

دکتر یوسف مولایی*

قدرت اجرایی قطعنامه‌های شورای امنیت (جنگ عراق و کویت)

مقدمه

تصویب قطعنامه‌ها، الزاماً به معنای اجرای آنها نیست. از این رو سؤال عمده‌ای که در خصوص تصویب قطعنامه‌های شورای امنیت و سازمان ملل مطرح می‌شود، این است که تحت چه شرایطی دولتها موظف و مکلف به اجرای این قطعنامه‌ها هستند. در این مورد، دو حالت مختلف را می‌باید از هم تفکیک کرد؛ ابتدا می‌بایستی قابلیت اجرایی قطعنامه‌ها توسط اعضای سازمان ملل مورد بررسی قرار گیرد و در وهله دوم، باید قدرت الزام آور قطعنامه‌ها را برای دولتهای غیر عضو مورد بحث قرار داد. از سوی دیگر، باید توجه ویژه‌ای به اقتدار قطعنامه‌ها در قبال سازمانهایی مثل جامعه مشترک اروپا که جایگاه ویژه‌ای در صحنه بین‌الملل به خود اختصاص داده است، مبذول گردد. از آنجایی که اشخاص حقوق خصوصی؛ چه شرکتهای و چه اشخاص حقیقی امروزه

نقش فعالی در صحنه اقتصاد جهانی بر عهده دارند، قدرت الزام آور قطعنامه‌ها در قبال اشخاص نیز می‌بایستی مورد بررسی قرار گیرد. در این مقاله، فقط اقتدار قطعنامه‌ها نسبت به دول عضو و غیر عضو مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بخش اول: قدرت الزام آور قطعنامه‌ها برای اعضای سازمان ملل

در یک نظام بین‌المللی که در آن رضایت دولتها نقش عمده‌ای را در ایجاد تعهدات بین‌المللی ایفا می‌کند، آیا با وجود ماده ۲۵ منشور ملل متحد، می‌توان این سؤال را مطرح کرد که این رضایت هنوز هم ضروری است یا اینکه با تدوین منشور، دولتها نوعی نمایندگی به شورای امنیت داده‌اند و در مصوبات شورای امنیت، رضایت غیر مستقیم دولتها مستتر می‌باشد؟

ماده ۲۵ بدین نحو تدوین شده است: اعضای سازمان ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را طبق این منشور قبول و اجرا نمایند.

این متن بحث و جدلهای زیادی را برانگیخته و تفسیرهای متعدد پیرامون این متن همچنان ادامه دارد.^(۱) از این رو جا دارد که دیدگاههای مختلف در خصوص این ماده مورد بررسی قرار گیرند تا کاربرد واقعی آن روشن شود. قبل از بررسی دیدگاههای مختلف، لازم است به عنوان مقدمه، نگاهی به محدوده عمل و محتوای ماده ۲۵ داشته باشیم. اولین سؤالی که در این مورد متبادر به ذهن می‌گردد، این است که آیا میدان عمل ماده ۲۵ فقط محدود به فصل هفتم منشور است؟ به عبارت دیگر، آیا تصمیمات پیش‌بینی شده در این ماده، فقط در حیطه اجرای ماده ۳۹ منشور قرار می‌گیرد، یا اینکه ماده ۲۵ قابل اعمال به کلیه تصمیماتی است که شورای امنیت (بدون توجه به مبنای حقوقی آن) اتخاذ می‌کند؟

دومین سؤال مربوط است به موقعیت کلی این ماده در مجموعه مقررات منشور، با یادآوری این نکته که: در ماده ۳۹ منشور به شورای امنیت امکان داده شده است که بنا

1-Renata Sonnenfeld, *Resolutions of the United Nations Security Council*, (Dordrecht/Boston/London : Martinus Nihoff Publisher , 1987) , pp. 129-144.

به مورد، به توصیه اکتفا نموده و یا در خصوص به اجرا گذاشتن اقدامات بر طبق ماده ۴۲، تصمیم لازم را اتخاذ کند. محتوای اصطلاح «تصمیمات مصرح» در این ماده چه می‌تواند باشد؟ بعضی از حقوق‌دانان (همچون Hons Kelsen) معتقدند که مبادرت به هر اقدامی بر مبنای فصل ۷ منشور، فقط می‌تواند از تصمیم شورای امنیت ناشی گردد.^(۲) این دیدگاه از نظر ما قابل دفاع نیست، چرا که بر خلاف اراده تدوین‌کنندگان منشور است که تعمداً برای شورا، بین توصیه و تصمیم حق انتخاب قایل شده‌اند. بعد از ذکر این مقدمه، به بررسی تفسیرهای مختلف ماده ۲۵ می‌پردازیم.

بررسی دیدگاه‌های مختلف در خصوص محدوده عمل ماده ۲۵

الف - برداشت موسع از ماده ۲۵ منشور: بنا بر یک برداشت موسع، کلیه قطعنامه‌های شورای امنیت از قدرت الزامی و اجباری برخوردارند. چنین برداشتی از ماده ۲۵، از سوی دولت انگلیس در قضیه تنگه کورفو مورد حمایت قرار گرفته است. در حقیقت دولت انگلیس، با استناد به یک توصیه شورای امنیت که در آن به دولتین انگلیس و آلبانی توصیه شده بود که اختلافات خود را به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع کنند، مدعی الزامی بودن آن توصیه بود و برای توجیه نظر خود چاره‌ای جز دفاع از تفسیر موسع ماده ۲۵ نداشت. آقای Sir Hastly hawcross مطرح نمود که توصیه در حقیقت مستلزم یک تصمیم است، چرا که شورا تصمیم می‌گیرد که توصیه نماید.^(۳) با پذیرش این تز، دیگر محلی برای تمیز بین توصیه‌ها و تصمیمات مصرح در ماده ۳۹ باقی نمانده، حیطة عمل شورای امنیت محدود به اتخاذ تصمیم می‌گردد. دولت آلبانی به این تفسیر اعتراض نموده، اظهار داشت که ماده ۲۵ فقط در خصوص آن دسته از قطعنامه‌هایی که در چارچوب فصل هفتم تصویب می‌گردند، قابل اعمال

2-Hans Kelsen , *The Law of the U,N* . (London : Steven and Sons , 1951) , p.

6.

3-C.I.J , *Recueil Memoires et Plaidoires* , Vol . 3 , p. 72-94.

است.^(۴) دیوان بین‌المللی دادگستری، در رأی صادره به تاریخ ۲۵ مارس ۱۹۴۸، بدون ورود در این مسئله، رأی خود را بر پایه پذیرش داوطلبانه آلبانی استوار نمود.^(۵) با این حال ۷ قاضی از ۱۶ قاضی دیوان، تز انگلیس را (در این خصوص که توصیه‌های صادره بر مبنای ماده ۳۶، پاراگراف «صلاحیت اجباری دیوان» را به دنبال می‌آورد) رد کردند. در باره اعتبار تز دولت انگلیس در قضیه تنگه کورفو باید متذکر شد که دیوان بین‌المللی در رأی صادره، به بررسی این مورد پرداخته است. ولی در نظر مخالف بعضی از داوران، این مسئله که توصیه دارای قدرت اجباری الزام آور نیست، مورد تأکید قرار گرفته است.^(۶)

ب - برداشت مضیق : بنا بر دومین تفسیر، ماده ۲۵ فقط در صورتی که شورای امنیت اتخاذ تصمیم نماید، قابل اعمال می‌باشد. بنا بر این کلیه قطعنامه‌هایی که مطابق منشور تصویب می‌گردند، در حیطه عمل ماده ۲۵ قرار می‌گیرند.^(۷)

بحثی که پیرامون ماده ۲۵ وجود دارد، اساساً بر می‌گردد به این مسئله که : آیا این ماده منحصرأ در محدوده فصل هفتم قابل درک است یا اینکه از محدوده این فصل فراتر می‌رود؟ پاسخ به این سؤال، در واقع انتخاب بین دو تفسیر متفاوتی است که از ماده ۲۵ به عمل آمده است. از نظر ما حیطه عمل ماده ۲۵ محدود به فصل هفتم نمی‌باشد. در عین حال، با برداشت موسع انگلیس از حیطه عمل ماده ۲۵ نیز موافق نبوده، در حقیقت دفاع از یک برداشت بینابین را ترجیح می‌دهیم.

ج - دلایل اثباتی برداشت بینابین: اولین دلیل ما مربوط به محل این ماده است که درست بعد از ماده ۲۴ (که در آن به شورای امنیت اختیارات کلی در انجام وظایفش اعطا می‌گردد) قرار گرفته است. اگر قصد تدوین کنندگان منشور محدود کردن حیطه عمل ماده ۲۵ به فصل هفتم بود، در آن صورت ماده ۲۵ حامل این شماره نبود.

