهای بزرگ به رسمیت شناختن یک واقعیتی را ارائه می‌دهد که بدون حمایت آنها یا حتی کمترین مخالفت با خواستههای آنها امکان عملکرد هرگونه نظام امنیتی جدید وجود نخواهد داشت.^(۱۷) وحدت آنها کلید برقراری نظم پس از جنگ و همکاری آنها پایه هرگونه اقدامات جمعی خواهد بود.^(۱۸)

در بند ۴ «بیانیه مشترک چهار دولت درباره امنیت عمومی» (۱۳ اکتبر ۱۹۴۳ - مسکو) ضرورت ایجاد یک سازمان بین‌المللی عمومی بر مبنای اصل حاکمیت برابر کلیه دولت صلح دوست برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به رسمیت شناخته شد.^(۱۹) متعاقباً سه دولت بزرگ، به استثنای چین که غایب بود، در اول دسامبر ۱۹۴۳ در تهران اعلام نمودند که مسئولیتی عالی‌ه برای ایجاد صلحی که مبتنی بر حاکمیت حسن نیت توده‌های عظیم مردم جهان باشد و بلا، ترور و وحشت جنگ را برای همه نسلها از بین ببرد برعهده آنها و دولت‌های دیگر خواهد بود.^(۲۰)

این تلاشها نشانگر آرزوهای زیادی برای نیل به صلح و حفظ امنیت از طریق یک سازمان بین‌المللی است. در آغاز سال ۱۹۴۵ قدرتهای بزرگ مذکور، همان‌گونه که در مسکو توافق نمودند، شروع به «تنظیم و ترسیم سندی جامع؛ جزئیات بیشتر» در مورد یک سازمان برای پس از جنگ نمودند. نماینده انگلستان معتقد بود که ایالات متحده آمریکا باید در این مرحله دست به اقدام زند. اتحاد شوروی اعتراضی ننمود و سرانجام ایالات متحده شروع به اقدام نمود.^(۲۱)

16- Id.

17- Mark W.Zacher, International Conflicts and Collective Security, 1946-77, (Praeger publishers, USA, 1979), P.31

18- Id.

19- The text is given in US. Deartment of state, Toward the peace Documents, publication 2298 (1945), p.6.

20- Department of state Bulletin, IX.p 409.

21- Luard, op.cit, p.24.

پیشنهاد آمریکا

در خلال جنگ جهانی دوم مقامات آمریکایی شروع به ایجاد طرحی برای دوره پس از جنگ نمودند. آنان تشخیص داده بودند که در پایان جنگ قدرت نظامی جهانی ابتدائاً در دست رهبران فاتح متمرکز خواهد شد و بنابراین باید راههایی برای جلوگیری از اینکه دول متخاصم به جنگ دیگری دست یازند پیدا کرد.^(۲۲)

از سوی دیگر آمریکایی‌ها تشخیص داده بودند که سازمان [جهانی] جدید باید در ارتباط با موضوع صلح با جامعه ملل متفاوت باشد و اگر این سازمان بخواهد با موفقیت روبرو گردد بایستی از شکست جامعه ملل درس گرفته و آن درسها را مورد ملاحظه قرار دهد.

فرض عمده و اصلی برای حفظ صلح بین‌المللی این بود که تلاش‌های مشترک دول بزرگ باید ضرورتاً برداشتن کنترل نظامی جهان استوار باشد. آمریکایی‌ها پیشنهاد کردند که مسئولیت اولیه برای حفظ صلح و امنیت باید به شورای امنیت داده شود که از این لحاظ یک نقش ولایت برای انجام اقدامات نظامی خواهد داشت. کلیه اعضاء دائمی شورای امنیت باید برای بکارگیری اقدامات نظامی توافق داشته باشند مگر اینکه عدم توافق آنها اتخاذ تصمیمات جمعی را غیرممکن سازد.

