

تحول در مأموریت‌های ناتو و ضرورت تقویت رژیم نظارتی در حقوق بین‌الملل (راهبرد مسئولیت‌پذیری ناتو)

محمود محمدی*

ابومحمد عسگر خانی**

چکیده

شکل‌گیری ناتو در پاسخ به تهدیدات و وقایع فوریه ۱۹۴۸ و به‌قدرت رسیدن حزب کمونیست چکسلواکی و بازداشتن نیروهای شوروی به‌طور خاص و نیروهای پیمان ورشو به‌طور عام از حمله به کشورهای غربی در منطقه آتلانتیک شمالی بود. ناتو بر اساس مسئولیت‌پذیری سازمان‌های بین‌المللی و حتی دولت‌های عضو ناتو (بنا به مسئولیت دولت‌ها) در برابر نقض حقوق بین‌المللی مسئولیت دارد؛ زیرا تصمیمات نظامی ناتو با اجماع کشورهای عضو اتخاذ می‌شود، بنابراین دولت‌های عضو نیز بر اساس اصل مسئولیت‌پذیری دولت‌ها در جبران خسارت وارده ناشی از تخلفات ناتو مسئولیت دارند. این مقاله علاوه‌بر بررسی حقوقی تحول در ماهیت و مأموریت‌های ناتو بعد از پایان جنگ سرد، به مواردی از نقض و تخلفات ناتو از حقوق بین‌الملل و خلأ نظارت حقوقی بین‌المللی بر نحوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت، به‌ویژه در مواردی که ناتو مرتکب تخلف شده، اشاره دارد تا توجه دستگاه دیپلماسی و نهادهای ذی‌صلاح سیاست‌گذاری تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر را به راهبردهای بازدارنده حقوقی در برابر اقدامات احتمالی ناتو علیه منافع و امنیت ملی کشور جلب کند.

واژگان کلیدی

ناتو، مسئولیت‌پذیری، حقوق بین‌الملل، مأموریت‌ها، ایران، جبران خسارت، سازوکارهای نظارتی حقوقی

* دانشجوی دوره دکترای تخصصی حقوق بین‌الملل عمومی، گروه حقوق، دانشکده حقوق، واحد بین‌الملل قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران (نویسنده مسئول)

Email: drm_mohammadi@yahoo.com

** عضو هیئت علمی و مدیر گروه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد واحد بین‌الملل قشم

Email: asgarkhani@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۹۵/۶/۸

تاریخ ارسال: ۹۵/۲/۱۸

فصلنامه راهبرد / سال بیست و پنجم / شماره ۸۱ / زمستان ۱۳۹۵ / صص ۲۳۵-۲۰۷

جستار گشایی

پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) در چهارم آوریل ۱۹۴۹ در واشنگتن با استناد به ماده ۵۱ از فصل هفتم منشور به‌عنوان یک سازمان دفاع جمعی در برابر هر گونه تهاجم به کشورهای عضو تأسیس شد که در ماده پنجم پیمان نیز حمله به یک یا چند کشور عضو در اروپا یا امریکای شمالی، به معنای حمله به همه کشورهای عضو تلقی شده و امضاکنندگان پیمان متعهد شدند با آن مقابله کنند؛ بنابراین شکل‌گیری این پیمان منطقه‌ای در پاسخ به تهدیدات و وقایع فوریه ۱۹۴۸ و به قدرت‌رسیدن حزب کمونیست چکسلواکی و بازداشتن نیروهای شوروی به‌طور خاص و نیروهای پیمان ورشو به‌طور عام از حمله به کشورهای غربی در منطقه آتلانتیک شمالی بود. سازمان پیمان آتلانتیک شمالی که به‌عنوان یک اتحادیه نظامی برای دفاع جمعی از اعضایش شکل گرفت. همواره در صدد بود در مقابل تحرکات احتمالی اتحاد جماهیر شوروی و متحدانش در پیمان ورشو، نقش بازدارندگی داشته باشد و در صورت لزوم از قلمرو سرزمینی هر یک از اعضایش دفاع کند (Daalder, 1999: 87).

با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و اضمحلال پیمان ورشو طی سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۱ که حتی تداوم حیات ناتو را با تردید مواجه کرد، بحران‌های بین‌المللی ناشی از فروپاشی موجب شد تا ظرفیت نظامی و توان مدیریت بحران و صلح‌سازی و حفظ صلح ناتو مورد توجه سازمان ملل متحد قرار گیرد، اما مأموریت‌های خارج از قلمرو ماده ۵ ناتو نادیده گرفته شود و این امر سرآغاز تحولات در ماهیت و مأموریت‌های بعد از جنگ سرد ناتو بود که ناتو را از یک اتحادیه دفاعی متمرکز بر اروپای غربی به سازمانی در جهت امنیت جمعی و جهانی سوق دهد تا هم موجودیت دفاعی خود را حفظ کند و هم متحول شود.

از طرفی شورای امنیت (از اوایل ۱۹۹۰) میان حفظ صلح و امنیت جهانی با ضرورت مقابله با متخلفان جرائم بین‌المللی پیوندی حقوقی برقرار کرد و همکاری دولت‌ها در مقابله با جرائم بین‌المللی در قالب فصل هفتم منشور آغاز شد. رابطه میان شورای امنیت و دیوان کیفری بین‌المللی (که اساسنامه آن در شهر رم در سال ۱۹۹۸ به امضا ۱۱۴ کشور رسید) امید به پشتوانه اجرایی محکم‌تر (نسبت به گذشته) برای تحقق صلح و عدالت را افزایش داد. از آن تاریخ به بعد، انتظار می‌رفت که موقعیت سیاسی و جایگاه بالای مرتکبان جرائم بین‌المللی برای آنان مصونیت ایجاد نکند و سازمان‌های بین‌المللی در انجام وظایف خود برای تحقق صلح و عدالت قانونمند عمل کنند.

ناتو به عنوان یک سازمان بین‌المللی دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی بوده در نتیجه، علاوه بر حقوق از تکالیفی نیز برخوردار است و چنانچه مقررات بین‌المللی بر اثر اقدامات ناتو نقض شود، مسئولیت بین‌المللی آن از دو جهت باید مورد بررسی قرار گیرد:

نخست، مسئولیت ناتو به طور مستقیم بوده که طبق حقوق مسئولیت بین‌المللی به عنوان یک سازمان بین‌المللی مسئول بوده و باید از عهده خسارات نیز برآید.

دوم اینکه، دولت‌های عضو ناتو نیز به دلیل عملکرد آن سازمان از مسئولیت انفرادی برخوردار هستند و چنانچه اعمال مأموران ناتو دارای وصف جنایت بین‌المللی باشد، مسئولیت کیفری شخصی آنها نیز در حقوق بین‌الملل مطرح می‌شود.

بر همین مبنا نوآوری عمده این مقاله در این موضوع خلاصه می‌شود که علاوه بر بررسی حقوقی تحول در ماهیت و مأموریت‌های ناتو، بعد از پایان جنگ سرد، به مواردی از نقض و تخلفات ناتو از حقوق بین‌الملل و خلأ نظارت حقوقی بین‌المللی بر نحوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت، به خصوص در مواردی که ناتو مرتکب تخلف می‌شود، اشاره دارد. با توجه به اینکه مداخله ناتو در کوزوو قبل از تصویب مقررات مربوط به اصل مسئولیت‌پذیری سازمان‌های بین‌المللی (۲۰۱۱) و مسئولیت‌پذیری دولت‌ها (۲۰۰۲) بوده است و بیشترین کتب و مقالات در کشورهای عضو ناتو منتشر شده، تنها تعداد معدودی از حقوقدانان به پیامدهای حقوقی ناشی از مداخلات ناتو توجه کرده و کمتر مقالاتی به ارائه راهکارهایی برای تقویت سازوکار نظارتی حقوق بین‌المللی بر موارد و نقض حقوق بین‌الملل و غرامت ناشی از آن توسط ناتو نگاشته شده است. در میان حقوقدانان که به موارد نقض حقوق بین‌الملل توسط ناتو در کوزوو توجه داشته‌اند به جز گزارش‌های حقوقی، دولت یوگسلاوی به سازمان‌های بین‌المللی می‌توان به مقالاتی به زبان فرانسه و انگلیسی از حقوقدانانی همانند جمشید ممتاز در مقاله «مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو»، *اولیور کورتن*^۱ در مقاله «ابهامات مربوط به مقررات دخالت نظامی با مجوز ضمنی شورای امنیت»، *سینا برنو*^۲ در مقاله «ناتو و سازمان ملل و توسط به‌زور از منظر حقوقی» و *واکلاو هاول*^۳ در مقاله «کوزوو و پایان دولت ملی»، *کریستین چینکین*^۴ در مقاله «کوزوو جنگ بد یا خوب» اشاره کرد (فهرست کامل و مشخصات آثار بالا در منابع پایانی مقاله حاضر معرفی شده است).

1. Oliver Corton
2. Sima Bruno
3. Vaclav Havel
4. Chiristin Chinkin

ناتو بر اساس مسئولیت‌پذیری سازمان‌های بین‌المللی و حتی دولت‌های عضو ناتو بنا به مسئولیت دولت‌ها در برابر نقض حقوق بین‌المللی مسئولیت دارند؛ زیرا ناتو تصمیمات خود را بر اساس اصل مهم اجماع اعضای خود اتخاذ می‌کند و چنانچه حتی یک کشور از ۲۸ کشور عضو نیز مخالف باشند، ناتو نمی‌تواند وارد عمل شود، بنابراین دولت‌های عضو نیز در جبران خسارت ناشی از تخلفات ناتو مسئولیت دارند.

۱. تحول در ماهیت اولیه ناتو

سقوط دیوار برلین در ۹ نوامبر ۱۹۸۹، آغاز عقب‌نشینی نیروهای شوروی از شرق اروپا، ظهور دولت‌های جدید، انحلال پیمان ورشو در آوریل ۱۹۹۱ و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در ۲۵ دسامبر همان سال، آغاز شکل‌گیری نظامی نوین بود. فضای جدید به‌وجودآمده که تغییرات متعددی را تجربه می‌کرد، باعث نوعی بی‌وضعیتی امنیتی برای بزرگ‌ترین اتحادیه دفاعی جامعه آتلانتیکی شده بود. از این‌رو، بازتعریف مفاهیم سابق برای ادامه حیات پیمان در چارچوب و فضای جدید الزامی بود؛ زیرا طرفداران ناتو از جمله نهادگرایان نئولیبرال استدلال کردند که نه تنها فلسفه وجودی ناتو از بین نرفته، بلکه نخست ناتو دشمن خود را به‌گونه‌ای دیگر تعریف و مقابله با آنها را در دستور کار دارد، به‌علاوه ناتو در تعقیب اهداف خود در موضوعات اشاعه دموکراسی / حقوق بشر و توسعه فعال خواهد شد و به‌عنوان یک رژیم امنیت جمعی در مقام بازوی اجرایی شورای امنیت ایفای نقش می‌کند (عسگرخانی، ۱۳۸۸: ۱۴۳).

در این روند، ناتو به تغییر مفاهیم و مفهوم‌سازی^۵ جدید باهدف تطبیق نقش و مأموریت خود با شرایط بحرانی جهان از یک‌سو و حقوق بین‌الملل و منشور ملل متحد از سوی دیگر پرداخت. این مفاهیم متناسب با تحول در نظام جهانی بود.

این دگردیسی مفهومی از دفاع جمعی به امنیت جمعی که مفهوم نخست ناظر بر وظایف و اختیارات سازمان‌های منطقه‌ای و دومی ناظر بر وظایف و اختیارات سازمان ملل به‌طور اعم و شورای امنیت به‌طور اخص است و همچنین خلط مبحث ایجادشده در فاصله دو اجلاس لندن ۱۹۹۰ و رم ۱۹۹۱ و پس از تصویب مفهوم استراتژیک اتحادیه، چرخشی جدی در اهداف این سازمان ایجاد کرده است؛ درحالی‌که مفهوم استراتژیک اتحادیه (۱۹۹۱) همچنان بر دفاعی بودن محض سازمان در پیگیری اهداف تأکید می‌کرد. این عبارت از مفهوم استراتژیک جدیدتر مصوب ۱۹۹۹ حذف شد (Daalder, 2001: 242).