4-C.I.J . Rec . 1947-1948 , p. 18.

5-Ibid , p. 27.

6-Ibid , Opinion des Judges

7-Rep ; O.N.C : Vol II (article) 25

دومین دلیل ما از استدلال Kelsen به عاریه گرفته شده است؛ Kelsen در سال ۱۹۵۱ نوشته است که اگر ماده ۲۵ فقط ناظر به تصمیمات اتخاذی شورای امنیت در خصوص تقویت ترتیبات پیش بینی شده در ماده ۴۱ و ۴۲ بود، در آن صورت این ماده کلاً زاید بود، چرا که این موارد در مواد ۴۰، ۴۸ و ۴۹ منشور آمده است. از دیدگاه Kelsen، مواد ۴۸ و ۴۹ همان موقعیتی را دارند که ماده ۲۵ در محدوده فصل هفتم داراست و اگر حیطة عمل ماده ۲۵ محدود به قدرت اجرایی دادن به تصمیمات اتخاذی در چارچوب فصل هفتم بود، در آن صورت نیازی به تدوین این ماده نبود؛ زیرا این، خلاف اصل کلی است که ذکر هر ماده‌ای را در معاهده حمل بر مفید بودن آن می‌کند.^(۸) از این نقطه نظر، ماده ۲۵ بایستی به عنوان ماده‌ای که حالت الزامی به کلیه تصمیمات شورای امنیت اعطا می‌کند، تلقی گردد.

در سال ۱۹۷۱، دیوان بین‌المللی دادگستری لاهه در رأی مشورتی خود در خصوص ادامه حضور افریقای جنوبی در نامیبیا، نظر کلسن (Kelsen) را (در مورد ماده ۲۵) تأیید کرد.^(۹)

پاراگراف اول ماده ۴۸، در حقیقت نتیجه طبیعی و ضروری ماده ۲۵ می‌باشد، ولی با صراحت بیشتری ناظر به اقداماتی است که شورای امنیت می‌تواند بر پایه ماده ۳۹ به مورد اجرا گذارد. گنجاندن ماده ۴۸ در فصل هفتم، بایستی به منزله یادآوری ماده ۲۵ و همچنین به مثابه تصریحی به اختیارات شورای امنیت، در خصوص اینکه چه تعدادی از دولت‌ها ملزم به اجرای تصمیمات شورا هستند، تلقی گردد. در حقیقت، در بعضی موارد شورای امنیت مراجعه به تعدادی از دولت‌ها را برای اجرای تصمیماتش کافی می‌داند.^(۱۰) ماده ۴۹ به نوبه خود مساعدتهای همه جانبه و تشریک مساعی بین دولت‌های عضو را مد نظر قرار داده، مستقل از پاراگراف پنج ماده ۲ می‌باشد. این ماده به منزله تقویت سیستمی است که در گرایش به تقسیم متعادل هزینه و اقدام قهری قابل درک است.

8-Kelsen , *op.cit* , pp. 97-98.

9-C.I.J , Rec . 1971 , p. 53 .

10-Resolution 221 , 9 Avril 1966 .

این ماده باید در کنار ماده ۴۸ قرار گیرد؛ چرا که هر دو ماده اجرای ترتیبات اتخاذی شورای امنیت را مد نظر دارند. (با این حال ماده ۴۹ از زمینه خود تا حدودی دور شده است). بند ۵ قطعنامه ۱۴۶ (سال ۱۹۶۰) شورای امنیت به ماده ۲۵ و ۴۹ منشور رجوع نموده است تا با وضعیتی که علی الظاهر در محدوده فصل هفتم نمی‌گنجد، مقابله کند. دبیرکل وقت سازمان ملل متحد به منظور اجرای تصمیمات سازمان ملل در قضیه کنگو، به این دو ماده متوسل گردید. چنین تفسیری، از نظر ما قابل ایراد است؛ چرا که اگر مواد ۴۸ و ۴۹ می‌توانند به تصمیمات اتخاذی شورای امنیت بر مبنای فصل هفتم، حالت الزامی ببخشند، در خارج از محدوده فصل هفتم نمی‌توانند هیچ‌گونه عملکردی داشته باشند. به عبارت دیگر، توسل به ترکیبی از ماده ۲۵ و ۴۹، برای اعطای خصلت الزامی به مقررات مختلف، مغایر روح خود منشور می‌باشد.

در مورد نظر مشورتی دیوان بین‌المللی در قضیه نامیبیا، باید متذکر شد که این نظر به اتفاق آراء صادر نشده و از طرفی^(۱۱) در سال ۱۹۷۲، پس از صدور قطعنامه ۳۱۴ در قضیه رودزیا، فرانسه از تفسیر مضیق ماده ۲۵، که ماده مذکور را ناظر به قطعنامه‌هایی می‌داند که در چارچوب فصل هفتم به تصویب می‌رسند،^(۱۲) دفاع نموده است.

آخرین استدلال ما، مربوط به رد پیشنهاد دولت بلژیک در خصوص اصلاح ماده ۲۵ منشور سازمان ملل است. در حقیقت، نماینده بلژیک درخواست کرده بود که به ماده ۲۵ عبارت «مطابق با فصل هفتم» اضافه گردد.^(۱۳) در متن نهایی منشور، جمله «منطبق با این منشور» جایگزین پیشنهاد دولت بلژیک شده است.^(۱۴)

د - نتیجه بحث : بنا بر این می‌توان این نظر را تأیید نمود که نه کارهای مقدماتی تدوین منشور و نه تفسیر آن، این اجازه را به ما نمی‌دهد که بگوییم ماده ۲۵ صرفاً محدود

11-Répertoire de l'O.N.U. suppl , n°3, vol.II , p. 266 .

12-C.I.J, Rec. 1971. p. 53 .

13-P.Tavernier , "l'année des N.U. questions juridiques" ,A.F.D.I. 1972. p . 531 .

14-Rep . O.N.U.Vol. II , Article 25 .

به فصل هفتم است.^(۱۵) در این خصوص می‌توان موضع‌گیری دبیر کل سازمان ملل در سال ۱۹۶۱ را تأیید نمود که اظهار داشت: «با ماده ۲۵، دولت‌های عضو سازمان ملل، متقاعد به پذیرش اجرای تصمیمات شورا شده و به تصمیمات این شورا خصلت الزامی بخشیده‌اند، البته به جز تصمیماتی که به صورت توصیه به مفهوم فصل ششم و سایر مواد منشور صادر شده باشند».^(۱۶) برای ارائه یک نظر دقیق در خصوص اقتدار قطعنامه‌ها، به نظر می‌رسد که قطعنامه‌های شورا باید بند به بند مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرند تا از رهگذر این تجزیه و تحلیل، قطعنامه‌های اجباری از توصیه‌ها تفکیک شوند.

عملکرد دولت‌ها و ضرورت توسل به ماده ۲۵

اشاره شورای امنیت به ماده ۲۵، در حقیقت تأکیدی است بر ضرورت اجرای قطعنامه. سؤالی که مطرح است، این است که آیا گنجاندن این مطلب در بطن قطعنامه ضرورتی دارد یا خیر؟

پاسخ به این سؤال، از نظر حقوقی و اصولی منفی است، ولی رویه عمل دولت‌ها در مقابل اکثر قطعنامه‌ها به نحوی است که شورای امنیت برای مقابله با بی‌تفاوتی اعضای خود، بعضاً مجبور به تأکید بر ضرورت اجرای مصوبات خود می‌باشد.

برای اینکه دولت‌ها به خصلت اجباری قطعنامه‌ها پی ببرند، مجمع عمومی، طی قطعنامه‌ای به تاریخ ۱۷ نوامبر سال ۱۹۶۶ (A/2151)، از شورای امنیت می‌خواهد که در مورد اقدامات تنبیهی علیه دولت‌هایی که از اجرای قطعنامه سرباز می‌زنند، تصمیم بگیرد. شورای امنیت صرفاً به علت عدم رعایت تصمیماتش است که در قطعنامه ۲۵۳ خود به ماده ۲۵ نیز استناد می‌نماید و در ماده ۱۲ قطعنامه مذکور از بی‌تفاوتی دولت‌ها نسبت به تعهدات خود بر مبنای ماده ۲۵ انتقاد می‌کند.

در بحران کویت، شورای امنیت خیلی سریع وارد عمل شده، در ابتدای بحران

15-Renta Sonnenfeld , *op.cit* , p. 143 .