یکی از دلایل منصوره شکست جامعه ملل این بود که این جامعه هیچ ساختار موثر برای اجرای صلح نداشت. میثاق جامعه ملل بر آئین رسیدگی حل و فصل اختلافات صلح جویانه تاکید می‌ورزیدند آمریکا نیز در طرح خود در مورد ایجاد سازمانی جدید، از ساختار امنیت جهانی بر مبنای همان شکل کلی سازمانی نظیر جامعه ملل پشتیبانی می‌نمود اما اعطاء قدرتی بیشتر جهت حفظ صلح در نظر گرفت.^(۲۳)

سرانجام در سال ۱۹۴۲ وزارت امور خارجه انگلیس تحت عنوان «طرح قدرتهای چهارگانه» پیشنهاد نمود که یک سازمان می‌بایستی پس از جنگ که نشأت‌گیرنده از سوی شورایی مرکب از انگلستان ایالات متحده آمریکا، اتحاد جماهیر شوروی و چین باشد تشکیل گردد.^(۲۴) بنابراین

22- R.B. Russell, The United Nations and United states security policy, (Washington, D.C., 1968), p.51.

23- G.Kirk, "The Enforcement of Security", (1945-46). 55 YaleJ., P.206.

24- Churchill, "The Hinge of Fate", p.561, in Russell and Muther, op. cit, p. 103.

موقعیت ممتاز و برجسته قدرتهای فاتح بخشی از طرحی که برای حفظ صلح از طریق سازمانی جدید است می‌گردد.

مذاکرات دامبارتون اوکس

در کنفرانس دامبارتون اوکس در ۲۱ اوت، مذاکرات بین ایالات متحده آمریکا، انگلستان چین و اتحاد شوروی در مورد پیشنهاد آمریکا آغاز گردید. در جریان این مذاکرات این مطلب مورد تأیید و موافقت قرار گرفت که سازمان پیشنهادی نباید فعالیت‌هایش منحصرأ محدود به حفظ صلح و امنیت باشد.^(۲۵)

همچنین نقش قدرتهای بزرگ و کوچک در سازمان مورد نظر مورد بحث قرار گرفت هر چهار دولت در راستای اینکه آنها خود باید از امتیاز عضویت دائم در شورای امنیت بهره‌مند باشند موافق بوده و مشکلی نداشتند.^(۲۶) این موفقیت ویژه از این جهت موثر بود که هر یک از این دولت‌ها حق و تو در مورد تصمیمات شورا را داشته باشند، همان گونه که بعداً در کنفرانس یالتا به چنین توافقی نایل آمدند.

برخی صاحب نظران معتقدند که پیشنهادات ارائه شده در کنفرانس دامبارتون که در واقع نظرات حکومت‌های ایالات متحده، انگلستان اتحاد شوروی و چین را ارائه می‌داد به مقدار کافی منافع و سهم ممکنه ملتهای کوچک را مورد نظر قرار نداده است و در جهت نهادینه کردن موقعیت قدرتهای چهارگانه غالب بیش از حد افراط شده است.^(۲۷)

پیش نویس اساسنامه سازمان بین‌المللی جدید توسط قدرتهای بزرگ تهیه گردید و در اختیار سایر کشورها قرار گرفت تا ضمن بحث آنرا مورد تصویب قرار دهند.^(۲۸) چند مشکل بود که لاینحل باقی ماند و پیش نویس تنها یک پیشنهاد اولیه بود که نیاز به اصلاح داشت.

25- L.M. Goodrich, *The United Nations*, (London, 1960), p.23. Goodrich has written, it had been the original Soviet position that the organization should be exclusively devoted to that task.

26- Luard, *op.cit.*, p.29

27- Goodrich, *op. cit.*, p.107

28- Documents of the United Nations conference on International Organization, (hereinafter referred to as UNCIO), vol.3.

کنفرانس سان فرانسیسکو

کنفرانس سان فرانسیسکو در ۲۵ آوریل ۱۹۴۵ با شرکت نمایندگان دولتهای برگزارکننده و دعوت شونده تشکیل شد. دعوت نامه شامل این پیشنهاد بود که کنفرانس پیشنهادات مطروحه در کنفرانس دامبارتون اوکس را به عنوان مبنای منشور پیشنهادی مورد ملاحظه قرار خواهد داد. این کنفرانس به کمیسیون‌ها و کمیته‌هایی تقسیم گردید که در آن^(۲۹) هر کشوری پیشنهادهایی را جهت تهیه منشوری که کشورها را ملزم به جلوگیری از جنگ و ایجاد زمینه‌هایی برای پیشرفت و رشد اجتماعی و اقتصادی باشد، ارائه داد.

در قسمت بعدی چارچوب حقوقی منشور در ارتباط با ایجاد حفظ صلح مورد بحث قرار خواهد گرفت.