۲. تحولات جدید ناتو و مقررات منشور ملل متحد

اگرچه ناتو برخی از اهداف خود را با اهداف منشور ملل متحد یعنی برقراری صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی منطبق کرده است، اما مفهوم دفاع دسته‌جمعی مبتنی بر اصل ۵۱ منشور را به امنیت دسته‌جمعی که در حیطه صلاحیت شورای امنیت است، ارتقا داد و در نقش سازمان‌های منطقه‌ای اصل ۵۳ از فصل هشتم منشور ظاهر شد، بدون آنکه نظر و نظارت حقوقی نهادهای بین‌المللی بر آن مرتبط باشد.

اعضای ناتو که تا پیش از خاتمه جنگ سرد بر مفهوم دفاع دسته‌جمعی به‌عنوان مبنای تأسیس این سازمان منطقه‌ای تأکید می‌کردند، در جلسه‌های مختلف مفهوم امنیت دسته‌جمعی را جایگزین دفاع دسته‌جمعی کردند، حال آنکه امنیت جمعی در حیطه وظیفه سازمان‌های منطقه‌ای نبوده، بلکه طبق منشور ملل متحد، به عهده شورای امنیت سازمان ملل متحد است. یک سازمان مبتنی بر دفاع دسته‌جمعی، می‌تواند از اعضای خود در مقابل تعرضات و تهاجمات خارجی دفاع کند. چنین معاهده الزام‌آوری، تمامی کشورهای عضو را متعهد می‌سازد هنگامی که یک عضو یا گروهی از اعضای پیمان در معرض تهدید خارجی قرار گرفته یا مورد تهاجم واقع شوند، به دفاع از کشور یا کشورهای مورد تعرض بپردازد. این در حالی است که امنیت دسته‌جمعی تلاشی در جهت تضمین امنیت در داخل مجموعه‌ای از دولت‌های مستقل است (محمدی، ۱۳۹۱).

دفاع مشروع ممکن است جنبه دسته‌جمعی داشته باشد. از این‌رو، تعدادی از دولت‌ها، به‌ویژه دولت‌های هم‌جوار با انعقاد قرارداد دفاعی خاص تعهد می‌نمایند در صورتی که هر یک از آنها مورد تعدی و تجاوز دولت دیگر قرار بگیرد، دیگران به یاری او شتافته و تجاوز را دفع کنند. از اینجاست که اهمیت پیمان‌های منطقه‌ای تدافعی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی پررنگ می‌شود. خلأ موجود در منشور ملل متحد در مورد برقراری یک سیستم امنیت دسته‌جمعی و یک ضمانت اجرایی واقعی موجب شده تا از ۱۹۴۵ به بعد، پیمان‌های تدافعی دسته‌جمعی میان دولت‌ها، به‌ویژه به‌صورت منطقه‌ای منعقد شود و در اساسنامه آنها به مسئله دفاع مشروع دسته‌جمعی توجه گردد. این سازمان‌ها اساساً ماهیتی تدافعی داشته‌اند؛ چرا که اگر تلویحاً یا به‌روشنی بر عنصر تهاجمی اهداف و اقدامات صحنه می‌گذاشتند، طبق ماده ۵۲ کنوانسیون حقوق معاهدات وین مصوب ۱۹۶۹ که اعلام می‌دارد: «اگر انعقاد یک پیمان به‌وسیله تهدید یا توسل به زور و در تخطی یا نادیده‌گرفتن اصول حقوق بین‌المللی مندرج در منشور سازمان ملل متحد باشد، بی‌اعتبار است؛ شکل‌گیری آنها اساساً بی‌اعتبار است».

از سوی دیگر، در سابق تلاش اعضای سازمان‌های منطقه‌ای منجر به شناسایی حق دفاع جمعی در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد شد. پذیرش حق دفاع جمعی در ماده ۵۱ منشور این امکان را به سازمان‌های منطقه‌ای می‌داد تا در مواردی که شورای امنیت به دلیل وتوی یک عضو دائم نتواند اقدام جمعی لازم را به عمل آورد، مانعی برای دفاع جمعی منطقه‌ای وجود نداشته باشد. آنچه از فصول هفتم و هشتم منشور (تحت عنوان قراردادهای منطقه‌ای) استنتاج می‌شود، آن است که هدف از به انحصار درآوردن صلاحیت اتخاذ اقدامات اجرایی، به‌ویژه اقدامات نظامی برای شورای امنیت، تقویت عزم اساسی در خصوص حفظ صلح به نفع جهان‌گرایی بوده است، نه تضعیف آن (Dolzer, 1984: 515).

بنابراین سازمان‌های منطقه‌ای اعم از آنکه موضوع فصل هشتم منشور ملل متحد باشند، یعنی در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی صلاحیت‌هایی داشته باشند که برای اقدامات منطقه‌ای مناسب (بند ۱ ماده ۵۲ منشور ملل متحد) است یا آنکه اتحادیه‌های دفاعی باشند که مبنای حقوقی آنها ماده ۵۱ منشور در فصل هفتم است، در هر حال بدون اجازه یا مأموریتی از سوی شورای امنیت نمی‌توانند مبادرت به اقدام نظامی کنند.

با نیم‌نگاهی به حقوق بین‌الملل کلاسیک نیز می‌توان دریافت که تنها دفاع مشروع با مجوز صریح شورای امنیت اقدام قهری را مشروع خواهد کرد (Corten & Klein, 1996). در این زمینه حتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در موارد مکرر با صدور اعلامیه‌هایی سعی در توجه هرچه بیشتر به اصل مندرج در بند ۴ ماده ۲ منشور در خصوص عدم توسل به زور داشته است. در این خصوص اعلامیه روابط دوستانه مجمع عمومی در ۱۹۷۰ با تأکید بر اینکه هیچ دولت یا گروهی از دولت‌ها، به هر دلیل، حق مداخله مستقیم یا غیرمستقیم در امور داخلی یا خارجی دولت دیگر را ندارد، در نتیجه نه تنها مداخله مسلحانه بلکه هر گونه مداخله که مغایر با حقوق بین‌المللی است، قابل توجه و استناد است. این منع مؤکد در بند ۱ ماده ۵۳ منشور بار دیگر تصریح می‌دارد: «هیچ‌گونه عملیات اجرایی به‌موجب قراردادهای منطقه‌ای یا توسط مؤسسات منطقه‌ای بدون اجازه شورای امنیت صورت نخواهد گرفت». در مورد اتحادیه‌های دفاعی (موضوع بحث ما) الزام آنها به کسب اجازه از شورای امنیت، نه تنها از اصل منع توسل به زور مذکور در بند ۴ مواد ۲ و ۳۹ منشور، بلکه از بند ۲ ماده ۴۸ نیز استنباط می‌شود.

ماده ۵۱ و قاعده حقوق بین‌الملل مربوط به آن هیچ‌گونه عمل نظامی که از عمل دفع تجاوز فراتر رود را اجازه نمی‌دهد، چه رسد به توسل به زور یا جداسازی بخشی از سرزمین کشور متجاوز. این امر به مفهوم آن است که اعمال دفاع مشروع اعم از دسته‌جمعی یا توسط یک کشور، فقط باید برای رفع تجاوز باشد و نباید از این حد فراتر رود (کاسسه، ۱۳۷۰: ۲۶۶).

بسیاری از حقوقدانان از جمله *وال دوک-استون-لامبرتو زانداری* و *کاپلان* حمله پیشدستانه به بهانه دفاع مشروع بر اساس اصل ۵۱ را مجاز نمی‌دانند، کما اینکه جامعه بین‌الملل توجیه اسرائیل در حمله پیشگیرانه به نیروگاه اتمی عراق (اوزیراک) در سال ۱۹۸۱ را نپذیرفت و شورای امنیت در نخستین بند قطعنامه به شدت حمله اسرائیل را محکوم کرد و آن را در تعارض با منشور و ضوابط بین‌المللی دانست (کاسسه، ۱۳۷۰: ۲۶۸).

در حالی که امنیت دسته‌جمعی در واقع نوعی نظام امنیتی است که بر اساس آن، چنانچه یکی از اعضای جامعه بین‌الملل اقدام به تجاوز علیه عضو دیگر کند، با نیروی مشترک بقیه اعضا روبه‌رو خواهد شد. صلح در این نظام به‌گونه‌ای است که صلح برای یک دولت، صلح برای همه دولت‌ها محسوب می‌شود و امنیت جمعی همانند برنامه همسایه‌نگهبان است که طبق آن همه همسایه‌ها مواظب خانه‌های همدیگر هستند تا مورد سرقت قرار نگیرند (Hendarson, 1998: 402).

جامعه بین‌المللی با تلاش برای تحقق امنیت جمعی بر این باور بود که صلح تجزیه‌ناپذیر است و خطر برهم‌خوردن نظم در هر جای دنیا، خطری برای کل نظام بین‌الملل است و مشارکت در نظام امنیت جمعی را وجهی از منافع حیاتی دولت‌ها می‌دانست. به‌طور کلی منظور از نظام امنیت دسته‌جمعی، یک نظام نهادین منطقه‌ای یا جهانی است که به‌موجب یک معاهده چندجانبه بین‌المللی شکل می‌گیرد و بر اساس آن، دولت‌های عضو نظام موافقت می‌کنند با متجاوزان به‌طور دسته‌جمعی مقابله نمایند.

در نتیجه شورای امنیت مطابق اصل ۴۲ متولی صلح و امنیت جمعی اعضای سازمان ملل متحد و مسئولیت اعاده صلح و دفع تجاوز را عهده‌دار است؛ زیرا توسل به زور به‌جز طبق فصل هفتم، آن‌هم برای استقرار صلح کاملاً منع شده است. از این‌رو، ماهیت صلاحیت و اختیارات شورای امنیت با یک سازمان یا پیمان دفاع جمعی بر اساس اصل ۵۱ تفاوت فاحش دارد، زیرا وفق اصل ۵۳ منشور، شورای امنیت حق استفاده از ترتیبات یا سازمان‌های منطقه‌ای را برای دفع تجاوز و استقرار صلح در چارچوب منشور را دارد. به همین منظور سازمان ملل از ناتو در برخی از اختلافات و تهدیدات ضد صلح و امنیت جمعی استفاده کرده است.

از این‌رو، تدوین‌کنندگان منشور و کلیه دولت‌های عضو نیز با هدف رسیدن به این مهم در بند چهارم از دومین ماده از منشور بر منع عدم توسل به زور صحه گذاشتند؛ آنجایی که تصریح دارد: «کلیه اعضا در روابط بین‌المللی خود از تهدید یا زور یا استفاده علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد تعارض داشته باشد خودداری خواهند کرد».

متداول‌ترین و صریح‌ترین معنایی که می‌تواند از این ماده برداشت شود آن است که توسل به‌زور ممکن نیست (Holzgreffe&Keohane, 2003: 181). بیشتر دولت‌ها و مفسران بر این اعتقادند که به‌طور کلی منع توسل به‌زور یک پیمان، نه‌تنها در زمره قواعد عرفی، بلکه یک قاعده آمری است.

در این میان بر پایه حقوق بین‌المللی معاصر همان‌گونه که در معاهدات حقوق وین ۱۹۶۹، در مواد ۵۳ و ۶۴ تصریح شده است: منع توسل به‌زور مورد تأکید بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد، بخشی از قواعد آمره است و از آنجا که این ممنوعیت توسط دولت‌های جامعه بین‌المللی مورد شناسایی و پذیرش قرار گرفته است، هیچ تخطی از آن مجاز نیست و نمی‌تواند با اقدامات بعدی مورد سؤال، تضعیف یا تغییر قرار بگیرد.