16-Rep. *O.N.U.* Vol. II , Article 25 .

وضعیتی قرار دارد که نیاز به تأکید بر ماده ۲۵ منشور را در قطعنامه ۶۶۱ احساس نمی‌کند. ولی در قطعنامه ۶۶۷ و برای تقبیح رفتار دولت عراق متذکر می‌گردد که عملکرد دولت عراق مغایر قطعنامه‌های شورای امنیت و ناقض ماده ۲۵ منشور است. مسئله قابل توجه در این مورد، آن است که اشاره به ماده ۲۵ در قطعنامه‌های ۶۶۷ و ۶۷۰، در حقیقت برای یادآوری الزامی بودن قطعنامه‌ها به دولتی است که خود موضوع تحریمهای اقتصادی است. در حالی که در قضیه رودزیا یادآوری و تذکر ماده ۲۵ برای دولتهایی است که می‌بایستی دستورات شورای امنیت در اعمال تحریم علیه رودزیا را رعایت کنند و این امر نشان می‌دهد که شورای امنیت با توجه به جو موجود، به اجرای تصمیمات خود از جانب دولتها تا حدی مطمئن بوده است. اما خوشبینی شورای امنیت دیری نپایید و مجبور شد که در ۲ مارس ۱۹۹۱ در قطعنامه ۶۸۶ خود رعایت ماده ۲۵ منشور را به تمامی دولتها گوشزد کند.

اقتدار قطعنامه‌هایی که در قالب تصمیم تصویب می‌گردند، محل تردید نیست. منتهی عملکرد دولتها و ضعف ساختاری سازمان ملل در اعمال فشار به دولتها، موجب شده است که شانس موفقیت قطعنامه‌ها بیشتر تحت تأثیر بازیهای سیاسی قرار گیرد. این امر در خصوص توصیه نیز با شدت بیشتری صادق است، بخصوص که توصیه از نظر مبانی حقوقی نسبت به تصمیمات از استحکام کمتری برخوردار می‌باشد.

مسئله اقتدار قطعنامه‌ها، تنها محدود به شمول یا عدم شمول ماده ۲۵ منشور به تصمیمات اتخاذی شورای امنیت نمی‌شود، بلکه تردید دولتها به اعتبار و مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت یکی از دلایل عمده عدم اجرای این قطعنامه‌ها محسوب می‌گردد. سؤالی که مطرح است، این است که در صورت تردید و اعتراض دولتها نسبت به اعتبار و مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت، کدام ارگان بین‌المللی صلاحیت رسیدگی به موضوع و اجبار طرفین اختلاف، به تبعیت از نظر خود را دارد. این پرسش اخیراً توسط دولت بوسنی^(۱۷) و دولت لیبی^(۱۸) در مقابل دیوان بین‌المللی دادگستری

۱۷- همانند مورد لیبی، درخواست دولت بوسنی در خصوص اقدامات تأمینی علیه صربستان و مقدونیه، از طرف دیوان بین‌المللی دادگستری با قرار مورخ ۱۳ سپتامبر رد شد. به رغم صدور این قرار،

مطرح شده است. لذا به نظر می‌رسد که بررسی مسئله کنترل اعتبار قطعنامه‌ها در پرتو عملکرد دیوان بین‌المللی دادگستری از هر نظر مفید باشد.

دیوان بین‌المللی دادگستری و امکان کنترل اعتبار قطعنامه‌های شورای امنیت

دیوان در مناسبت‌های مختلفی تأیید نموده است که اعضای سازمان ملل مکلف به اجرای تصمیمات شورای امنیت می‌باشند. دیوان در نظر مشورتی خود در قضیه «هزینه‌های سازمان ملل»، به طور کلی از این دیدگاه دفاع کرد که اصل بر اعتبار قطعنامه‌هایی است که شورای امنیت در جهت استقرار صلح و امنیت بین‌المللی تصویب می‌کند. استدلال دیوان در این خصوص، چنین بود: «وقتی که سازمان تصمیماتی اتخاذ نماید که به درستی نتوان ارزیابی نمود که آنها کاملاً منطبق با اهداف اعلامی سازمان ملل هستند یا نه، چنین فرض می‌شود که سازمان از اختیارات خود عدول ننموده است».^(۱۹) استدلال دیوان بسیار قابل تأمل است؛ چرا که اعتبار قطعنامه‌ها را پیشاپیش یک امر مفروض قلمداد می‌کند و از طرفی موضع‌گیری دیوان، نوعی تأیید ضمنی بر عدم امکان مداخله در صلاحیت شورای امنیت است.

اگر شورای امنیت، در اجرای فصل هفتم در خصوص تهدید علیه صلح و یا قطع صلح، اتخاذ تصمیم نموده باشد، در آن صورت دیوان نمی‌تواند بدون تخطئه صلاحیت شورای امنیت، قادر به ارزیابی تصمیم شورای امنیت در خصوص وضعیت اعلامی باشد. به عبارت دیگر اعلام وضعیت تهدید علیه صلح، (و نقض صلح) در صلاحیت

دولت بوسنی دادخواستی علیه دولت انگلیس به دلیل عدم لغو تحریم‌های تسلیحاتی علیه بوسنی تقدیم کرده است. اقدام دولت بوسنی مبین تردید دولتها نسبت به مشروعیت تصمیمات اتخاذی شورای امنیت و ضرورت کنترل اعتبار قطعنامه‌ها از جانب یک ارگان حقوقی بی‌طرف می‌باشد. رجوع شود به :

R.G.D.P . 1994 , p. 203 (Chronique des Faits internationaux)

18-Jean-Mars Sorel Les ordonnances de la cour international de Justice du
14 Avril 1992 , R.G.D.p.1993 , pp. 689 ets .

19-C.I.J . Rec . 1962 , p. 188 .

انحصاری شورای امنیت است و هر گونه اعلام نظر دیوان در آن دسته از تصمیمات شورا که ناظر به اعلام وضعیت تهدید علیه صلح (قطع صلح...) می باشد، در حقیقت دخالت در مسئله‌ای است که مستقیماً و انحصاراً در صلاحیت شورا می باشد. (۲۰)

اعلام وضعیت تهدید علیه صلح، قبل از آنکه یک مسئله حقوقی باشد، یک امر سیاسی است که منشور ملل متحد، اعلام نظر نسبت به آن را در محدوده صلاحیت شورا قرار داده است. (۲۱)

بنا بر این ورود دیوان در باب مشروعیت قطعنامه‌های ناظر به اعلام وضعیت تهدید علیه صلح، موضوعاً منتفی می باشد، ولی چنانچه موضوع قطعنامه، نقض یک تعهد بین‌المللی از جانب اعضای سازمان باشد، در آن صورت کنترل حقوقی تصمیم، با مشکل عمده‌ای برخورد نمی‌کند. (۲۲)

از این رو دیوان بین‌المللی دادگستری می‌تواند با تکیه بر ملاحظات حقوقی و واقعیات امر در خصوص اعتبار آن قسمت از تصمیمهای شورای امنیت که ناظر به توصیف و تعریف نقض تعهدات بین‌المللی از جانب دولتهاست، اعلام نظر کند.

سؤالی که مطرح می‌شود، این است که چنانچه دیوان تصمیم شورای امنیت را تأیید نکند، در آن صورت چه اثراتی بر تصمیم دیوان مترتب است؟ در پاسخ به این سؤال، باید بین نظر مشورتی و رأی دیوان تفاوت قایل شد. رعایت نظر مشورتی دیوان، برای شورای امنیت الزامی نیست، ولی با این حال نمی‌توان آثار سیاسی چنین تصمیمی را نادیده گرفت. با عنایت به این واقعیت و نیز اهمیت عامل زمان است که شورای امنیت

20 - J.Combacau , *Lo Pouvoir de sanction des l'O.N.U* (Paris : 1974) p. 100 .

21-GAJA , G : REFLEXIONS Sur le Rôle du Conseil de Securité Dans le Nauvel Ordre MONDIAL , R.G.D.I.P . 1993 , p. 315 .

۲۲-در قضیه نیکاراگوا، از دیوان خواسته شده بود که در خصوص بعضی از جنبه‌های حقوقی مسئله‌ای

رسیدگی کند که قبلاً از جانب شورای امنیت مورد بررسی قرار گرفته بود. رجوع شود به :

C.I.J. Recueil 1984 , p. 436 .