چارچوب حقوقی مقررات صلح در منشور

امیال و خواسته‌های عمده شرکت‌کنندگان در کنفرانس سان فرانسیسکو در مورد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در مقدمه منشور سازمان ملل و نیز اهداف و اصول اساسی که در ماده ۱ بیان گردیده منعکس است. منشور (در بند ۱ ماده ۱) [دولتها را] به اقدامات جمعی موثر و بکارگیری طرق صلح آمیز برای جلوگیری و رفع تهدید نسبت به صلح، توقف اعمال تجاوزگرانه و دیگر اقسام نقض صلح برای حل و فصل اختلافات بین‌المللی فرامی‌خواند. در مواد ۴۱ و ۴۲ منشور اقدامات جمعی مشخص شده است.

در مورد شرایط و مقررات مربوط به صلح در منشور، برخی نظرات موجود است که در کنفرانس سان فرانسیسکو مورد بحث و گفتگو قرار گرفت و لازم است در اینجا توضیح داده شود. این نظرات مربوط به مفاهیم «صلح، امنیت و عدالت» در ماده ۱ و «صلح داخلی و بین‌المللی» در ارتباط با بند ۷ ماده ۲ می‌باشد. چگونگی رسیدن به حفظ صلح و امنیت از طریق مقررات منشور بعداً با ارجاع به این بحثها مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت.

صلح، امنیت و عدالت

مقدمه میثاق ملل چنین مقرر کرده بود که صلح و امنیت باید «از طریق تاسیس متقن مفاهیم حقوق بین‌الملل به عنوان مقررات واقعی رفتاری در میان دولت‌ها و حفظ و تشدید مبانی عدالت و احترام دقیق به تعهدات قراردادی و رفتار دولت‌ها با یکدیگر» اعمال گردد.

در [کمیته (۲) از کمیسیون اول] کنفرانس سان فرانسیسکو پیشنهادهایی در مورد اضافه نمودن عبارتی در ماده ۱ نظیر «مطابقت با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» بعد از عبارت «صلح و امنیت» وجود داشت، زیرا هیات‌های نمایندگی نگران خطر تکرار به اصطلاح «سیاست آرام‌سازی و تسکین» بودند، بدین معنی که دول ضعیف‌تر نباید تحت نام صلح مجبور به انجام اقداماتی به نفع دولت قوی‌تر گردند.^(۳۰)

سرانجام عبارت «مطابقت با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» در آخر بند مذکور اضافه گردید.

صلح داخلی و بین‌المللی

آنگونه که در بند ۱ ماده ۱ بیان می‌گردد آن صلحی که باید حفظ و تثبیت شود صلح «بین‌المللی» است نه صلح «داخلی». گودریچ این‌طور نوشته است که صلح مورد نظر در موارد استثنایی که جنبه بین‌المللی پیدا می‌کند، صلح داخلی یا مداخله در یک جنگ داخلی را نیز می‌تواند در برگیرد.^(۳۱) بند ۷ ماده ۲ مقرر می‌دارد که «در این منشور به سازمان ملل اجازه هیچ‌گونه مداخله در اموریکه ضرورتاً در محدوده صلاحیت داخلی یک دولت است را نمی‌دهد» ... «اما به هر حال این اصل لطمه‌ای به اعمال اقدامات اجرایی که به موجب فصل هفتم مقرر گردیده است نخواهد زد».

به موجب فصل هفتم منشور، تشخیص و تعیین وجود تهدید نسبت به صلح، نقض صلح یا عمل تجاوزگرانه و انجام اقدامات اجرایی لازم برای ایجاد و حفظ صلح با شورای امنیت است. اقداماتی که توسط شورای امنیت صورت می‌گیرند نباید با اصل عدم مداخله مغایرت داشته باشد. تنها دلیل مداخله شورای امنیت در امور کشورها بایستی نقض آشکار مقررات حقوقی بین‌المللی که تهدیدی نسبت به صلح را تشکیل می‌دهد، باشد.

در نتیجه تنها مبنای موجود برای مداخله شورای امنیت در امور داخلی یک کشور نقض آشکار مقررات حقوقی بین‌المللی است که موجب ایجاد تهدیدی نسبت به صلح بین‌المللی باشد.

حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات

منشور ملل متحد در بردارنده تکلیفی برای اعضاء مقرر می‌دارد، که اختلافات خود را که «ادامه آنها» احتمالاً منجر به خطر افتادن حفظ صلح و امنیت می‌گردد از طریق مسالمت‌آمیز حل و فصل نمایند.^(۳۲) بند ۱ ماده ۳۳ به تعدادی از روشهای حل و فصل نظیر مذاکره، میانجیگری، داوری و توسل به ترتیبات منطقه‌ای اشاره می‌نماید. بند ۱ ماده ۱ و بند ۳ ماده ۲ نیز در بردارنده اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز و آرام اختلافات می‌باشد. این موضوعات در قسمتهای آتی که نقش ارکان بین‌المللی مربوط را توضیح می‌دهد مورد بحث قرار خواهد گرفت.

شورای امنیت

نقش شورای امنیت در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات اجباری و تحکمی نیست. اگر چه بند ۲ ماده ۳۳ بیان می‌دارد که شورای امنیت باید در جائیکه به نظرش ضروری می‌رسد، طرفهای اختلاف را برای حل و فصل آن فراخواند اما به نظر نمی‌رسد عبارت مذکور دلالت بر تعهد الزامی شورا مبنی بر اعمال مقررات بند ۱ ماده ۳۳ باشد. به موجب ماده ۳۳، نقش شورا نظارت بر تعهد دولتها برای حل و فصل اختلافات به صورت [مسالمت‌آمیز] می‌باشد.^(۳۴)

شورای امنیت ممکن است در موردی که «هر اختلاف یا وضعیتی که ممکن است منجر به تنش بین‌المللی یا موجب بروز یک اختلاف گردد. به منظور تشخیص این مطلب که آیا ادامه این اختلاف یا وضعیت احتمالاً حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر می‌اندازد» تحقیق و بررسی نماید.^(۳۴) اما «به موجب منشور شورا چنین اختیاری را ندارد که در ارتباط با روش‌ها و حد و حدود چگونگی شرایط حل و فصل که قانوناً اعضاء را ملزم کند اتخاذ تصمیم نماید. این چنین قدرتی به دیوان

32- Article 32(1) of the charter.

33- White, op.cit., p. 62.

34- Article 34.

بین‌المللی دادگستری داده شده است».^(۳۵)

مجمع عمومی

برطبق منشور ملل متحد، هرگونه اختلاف یا وضعیتی را ممکن است در نزد هر یک از ارکان شورای امنیت یا مجمع عمومی طرح نمود.^(۳۶) مجمع عمومی ممکن است هر مساله‌ای را در ارتباط، صلح و امنیت بین‌المللی مورد بحث و بررسی قرار دهد، اما اگر چنانچه نیاز به اقدام عملی بود باید موضوع را به شورای امنیت ارجاع دهد.^(۳۷) علاوه بر این، هنگامی که شورای امنیت براساس تکالیفی که به موجب منشور برعهده دارد، در حال رسیدگی به اختلاف یا وضعیتی هست، مجمع عمومی مبادرت به هیچ‌گونه توصیه‌ای نخواهد نمود. «گودریچ» و «مامبورو» معتقدند که برای مجمع جامعه ملل چنین محدودیتی وجود نداشت.^(۳۸)

دبیرکل

علاوه به دورکن اصلی مذکور سازمان ملل، یک نقش سیاسی برای دبیرکل در منشور ملل متحد در نظر گرفته شده است. دبیرکل این حق را دارد که در هر موردی که به نظر وی ممکن است تهدیدی نسبت به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی وجود داشته باشد، توجه شورای امنیت را نسبت به آن جلب نماید.^(۳۹) «این اختیار شامل سه عنصر حق، مسئولیت و تصمیم‌گیری می‌باشد».^(۴۰)

هرچند که در منشور، اختیارات دبیرکل به طور وسیع مطرح شده است ولی آنها کلی بوده و در جزئیات وارد نشده است. این مساله بستگی به ابتکارات و سیاستهای وی در استفاده از اختیاراتش در حل و فصل اختلافات دارد. به هر حال نقش دبیرکل برای انجام اقدامی مستقل مهم است. نقش بالقوه دبیرکل «تنها بر مبنای اقدامات متقابل ارکان اصلی دیگر سازمان» خصوصاً شورای امنیت و

35- Goodrich, op.cit., p.198.

36- Article 35 (1).

37- Articles 11 and 12.

38- Goodrich and Hambro, op.cit., p. 248

39- Article 99.

40- Javier perez de cuellar, " The Role of the UN Secretry - General" , in: A.Roberts and B.Kingsbury leds.), United Nations Divided world, (Claredon Press, Oxford, 1993), P.129.