سیمابرونو (۱۹۹۴) معتقد است قواعد آمره جهانشمول نمی‌تواند تنها خارج از یک منطقه اعمال شود. به‌علاوه ممنوعیت منشور در تهدید یا توسل به‌زور هم شامل دولت‌ها به‌صورت جداگانه و هم سازمان‌ها از جمله ناتو در کنار سایر سازمان‌های بین‌المللی است و همه آنها را به رعایت این قواعد جهانشمول آمره مقید و متعهد می‌کند.

البته اعلام دولت‌ها مبنی بر عدم توسل به‌زور، نه‌تنها اجتناب از کاربرد یک‌جانبه زور توسط دولت‌ها بوده، بلکه متمرکز کردن نظارت بر استفاده از زور تحت فصل هفتم منشور، توسط شورای امنیت و به‌عبارت‌دیگر، تلاشی برای قاعده‌مند کردن استثنای حاکم بر این اصل بوده است؛ بنابراین، مسئولیت اصلی نظام امنیت جمعی پیش‌بینی شده در منشور ملل متحد به‌موجب مواد ۲۶-۲۴ منشور ملل متحد به‌عهده شورای امنیت گذاشته شده و این شورا طبق فصول ۶ و ۷ به ترتیب به‌عنوان یک میانجی و مجری نقش‌آفرینی می‌کند.

در فصل ۶ منشور ملل متحد به شورای امنیت اجازه داده شده است تا در درجه نخست با روش‌های مسالمت‌آمیز و ارائه توصیه‌هایی به حل‌وفصل اختلافات بپردازد. به‌موجب بند یک ماده ۳۳، دو طرف قبل از هر چیز باید از راه مذاکره، تحقیق، میانجی‌گری، سازش، داوری، رسیدگی قضایی و توسل به نهادها یا ترتیبات منطقه‌ای و دیگر وسایل مسالمت‌آمیز به انتخاب خود، راه‌حل آن را جستجو کنند. در بند ۲ مقرر می‌دارد شورای امنیت، در صورت اقتضا از دوطرف خواهد خواست تا اختلافات را برطرف کنند و در ماده ۳۴، مورد رسیدگی قراردادن اختلافات میان اعضای ملل متحد و دولت‌های غیرعضو را مورد توجه قرار می‌دهد.

به هر حال توصیه‌های شورا در این فصل تعهدی حقوقی برای دو طرف ایجاد نمی‌کند. در راستای وظیفه صلح و امنیت بین‌المللی پس از نقش‌آفرینی شورا به‌عنوان یک میانجی در

حل و فصل اختلافات بین‌المللی در فصل هفتم این نهاد به‌عنوان یک مجری نظم، در موارد تهدید و نقض صلح و عمل متجاوزانه عمل می‌کند.

مطابق ماده ۳۹، شورای امنیت وجود هر گونه تهدید و نقض صلح و عمل تجاوز را شناسایی خواهد کرد و تصمیم خواهد گرفت برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به موجب مواد ۴۱ و ۴۲ اقدام کند. در صورت عدم کفایت اقدامات در نظر گرفته‌شده طبق ماده ۴۱، شورای امنیت بر اساس ماده ۴۲، (یکی از دو استثنای حاکم بر بند چهارم ماده ۲ منشور) از قوه قهریه استفاده خواهد کرد و این تصمیمات با کمک نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی صورت می‌پذیرد. البته این اقدامات مستلزم انعقاد موافقت‌نامه‌های پیش‌بینی‌شده در ماده ۴۳ است که از آن طریق، دولت‌های عضو، نیروهای لازم را برای حفظ صلح در اختیار شوراها قرار می‌دهند (Gray, 2000: 144).

از آنجاکه تاکنون ارتش دائمی زیر نظر سازمان ملل متحد هرگز تحقق پیدا نکرده، لذا نظام امنیت دسته‌جمعی کامل نبوده است؛ نیروهای نظامی مورد نیاز در اختیار شورای امنیت قرار نگرفته و کمیته ستاد نظامی طبق ماده ۴۷ تشکیل نشده است. به این دلیل بوده که مفاد منشور در مورد اقدامات نظامی برای اجرای مصوبات شورای امنیت از آغاز تا کنون تحقق نیافته؛ چرا که هیچ موافقت‌نامه‌ای به صورتی که در ماده ۴۳ آمده، منعقد نشده و این در حالی است که قرار بود این ماده مرکز سیستم امنیت دسته‌جمعی مقرر در منشور باشد.

مفهوم امنیت جمعی ساختمانی بود که زیربنای اصلی آن را بند چهارم ماده ۲ منشور ملل متحد و ضلع قائم بر آن را فصل هفتم منشور در حیطه اختیارات شورای امنیت تشکیل می‌داد. زیربنای اصلی امنیت جمعی یا همان قاعده منع توسل به‌زور با دو استثنا روبه‌رو است:

نخست: اقدامات قهری مصوب شورای امنیت تحت ماده ۴۲ منشور ملل متحد؛

دوم: دفاع مشروع (دفاع از خود به‌طور فردی یا جمعی) تحت ماده ۵۱.

دفاع مشروع ممکن است جنبه دسته‌جمعی یا فردی داشته باشد و آن تا زمانی که شورای امنیت اقدامات ضروری برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را اتخاذ کند؛ محفوظ است. بنابراین مطابق نص صریح منشور، حق دفاع مشروع، قطعی و متناوب و بدون استثنا نیست (Gray, 2000: 93).

ماده ۵۱ منشور موجب شکل‌گیری دو طیف از مناظره‌کنندگان شده است. کسانی که معتقد به حق وسیعی در باب دفاع مشروع فراتر از حق پاسخ به حمله نظامی یک دولت هستند؛ استدلال آنان بدین‌صورت است که ماده ۵۱ منشور ملل متحد در خلال ارجاعش به‌حق ذاتی دفاع از خود، درصدد حفظ حق دفاع از خود بر اساس حقوق بین‌الملل است و به‌علاوه استدلال

می‌کنند؛ همان‌طور که انعقاد منشور، خود یک حق بین‌الملل در دفاع از خود بوده است، حمایت از اتباع و دفاع مشروع پیشگیرانه را نیز مجاز می‌سازد. گروه مخالف این عقده بر این باورند که مفهوم ماده ۵۱ روشن و واضح است و آن اینکه حق دفاع مشروع زمانی ایجاد می‌شود که یک حمله نظامی^۷ اتفاق افتاده باشد (Schwebl, 1961).

حال آنکه امنیت دسته‌جمعی ممکن است از اقدامات دیگری قبل از اقدام نظامی تهدید شود که در حیطه تشخیص و اقدام پیشگیرانه شورای امنیت طبق فصول ششم و هفتم منشور است نظیر پیشگیری از نقض فاحش و نظام‌یافته حقوق بشر یا مداخله ناتو در کوزوو (ممتاز، ۱۳۷۹: ۱۰۳۵). در حمایت از مردم بوسنی که با صدور قطعنامه‌های شورای امنیت ممکن میسر است.

در چنین شرایطی ما شاهد دگردیسی ناتو از عرصه دفاع جمعی به امنیت جمعی هستیم. به‌گونه‌ای که این پیمان که تا سال ۱۹۹۱ با تکیه بر مبنای حقوقی تدوین و تشکیل (اصل ۵۱ منشور ملل متحد) خود را سازمان دفاع جمعی و در حیطه‌ای منطقه‌ای عنوان می‌کرد، حرکتی را به سوی نهاد مجری ترتیبات امنیت دسته‌جمعی فصل هشتم منشور آغاز کرده است.

با دقت در مفاهیم جدید ارائه‌شده در خصوص امنیت-نامنی، به‌روشنی ناتو خود را از چارچوب یک سازمان منطقه‌ای خارج می‌کند و گستره حضور این سازمان را به خارج از چارچوب ماده ۵۱ منشور سوق می‌دهد آنجا که اظهار می‌دارد: در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عمل آورد هیچ‌یک از مقررات این منشور به‌حق ذاتی دفاع از خود، خواه فردی یا دسته‌جمعی، لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضا باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع از خود به عمل می‌آورند، فوراً به شورای امنیت گزارش دهند. این اقدامات به‌هیچ‌وجه در اختیار و مسئولیتی که شورای امنیت بر طبق این منشور دارد و به‌موجب آن برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی و در هر موقع که ضروری تشخیص دهد اقدام لازم به عمل خواهد آورد، تأثیری نخواهد داشت. این در حالی است که تفاوت ماهیتی بارزی میان مفهوم دفاع دسته‌جمعی که دفاع در برابر تعرض و تهاجم نظامی است با مفهوم امنیت دسته‌جمعی که ناظر بر تشکیلاتی همچون جامعه ملل برای تضمین امنیت مجموعه‌ای از دولت‌ها است، وجود دارد. ناتو عملاً از حیطه قانونی شکل‌گیری خود (ماده ۵۱) بیرون آمده است اما- چنانکه در آینده بحث خواهد شد- این گستره فراگیر تهدید با این تعدد منابع نامنی عملاً ناتو را خارج از ظرفیت‌های حقوقی فصل ۷ منشور و انجام دفاع مشروع قرار داده است. بدون آنکه آثار حقوقی

ناشی از این تغییر مفاهیم مبنایی بر حقوق بین‌الملل توسط نهادهای حقوقی بین‌المللی پیش‌بینی و نظارت شده باشد که پیامد آن را در تحولات در مأموریت‌های ناتو مشاهده خواهیم کرد.

۳. برخی از اقدامات فراقانونی ناتو در پر تو حقوق بین‌الملل

۳-۱. قضیه کوزوو

شورای امنیت سازمان ملل در واکنش به حوادث کوزوو سه قطعنامه صادر کرد که به‌روشنی اجازه توسل به زور در آنها قید نشده است. هیچ عبارتی در این سه قطعنامه ۱۱۶۰، ۱۱۹۹، ۱۲۰۳ مبنی بر اجازه استفاده از زور به شیوه ضمنی وجود ندارد. این برداشت، با قاطعیت توسط روسیه و چین مورد حمایت قرار گرفت تا با هر نوع مجوز سازمان ملل برای توسل به زور مقابل یوگسلاوی مخالفت شود. طی بحث‌هایی که منجر به پذیرش قطعنامه ۱۱۹۹ شد، نماینده روسیه در سازمان ملل در برابر استفاده از اقدامات یکجانبه هشدار داد و با ابراز نگرانی تأکید کرد که این می‌تواند بی‌ثباتی منطقه بالکان و همه اروپا را به دنبال داشته باشد و در درازمدت برای نظام بین‌المللی بر اساس نقش محوری سازمان ملل پیامدهای منفی داشته باشد.