معمولاً قبل از تصویب قطعنامه، نظر مشورتی دیوان را درخواست نمی‌کند.^(۲۳)

در هر حال، این امر روشن است که نظر مشورتی دیوان نمی‌تواند شورا را از تصمیم اتخاذی خود برگرداند. با آگاهی از این واقعیت است که دیوان در نظر مشورتی خود در قضیه «هزینه‌های سازمان ملل» و قضیه نامیبیا^(۲۴) که به طور غیر مستقیمی مسئله مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت مطرح شده بود، سعی نمود با توسل به نظریات جدید، مشروعیت این قطعنامه‌ها را مورد تأیید قرار دهد.^(۲۵)

در مواردی که دیوان در خصوص مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت اقدام به صدور رأی می‌کند، علی‌الاصول رأی دیوان باید از نظر حقوقی آثاری در بر داشته باشد. ولی عملاً تصمیم دیوان نمی‌تواند همانند نظر مشورتی، اثر مستقیمی بر تصمیمات شورای امنیت که بر مبنای فصل هفتم منشور اتخاذ شده، داشته باشد. با این حال، چنانچه متعاقب رأی دیوان، شورای امنیت در باره همان مسئله تصمیمی اتخاذ کند، نمی‌تواند به رأی دیوان کاملاً بی‌اعتنا باشد.

به طور کلی عملکرد دیوان به خوبی نشان داده است که این ارگان در بررسی و اظهار نظر نسبت به مشروعیت تصمیمات اتخاذی شورا، بسیار محتاط می‌باشد. قضیه لاگربی بهترین نمونه برای اثبات این مدعاست:

قرارهای (Ordonnance) ۱۴ آوریل ۱۹۹۲ مربوط به حادثه هوایی لاگربی (Lockerbie)، نقطه نظرات متفاوتی را در عرصه سیاسی و حقوقی، ما بین حقوقدانان و در بین اعضای دیوان بین‌المللی دادگستری برانگیخته است. مباحث محوری این قضیه مربوط به اعتبار و مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت و امکان کنترل آنها از جانب دیوان بین‌المللی دادگستری است. قبل از پرداختن به این مسائل، لازم است مروری بر وقایع قضیه داشته باشیم.

23-GAJA , G. *op,cit* , p. 316 .

24-C.I.J.Rec 1962 , p . 151 ets. C.I.J.Rec 1971 , p. 16 ets .

25-C.I.J.Rec 1962 , pp. 166 et 177 ; C.I.J Rec . 1971 , pp. 52 ets .

شرح وقایع (۲۶)

۲۱ دسامبر ۱۹۸۸، یک هواپیمای پان امریکن (۷۴۷) در منطقه لاگربی منفجر شد و در اثر این حادثه، کلیه مسافریین و خدمه هواپیما جان خود را از دست دادند. متعاقب تحقیقات مقدماتی که توسط دستگاه اطلاعاتی امریکا و انگلیس انجام گرفت، اعلام شد که دولت لیبی در این حادثه دست داشته است.

در ۱۴ نوامبر ۱۹۹۱ مراجع قضایی امریکا ادعا نامه‌ای در این خصوص علیه دولت لیبی صادر کردند. دادستان Escosse محل انفجار هواپیما نیز دو لیبیایی را مسئول این انفجار معرفی نمود.

در ۱۸ نوامبر، دولت لیبی ضمن رد این اتهامات اعلام کرد که آن دولت شخصاً تحقیقات مربوط به این حادثه را آغاز نموده است. ضمناً از حقوقدانان بین‌المللی خواست که در این امر شرکت کنند.

در ۲۶ نوامبر به دنبال درخواست دولتیین امریکا و انگلیس اعضای شورای امنیت تمایل خود را به تحمیل تحریم‌های اقتصادی و از جمله تکنولوژی نفتی و محدودیت فعالیتهای اتباع غربی در لیبی اعلام نمودند.

در ۲۷ نوامبر، اعلامیه‌ای از طرف این دو دولت صادر شد که مبنای قطعنامه‌های ۷۴۸ و ۷۳۱ قرار گرفت.

قطعنامه ۷۳۱ (۲۱ ژانویه ۱۹۹۳) ضمن محکوم کردن تروریسم و اظهار تأسف از دخالت‌های مستقیم و غیر مستقیم دولتی در امر تروریسم بین‌المللی، نگرانی خود را از نتیجه تحقیقات لیبی ابراز کرد و از اینکه لیبی تاکنون پاسخ قانع کننده‌ای در خصوص اتهامات وارده ارائه نداده است، اظهار تأسف نمود. قطعنامه مزبور، در خاتمه از لیبی می‌خواهد که با ارائه پاسخ کامل و سریع به خواست‌های قطعنامه، در از بین بردن تروریسم بین‌المللی مشارکت کند. (۲۷)

۲۶- شرح وقایع از منبع ذیل استخراج شده است :

E.Lauterpacht , *International Law Reports* , Volume 94 . pp. 479-597

27-S / Res / 731 (1992).

به دنبال عدم تمکین لیبی به قطعنامه ۷۳۱ و مراجعه این دولت به دیوان بین‌المللی دادگستری، و در شرایطی که دیوان بین‌المللی در حال رسیدگی به تقاضای لیبی در خصوص دستور موقت ناظر به عدم اجرای قطعنامه ۷۳۱ بود، شورای امنیت (تحت فشار امریکا و انگلیس) قطعنامه ۷۴۸ را تصویب کرد.

شورای امنیت در این قطعنامه ضمن تأیید قطعنامه ۷۳۱ و تأکید بر اجرای آن از سوی دولت لیبی، ضمن دعوت این دولت به خاتمه دادن به عملیات تروریستی خود، تصمیم به اعمال تحریمهای گسترده اقتصادی علیه این دولت گرفت. (۲۸)

سوم مارس ۱۹۹۲، دولت لیبی بر مبنای پاراگراف اول ماده ۴۰ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، از این دیوان درخواست نمود که با توجه به ماده ۱۴ کنوانسیون مونترآل به اختلاف مابین دولت لیبی و دولتین انگلیس و امریکا رسیدگی کند.

دولت لیبی ضمن درخواست رسیدگی فوری (مطابق ماده ۷۴ اساسنامه دیوان) تقاضای صدور قرار (PROVISIONAL MEASURES) (بر طبق ماده ۴۱ اساسنامه دیوان) مبنی بر عدم الزام لیبی به اجرای قطعنامه ۷۳۱ (علی‌الخصوص بند سوم که ناظر به تحویل اتباع خود به دولتین امریکا و انگلیس بود) می‌نماید.

در ۱۱ مارس ۱۹۹۱، طرح قطعنامه‌ای در خصوص اعمال فشار علیه لیبی، از سوی دولتین امریکا و انگلیس به شورای امنیت ارائه می‌گردد. هدف اصلی از ارائه این طرح، تأثیرگذاری بر روند کار دیوان بین‌المللی بوده است. دولت لیبی نیز متقابلاً، با هدف اثرگذاری بر روند تصمیم‌گیری شورای امنیت اعلام می‌کند که حاضر به تحویل متهمین به اتحادیه عرب می‌باشد.

در ۲۷ مارس ۱۹۹۲، طرح قطعنامه‌ای به شورای امنیت ارائه می‌گردد که به موجب آن به دولت لیبی حداکثر تا پانزدهم آوریل جهت تحویل اتباع خود فرصت داده می‌شود. ۲۶ تا ۲۸ مارس، جلسات حضوری دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص قضیه لاگربی برگزار می‌گردد و سرانجام در ۳۱ مارس ۱۹۹۲، قطعنامه ۷۴۸ شورای امنیت که مقدماتش از ۱۷ مارس آماده شده بود، تصویب می‌گردد.

قطعنامه مذکور ضمن تأکید بر اجرای بند ۳ قطعنامه ۷۳۱ شورای امنیت، متذکر می‌گردد که چنانچه تا ۱۵ آوریل درخواستهای شورای امنیت برآورده نشود، کمیته‌ای مرکب از اعضای شورای امنیت، تحولات مربوط به این قضیه را مورد بررسی قرار خواهند داد.

در ۱۴ آوریل و در آستانه اعمال تحریم‌های مورد نظر شورای امنیت، دیوان بین‌المللی دادگستری قرارهای خود را در تأیید مواضع قطعنامه‌های ۷۴۸ و ۷۳۱ و رد درخواست لیبی صادر می‌کند.

رسیدگی همزمان شورای امنیت و دیوان، به یک مسئله واحد

در قضیه لاگربی، تقریباً به طور همزمان یک مسئله در شورای امنیت و دیوان داوری مطرح بود. در لحظاتی که جلسات حضوری در دیوان برگزار بود، طرح قطعنامه ۷۴۸ نیز در شورا مورد بحث بود و قرارهای مورخ ۲۱ آوریل دیوان نشان داد که به جای اثر گذاری بر روی تصمیم شورای امنیت، خود تحت تأثیر جو سیاسی حاکم بر شورای امنیت بوده است. در حقیقت مسئله مطروحه در دیوان دارای دو جنبه حقوقی و سیاسی بوده است که دیوان جنبه حقوقی مسئله را نادیده گرفت.