مجمع عمومی و تحت شرایط حمایت کامل دولتها، می‌تواند به طور موثر اعمال گردد».^(۴۱)

ترتیبات منطقه‌ای

آژانس‌ها و ترتیبات منطقه‌ای می‌توانند به انجام موضوعاتی که مرتبط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است بپردازند. منشور براین امر تکیه دارد که اعضای سازمان ملل که عضو چنین ترتیباتی هستند باید قبل از ارجاع اختلافات منطقه‌ای به شورای امنیت، این آژانس‌ها و ترتیبات منطقه‌ای بایستی تلاش لازم را جهت نیل به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بعمل آورند.^(۴۲) اگر یکی از طرفهای مختلف منطقه‌ای مشتاق به ارجاع دعوی مورد نظر به سازمان ملل باشد، شورای امنیت موضوع را در دستور کار خود قرار می‌دهد. به هر حال چنانچه آن اختلاف هنوز صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر نینداخته باشد، شورا ممکن است به موجب ماده ۵۲ منشور تصمیم بگیرد که آنرا به محکمه منطقه‌ای ارجاع دهد، اما موضوع را در دستور کار خویش حفظ خواهد کرد تا در صورتیکه تلاشهای منطقه‌ای با شکست روبرو گردد آنرا به جریان اندازد.^(۴۳)

انجام اقدامات اجرایی در ارتباط با صلح

مهمترین ابتکار منشور سازمان ملل در ارتباط با صلح و امنیت بین‌المللی مقررات مربوط به انجام اقدامات اجرایی است که در فصل هفتم آمده است. این اقدامات شامل اعمال مسلحانه و غیرمسلحانه می‌باشد. در بند ۱ ماده ۱ «برای جلوگیری و رفع تهدیدات نسبت به صلح و برای توقف اعمال تجاوزگرانه و دیگر موارد نقض صلح» اقدامات جمعی موثر «به طور کلی پیش‌بینی شده است. اقدامات جمعی تنها از طریق شورای امنیت قابل اعمال خواهد بود. برای انجام چنین اقداماتی اختیاری به مجمع عمومی و دبیرکل اعطاء نگردیده است.

آژانس‌ها و ترتیبات منطقه‌ای نمی‌توانند بدون رضایت سازمان ملل که از طریق شورای امنیت

اعطاء می‌گردد دست به اقدامات اجرایی بزنند.^(۴۴) به هر حال، منشور حق دفاع جمعی مشروع را به رسمیت شناخته و مقرر نموده است که اقدامات اجرایی تازمانیکه شورای امنیت دست به اقدامات مقتضی بزند، ادامه خواهد یافت.^(۴۵) بنابراین وجود چنین مجوز توسط منشور با شورای امنیت بدین معنی نیست که سازمان ملل نظارت خویش را نسبت به اقدامات مذکوری که توسط ترتیبات منطقه ای صورت می‌پذیرد، از دست خواهد داد.

چنین اقداماتی که توسط آژانس‌ها یا ترتیبات منطقه ای بر مبنای اختیاراتشان صورت می‌پذیرد لازم است که مطابق با اصول مقرر در بند ۴ ماده ۲ باشد. اگر سازمان ملل تشخیص دهد که چنین اقداماتی موجب تهدید یا نقض صلح و امنیت بین‌المللی می‌شود «ممکن است مطابق آن اتخاذ تصمیم نماید و اقدام به عملی نماید که به نظر می‌رسد بر طبق اختیارات عمومی خود برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مناسب می‌باشد».^(۴۶)

تعیین وجود خطر نسبت به صلح

بر طبق ماده ۳۹، تنها شورای امنیت مجاز است که وجود تهدید نسبت به صلح، نقض صلح یا اقدامی تجاوزگرانه را تعیین نماید. [ضمانت اجرای] مفاد این ماده با ماده ۲۵ قوی تر گشته، بدین ترتیب که اعضای سازمان ملزم به قبول تصمیمات شورای هستند.

در واقع این مساله که آیا یک اقدام تجاوزگرانه وجود دارد یا نه، هنگامیکه موضوع امنیت جمعی مطرح است، رکنی عمده از سازمان ملل یعنی شورای امنیت تصمیم می‌گیرد، در حالیکه در مورد دفاع مشروع جمعی، تاووتیکه شورای امنیت دخالتی انجام ندهد، تصمیم‌گیری با دولت مربوطه است.^(۴۷)

به شورای امنیت این اختیار داده شده است تا ضمن اینکه وجود هرگونه «تهدید نسبت به صلح»

44- Article 35, para. 1.