در جریان بحث‌هایی که منجر به قطعنامه ۱۲۰۳ شد، خاطرنشان شد که هیچ بندی از پیش متن این قطعنامه، مستقیم یا غیرمستقیم اجازه استفاده خودکار از زور را نمی‌دهد؛ به‌گونه‌ای که به حق انحصاری شورای امنیت تحت پوشش منشور خدشه وارد کند. در همان زمان، نماینده کاستاریکا در سازمان ملل در برابر هر نوع اقدامی که با مجوز ضمنی قطعنامه ۱۲۰۳ انجام شود، هشدار داد. وی گفت: «هر نوع اقدامی که شامل توسل به زور شود، مجوز صریح و روشن شورای امنیت را می‌طلبد». در طی نشست‌های شورای امنیت درباره مسئله کوزوو، به استدلال‌هایی به نفع یا علیه حملات هوایی ناتو پرداختیم. به دنبال شکست تلاش‌های دیپلماتیک برای یافتن راه‌حل مسالمت‌آمیز و قابل مذاکره در بحران کوزوو، در نخستین نشست که بعد از آغاز بمباران‌های ناتو صورت گرفت، دولت‌هایی که از این اقدام حمایت کردند، آن را به‌عنوان آخرین محرک برای جلوگیری از وقوع یک فاجعه انسانی معرفی کردند. قطعنامه‌های شورای امنیت، اوضاع کوزوو را تهدیدی برای صلح و امنیت منطقه‌ای معرفی کرد، اما تقریباً همه کشورهای حامی ناتو هیچ دلیل قانونی و روشنی برای آغاز بمباران‌های ناتو ارائه ندادند. به‌عبارت‌دیگر، امریکا با پیشبرد قطعنامه‌های ۱۱۹۹، ۱۲۰۳ شورای امنیت که در آنها، اوضاع کوزوو به‌عنوان تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی در نظر گرفته شده بود، تلاش می‌کرد القا کند که اقدام آمریکایی‌ها برای جلوگیری از یک فاجعه انسانی و

جلوگیری از سرکوب مردم کوزوو صورت گرفته است، اما مطمئناً، این توجیه آمریکایی‌ها قابل قبول نیست؛ چراکه در عمل و به‌طور قانونی، هیچ عبارتی از این قطعنامه‌ها مبنی بر اعطای مجوز توسل به‌زور نیست.

قطعنامه‌های شورای امنیت طی بحران کوزوو هیچ مجوز صریح برای توسل به‌زور را در بر نداشت. ناتو تلاش برای توجیه و مشروعیت توسل به‌زور خود، بر مجوز ضمنی تأکید کرد. در حقیقت، ناتو تلاش کرد یازده هفته بمبارانش را با تکیه بر دکترین مداخله بشردوستانه که بر اساس مجوز ضمنی است، توجیه کند (Corten&Dubuisson, 1999: 200). در حالی که این بمباران موجب ویرانی بخش اعظمی از زیرساخت‌ها و آوارگی بیش از ۶۰۰ هزار و بی‌خانمانی ۸۵۰ هزار نفر و شمار کثیری کشته و مجروح غیرنظامی شد (Mahmodi, 2010: 244).

اقدام ناتو در دادن تعبیری گسترده از مفهوم مجوز ضمنی می‌توانست به رویه‌ای تبدیل شود که توسل به اقدام نظامی با مجوز ضمنی شورای امنیت توسط یک دولت یا گروهی از دولت‌ها مقابل کشور دیگر برای ممانعت از نقض آشکار حقوق اساسی بشر به‌عنوان مداخله جمعی در نظر گرفته شود. اقدام یک‌جانبه که شامل تهدید و توسل به‌زور است، یک اقدام نظامی بدون مجوز شورای امنیت است (طبق توضیحاتی که دادیم مداخله یا به شیوه جمعی یا با حمایت شورای امنیت یا به شیوه یک‌جانبه بدون حمایت شورای امنیت صورت می‌پذیرد). اقدام ناتو هم بدون مجوز شورای امنیت انجام گرفت.

استدلال مجوز ضمنی هیچ پایه‌ای در متون حقوقی سازمان ملل ندارد. با توجه به اینکه تهاجم نظامی ناتو علیه یوگسلاوی بعد از آنکه شرایط دفاع قانونی تکمیل شده بود، صورت پذیرفت (بند ۵۱ از منشور) و با توجه به اینکه مجوزی از سوی عضو مسئول تعیین و تعریف تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی در چارچوب ماده ۴۲، گرفته نشد، اکثر حقوقدان‌ها این نگرانی را ابراز کردند این استدلال که کمتر از مجوز ضمنی قابل ملاحظه است، یک استثنای سومی به اصل ممنوعیت توسل به‌زور متصل می‌کند؛ استثنایی که هیچ پایه حقوقی ندارد، همان‌قدر که هیچ سابقه‌ای ندارد تا شکل‌گیری خود را توجیه کند. در حقیقت، هیچ رویه قضایی در این باره وجود ندارد (Corten&Dubuisson, 1999: 294).

قطعنامه‌های شورای امنیت، با وجود اینکه سه بار به فصل هفتم اشاره نموده‌اند، یوگسلاوی را محکوم کرده‌اند، اما اقدام اجرایی را تنها با تحریم نظامی می‌پذیرند، چیزی که نمی‌تواند بمباران‌های سنگین را توجیه کند. حتی اگر این بمباران‌های سنگین به‌عنوان تلاشی برای ممانعت از نقض جدی حقوق بشر باشد. نظر دیوان بین‌المللی دادگستری، در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی آمریکا در نیکاراگوئه در این مورد قابل توجه است. روشن است که نظر یک

کشور در مورد موقعیت حقوق بشر در کشور دیگر هرچه باشد، توسل به زور نمی‌تواند شیوه‌ای مناسب برای بررسی و اطمینان از اجرای این حقوق باشد. در مورد این سه قطعنامه، اعتراضات متعددی در جریان نشست‌های شورای امنیت وجود داشت، اما این بحث‌ها منجر به تصویب این قطعنامه شد. در حقیقت پذیرش این سه قطعنامه این نظر را تأیید می‌کند که آنها مشمول مجوز ضمنی استفاده از زور نمی‌شوند. در غیر این صورت، اعتراضات نمایندگان روسیه و چین (دو کشوری که حق وتو دارند) منجر به این می‌شد که این قطعنامه‌ها را وتو کنند و نه آنکه آنها را تصویب نمایند. در طول رأی‌گیری قطعنامه ۱۱۹۹، نماینده روسیه اظهار داشت که حل و فصل بحران کوزوو تنها از طریق راه‌های دیپلماتیک ممکن است، چین در رأی‌گیری شرکت نکرد زیرا معتقد بود استفاده از فصل هفتم ناعادلانه است.

۳-۲. قضیه لیبی

حضور ناتو به‌عنوان هماهنگ‌کننده اجرای ممنوعیت پروازی و درنهایت، همه عملیات نظامی در لیبی، بازهم ابعاد بین‌المللی جنگ را پیچیده کرد. ناتو یک پیمان دفاعی متقابل کشورهای اروپایی و همچنین ترکیه و امریکاست. عملیات تهاجمی در شمال آفریقا- خارج از منطقه پیمان- حتی به بهانه مدیریت بحران و انگیزه‌های شرافتمندانه، همچنان تهدیدی برای صلح و امنیت هستند. حضور ناتو به‌عنوان سازمان منطقه‌ای، هر چند که جزء منطقه شمال آفریقا به شمار نمی‌رود، شاهدهی بر خطرهای ناشی از فرمول مجوز کلی قطعنامه شماره ۱۹۷۳ است. بدون تردید، ناتو ارائه‌دهنده طیفی از منافع کاملاً متفاوت با منافع مناطق ذینفع است. با توجه به ترکیب و اهداف سیاسی ناتو، این سازمان نباید به‌عنوان مجری انحصاری قطعنامه‌های شورای امنیت در رابطه با فصل هفتم منشور سازمان ملل عمل کند.

در پی اعتراضات مردمی از فوریه سال ۲۰۱۱ و تصرف شهرهای بنغازی، توبروک، اجدادیه، مصراته، زویه و سرت توسط مخالفان دولت قذافی، نیروهای دولتی با استفاده از سلاح‌های گرم و سنگین و هواپیماهای جنگی مواضع مخالفان را هدف قرار داده که در نتیجه هزاران نفر کشته و زخمی شدند. شورای امنیت با تصویب دو قطعنامه ۱۹۷۰ و ۱۹۷۳ به این جنایات واکنش نشان داد. قطعنامه ۱۹۷۰ شورای امنیت را می‌توان در راستای مسئولیت پیشگیری جامعه بین‌المللی و قطعنامه ۱۹۷۳ را در اجرای مسئولیت واکنش جامعه بین‌المللی دانست؛ هر چند برخی از تصمیمات شورا از جمله ارجاع وضعیت لیبی به دیوان بین‌المللی کیفری را می‌توان هم در راستای مسئولیت پیشگیری و هم واکنش جامعه بین‌المللی تعبیر کرد (امینیان و موسی‌زاده، ۱۳۹۱).

در قطعنامه ۱۹۷۰ شورای امنیت با استناد به ماده ۴۱ منشور و محکوم کردن نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه از مسئولیت دولت لیبی در حمایت از مردم لیبی سخن گفته و همچنین به دلیل عدم خواست دولت لیبی از مسئولیت جامعه بین‌المللی در حمایت از افراد نیز سخن می‌گوید (Bellamy, 2011: 226-263) و نیز از دیوان می‌خواهد تا به جنایات بین‌المللی ارتكابی از سوی مقامات دولت لیبی بپردازد. این قطعنامه، لیبی را مورد تحریم تسلیحاتی قرار داده و همچنین به سایر تحریم‌ها مانند تحریم مسافرتی، مالی و بازرسی کشتی‌های هواپیماهای مشکوک می‌پردازد و نیز یک کمیته نظارت بر تحریم‌ها تعیین می‌کند (The Security Council, 2011).

۱۷ مارس ۲۰۱۱، شورای امنیت سازمان ملل قطعنامه‌ای را باهدف حفاظت از مردم غیرنظامی در جنگ‌های داخلی در جمهوری عربی لیبی به تصویب رساند. باوجود اینکه ماده ۲۷-۳ منشور سازمان ملل توافق همه اعضای دائمی را برای همه تصمیماتی که مربوط به آیین دادرسی نیستند می‌طلبد، تصمیم پذیرفته شده بدون رأی چین و روسیه، به‌عنوان تصمیمی قانوناً معتبر در نظر گرفته شد؛ زیرا در میان اعضای سازمان ملل رأی‌دادن به‌منزله رضایت تلقی می‌شود. برای پاسخ به توقعات بند ۳۹ منشور در مورد تحمیل تدابیر اجباری، ازجمله استفاده از زور، شورا نشان داد که شرایط درگیری داخلی در لیبی تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌شد. با نقض موارد بندهای ۴۲ و بعد آن از منشور مربوط به اجرای جمعی قطعنامه‌ها توسط خود شورا، پاراگراف‌های عملیاتی ۴ و ۸ قطعنامه به همه کشورهای عضو اجازه می‌دهد تا در صورت نیاز، شخصاً یا در چارچوب نهادها و توافق‌های منطقه‌ای همه تدابیر لازم را برای حمایت از مردم و رعایت ممنوعیت همه پروازها در فضای هوایی جمهوری عربی لیبی اتخاذ کنند. روشن است که واگذاری قدرت‌های تقریباً بی‌حد و حصر به احزاب و گروه‌های منطقه‌ای ذینفع که از زمان تصویب قطعنامه‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ در جنگ خلیج فارس معمول شد، نه تنها با منشور سازمان ملل بلکه با حقوق بین‌المللی نیز مغایر است. باوجود اینکه موارد بندهای ۴۳ و بعد از آن از منشور در مورد دادن اختیار نیروهای مسلح و مضمولان نیروی هوایی ملی به شورای امنیت بی‌فایده است و اینکه کمیته ستاد هرگز عملیاتی نشد، شورای امنیت در هیچ موردی نمی‌تواند مجوز استفاده از زور را بدهد که گسترده‌گی و شکل آن تنها در اختیار گروه‌هایی است که برای مداخله به نام سازمان ملل وارد عمل می‌شوند. آیین دادرسی ذکرشده در پاراگراف‌های عملیاتی قطعنامه ۱۹۷۳ و اجرای آنها توسط گروه‌های ذینفع از جمله ناتو با دکترین امنیت جمعی که پایه موارد فصل هفت منشور سازمان ملل در مورد چند نکته مهم است، مغایر است.

در عمل، شورای امنیت سازمان ملل متحد که ابزاری برای آشتی و حفظ صلح است به ابزاری جنگی مبدل شد. بیانیه مشترک مورخ ۱۵ آوریل ۲۰۱۱ سارکوزی، اوباما و کامرون گویای این ادعاست، تا زمانی که قذافی بر مسند قدرت باشد، ناتو باید به عملیاتش ادامه دهد. توسل به نیروی مسلح هوایی و بمباران‌های شدید (با تداوم بیش از هشت ماه) شهرها و راه‌های ارتباطی تنها یک هدف را دنبال می‌کند: کمک به سندیکای ملی کار در بنغازی و انحلال رژیم قذافی با وعده جبران نفتی در پایان جنگ.