جنبه حقوقی مسئله که توسط لیبی حمایت می‌شد، ناظر بر تفسیر و اجرای کنوانسیون ۱۹۷۱ مونترآل بود. از دیوان داوری درخواست شده بود که اعلام کند که آیا لیبی یک تکلیف بین‌المللی در تحویل دو تبعه خود که متهم به دخالت در قضیه لاگربی هستند، دارد یا خیر؟ از نظر لیبی با توجه به شمول کنوانسیون مونترآل بر قضیه لاگربی، این دولت تکلیفی به تحویل اتباع خود به مقامات قضایی امریکا و انگلیس نداشت و نتیجتاً دیوان می‌توانست با صدور دستور موقت، حقوق دولت لیبی را تا صدور رأی نهایی در ماهیت امر، حفظ نماید. (۲۹)

در مقابل، دولتهای امریکا و انگلیس از این نظر دفاع می‌کردند که قضیه لاگربی در چارچوب مبارزه علیه تروریسم قابل بررسی بوده، از ماهیت سیاسی برخوردار است و

نتیجتاً شورای امنیت تنها ارگان صالح برای اظهار نظر می‌باشد.^(۳۰)

علی‌الاصول و با توجه به ابعاد حقوقی و سیاسی قضیه، هر دو ارگان صالح به بررسی موضوع بوده‌اند. در حقیقت امر و با توجه به اینکه هیچ‌گونه سلسله مراتبی بین دو ارگان تخصصی وجود ندارد؛ دیوان می‌توانست قضیه لاگربی را از جنبه حقوقی آن مورد بررسی قرار دهد. رسیدگی همزمان به یک قضیه در شورای امنیت و دیوان بین‌المللی دادگستری نه تنها از نظر منشور سازمان ملل منعی ندارد، بلکه مطابق بند ۳ ماده ۳۶ منشور، «شورای امنیت در توصیه‌هایی که به موجب این ماده می‌کند، باید این را هم در نظر داشته باشد که اختلافات قضایی باید به طور کلی توسط طرفین دعوی، بر طبق مقررات اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، به دیوان مزبور ارجاع گردد».

بند یک ماده ۹۶ نیز که مقرر می‌دارد «مجمع عمومی یا شورای امنیت می‌توانند درباره هر مسئله حقوقی از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست نظر مشورتی بنمایند»، به طور ضمنی و غیر مستقیم شورای امنیت را فاقد صلاحیت رسیدگی به ابعاد حقوقی قضیه مطروحه آن شورا می‌داند. طبق بند یک ماده مذکور، «مجمع عمومی یا شورای امنیت می‌توانند درباره هر مسئله حقوقی، از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست نظر مشورتی بنمایند». صرف نظر از ظاهر عبارات و نحوه انشای آن، متن مذکور تأییدی است بر صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری، در رسیدگی به ابعاد حقوقی مسائل مطروحه در شورای امنیت. بنا بر این شورای امنیت می‌تواند ضمن بررسی مسئله‌ای که حاوی ابعاد حقوقی است، از نظر دیوان داوری سود جوید، گرچه استفاده از این امکان، اجباری نیست، ولی استفاده از نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری که یک ارگان تخصصی سازمان ملل است، موجب استحکام و تقویت مشروعیت تصمیم شورای امنیت می‌گردد.^(۳۱)

30-Ibidem , p . 481 .

31-Rec . C.I.J . 1992 , p. 42 .

قاضی بیجاوی (BEDJAOUI) در نظر مخالف خود در قضیه لاگربی، تأسف خود را از عدم استفاده

شورای امنیت از این امکان ابراز می‌دارد.

از سوی دیگر رسیدگی همزمان به یک قضیه در شورای امنیت و دیوان بین‌المللی دادگستری، بی سابقه نیست؛ در قضیه شرکت نفت ایران و انگلیس، دولت انگلیس ضمن طرح مسئله ملی کردن نفت در شورای امنیت، از دیوان داوری نیز تقاضای صدور دستور موقت کرده بود.^(۳۲) در قضیه پرسنل دیپلماتیک و کنسولی امریکا در تهران نیز مسئله هم در شورای امنیت و هم در دیوان طرح شده بود.^(۳۳) به همان ترتیب، در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه نظامی امریکا در نیکاراگوا^(۳۴) و قضیه فلات قاره دریای اژه^(۳۵) نیز یک قضیه (اختلاف ما بین دو دولت)، همزمان در دیوان و شورای امنیت مطرح شده و در تمامی موارد فوق از دیوان درخواست صدور دستور موقت نیز شده بود.

هر چند که بین قضایای ذکر شده و قضیه لاگربی این تفاوت وجود دارد که در آنها طرح مسئله در دو ارگان مختلف، از جانب یک دولت انجام گرفته و در قضیه لاگربی مراجعه به دیوان و طرح مسئله در شورای امنیت به ترتیب از جانب دولت لیبی و دولتین انگلیس و امریکا بوده است، با این حال به نظر نمی‌رسد که این تفاوت شکلی بتواند تأثیری در صلاحیت دیوان داشته باشد.

طرح یک مسئله در دو ارگان مختلف از جانب دو دولت یا طرح آن از جانب یک دولت، تأثیری در ماهیت امر ندارد. همان طوری که دولت لیبی به درستی استدلال نموده است، «بین دیوان بین‌المللی دادگستری و شورای امنیت نه رقابتی وجود دارد و نه سلسله مراتبی. آنها هر دو مستقل ولی مکمل هم هستند».^(۳۶) ولی امریکا و انگلیس معتقد بودند که دیوان بین‌المللی نباید با صدور دستور موقت، دولت لیبی را در مقابل

32-C.I.J . Rec , 1951 , pp. 89-98 .

33-C.I.J . Rec . 1979 , pp. 7-21 .

34-C.I.J . Rec . 1984 , pp. 169-207 .

35-C.I.J . Rec , 1976 , pp. 3-40 .

36-Rec C.I.J . 1992 , p . 14 paragafe 36 .

تصمیمات شورای امنیت حمایت کند. (۳۷)

با توجه به ماهیت قضیه، رویه دیوان، مفاد منشور، و بند ۱ ماده ۱۴ کنوانسیون مونترآل، مسئله به نحوی که از جانب لیبی مطرح شده بود، مشکلی در امر صلاحیت دیوان در صدور دستور موقت به وجود نمی‌آورد. ولی موضع‌گیری دیوان و بخصوص نحوه استدلال دیوان در رد درخواست لیبی، این سؤال را مطرح می‌سازد که آیا دیوان به جای پیروی از اصول حقوقی، به مصلحت‌گرایی سیاسی تن نداده است؟ نظر مخالف ۵ قاضی دیوان که ناظر به تأیید صلاحیت دیوان بود، به تردید ما نسبت به عملکرد دیوان قوت بیشتری می‌بخشد.

مصلحت‌گرایی دیوان بین‌المللی دادگستری و معضل اعتبار قطعنامه‌های شورای امنیت

نحوه تدوین و انشای قرارهای صادره در قضیه لاگربی نشان که دیوان داوری نیز تحت تأثیر اوضاع و احوال حاکم، به دنبال تأیید مفاد قطعنامه ۷۳۱ و عدم ورود در ماهیت قضیه مطروحه بود. به همین منظور، دیوان بین‌المللی دادگستری، فقط در یک پاراگراف، نظر خود را در عدم ضرورت ورود در ماهیت اختلاف، بدین شکل ابراز کرد:

با توجه به اینکه لیبی و انگلیس به عنوان اعضای سازمان ملل مکلف به پذیرش و اجرای تصمیمات شورای امنیت، مطابق ماده ۲۵ منشور، می‌باشند، دیوان که در این مرحله از رسیدگی، بررسی درخواست صدور دستور موقت را در دستور خود قرار داده است؛ اظهار می‌دارد که این تکلیف (تبعیت از تصمیمات شورای امنیت، *Prima Facio* قابل تسری به قطعنامه ۷۴۸ بوده، طبق ماده ۱۰۳ منشور، تعهدات طرفین در این خصوص، مقدم بر سایر تعهداتی است که بر طبق هر موافقت نامه بین‌المللی دیگر، منجمله کنوانسیون مونترآل، می‌باشد. (۳۸)

37-Ibid.

38-Lauterpacht, *op.cit*, p. 496.