45- Article 52.

46- J.W.Halderman, "Regional Enforcement Measures and the United Nations", (1963), 52, Geo. L.J., P.110.

47- K.P.saksena, The United Nations and Collective security, (D.K. publishing House, Delhi, 1974) P.4.

یا «اقدامی تجاوزگرانه» را تعیین می‌کند تصمیمات مقتضی جهت انجام اقدامات لازم در چنین مواردی را اتخاذ نماید (ماده ۳۹). با وجود این، عبارات مندرج در ماده ۳۹ بدون تعریف باقی مانده است و تعیین شورای امنیت باید بستگی به معنایی داشته باشد که ممکن است به آنها نسبت داده شود. در واقع این روشن نیست که چه تفاوت‌ها و روابطی بین عبارات «تهدید نسبت به صلح» مذکور ماده ۱، «تهدید با استفاده از زور» مذکور در بند ۴ ماده ۲ و «نقض صلح» و «اقدام تجاوزگرانه» مذکور در ماده ۳۹ وجود دارد. به هر رو به نظر می‌رسد که در دیدگاه طراحان منشور «اقدام تجاوزگرانه» غیر از نقض صلح باشد. به طور معقول و منطقی به هنگامیکه «استفاده از زور» یا «اقدام تجاوزگرانه» رخ می‌دهد «نقض صلح» به وقوع پیوسته است.

ابزارهای عملی اعمال فشار

همان گونه که پیشتر بیان گردید، قصد طراحان منشور سازمان ملل این بوده است که به شورای امنیت این اختیار داده شود تا برای حفظ صلح در جهان از طریق اعمال زور در سطح بین‌المللی وارد عمل شود. چنین نگرشی از یک احساس کلی ناشی می‌شود که شکست جامعه ملل در زمینه حفظ صلح ناشی از ضعف شیوها و ابزارهای عملی در اعمال فشار بوده است. هرچهار دولت بزرگ در دامبارتون اوکس طرفدار اصل اساسی ایجاد واحدهای نظامی متشکل از نیروهای مسلح کشورها بودند تا برای اهداف اجرایی [اعمال زور] در خدمت شورای امنیت باشند.^(۴۸)

مقررات مربوط به ایجاد صلح از طریق سازمان جدید [یعنی سازمان ملل] در مواد ۴۰، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۲۷ و بند ۵ ماده ۲ منشور مندرج است. منشور ملل متحد به شورا اجازه می‌دهد که اقدامات موقتی [تامین] در حدی که لازم به نظر می‌رسد، جهت تعیین اقدامات نظامی و غیرنظامی که ممکن است در یک مورد خاص ضروری باشد را مشخص نماید، تا اعضاء را به هنگام ضرورت برای اجرای چنین اقدامات و تهیه کمک‌های متقابل ملزم نماید.

دلیل بکارگیری چنین مقرراتی در مورد اقدامات جمعی، اعمال فشار کافی روی یک دولت تجاوزگر جهت رعایت و اجرای تعهدات بین‌المللی اش بود. اگر حل مسالمت‌آمیز اختلافات و

اقدامات موقتی و تامینی اعمال شده توسط شورا برای اخطار به طرفهای مربوطه با شکست مواجه گردید، پس از تشخیص وجود تهدید علیه صلح، شورای امنیت اشکال گوناگون اقدامهایی را که در مواد ۴۱ و ۴۲ مقرر گردیده است را اعمال خواهد کرد.

اگر ثابت شد که اقدامات اجرایی غیرنظامی که در ماده ۴۱ مقرر گردیده کافی نیست، شورای امنیت ممکن است دست به اقدام نظامی بزند. به هر حال نیازی نیست که شورا تا حصول مشخص شدن قضیه صبر نماید.

نیروهای مسلحی که در خدمت شورا خواهد بود مجزا و مستقل از نیروهای مسلح اعضای سازمان نخواهد بود. این شرط مربوط به نیروهای مسلح ملی یکی از نکات پیشنهادی و مورد قبول در کنفرانس‌های «دامبار تون اوکس» و «سپس در «سان فرانسیسکو» بود.^(۴۹) همان‌گونه که در بند ۲ ماده ۱۷ منشور مقرر گردیده است هزینه عملیات موردنظر توسط اعضاء براساس آنچه مجمع عمومی معین می نماید تامین خواهد گردید.