به‌خوبی می‌دانیم که مسائل مربوط به حقوق بشر بسیار دور از این است که تنها راه صلاح در گرفتن ابتکار عمل در صحنه بین‌المللی باشد. مصالح متعدد و پیچیده‌ای از جمله منافع فرانسه از طریق این تعهدات سیاسی و نظامی تحت ریاست ناتو است. رفتار سیاسی عملیات به وزرای خارجی کشورهای متعهد از جمله کشورهای عربی بازمی‌گردد، در حالی که سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی به ناتو بازمی‌گردد. در عمل، ناتو در دستورهای عملیاتی است، ولی چیزی جز حامی تحت سلطه ائتلافی که برای اجرای قطعنامه شورای امنیت ایجاد شد، نیست.

مداخله زمینی که ظاهراً توسط شورای امنیت ممنوع شده بود حتی قبل از حملات هوایی صورت گرفت. گزارش مرکز بین‌المللی تحقیقات و مطالعات و مرکز CT2R فوق، گواه حضور اعضای برخی از سرویس‌های خاص غربی است (به‌ویژه مدیریت کلی امنیت خارجی). سپس با اقدام نظامی برخی از گروه‌های دومیتهی که از کشورهای مختلف غربی آمده بودند، در غرب کشور، به‌خصوص از مرز بی‌دفاع تونس - لیبی بهره بردند. تحویل سلاح، به‌خصوص (در مورد فرانسه از طریق تونس) به تدریج گسترده شد. به نظر می‌رسد گروه‌هایی هم از قطر مداخله کرده‌اند.

هدف جنگ که در ابتدا برگرفته از حکم موجود در قطعنامه ۱۹۷۳ بود، حمایت از مردم غیرنظامی بود. همین که شورش جای خود را به جنگ داخلی داد، این هدف جنگی می‌توانست به ابهام کشیده شود؛ زیرا که شورشیان دیگر غیرنظامیان غیرمسلح نبودند، بلکه از جنگجویان بودند.

از همان نخستین روزهای عملیات، در ابتدا به فرماندهی فرانسه و سپس ناتو، گروه‌های سرهنگ قنافی در حرکت خود مقابل شهر بنغازی، در سنگر شورشیان متوقف شدند. اتفاقی که احتمالاً امکان جلوگیری از یک قتل عام گسترده را فراهم کرد. نیروی هوایی ائتلاف بین‌المللی تلاش کرد از حمایت حداکثری مردمی که مورد سرکوب قذافی قرار داشتند، اطمینان حاصل کند؛ و این به لطف دقت در حملات هوایی بود. استفاده از نیروی مسلح هم مشروعیت و قانونی بودن خود را در متن قطعنامه ۱۹۷۳ می‌یافت و تحقق نخستین مسئولیت حفاظت به نظر

بسیاری یک موفقیت محسوب می‌شد. با این وجود، در هفته‌های بعد، کشورهای غربی نخستین سوءاستفاده را مرتکب شدند. آنان مسئولیت حفاظت را به‌شدت نادیده گرفتند. ابتدا از نظر استراتژیکی، رهبران فرانسوی، انگلیسی و آمریکایی در نشان دادن تمایل خود برای دیدن رفتن سرهنگ قذافی درنگ نکردند. در یک بیانیه مشترک که در روزنامه نیویورک تایمز منتشر شد، رئیس‌جمهور امریکا، بارک اوباما، نخست‌وزیر بریتانیا، دیوید کامرون و رئیس‌جمهور فرانسه، نیکولا سارکوزی، اطمینان دادند که هدف از عملیات انجام شده در لیبی سرنگونی سرهنگ قذافی نیست. با این وجود، خشونت‌ها تنها با رفتن وی متوقف می‌شود. سرنگونی رژیم، تنها یک وسیله برای رسیدن به حفاظت از مردم غیرنظامی است، نه هدف نهایی عملیات متحد محافظ. با این وجود، در روی زمین واقعیت کاملاً چیز دیگری است. در حقیقت، عملیات صورت‌پذیرفته توسط ناتو، طی هفته‌ها، بیانگر پیامدهای روبه افزایش درگیری‌ها است؛ و بیش‌ازپیش شبیه عملیات امدادی نظامی پیشگام شورشیان به سمت طرابلس است تا عملیات حمایتی از مردم بدون انگیزه سیاسی. به‌علاوه تصمیم فرانسه و بریتانیا در به‌کارگیری بالگردهای جنگی از آغاز ماه ژوئن که امکان نزدیک‌تر شدن بیش‌ازپیش به این سرزمین را فراهم می‌کرد (Halimi, 2011)، بحث‌برانگیز است، اینکه آیا در محدوده قطعنامه ۱۹۷۳ عمل می‌کنند و پا را فراتر نمی‌گذارند، یعنی به‌عنوان نیروی اشغالی خارجی. درنهایت نیز بعضی گروه‌ها توسط افسران فرانسوی و بریتانیایی تشکیل و مسلح شدند. بنابراین تمایز بین انگیزه‌های بشردوستانه و سیاسی، هرچقدر هم که رهبران غربی از آن سخن بگویند، بسیار مبهم است. شکی نیست که اصل مسئولیت حفاظت را به اصل مداخله تغییر داده‌اند و برای سرنگونی قذافی از شورشیان و شورای ملی انتقالی لیبی کمک گرفته‌اند.

۴. نقش نهادهای بین‌المللی در نظارت بر عملکرد ناتو

متأسفانه نهادهای بین‌المللی به دلیل ساختار روابط بین‌الملل که مبتنی بر حفظ منافع قدرت‌های فاتح جنگ جهانی دوم بود، نتوانسته‌اند نقش کاملی را در جلوگیری از اعمال فراقانونی ناتو ایفا کنند، هرچند تأثیرات مثبتی را توانستند ایجاد نمایند.

۴-۱. نقش شورای امنیت سازمان ملل متحد

فصل هفتم منشور، شورای امنیت را مسئول تشخیص، تصمیم و اقدام در برابر هرگونه تهدید علیه صلح، اقدام علیه تجاوز و حفظ صلح و امنیت بین‌الملل می‌داند و بر اساس اصل ۴۲ منشور، هرگاه تشخیص دهد اقدامات اصل ۴۱ ناکافی بوده می‌تواند عملیاتی قهرآمیز برای برقراری صلح و امنیت بین‌المللی انجام دهد که طبق اصل ۵۳ از فصل هشتم منشور از قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای برای اجرای عملیات قهری در تحت اقتدار خود استفاده می‌کند؛ خواه این عملیات قهری در بالکان (اروپا) یا افریقا، خاورمیانه و امریکای لاتین باشد و خواه با همکاری ناتو یا سایر سازمان‌های مشمول فصل هشتم منشور باشد، رعایت اصول و اهداف ملل متحد توسط شورای امنیت الزامی است؛ در غیر این صورت مشروعیت قانونی خود را مخدوش می‌کند، حتی اگر مقبول برخی کشورها باشد.

یکی از اصول بنیادین منشور در ارتباط با وظایف و صلاحیت شورای امنیت طبق بند چهار اصل ۲ منشور، منع توسل به زور در روابط بین‌الملل است و طبق بند ۲ ماده ۱ منشور رعایت تساوی حاکمیت دولت‌ها (درعین حال که دولت‌ها از لحاظ قدرت اقتصادی و نظامی برابر نیستند و حتی بسیاری از اعضا توان دفاع مشروع طبق اصل ۵۱ در برابر تجاوز نظامی را ندارند) الزامی است. درعین حال شورای امنیت ملزم است در انجام وظایفش طبق مقاصد و اصول ملل متحد و اصول منشور و همچنین وظایف مندرج در فصول ششم و هفتم و هشتم و دوازدهم عمل کند (بند ۲ اصل ۲۴ منشور ملل متحد)؛ در غیر این صورت مشروعیت و مقبولیت تصمیمات آن با تردید مواجه می‌شود.

نقش نظارتی و مسئولیت شورای امنیت بر نحوه تحول ناتو و حتی اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت حتی آنجا که با اصول و اهداف منشور منطبق نبوده، دارای کاستی‌های فراوان بوده است که مصداق بارز آن در قطعنامه ۷۱۳ تحریم تسلیحاتی یوگسلاوی، به‌جای متوقف‌ساختن تجاوز صرب‌ها باعث تشدید تهاجم صرب‌ها علیه مسلمانان و کروات‌ها شد؛ زیرا درحالی‌که صرب‌ها سلاح‌های سنگین، تانک و کارخانه اسلحه‌سازی در اختیار داشتند، مسلمانان بوسنی از تدارک اسلحه از همه جا محروم شدند و این محرومیت از حق دفاع مشروع طبق اصل ۵۱ موجب شد تا صرب‌ها علاوه بر فجایع انسانی شدید و نسل‌کشی، بخش‌های مهم سرزمینی مسلمانان و کروات را ضمیمه خاک خود کنند.

بدون آنکه جنبه‌های مثبت اقدامات ناتو نادیده گرفته شود، اما وجود تبعیض و استاندارد دوگانه در شورای امنیت در تصمیم‌گیری و حتی عدم تصمیم‌گیری بر اساس عدالت و حقوق بین‌الملل، در نظام دوقطبی، هم موجب شدت انتقادات به عملکرد شورای امنیت و هم

بی‌اعتمادی و یأس کشورها شد و به اعتبار آن لطمه زده بود؛ به‌گونه‌ای که از تعداد ۲۸۲ مورد اختلاف و درگیری ظرف سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۲ فقط تعداد ۱۲۳ مورد نزد سازمان ملل ثبت شده است (محمدی، ۱۳۸۹: ۳۰۴). از پایان جنگ سرد نیز که محور اصلی این تحقیق است، عملکرد شورای امنیت مشمول تحولات جدید و اتخاذ تصمیمات ضدونقیض و چندگانه‌ای شده که در پرتو شتاب و شدت اختلافات و دگرگونی‌های بین‌المللی، مجال رسیدگی به خطا و صحت تصمیمات شورای امنیت در انطباق با منشور و همچنین نظارت حقوقی را جز برای خود شورای امنیت و قربانیان این دگرگونی‌ها میسر نکرده است.

نحوه عملکرد شورای امنیت، ادعای نامحدودی صلاحیت شورا را تقویت می‌کند، درحالی‌که بنا به بند ۱ ماده ۲۴ منشور، اعضای سازمان ملل متحد برخی از مسئولیت‌هایی را که اصالتاً به‌عهده دارند، به شورای امنیت واگذار نموده‌اند که این‌گونه تفسیر می‌شود که صلاحیت‌های شورای امنیت به نیابت از کلیه اعضای سازمان ملل متحد است و اگر قرار است اعضای سازمان طبق ماده ۲۵ منشور، تصمیمات شورا بر طبق منشور را قبول و اجرا کنند، هرگونه عدول شورا از وظایفش به معنای عدول نماینده از صلاحیت خود است که بطلان اعمال او را نتیجه می‌دهد. بی‌تصمیمی شورای امنیت در عدم محکومیت تجاوز عراق به ایران طی حدود هشت سال جنگ فاجعه‌بار برای دو ملت، در مقایسه با تصمیم شورای امنیت برای وادار کردن عراق به خروج از کویت در دهه ۹۰ بیانگر رغبت سیاسی شورای امنیت نسبت به انجام وظایف حقوقی شورا را نشان می‌دهد، کما اینکه همین وضعیت را در رابطه با تجاوز عربستان به یمن و ضایعات ناشی از آن یا عدم اعزام نیروهای حافظ صلح به سوریه برای پیشگیری از قتل‌عام، آوارگی و مهاجرت مردم سوریه، می‌توان مشاهده کرد.