دیوان با این استدلال ساده، از سوی با استناد بر ماده ۲۵ منشور، قدرت الزام آور قطعنامه‌های شورای امنیت را مورد تأیید قرار داده و از سوی دیگر با استناد به ماده ۱۰۳، تعهدات ناشی از قطعنامه ۷۴۸ را مقدم بر تعهدات ناشی از کنوانسیون مونترآل ۱۹۷۱ دانسته است. دیوان در راستای تأیید قطعنامه ۷۴۸ اضافه می‌کند که صدور دستور موقت مورد درخواست لیبی به حقوقی که قطعنامه به طور *Prima Facie* به انگلیس اعطا نموده است، لطمه می‌زند. (۳۹)

دیوان بین‌المللی دادگستری با این اقدام شتاب زده خود، مسئله کنترل اعتبار و قانونی بودن قطعنامه‌ها شورای امنیت را، از نظر تطابق آنها با اساسنامه منشور و حقوق بین‌الملل، مسکوت گذاشت. در قرارهای صادره دیوان، هیچ نشانی از تردید در صحت برداشت شورای امنیت در خصوص نقض تعهدات اساسی از جانب لیبی وجود ندارد. به عبارت دیگر دیوان بین‌المللی در تأیید تصمیمات شورای امنیت سنگ تمام گذاشته است و فقط در نظرات مخالف و نظر انفرادی قضات دیوان است که مسئله کنترل کامل اعتبار قطعنامه‌های شورای امنیت بازتاب می‌یابد. (۴۰) در این مورد، نظر انفرادی قاضی Lachs، که از دیوان داوری به عنوان حافظ (عمومی) مشروعیت (قانونی بودن) سیستم سازمان ملل یاد می‌کند، (۴۱) قابل ذکر است. دیوان می‌بایستی در رسیدگی به ماهیت اختلاف، در خصوص مسئله مشروعیت قطعنامه ۷۴۸ و از ورای آن در مورد ارگان صالح برای کنترل مشروعیت (قانونی بودن) تصمیمات شورای امنیت، اتخاذ تصمیم نماید. با

39-*Ibid* , p. 497 .

40-*Ibid* , p. 501 , ets.

۴۱- قاضی محمد بیجاوی در نظر مخالف خود با اشاره به قضایای پرسنل دیپلماتیک امریکا در تهران و فعالیتهای نظامی و شبه نظامی امریکا در نیکاراگوا، از اینکه دیوان در این قضیه قرار موقت صادر نکرده است، اظهار تأسف می‌کند.

Ibid , pp. 516-532 .

و به همین ترتیب قاضی رامجوا (Ramjeva)، قاضی Ajibola ال کشیری و ورامانتری (Weeramantry) تصمیم دیوان در عدم صدور دستور موقت را غیر قابل دفاع می‌دانند.

این حال جای تأسف است که دیوان بین‌المللی دادگستری که رویه آن نقش عمده‌ای در تحول و تکوین قواعد حقوق بین‌الملل دارد، از این فرصت برای تکمیل نظر مشورتی خود در قضیه نامیبیا استفاده نکرد.^(۴۲)

دیوان بین‌المللی دادگستری، به عنوان اصلی‌ترین ارگان حقوقی سازمان ملل، این حق را دارد که در کمال استقلال به سؤالات حقوقی که به آن ارجاع می‌گردد، رسیدگی کند. در این راستا به نظر نمی‌رسد که محدودیتی در رسیدگی به اعتبار قطعنامه‌های شورای امنیت، از نقطه نظر مطابقت آنها با اهداف و اصول منشور و حقوق بین‌الملل وجود داشته باشد.^(۴۳)

دیوان بین‌المللی دادگستری در قرارهای موقتی (Provisional Measures) که در ۸ آوریل و ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۳ در قضیه «اعمال کنوانسیون جلوگیری از نسل‌کشی و مجازات عاملین آن»^(۴۴) صادر نمود، این امکان را داشت که اعتبار و مشروعیت قطعنامه‌های ۷۱۳ و ۷۸۷ شورای امنیت را با توجه به حقوق بین‌الملل لازم‌الاجرا، به

۴۲- دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۷۱ و در نظر مشورتی خود در خصوص قطعنامه ۲۷۶ (۱۹۷۰) شورای امنیت چنین استدلال نمود: «این دیوان اختیار کنترل حقوقی یا تجدید نظر در قبال تصمیمات اتخاذی توسط ارگانهای سازمان ملل را ندارد، ولی در چارچوب مأموریت حقوقی خود می‌تواند قطعنامه‌ها را از نظر مطابقت آنها با منشور و اصول عام حقوق بین‌الملل بررسی نماید». رجوع شود به :

C.I.J. Rec. 1971, p.

در این قضیه تعدادی از قضات در نظرات انفرادی خود، از این نظر که دیوان اختیار کنترل اعتبار تصمیمات سایر ارگانهای سازمان ملل و از جمله تصمیمات شورای امنیت را (که در چارچوب فصل هفتم اتخاذ شده است) دارد، حمایت کرده‌اند. رجوع شود به :

OP.des Juges Gros, Ammoum, onyeama, et sir Gerald Fitzmaurice. C.I.J.

Rec. 1971, pp. 331, 72, 143, 226.

43-Jeum Chappey. *op,cit*. 477.

44-"The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide".

محک بزند. متأسفانه دیوان به رغم اینکه در بند ۴۱ دستور موقت مورخ ۱۳ سپتامبر خود استدلال دولت بوسنی را (مبنی بر اینکه استفاده از حق ذاتی دفاع مشروع مستلزم داشتن وسایل و ابزار دفاعی، از جمله تسلیحات مناسب می باشد) تلویحاً می پذیرد، با این حال به مصلحت گرایی تن داده و در قسمت آخر بند مذکور، درخواست دولت بوسنی مبنی بر لغو تحریم تسلیحاتی (موضوع قطعنامه ۷۱۳) به جهت ایجاد مانع در اعمال حق دفاع مشروع را مغایر حقوق بین الملل و خارج از حوزه صلاحیت ماده ۴۱ اساسنامه دیوان تلقی می کند. این موضع گیری محتاطانه نشان می دهد که متأسفانه در حال حاضر و با توجه به ساختار فعلی جامعه جهانی و شورای امنیت، زمینه برخورد فعال با قطعنامه های مغایر حقوق بین الملل فراهم نمی باشد.

با توجه به اختیارات وسیع و انحصاری شورای امنیت در احراز وضعیت و حالت قطع صلح، تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی و اختلاف منافع مابین اعضای دائمی شورای امنیت و سایر اعضای سازمان ملل، لازم است که دیوان بین الملل دادگستری در اکثر مناقشات بین المللی نقش فعالی را در کنترل اعتبار قطعنامه های شورای امنیت به عهده گرفته، زمینه های بی اعتمادی دولتهای عضو به تصمیمات شورای امنیت را بر طرف سازد.

بخش دوم: اقتدار قطعنامه ها برای دول غیر عضو

مسائل ناشی از رابطه بین سازمان ملل و دول غیر عضو، از دو جهت قابل بررسی است: اول اینکه در چه شرایطی شورای امنیت بر مبنای فصل هفتم منشور می تواند علیه دولت غیر عضوی که تهدید یا نقض صلح نموده، اقدام کند؟ دومین مورد مربوط به بررسی آثار قطعنامه ها نسبت به دولتهای غیر عضو است.