موخره و نتیجه‌گیری

بعد از تلاش عقیم جامعه ملل برای حفظ صلح و امنیت، تمایل فراوانی جهت ایجاد یک سازمان جهانی با اختیارات موثر پدیدار شد. انتظار این بود که سازمان جدید به عنوان دومین و بهترین تلاش، مقررات مناسبی برای امنیت جمعی ایجاد نماید.

هدف عمده سازمان ملل متحد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. صلحی که باید حفظ گردد صلح بین‌المللی است نه داخلی (به جز در موارد اتفاقی و به جهت ارتباط با وضعیت بین‌المللی) و مهمتر اینکه صلحی باشد که «مطابق با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل باشد».

تکنیکهای تنبیهی نظامی و اقتصادی منشور جدید برای متوقف نمودن اختلافاتی که منجر به وخیم تر شدن اوضاع در جهت منازعات مسلحانه گردیده است، مهمترین تفاوتی است که با میثاق قبلی دارد. شورای امنیت به عنوان یک رکن مرکزی سازمان ملل برای ایجاد و حفظ صلح شناخته شده است. برای نیل به هدف عمده سازمان ملل که همانا حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است منافع

جمعی باید فراتر از منفعت ملی ملحوظ گردد.

نمایندگان شرکت کننده در کنفرانس سانفرانسیسکو تلاش‌های زیادی نمودند تا رای در مورد پذیرش اصلاحات پیشنهادی در راستای کمک به ایجاد و حفظ صلح پذیرفته شود. آنها در صدد بودند تا اختلاف بین شورای امنیت و مجمع عمومی را به حداقل برسانند و نظارت شورای امنیت را بر محاکم منطقه‌ای تغییر دهند. دولت‌ها در مورد شورای امنیت از جهت اینکه در راستای حفظ صلح ناتوان باشد به خاطر وجود حق «وتو» نگران بودند، و بنابراین در صدد یافتن راه حلی برای مواقعی بودند که «وتو» اعمال می‌گردد. به هر حال، پیشنهاد اصلی که در کنفرانس «دامبارتون اوکس» مطرح گردیده بود بدون تغییرات اساسی پذیرفته شد.

در منشور سازمان ملل برای ایجاد حفظ صلح و امنیت به هنگامی که در معرض خطر قرار گرفته باشد چندین روش پیش بینی شده است. شورای امنیت ممکن است طرف‌های منازعه را به حل اختلافات خود فراخواند و در مورد هر اختلاف یا وضعیتی که ادامه آن احتمالاً به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی را به همراه دارد تحقیق و تفحص نماید. مجمع عمومی ممکن است هر موضوعی را در ارتباط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مورد بحث قرار دهد اما به هنگامی که نیاز به اقدامی باشد، مجمع باید آن موضوع را به شورای امنیت ارجاع دهد. علاوه بر این دو رکن اصلی سازمان، برای دبیرکل یک وظیفه سیاسی وجود دارد. که در منشور مندرج است دبیرکل این حق را دارد که توجه شورای امنیت را نسبت به هر موضوعی که به نظر وی ممکن است تهدیدی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باشد جلب نماید. دبیرکل [همچنین] ممکن است شروع به اقدام و رهبری عملیات حقیقت‌یابی نماید و مساعی جمیله‌ای را از طریق سازش و میانجیگری اعمال نماید. آژانس‌ها و ترتیبات منطقه‌ای نیز می‌توانند به مسائل مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی بپردازند.

اگر طرف‌های اختلاف برای حل مسائل خود در اعمال طرق مسالمت‌آمیز مواجه به شکست‌گردند شورای امنیت دست به اقدامات اجرایی که شامل اقدامات نظامی و غیرنظامی است خواهد زد تا نسبت به جلوگیری یا رفع تهدیدات نسبت به صلح، توقف اعمال تجاوزگرانه و دیگر موارد نقض صلح اقدام نمایند. نیروهای مسلحی که برای چنین اقداماتی در خدمت شورای امنیت قرار می‌گیرند جدا و مستقل از نیروهای مسلح کشورهای عضو نیستند. به مجمع عمومی و دبیرکل اختیاری برای انجام