یکی دیگر از راهکارهای مهم و اساسی برای نظارت بیشتر جامعه جهانی بر اقدامات ناتو بهره‌برداری از سازوکار نیروهای حافظ صلح و هیئت‌های ناظر نظامی سازمان ملل متحد است. این روش نیز یکی دیگر از نوآوری‌های شورای امنیت نسبت به آنچه در منشور ملل متحد در خصوص استفاده از نیروی نظامی طبق ماده ۴۲ و به طریقی که در مواد ۴۳ تا ۴۷ سند مزبور، مقرر شده است تصریح کرده است (رضایی پیش‌رباط و قریشی، ۱۳۹۰: ۲۶۱-۲۲۵)؛ یعنی پیش‌بینی منشور عملیات قهری تحت فرماندهی کمیته ستاد نظامی، مرکب از رؤسای ستاد اعضای دائم شورای امنیت یا نمایندگی آنها و با استفاده از نیروهای موضوع ماده ۴۳ است، ولی با توجه به شکست شورای امنیت در استفاده از اختیارات اجرایی خود بر اساس فصل هفتم، نیروهای حفظ صلح و هیئت‌های ناظر نظامی یا به عرصه وجود نهادند (شایگان، ۱۳۷۲: ۵۰). همچنین در رابطه با

مبنای حقوقی تشکیل این نیروها می‌توان به ماده ۲۹ منشور مبنی بر اختیار تشکیل ارکان فرعی توسط شورای امنیت برای انجام وظایف، استناد نمود و از این نیروها به‌عنوان رکنی فرعی که در انجام وظایف شورای امنیت، این شورا را یاری می‌رساند، یاد کرد. در همین راستا، باید خاطر نشان ساخت که در کنار شورای امنیت ملل متحد، گاهی مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز اقدام به اعزام این قبیل نیروها بر مبنای قطعنامه اتحاد برای صلح کرده است.

۴-۲. نقش دیوان بین‌المللی کیفری

یکی از مهم‌ترین اقدامات حقوقی مؤثر برای محدود کردن اقدامات فراقانونی ناتو در نظام بین‌المللی، تقویت و توسعه صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی است. اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی که از اول ژوئیه سال ۲۰۰۲ مطابق اصل ۱۲۶ آن رسماً آغاز به کار کرد، در هفدهم ژوئیه ۱۹۹۸ در کنفرانس دیپلماتیک نمایندگان تام‌الاختیار سازمان ملل متحد در رم ایتالیا تصویب شد (Le Statut de la Cour pénale internationale, 1998). از بدو تصویب این اساسنامه، پرسش‌ها و انتقادات زیادی توسط حقوقدانان مطرح شد (پورهاشمی، ۱۳۸۱).

طبق بند ۱ ماده ۵ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی، دیوان در رابطه با مهم‌ترین جرائمی که مایه نگرانی جامعه بین‌المللی است، صلاحیت رسیدگی دارد. این جرائم عبارتند از: نسل‌کشی،^۸ جنایات علیه بشریت،^۹ جنایات جنگی،^{۱۰} و تجاوز.^{۱۱}

به موجب ماده ۲۹ اساسنامه دیوان، جنایات مذکور مشمول مرور زمان نخواهد شد. تعریف و جزئیات جنایات و جرائم مذکور به ترتیب در مواد ۶، ۷ و ۸ اساسنامه آمده است. صرف‌نظر از بحث‌های حقوقی درباره محدودیت‌ها و موانع دیوان کیفری بین‌المللی، تأسیس و توسعه دیوان می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای کنترل اقدامات ناتو در نظام بین‌الملل باشد. در همین راستا، دیوان کیفری بین‌المللی در قضیه حمله ناتو به لیبی خواستار اطلاعات بیشتر در مورد پنج حمله ناتو در لیبی شده است. به گزارش خبرگزاری فرانسه، لوییس مورنو/وکامپو، دادستان دادگاه کیفری بین‌المللی اطلاعات بیشتری را درباره برخی حملات سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) و کشته‌شدن غیرنظامیان در لیبی خواستار شده است. کمیسیون بین‌المللی تحقیق درباره لیبی در گزارش نهایی خود که ماه مارس ۲۰۱۰ منتشر شد، به پنج حمله‌ای که به کشته‌شدن ۶۰ غیرنظامی و زخمی شدن ۵۵ نفر منجر شد، اشاره کرده است. دادستان دیوان کیفری بین‌المللی در شورای امنیت سازمان ملل متحد اعلام کرده که دیوان نتایج کمیسیون

8. Genocide

9. Crimes Contre Humanité

10. Crimes de Guerre

11. Aggression

تحقیق را به خوبی مورد توجه قرار داده است. لوییس مورنو اوکامپو در این خصوص معتقد است که روند قضایی برای ارزیابی گستردگی مأموریت ناتو در انجام عملیات در لیبی در مقایسه با قطعنامه سازمان ملل متحد وجود ندارد. با این حال دیوان درصدد کسب اطلاعات بیشتری را درباره پنج حادثه منجر به کشته‌شدن غیرنظامیان در لیبی از دولت‌های عضو ناتو درخواست کرده است. این اقدام دیوان کیفری بین‌المللی می‌تواند به‌عنوان یک ابزار حقوقی موفق برای کنترل اقدامات فراقانونی و قانونی ناتو در نظام بین‌الملل به شمار آید؛ بنابراین با توجه به اینکه اکثر قریب به اتفاق دولت‌های عضو ناتو به استثنای ایالات متحده آمریکا عضو دیوان کیفری بین‌المللی هستند، این دیوان می‌تواند نقش نظارتی بر اعمال و اقدامات ناتو داشته باشد.

۴-۳. نقش مفهوم مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی

ضرورت حفظ نظم در جامعه بین‌المللی ایجاب می‌کند که دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مسئولیت افعال و اعمال خود را در نظام بین‌الملل به‌عهده گیرند و هیچ دولتی نمی‌تواند بدون قبول و رعایت حقوق دولت‌های دیگر از حقوق خود بهره‌مند شود؛ این امر مفهوم مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و سازمان‌ها بین‌المللی را در حقوق بین‌الملل می‌شناساند. در واقع، منشأ مسئولیت بین‌المللی دولت و سازمان‌های بین‌المللی، فعل و ترک فعلی است که موجب نقض تعهدات بین‌المللی یا سبب وارد آمدن خسارت و ضرر و زیان به دیگر کشورها می‌شود. قواعد حقوق بین‌الملل در خصوص مسئولیت دولت و سازمان‌ها بین‌المللی به اوضاع و احوال و اصولی مربوط می‌شود که طرف لطمه‌دیده بر اساس آنها اجازه می‌یابد خواستار جبران خسارت وارد شده گردد؛ بنابراین مسئولیت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی بر لزوم رعایت تعهدات بین‌المللی منطبق با معیارهای معمول جامعه بین‌المللی استوار است.

دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی در صورت عدم انجام تکالیف بین‌المللی، مسئولیت بین‌المللی خواهند داشت. رویه دولت‌ها و تصمیمات مراجع قضایی بین‌المللی که ریشه در حقوق بین‌الملل دارد، حاکی از این است که هر نوع رفتار دولت و سازمان‌ها بین‌المللی اعم از فعل یا ترک فعل ناقض تکالیف بین‌المللی، برای آن دولت، مسئولیت بین‌المللی در پی خواهد داشت. این مسئولیت، به‌صرف تشکیل دولت و سازمان‌های بین‌المللی طبق ضوابط بین‌المللی به‌عنوان عضو جامعه بین‌المللی به‌وجود می‌آید. مسئولیت دولت‌ها یکی از اصول اساسی حقوق بین‌الملل است که از اصل حاکمیت و برابری دولت‌ها در نظام حقوق بین‌الملل نشئت می‌گیرد. در ساده‌ترین حالت، مسئولیت دولت زمانی ایجاد می‌شود که دولتی یک عمل متخلفانه بین‌المللی را علیه دولتی دیگر مرتکب شود؛ بنابراین، مسئولیت نهادی است که بین دو دولت استقرار می‌یابد (Prajendra, 2001-2002: 34).

امروزه هر قدر به نهاد مسئولیت بین‌المللی ارج نهاده و قواعد و فنون آن بهتر شناسانده شود و در راه توسعه و تحول نظام حقوقی مسئولیت بین‌المللی گام برداشته شود، زمینه اجرای بهتر و مؤثرتر مقررات حقوق بین‌الملل فراهم می‌شود (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۷: ۴۶۵).

کمیسیون حقوق بین‌الملل که تدوین و توسعه حقوق بین‌الملل را برعهده دارد؛ دو طرح را در خصوص مسئولیت بین‌المللی به تصویب رساند. طرح نخست در سال ۲۰۰۱ در خصوص مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و طرح دوم در سال ۲۰۱۱ در خصوص مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی (عابدینی و روزگاری، ۱۳۹۴: ۹۰)، به‌طور مثال استناد به اصل دفاع مشروع در اقدامات ناتو حائز اهمیت است و اینکه ناتو فلسفه وجودی خود را بنا به اصل ۵۱ منشور و دفاع مشروع بنا نهاده است، توجه ویژه به این امر بنا به طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در ۲۰۱۱ به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی و اهتمام مفاد ۲۱ و ۲۲ این طرح به دفاع مشروع و اقدامات متقابل ضروری می‌نماید که در روند تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است، اما مقدمتاً لازم است ذکر شود که دفاع مشروع وضعیتی است که یک تابع حقوق بین‌الملل ناچار شود در برابر حمله دولتی دیگر از خود دفاع نماید و در واقع حقی است که بر اساس آن دولت‌ها می‌توانند از خود در برابر حمله مسلحانه با واکنش نظامی فوری دفاع کنند.

منشور سازمان ملل در ماده ۵۱، به اصل دفاع مشروع اشاره و اعلام می‌کند که: «در صورت حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد، هیچ‌یک از مقررات این منشور به‌حق ذاتی دفاع از خود؛ خواه فردی یا دسته‌جمعی لطمه‌ای وارد نخواهد کرد» (UN, GA, 17 July 2001: 10).

ماده ۲۱ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۲۰۱۱ در خصوص مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، به دفاع مشروع توجه دارد. ماده مزبور به دفاع مشروع به‌عنوان یکی از استثناهای توسل به‌زور می‌پردازد. ماهیت قانونی اقدام دفاع مشروع در آن ماده به‌قرار زیر تفسیر شده است: «... واژه قانونی بودن متضمن این است که اقدام اتخاذشده با احترام به منع کلی توسل به‌زور در حقوق مخاصمات مسلحانه و همچنین با توجه به دو شرط تناسب و ضرورت اتخاذشده که مقتضای ذات مفهوم دفاع مشروع هستند، انجام شود. ماده ۲۱ صرفاً منعکس‌کننده آن دسته از اصول اساسی مربوط به دفاع مشروع است که در فصل ۵ کاربرد دارند و مسائل مربوط به گستره و اعمال این حق را به قواعد اولیه قابل اعمال وا گذاشته که در منشور به آنها اشاره شده است» (عابدینی و روزگاری، ۱۳۹۴: ۹۴-۹۳). در این پژوهش مشخص می‌شود که از دهه ۱۹۹۰ اقدامات ناتو فراتر از دفاع مشروع و اساسنامه این پیمان بوده بدون آنکه اصل

مسئولیت‌پذیری ناتو و کشورهای عضو در پرداخت غرامت یا جلب رضایت کشور آسیب‌دیده رعایت شده باشد.

از طرفی، ناتو از بدو تأسیس تاکنون مشمول تحولات گسترده مفهومی و مأموریتی شده که فراتر از اساسنامه یک سازمان دفاع جمعی بوده است. ناتو در روند این مأموریت‌ها مرتکب تخلفاتی شده است که با توجه به تحولات بین‌المللی دهه ۱۹۹۰ و عدم تدوین طرح مسئولیت‌پذیری سازمان‌های بین‌المللی که توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل، در سال ۲۰۱۱ تصویب شد، مورد نظارت و کنترل حقوقی و پیامد ناشی از اقدامات متخلفان خود قرار نگرفته است.