بدیهی است وقتی که اقدام شورای امنیت مربوط به اعمال ضمانت اجراها باشد، می بایستی علیه یک دولت و یا یک واحد سرزمینی (همانند قضیه رودزیای جنوبی در ۱۹۶۶) انجام شود. اگر موضوع ضمانت اجراها یک دولت غیر عضو باشد، این سؤال مطرح می گردد که شورای امنیت بر چه مبنایی می تواند علیه آن اقدام کند. آنچه مسلم است، شورای امنیت بر پایه ماده ۳۹ منشور می تواند در خصوص وضعیت به وجود

آمده اظهار نظر کند و در این خصوص فرقی بین عضو و غیر عضو وجود ندارد. ولی همین که شورای امنیت بخواهد ترتیباتی را اتخاذ نماید، عدم عضویت در سازمان ملل می‌تواند مشکل آفرین باشد. در واقع اتخاذ ترتیباتی علیه دولت غیر عضو نتایج متناقضی (Paradoxale) را می‌تواند به دنبال داشته باشد. چرا که اصولاً دولت غیر عضو نمی‌تواند مسئول نقض اصولی باشد که برای وی الزام آور نیست و لذا تحمیل ضمانت اجرا به منزله پذیرش اصول منشور بدون عضویت در سازمان ملل می‌باشد.^(۴۵) در حقیقت بند ۶ ماده ۲ منشور که مقرر می‌دارد: «سازمان مراقبت خواهد کرد که کشورهای که عضو ملل متحد نیستند، تا آنجا که برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است، بر طبق این اصول عمل نمایند»، به معنی گسترش توانایی سازمان ملل به بهای نقض صریح اصلی است که از نظر ما ضامن بقا و دوام حقوق بین‌الملل است (یعنی ضرورت رضایت دولت‌ها). بر اساس بند ۶ منشور سازمان ملل، اقدام سازمان در خصوص دول غیر عضو محدود به وضعیتهای مرتبط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. از این رو به نظر می‌رسد از دید تدوین کنندگان منشور، تکلیف خودداری از هر اقدام تهدید کننده صلح، مستقل از منشور یک تکلیف حقوق بین‌الملل است که سازمان ملل بهتر از هر رکن دیگری می‌تواند رعایت آن را تضمین کند.^(۴۶)

مجمع عمومی از همان آغاز فعالیت خود، به بند ۶ ماده ۲ برای جلب همکاری دول غیر عضو توسل جسته^(۴۷) و به مرور زمان، در عملکرد سازمان ملل مراجعه صریح یا ضمنی به بند ۶ ماده ۲ افزایش یافته است. در حالیکه وضعیتهایی که در آن ماده مذکور مورد استناد قرار گرفته، ناشی از استقرار صلح نبوده است.^(۴۸) مضافاً اینکه اگر بند ۶ ماده ۲ دولتهای غیر عضو را مخاطب خود قرار می‌دهد، سازمان ملل و خصوصاً شورای

45-Combacau , *op,cit* , p. 136 .

46-*Ibidem*

47-A / Res / 39 (1946).

48-Mahiou .Ahmed in : Cot , J . P. et Pellet , A . *La Charte des Nations Unies* , 2 ed . (Paris , 1991) P. 458 ets .

امنیت با اتخاذ تصمیم علیه رودزیا دامنه صلاحیت خود را به واحدهایی که هنوز به صورت دولت مستقل در نیامده‌اند، گسترش داده است. مسئله قابل طرح این است که در شرایطی که سازمان و شورای امنیت مقاماتی را که به طور مؤثر در قلمرو رودزیا صاحب قدرت بوده‌اند، غیر قانونی اعلام می‌کنند، معلوم نیست که تصمیمات اتخاذی شورا علیه چه کسانی می‌بایستی قابل اجرا باشد؟

با توجه به وضعیت پیش آمده در قضیه رودزیا بود که آقای Combacau اظهار نظر کرد که: «دولتهای غیر عضو و همچنین تشکلهای فاقد حاکمیت، چنانچه اقتدار انجام آزادانه اعمالی را داشته باشند که قابلیت ایجاد وضعیتهای مقرر در ماده ۳۹ را دارند، ضمانت اجرای (مجازاتهای) متناسب با آن وضعیتها بر آنها قابل اعمال است».^(۴۹)

دیدگاه آقای کامبکو، بر تفسیر موسع از اختیارات سازمان در عرصه بین‌المللی استوار است و در این گونه برداشتها فرقی ما بین دول عضو و غیر عضو از نظر اعمال مقررات منشور وجود ندارد. سازمان ملل هر آنچه را که برای استقرار صلح و امنیت بین‌المللی مفید می‌داند، به اجرا می‌گذارد و در این خصوص تبعیضی بین عضو و غیر عضو قایل نیست.

مسئله دیگری که حائز اهمیت است، مربوط به بُرد حقوقی تصمیمات متخذه و اجباری بودن آنها برای دول غیر عضو می‌باشد. همان طوری که گفته شد، در خصوص الزامی بودن بند ۶ ماده ۲ منشور برای غیر اعضا، دو توجیه وجود دارد؛ به نظر بعضی‌ها، رعایت بند ۶ ماده ۲ از طرف غیر اعضا یک مبنای حقوقی دارد،^(۵۰) در حالی که از نظر تعداد دیگری از حقوقدانان، رعایت این بند از سوی غیر اعضا، صرفاً بُرد سیاسی داشته، به هیچ وجه از نظر حقوقی الزامی نیست.^(۵۱)

اکنون سؤال این است که چگونه امکان دارد دولتهایی که به سازمان ملل نپیوسته و

49-Combacau , *op.cit* , p. 138 .

50-Virally Michel , *L'organisation Mondiale* , (Paris: Acolin , 1972) , p. 287 .

51-Charles De Visscher , *Théories et réalité du droit international* , (Paris: Pédone) , p. 287 .

نتیجتاً منشور آن را نیز نپذیرفته‌اند، به اندازه دول عضو در مقابل سازمان و منشور آن، مسئول و متعهد باشند؟ در پاسخ باید گفت: درست است که دول غیر عضو نسبت به سازمان ملل در حکم اشخاص ثالث هستند، ولی از سوی دیگر، مؤثر بودن ترتیباتی که سازمان ملل و شورای امنیت اتخاذ می‌کنند، مستلزم همکاری تمامی دولت‌ها بوده، عملاً نیز با توجه به وابستگی متقابل دولت‌ها بخصوص در زمینه‌های اقتصادی، اعمال تحریم علیه یک دولت بر وضعیت اقتصادی دولت‌های دیگر، چه عضو و چه غیر عضو اثر می‌گذارد.

بنا بر این هر چند که از نظر حقوقی، دول غیر عضو موظف به رعایت قطعنامه‌های سازمان ملل نیستند، ولی با توجه به تعهد سیاسی - اخلاقی همه دولت‌ها در استقرار صلح و امنیت بین‌المللی، عدم رعایت تصمیمات سازمان ملل و شورای امنیت به منزله‌ی مقابله با صلح و امنیت جهانی تلقی شده، انزوای بین‌المللی آن دولت را به دنبال خواهد داشت. از این رو عدم عضویت در سازمان ملل نمی‌تواند توجیهی برای عدم همکاری در استقرار صلح باشد.

با این همه، یکی دانستن اعضا و غیر اعضای سازمان ملل، حتی از دیدگاه اهداف فراگیر منشور که عبارت است از استقرار صلح و امنیت بین‌المللی، اغراق آمیز به نظر می‌رسد. هر چند که سازمان ملل در اغلب موارد با دولت‌های غیر عضو در خصوص اجرای تصمیماتش همانند دول عضو عمل کرده است و دول غیر عضو بعضاً خود را با مقررات این تصمیمات تطبیق می‌دهند، ولی در عمل دولت‌های غیر عضو کمتر از دول عضو خود را مکلف به رعایت تصمیمات شورای امنیت می‌بینند.

شورای امنیت بدون توجه به مفاد و عبارات ماده ۲۵ منشور، از ماده مذکور برای اعمال فشار به دولت‌های غیر عضو استفاده کرده است.^(۵۲) با این وجود، در مجموع شورای امنیت سیاست واحد و روشنی را در این خصوص دنبال نکرده است.

در قطعنامه‌های ۲۳۴ و ۲۵۳ در مورد اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه رودزیای جنوبی، شورای امنیت فقط علیه دولت‌های عضو تصمیمات الزام آور اتخاذ می‌کند و از

دولتهای غیر عضو می‌خواهد که رفتار خود را با مقررات این قطعنامه‌ها تطبیق دهند. به این ترتیب، شورای امنیت در خصوص اقتدار تصمیماتش، بین دولتهای عضو و غیر عضو فرق قایل می‌شود. با این حال، بعضی از قطعنامه‌های شورای امنیت، همانند قطعنامه ۳۱۴ (۱۹۷۲)، در زمینه قابلیت اجرایی تصمیماتش نسبت به دول غیر عضو مبهم هستند.