بنابراین یکی از راه‌های نظارت و کنترل اقدامات فراقانونی ناتو، توسعه نظام مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی است.

۵. تقویت و بازنگری سازوکارهای راهبردی حقوقی موجود

بررسی تحولات و اقدامات ناتو در این تحقیق نشان داد که خلأ سازوکار نظارت بین‌المللی برای حسن اجرای منشور و رعایت اصول عدالت و انصاف توسط شورای امنیت، یکی از دلایل تخطی ناتو از حدود مقررات بین‌المللی بوده است، لذا در جهت تقویت سازوکارها و نهادهای حقوقی موجود، بازنگری در مقررات منشور ملل متحد به‌ویژه اصلاح ساختار و ترکیب شورای امنیت ضروری است.

۶. بازنگری در منشور سازمان ملل متحد

منشور ملل متحد که به‌عنوان قانون اساسی جامعه بین‌المللی تلقی می‌شود، در سال ۱۹۴۵ با عضویت ۵۲ کشور توسط قدرت‌های فاتح جنگ جهانی دوم به تصویب رسید و متعاقب آن سازمان ملل متحد و ارکان آن تشکیل و سپس آناتومی و ساختار سازمان در کنفرانس سانفرانسیسکو بازنگری شد. اما تحولات بیش از هفتاد سال گذشته نیاز به بازنگری را در این متن افزایش داده است. درواقع، اگرچه امروزه افزایش تعداد اعضای سازمان ملل حاکی از جامعیت آن بوده و از این زاویه باید به ختم استعمار و تحقق اصل حق بر تعیین سرنوشت به‌عنوان نقطه مثبت نگریت، ولی تحولات بین‌المللی از قبیل جنگ سرد، نظام دوقطبی، فروپاشی شوروی، ظهور تروریسم بین‌المللی و سایر تحولات، جامعیت منشور را زیر سؤال برده است.

امروزه برخلاف گذشته که دولت‌ها دارای نقش کلیدی و اساسی در روابط بین‌الملل بوده‌اند، افراد و سازمان‌های بین‌المللی نقش زیادی پیدا کرده‌اند. همچنین نقش سازمان‌های فراملی

مثل ناتو در نظام بین‌المللی افزایش یافته و با توجه به نفوذ سیاسی و اقتصادی در بسیاری از کشورها مداخله می‌کنند و باید تحت کنترل و نظام پاسخگویی در آیند.

همچنین در این چارچوب، فقدان سازمان نظامی متحد و جامع در منشور سازمان ملل، سازمان‌های نظامی منطقه‌ای نقش روزافزونی در روابط بین‌الملل ایفا می‌کنند و این موضوع از حد دولت‌ها فراتر رفته است. از سوی دیگر، تصمیمات شورای امنیت در خصوص مسائل با توجه به سازوکارهای دوران جنگ سرد که باید بر اساس ۹ رأی از جمله ۵ رأی اعضای دائمی باشد، موجب ضعف عملکرد شورای امنیت شده؛ بنابراین منشور ملل متحد از نظر ساختاری و ماهوی نیاز به بازنگری اساسی دارد و باید با توجه به تحولات اخیر و با توجه به عدالت جهانی و برابری دولت‌ها و احترام به نقش کشورهای ضعیف، اصلاحات اساسی صورت گیرد. این اصلاحات می‌تواند تا حد زیادی بر هژمونی سازمان‌های فرامنطقه‌ای از قبیل ناتو تأثیر مهمی بگذارد.

۷. اصلاح و بازنگری در ساختار و ترکیب شورای امنیت

شورای امنیت مطابق ماده ۲۳ منشور ملل متحد از ترکیب پنج عضو دائم یعنی چین، فرانسه، اتحاد جماهیر شوروی (که فعلاً روسیه جانشین آن شده است)، بریتانیا و ایالات متحده آمریکا و ده عضو غیر دائم که توسط مجمع عمومی برای یک دوره دوساله انتخاب می‌شوند، تشکیل شده است. دولت‌ها مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده شورای امنیت نهاده‌اند و این امر در بند یک ماده ۲۴ منشور ملل متحد بدین شرح تصریح شده است: «به منظور تأمین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد، اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار نموده و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت برعهده دارد از طرف آنها اقدام کند». درواقع، شورای امنیت به موجب این بند مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را از طرف همه اعضای سازمان برعهده دارد. در اجرای این وظیفه، شورا بر اساس تمهیدات فصل ششم برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافاتی که ادامه آنها ممکن است، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد یا به موجب فصل هفتم در مورد اعمالی که تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز محسوب می‌شوند، تصمیم می‌گیرد. علاوه بر آن، به موجب بند ۲ ماده ۲۴ منشور ملل متحد، شورای امنیت در اجرای این وظایف طبق مقاصد و اصول ملل متحد (موضوع مواد ۱ و ۲ منشور) عمل می‌کند (مصفا و همکاران، ۱۳۶۶).

با این همه، تحولات اخیر روابط بین‌الملل ثابت کرد کارکردهایی که در کنفرانس سانفرانسیسکو از شورای امنیت انتظار می‌رفت و آنچه که در عمل شورای امنیت از خود نشان داد، تفاوت زیادی دارد. این فاصله به واسطه انجام تفسیر موسع از صلاحیت شورا توسط خود

این نهاد پدید آمده است و به وضعیتی انجامیده است که گویا شورای امنیت به هیچ اصل و قاعده‌ای پایبند نیست و نحوه احراز وظیفه حفظ صلح فارغ از هرگونه محدودیتی تابع اراده شورا است و قدر مسلم آنکه با توجه به موقعیت قدرت‌های بزرگ در این شورا، در عمل اراده شورا نیز تابع متغیرهایی خواهد بود که بحثی جداگانه می‌طلبد (رضایی پیش‌رباط و قریشی، ۱۳۹۰: ۲۶۱-۲۲۵).

درواقع، شورای امنیت در پرتو تفاسیر خودسرانه با الهام از مفهوم حقوق بشر، به تعبیری صلاحیت‌های جدیدی برای خود پیدا کرده و به‌عنوان دخالت‌های انسان‌دوستانه و مسائل جنایت علیه بشریت در مسائل و روابط بین کشورها مداخله می‌کند. از این‌رو، اختیارات شورای امنیت با توجه به مقتضیات روز وسیع شده، اما این صلاحیت‌ها یا منشور ملل متحد هماهنگی لازم ندارد که تجدیدنظر در این شورا امری اجتناب‌ناپذیر است.

از موضوعاتی که در بحث ناتو به اصلاحات در شورای امنیت ارتباط مستقیم دارد، افزایش اعضای شورای امنیت و پیوستن کشورهای تأثیرگذار اقتصادی به این نهاد تصمیم‌گیری است. اگرچه برخی معتقدند که افزایش اعضای شورای امنیت، سبب کاهش قدرت و کارایی آن می‌شود و هر نهادی هرچقدر محدودتر باشد، کارایی بیشتر و مؤثرتری خواهد داشت، ولی ساختار کنونی ظرفیت حقوقی لازم برای مواجهه با بحران‌های بین‌المللی را ندارد.

موضوع دیگر در بحث اصلاحات شورای امنیت که اساسی به نظر می‌آید؛ حق وتو است. پیشنهادهای مختلفی برای برداشتن یا حفظ حق وتو با اضافه کردن کشورهای جدید با حق وتو وجود دارد. ولی نکته مسلم اینکه کشورهای فعلی دارای حق وتو در مورد مسائل حقوق بشر و جنایت علیه بشریت باید از استفاده از این حق (حق وتو) خودداری کنند و مداخله ذیل عنوان بشردوستانه محدود شود.

یکی دیگر از مسائل مهم و کلیدی برای اصلاح ساختار شورای امنیت، مسئله صدور مجوز توسل به‌زور است. این موضوع که با رسالت‌های ناتو ارتباط مستقیم دارد؛ چراکه شورای امنیت به لحاظ در اختیارنداشتن نیروی نظامی لازم، در دوره‌های اخیر به‌کرات به ناتو متوسل شده است.

صدور مجوز توسل به‌زور به ناتو به این صورت توجیه شده که در طول جنگ سرد، تأکید بر تهدید کمونیسم ناشی از مرکز و شرق اروپا بود. هنگامی که پیمان ورشو از بین رفت، به‌تدریج اعضای ناتو بر نقش نیروی مداخله بشردوستانه تأکید کرده‌اند. پس از حملات ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱، اولویت را در مبارزه با تروریسم در رسالت‌های آن تعریف کردند؛ اگرچه تاریخ ناتو نشان می‌دهد که این سازمان هیچ علاقه‌ای به گسترش ارزش‌های حفاظت دموکراتیک، حقوق بشر،

آزادی و حاکمیت قانون ندارد و بیشتر در رابطه با حفاظت از منافع اقتصادی و منافع ژئواستراتژیک خود اقدام به مداخله نظامی در دیگر نقاط می‌کند. در واقع پس از جنگ سرد، ناتو به‌عنوان یک سپر نظامی برای حفظ و گسترش منافع اقتصادی کشورهای عضو تلقی گردید. از این رو، ساختار کنونی و فعلی شورای امنیت سازمان ملل متحد، ظرفیت حقوقی لازم برای مقابله با بحران‌های منطقه و جهانی را ندارد و اصلاح در این شورا می‌تواند گام مهمی برای کنترل و نظارت بیشتر بر سازمان‌های منطقه‌ای نظامی و غیرنظامی باشد.

فرجام

در حقوق بین‌الملل علاوه بر دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی نیز به‌عنوان تابعان حقوق بین‌الملل دارای حقوق و تکالیف متعددی هستند. ناتو نیز به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی بوده، در نتیجه علاوه بر حقوق از تکالیفی نیز برخوردار است و چنانچه مقررات بین‌المللی بر اثر اقدامات ناتو نقض شود، مسئولیت بین‌المللی آن را به دنبال می‌آورد. در این راستا، اقدامات فرامرزی ناتو به‌خصوص راجع به حمله نظامی به یوگسلاوی سابق، مسئولیت ناتو به‌طور مستقیم بوده که بر طبق حقوق مسئولیت بین‌المللی به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی مسئول بوده و باید از عهده خسارات نیز برآید. همچنین دولت‌های عضو ناتو نیز به دلیل عملکرد آن سازمان از مسئولیت انفرادی برخوردار می‌باشند و چنانچه اعمال مأموران ناتو دارای وصف جنایت بین‌المللی باشد، مسئولیت کیفری شخصی آنها نیز در حقوق بین‌الملل مطرح می‌شود. در این راستا، برای تعیین میزان مسئولیت بین‌المللی ناتو در مخاصمات بین‌المللی لازم است مبانی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و به‌تبع آن سازمان‌های بین‌المللی مورد بررسی قرار گیرد. اگرچه معمولاً در حقوق بین‌الملل عمومی، مسئولیت بین‌المللی متوجه دولت‌هاست، ولی از آنجا که سازمان‌های بین‌المللی از قبیل ناتو نیز متشکل از دولت‌ها می‌باشند، لذا مباحث مسئولیت بین‌المللی شامل این‌گونه سازمان‌های بین‌المللی نیز می‌شود. علاوه بر آن، منشور سازمان ملل در ماده ۵۱ به اصل دفاع مشروع پرداخته است و با تفسیر مضیق از این ماده نمی‌توان بسیاری از اقدامات فرامرزی ناتو را به‌عنوان دفاع مشروع توجیه کرد. با این حال، در بررسی تحولات و مأموریت‌های ناتو در انطباق فعالیت ناتو با حقوق بین‌المللی ملاحظه می‌شود که این سازمان فراتر از اهداف اولیه خود موجبات نقض حقوق بین‌الملل را فراهم آورده است. از طرفی دیگر، ساختار فعلی سازمان ملل متحد و شورای امنیت ظرفیت حقوقی لازم برای مجازات مرتکبان جرائم بین‌المللی و متخلفان حقوق بین‌الملل در سطح ناتو را ندارد. از این رو اصلاح منشور و ساختار سازمان ملل متحد می‌تواند یکی از راهکارهای مهم در این زمینه به شمار آید.

ایران از جمله کشورهایی است که به لحاظ ژئوپلیتیک، ایدئولوژی، انرژی و فناوری هم در محاصره ناتو و هم در معرض تعرضات ناتو است. کما اینکه ظرف سال‌های گذشته به‌طور مکرر در اجلاس‌های متعدد ناتو و سران کشورهای صنعتی جهان و نشست‌های امنیتی مونیخ مورد توصیه، تذکر و نقد قرار گرفته است. در بیانیه پایانی اجلاس سران ناتو مورخ ۸ و ۹ جولای ۲۰۱۶ در ورشو لهستان نیز در بند ۶۸، ناتو ضمن استقبال از توافق برجام بین ایران و گروه ۳+۳ و روند اجرای آن، از ایران خواسته است که با آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای همکاری داشته باشد. در این بند از توسعه برنامه موشک‌های بالستیک ایران و استمرار آزمایش‌های موشکی ایران ابراز نگرانی شده و آن را مغایر با قطعنامه شماره ۲۲۳۱ شورای امنیت دانسته است. از طرفی چشم‌انداز آینده امنیت در منطقه خاورمیانه و تغییر معادلات قدرت و مرزبندی‌های جدید بلوک‌های قدرت و ائتلاف‌های نظامی، بیانگر بروز بحران‌ها و کشمکش‌های پنهان و آشکار ناتو و قدرت‌های عضو و همسو با اهداف ناتو خواهد بود که می‌تواند خسارات جبران‌ناپذیر موجود در منطقه را گسترش داده و پیامدهای خسارت‌باری را به دنبال داشته باشد. به همین منظور تمرکز و گسترش تفکر تقویت سازوکارهای بی‌طرف حقوقی و متعادل‌سازی عملکرد نهادها و سازمان‌های بین‌المللی، به‌ویژه شورای امنیت و همچنین راهکارهای بازدارندگی مداخلات و تخلفات ناتو در هر شرایطی در جهت پیشگیری از مخاطرات علیه امنیت و منافع ملی جمهوری اسلامی ایران و ملت‌های منطقه خواهد بود.

همچنین برای تغییر رفتار ناتو می‌توان از راه اعلام محکومیت‌های بین‌المللی و اعمال فشارهای سیاسی از سوی دیگر دولت‌ها یا سازمان‌های غیردولتی مدافع حقوق بشر در سطوح ملی و بین‌المللی بهره جست. با گسترش فعالیت‌های سازمان‌های مردمی و با افزایش روزافزون شمار طرفداران و داوطلبان حقوق بشر و مخالفان جنگ و مخاصمات بین‌المللی، به نظر می‌رسد که دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به‌خصوص ناتو در سوءاستفاده از امکانات سیاسی، صنعتی، علمی و فنی خود با مشکلات بیشتری مواجه باشند؛ چراکه دائماً از سوی این سازمان و دیگر سازمان‌های مشابه، با مخالفت جدی مواجه خواهند شد. لذا ما رفته‌رفته شاهد این خواهیم شد که خواست‌ها و نظرات افراد و جامعه مدنی در قالب این‌گونه سازمان‌ها بر قدرت عمومی چیره شود و این دولت‌ها باشند که سعی کنند تصمیمات خود را در جهت برآورده کردن نظرات عموم مردم اتخاذ کنند.

بنابر یافته‌های این مقاله عمده‌ترین پیشنهادهای راهبردی در چشم‌انداز آینده تعامل حقوق بین‌الملل محور ایران در قبال ناتو را می‌توان با نگرش هدفمند به ملاحظات راهبردی ذیل در حوزه سیاست‌گذاری ایران در قبال ناتو مورد توجه قرار داد:

- ۱- کنش پویاتر دستگاه دیپلماسی در ارتباط با روند (در حال شکل گیری) اصل مسئولیت پذیری دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، به‌ویژه ناتو در دهه آتی.
- ۲- فعالیت منسجم‌تر و هدفمند کشور با مجموعه نخبگان و صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل در جهت تأثیرگذاری نگرش بازدارندگی مداخلات و تهدیدات خلاف حقوق بین‌الملل سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی.
- ۳- اهتمام بیشتر به حقوق بین‌الملل و تقویت حقوقی کارشناسان و نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران نزد سازمان‌ها و نهادهای حقوقی بین‌المللی.
- ۴- تخصیص اعتبار و اهتمام بیشتر به مراکز تحقیقی و پژوهشی و آموزش پژوهشگران و اساتید حقوق بین‌الملل به‌منظور آموزش و ظرفیت‌سازی حقوقی و تأثیرگذاری بر روند تحولات حقوق بین‌الملل در جهت قانونمندتر شدن مناسبات بین‌المللی.

منابع فارسی

- امینیان، اکبر و رضا موسی‌زاده (۱۳۹۱)، *جمهوری اسلامی ایران و دیوان کیفری بین‌المللی*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- پوره‌اشمی، سیدعباس (آذر ۱۳۸۱)، «بررسی مبانی حقوقی دیوان کیفری بین‌المللی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *پ نگاه حوزه*، شماره ۷۷.
- ممتاز، جمشید (زمستان ۱۳۷۹)، «مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو و اصل عدم توسل به‌زور»، *سیاست خارجی*، ترجمه مرتضی مختاری‌امین، شماره ۵۶: ۱۰۴۳-۱۰۲۹.
- خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) (۱۱ آذرماه ۱۳۹۰)، *کد خبر ۸۰۱۳۶۸۵۰*.
- دولت‌خواه، زهرا و سیدجواد امام‌جمعه‌زاده (زمستان ۱۳۹۴)، «دکترین مسئولیت حمایت: بررسی تطبیقی رویکرد اعضای دائم شورای امنیت در قبال بحران‌های لیبی و سوریه»، *راهبرد*، سال ۲۵، شماره ۷۷.
- رضایی، پیش‌رباط، صالح و فردین قریشی (تابستان و پاییز ۱۳۹۰)، «توسعه صلاحیت شورای امنیت ملل متحد در عمل (۲۰۱۱-۱۹۴۵)»، *فقه و حقوق اسلامی*، دوره سوم، شماره ۴.
- شایگان، فریده (۱۳۷۲)، *عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد*، تهران: وزارت امور خارجه.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۷)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، چاپ سی‌ودوم، تهران: گنج دانش.
- عابدینی عبدالله و خلیل روزگاری (۱۳۹۴)، *حقوق و مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: خرسندی.
- عسگرخانی، ابومحمد (۱۳۸۸)، *رژیم‌های بین‌المللی*، تهران: ابرار معاصر.
- کاسه، آنتونیو (۱۳۷۰)، *حقوق بین‌الملل در جهانی نامتحد*، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران: دفتر خدمات حقوقی بین‌الملل جمهوری اسلامی ایران.

- محمدی، محمود (۱۳۸۹)، *حق و تو در شورای امنیت سازمان ملل متحد*، تهران: سازمان چاپ و انتشارات (با همکاری معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی).
- محمدی، محمود (۱۳۸۹)، *اثر مأموریت‌های جدید ناتو بر منافع و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- مصفا، نسرين، مسعود طارم‌سری، عبدالرحمن عالم و بهرام مستقیمی (۱۳۶۶)، *تجاوز عراق به ایران و موضع‌گیری سازمان ملل متحد*، تهران: مرکز مطالعات عالی بین‌المللی دانشگاه تهران.

منابع لاتین

- Adam, Roberts (1999), "NATO's Humanitarian War over Kosovo", *Survival*, Vol.41, No.3.
- Akhurst, Michael (1967), "Enforcement Action by Regional Agencies with Special Reference to the Organization of American States", BYIL42, (1967), 175rt seq2. <http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/villain-6.pdf>
- Bellamy, Alex J. (Fall 2011), "Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm Ethics & International Affairs", Vol. 25, No.3: 263-269.
- Bowet, Schwebel (1961), "Self -Defense in International Law", *The American Journal of International Law*, Vol.83, No.2: 259-277.
- Campbell, Henry (1999), *Black's Law Dictionary*, 1st Edition, West Publishing Co.
- Chinkin, Christine M. (1999), "Kosovo: A "Good" or "Bad" War?", *The American Journal of International Law*, Vol.93, No.4: 841-847.
- Convoy W. Henderson (1998), *International Relations: Conflicts and Cooperation & the Turn & the 21st Century*, McGraw-Hill Humanities.
- Corten Olivier et François Dubuisson (2000), "L'hypothèse D'une Règle Émergente Fondant Une Intervention Militaire Sur Une «Autorisation Implicite» Du Conseil de Sécurité", Chargé de cours et Suppléant à l'Université Libre de Bruxelles, Centre de Droit International et de Sociologie Appliquée au Droit International, R.G.D.I.P. 2000-4.
- Daalder, Ivo, H (2001), *International Law in the Post-Cold War World: Essays in Memory of Li Haopei*, Vol.1, Psychology Press.
- Li, H., Yee, S., & Wang, T. (Eds.). (2001), *International Law in the Post-Cold War World: Essays in Memory of Li Haopei (Vol. 1)*, Psychology Press.
- Daalder, Ivo H. (1999), "NATO, the UN, and the Use of Force", *The Brookings Institution*.
- Defrnse Innova, 21 st CW NT U R Y TIVE POL I CY P A PER June 30, 2010 Foreign Policy at BROOKINGS COLONEL PATRICK T. W ARREN, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0630_nato_alliance_warren.pdf
- Dolzer, Rudolf (1984), "Universalism and Regionalism", in: Atle Grahl Madsen and Giri Toman (eds), *The Spirit of Uppsala proceedings of Joint UTTAR-Uppsala University*

- Seminar on international Law and organization for a New World Order, Berlin:Newyork: 515.
- Durkalec, Jacek, Ian Kearns, Łukasz Kulesa (2013), "Starting the Process of Trust Building in- The Arms Control Dimension NATO Russia Relations", *The Polish Institute of International Affairs The European Leadership Network*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Galen Carpenter, Ted (2013), *The Future of Nato*, Routledge.
- Graham T. Allison and Robert Blackwill (July 2000), "America's National Interests", The Commission on America's National Interests, 5, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/amernatinter.doc>.
- Gray, Christine (2000), *International Law and the Use of Force*, Oxford: Oxford University Press on Demand.
- Havel, Václav (10 June 1999), *Kosovo and the End of the Nation-State*, The New York Review of Books: 4-6.
- Holzgrefe, J. L. and Robert O. Keohane (2003), *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge University Press
- Jokie, Alexander (2003), *Lessons of Kosovo: the dangers of humanitarian intervention*, Broadview Press.
- Klein, Pierre (1996), *Droit Ingerence ou Obligation de Reaction?* Bruylant.
- Mohammadi, Mahmoud (2010), *Le Nouveau Rôle le Lótan: aspects Juridiques, these Pour Lobtention du Grade Dedoctour de Luniversit*, Paris: x1.
- Momtaz, Jamshid. (2000). «L'intervention d'humanité» de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force, *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, Vol.82, No.837: 89-102.
- Ramlogan, Prajendra (2001-2002), "The Environment and International Law: Rethinking the Traditional Approach", *Vermont Journal of Environmental Law*, Vol.3, No.1: 34.
- Serge, Halimi (2011), "Les Pièges d'une guerre", *Monde Diplomatique n685*,
- Stoltenberg, Jens (2015), *NATO- Opinion: The Secretary General's Annual Report*, Retrieved in:https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127331.htm

Archive of SID