در قطعنامه مذکور، شورای امنیت از همه دولتها درخواست می‌کند که طبق ماده ۲۵ و بند ۶ ماده ۲ منشور، قطعنامه‌های پیشین شورا را به مرحله اجرا بگذارند. هر چند که شورا اصطلاح درخواست را به کار می‌گیرد، اما از کلیه دول می‌خواهد که به تعهدات خود بر اساس ماده ۲۵ عمل نمایند. اما شورای امنیت در بندهای ۳ و ۴ قطعنامه ۶۶۱ تصمیمات لازم الاجرا برای کلیه دولتها، اتخاذ می‌نماید و هیچ تفاوتی بین اعضا و غیر اعضا قایل نمی‌شود. از این رو به نظر می‌رسد که شورای امنیت پا را فراتر از سال ۱۹۷۲ گذاشته است. با این حال، بند ۵ این قطعنامه ما را در درک سیاستهای شورای امنیت دچار مشکل می‌کند؛ در این بند شورای امنیت از کلیه دولتها می‌خواهد که از هر جهت اقدامات خود را با مقررات قطعنامه وفق دهند. همچنین زمانی که قطعنامه‌ای دول غیر عضو را مخاطب قرار می‌دهد، شورای امنیت چیزی را از دولتهای عضو درخواست می‌کند که در سال ۱۹۶۸ به انجام آن (بند ۷ قطعنامه ۲۵۳) مصر بوده است. با توجه به طرز عمل شورای امنیت، این پرسش مطرح است که آیا در خصوص تصمیمات لازم الاجرا، شورای امنیت فقط دول عضو را مخاطب خود قرار می‌دهد؟ زیرا زمانی که شورای امنیت صراحتاً دول غیر عضو را هم مخاطب قرار می‌دهد، فقط به صدور توصیه اکتفا می‌کند. چنین برداشتی از طرز عمل شورای امنیت، بر پایه تفسیر اصطلاحاتی است که به درستی معلوم نیست که از طرف شورای امنیت، به مفهوم دقیق حقوقی به کار گرفته شده‌اند و یا از باب نزاکت بین‌المللی. در چنین شرایطی چگونه می‌توان استنتاج کرد که شورای امنیت در صدد ایجاد رویه‌ای بوده است که بر پایه آن همه دولتها (چه عضو و چه غیر عضو) به طور یکسان مکلف و متعهد به اجرای تصمیماتش باشند؟ از سوی دیگر، چنین استنتاجی ما را به فراموش کردن این امر رهنمون می‌کند که دول غیر عضو هرگز منشور سازمان ملل را مورد تصویب قرار نداده‌اند. بنا بر این در قبال موضع مردد و مبهم

شورای امنیت نمی‌توان از این نظر که اعضا و غیر اعضا به یک اندازه در مقابل تصمیمات شورا متعهدند، دفاع کرد.

در خصوص قضیه رودزیا، دولت سوئیس به منظور عدم رعایت قطعنامه صادره، به موضع بی‌طرفی خود متوسل شد. از نظر دولت سوئیس بی‌طرفی مانع از شرکت وی در عملیات نظامی، سیاسی اقتصادی و مالی است، ولی در مورد بحران خلیج فارس، دولت سوئیس دیگر به وضعیت بی‌طرفی خود برای عدم شرکت در تحریمهای اقتصادی توسل نجست.

در حقیقت، در یک یادداشت کلی آمده است که سوئیس موضعی مشابه با تصمیمات اتخاذی شورای امنیت اتخاذ کرده است. در عین حال این مسئله نیز مورد تأکید قرار می‌گیرد که سوئیس به عنوان دولت غیر عضو، مخاطب مستقیم قطعنامه‌های شورای امنیت نبوده است. (۵۳)

نتیجه‌گیری

شکاف بین تحول فیزیکی جامعه بین‌الملل که محصول پیشرفت علم و تکنولوژی است، و عدم تکامل و توسعه معنوی آن که معلول کم‌توجهی بعضی از دولت‌ها به مسائل انسانی و بشر دوستانه است، موجب کاهش کارایی سیستمی می‌گردد که در رؤیای تدوین‌کنندگان منشور می‌بایستی نقش اساسی را در استقرار صلح و امنیت و تأمین عدالت بین‌المللی ایفا کند.

شورای امنیت که وظیفه خطیر پاسداری از صلح و امنیت بین‌المللی را عهده دار است، تحت تأثیر ضعف ساختاری سازمان ملل و ضرورت حفظ منافع اعضای دائمی خود، با مسایل مهم جهانی برخورد محتاطانه نموده، در موارد متعددی نظر خود را به صورت تصمیم روشن و صریح اعلام نمی‌کند و تحت تأثیر جوّ سیاسی بین‌المللی در مسایل مشابه، نظرات متفاوتی را ابراز می‌کند. در کنار ملاحظه کاری شورای امنیت،

فقدان ضمانت‌های اجرایی مؤثر علیه دولتهایی که قطعنامه‌های شورا را اجرا نمی‌کنند، شورای امنیت را وادار می‌کند که بیش از پیش به ماده ۲۵ توسل جوید. (۵۴)

از این رو ضعف ساختاری جامعه جهانی، مانع از آن است که قطعنامه‌های شورای امنیت جایگاه خود را در حفظ صلح و امنیت بین‌الملل بیابند و گرنه در خصوص اقتدار قطعنامه‌های شورای امنیت که در چارچوب فصل هفتم تصویب می‌گردند، از نظر قانونی و اساسنامه‌ای هیچ تردیدی وجود ندارد. در این حال، باید متذکر شد که یکی از دلایل عدم اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت از جانب دول عضو، تردیدی است که دولتها نسبت به مشروعیت این قطعنامه‌ها دارند. بنابراین، وجود یک ارگان حقوقی که قادر باشد به طور مستقل و بدون ملاحظات سیاسی، اعتبار قطعنامه‌های شورای امنیت را از نظر مطابقت آنها با اهداف منشور و حقوق بین‌الملل بررسی نماید، از هر نظر ضروری می‌باشد. متأسفانه عملکرد دیوان داور در قضیه لاگربی و بوسنی نشان داد که این دیوان از ایفای چنین نقشی فاصله دارد. در این حال می‌بایستی متذکر شد که صدور دو دستور موقت در قضیه بوسنی و تأیید بخشی از خواسته‌های دولت بوسنی، این نوید را می‌دهد که در صورت کاهش فشارهای سیاسی، دیوان بین‌المللی می‌تواند از اعتبار خود به عنوان یک محکمه قضایی بین‌المللی دفاع کند. مصلحت‌گرایی و عدم تحرک دیوان بین‌المللی، دول عضو (بخصوص دولتهای کوچک) را در قبال تخلفات (از منشور سازمان و حقوق بین‌الملل عمومی) شورای امنیت بی‌دفاع گذاشته و از این جهت زمینه‌های بی‌اعتمادی و بی‌تفاوتی دولتها نسبت به تصمیمات اتخاذی شورای امنیت را فراهم کرده است. این امر، به نوبه خود با آسیب‌رسانی به جو تفاهم و همکاری بین‌المللی، استقرار صلح و امنیت بین‌المللی را با خطرات عمده‌ای مواجه می‌نماید.

یکی از عمده‌ترین بحث‌های کنفرانس قطر که تحت عنوان «دهه حقوق بین‌الملل» در پایتخت قطر تشکیل شد، تأکید بر ضرورت و نحوه نظارت بر فعالیت شورای امنیت بود. مجموعه بحثهایی که در این خصوص ارائه گردید، نگرانی افکار عمومی، بخصوص افکار عمومی کشورهای جهان سوم را نسبت به خطرات قدرت انحصاری و غیر

قابل کنترل شورای امنیت منعکس نمود.

بررسی عملکرد دولتهای غیر عضو و شورای امنیت در خصوص اقتدار قطعنامه‌های شورای امنیت ما را به این نتیجه می‌رساند که بین دول غیر عضو و شورای امنیت، اختلاف نظر اساسی وجود دارد. اگر از دیدگاه شورای امنیت پیروی کنیم، می‌بایستی در خصوص اقتدار تصمیمات شورای امنیت، مابین عضو و غیر عضو فرقی قایل نشویم. ولی اگر از دیدگاه دول غیر عضو تبعیت کنیم، در آن صورت تصمیمات شورای امنیت را می‌بایستی فاقد قدرت اجرایی بدانیم. هر چند که این دول بنا بر تشخیص خود، در مسایل مهم جهانی و در آنجا که صلح و امنیت بین‌المللی را در مخاطره می‌بینند، مواضع خود را با تصمیمات شورای امنیت وفق می‌دهند. همان طوری که قبلاً اظهار نظر شد، در حقوق بین‌الملل در شرایط فقدان یک قدرت متمرکز، اراده دولتهاست که مبنا و پایه اصلی تعهدات آنان در جامعه بین‌المللی را تشکیل می‌دهند. از این رو، لازم الاجرا دانستن تصمیمات شورای امنیت از طرف دول غیر عضو فاقد مبنای حقوقی بوده، قابل دفاع نمی‌باشد.

وقتی تصمیمات شورای امنیت که برای دول عضو لازم الاجرا است، فاقد هر گونه اقتدار حقوقی در مورد غیر اعضا است، به طریق اولی توصیه‌ها که فقط یک پیشنهاد ساده فاقد قدرت الزامی هستند، نباید برای دول غیر عضو هیچ تعهدی را ایجاد کنند. (۵۵)