

موازن و مرزهای مداخله بشردوستانه در رویه شورای امنیت

زینب رشیدی نژاد*

چکیده

آنچه در ادبیات حقوق بین‌الملل، «مداخله بشردوستانه» نام گرفته است، توسل به قوای نظامی توسط نهاد حافظ صلح و امنیت بین‌المللی (شورای امنیت) در قالب فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد است که به جهت جلوگیری از نقضهای فاحش و گسترده حقوق بشر در داخل مرزهای ملی صورت می‌گیرد. اقدام به مداخله بشردوستانه در دو دهه اخیر (از جنگهای داخلی در عراق و سومالی، تا درگیری‌های قومی و نژادی در کوزوو و دارفور) با توجه به طبع و سرشت سیاسی شورا و یا منافع اعضاء دائم آن که عموماً تابع شرایط و اوضاع و احوال موجود بوده است، این بحث را مطرح می‌کند که شورای امنیت به‌عنوان رکن اجرایی سازمان ملل متحد قانوناً ملزم است در فرآیند مداخله بشردوستانه موازینی را مورد توجه قرار دهد و قیودی را رعایت کند.

واژگان کلیدی: عدم مداخله، مداخله بشردوستانه، شورای امنیت، حقوق بشر، حاکمیت

*. فارغ‌التحصیل کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل از دانشگاه علامه طباطبائی.

❖ موازن و مرزهای مداخله...

مقدمه

از آن زمان که حاکمیت یگانه قبله‌گاه جامعه بین‌المللی محسوب می‌گردید و حقوق بین‌الملل در مقام تکریم حاکمیت، اصولاً دولتها را از مداخله در امور یکدیگر منع، و آنها را حاکم مطلق بر سرنوشت اتباع خویش قلمداد می‌نمود، مدت زمان بسیاری گذشته است.

بعد از جنگ جهانی دوم و ایجاد سازمان ملل متحد با وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی عرصه‌ای جدید در این زمینه ایجاد گردید. ابتدای سازمان ملل متحد بر اصل برابری حاکمیت دولتهای عضو و تلقی ممنوعیت تهدید یا توسل به‌زور و عدم مداخله در امور داخلی دولتها به‌عنوان اصول اساسی سازمان ملل متحد، نمی‌توانست فارغ از اهداف سازمان به‌ویژه بند (۳) ماده ۱ و مواد ۵۵ و ۵۶ آن در مورد احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی تفسیر و اجرا شود؛ زیرا به زودی مشخص شد که میان صلح پایدار در جامعه بین‌المللی و احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی افراد، پیوندی وثیق و رابطه‌ای متقابل وجود دارد.

بنابراین در راستای اعطای مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت به‌عنوان رکن اجرایی سازمان ملل متحد و مقابله با عوامل تهدید کننده صلح، ناقض صلح و اعمال تجاوزکارانه (ماده ۳۹ منشور) اختیاراتی اعم از توسل به اقدامات غیرنظامی و نظامی (مواد ۴۱ و ۴۲ منشور) به شورا اعطا شد.

اگرچه بروز جنگ سرد (۱۹۹۰-۱۹۵۰) و تقابل سیاسی دو ابرقدرت جهان، موجب شد که شورای امنیت علاوه بر عدم توفیق در برخورداری از نیروهای بین‌المللی (ماده ۴۳ منشور) نتواند از توسل به نیروهای نظامی ملی جهت اقدام، استفاده چندانی بنماید، اما فروپاشی شوروی سابق و پایان جنگ سرد در اوایل دهه ۱۹۹۰ که با ایجاد بحران‌های بین‌المللی جدید همچون جنگ‌های داخلی، شورشها، کشتار جمعی، پاکسازی نژادی، قتل و غارت و غیره در داخل کشورها همراه بود، شورا را بر آن داشت تا با تلقی نقض فاحش و گسترده حقوق بشر به‌عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی براساس اختیارات خود در قالب فصل هفتم منشور اقداماتی را انجام دهد. «به عبارت دیگر تعارض و تقابلی که به مدت چند دهه استفاده حداقلی از فصل هفتم منشور را باعث شده بود از میان رفته، و فرصتهای جدیدی که از این طریق برای همکاری میان اعضاء دائم شورای امنیت پیش آمده بود به شورا این امکان را داد تا خود را با اقتضائات جدید وفق دهد. با این اقدامات شورای امنیت ثابت کرد که دیگر نباید غفلت کرد و در مقابل نقضهای بنیادین حقوق انسانها آن هم به‌طور مداوم و گسترده در حین این مخاصمات کاری نکرد»^۱.

۱. ممتاز، جمشید و رنجریان، امیرحسین، *حقوق بین‌الملل بشردوستانه، مخاصمات مسلحانه داخلی، نشر میزان، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۴، صص ۲۰۷-۲۰۶*

امروزه با گذشت حدود هفده سال از فروکش کردن شعله‌های جنگ سرد،^۲ شورای امنیت در زمینه مقابله با نقض حقوق بشر در عراق (۱۹۹۱-۱۹۹۰)، سومالی (۱۹۹۳-۱۹۹۲)، بوسنی و هرزگوین (۱۹۹۴-۱۹۹۳)، رواندا (۱۹۹۴)، هاییتی (۱۹۹۵)، کوزوو (۱۹۹۸)، تیمور شرقی (۱۹۹۹) و دارفور (از سال ۲۰۰۳ تا به امروز)، اقداماتی را انجام داده است و از این طریق توانسته است از برافروخته شدن بیش از پیش آتش جنگها بکاهد.

اما موضوع اصلی این است که امروزه با توجه به نیاز وجود یک سیستم امنیت جمعی و جامع جهت همکاری در برابر تهدیدات گسترده و اداره این سیستم توسط شورای امنیت از یک سو و معین نشدن دقیق مرزهای حقوقی اختیارات شورای امنیت از سوی دیگر، آیا این رکن سیاسی از اختیارات نامحدود جهت مداخله برخوردار است؟ یا اینکه طی انجام عملیات مداخله‌گرایانه ملزم است اصول و قواعدی حقوقی را در جهت تأمین مؤثرتر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی رعایت کند؟ در صورتی که شورای امنیت و یا دولتهایی که با مجوز شورا به مداخله مبادرت می‌ورزند مقید به رعایت موازین حقوق بین‌الملل باشند، آیا در عمل توجه لازم را به آن موازین مبذول داشته‌اند؟ لذا در این مختصر تلاش می‌شود تا پس از ارائه مفهوم و مبانی مداخله بشردوستانه، موازین و سپس مرزها، محدودیتها، الزامات شورای امنیت و رعایت آن در قالب رویه بین‌المللی مورد ارزیابی قرار گیرد.

۲. البته پایان جنگ سرد به معنای هماهنگی کامل میان مواضع دولتهای ایالات متحده آمریکا و روسیه در مورد کلیه مسائل بین‌المللی نیست. برای نمونه در ماههای اخیر استقرار سیستم ضدموشکی آمریکا در کشورهای اروپای شرقی، اعتراض و واکنش شدید روسیه را برانگیخته است. بنابراین به لحاظ وجود تعارض منافع نسبتاً دائمی میان قدرتهای بزرگ، واژه «پایان جنگ سرد» استعاره‌ای از نوعی خوش‌بینی غیرواقعی و فعلاً دور از دسترس می‌باشد. به نظر می‌رسد که کاربرد واژه «کاهش دامنه و شدت جنگ سرد» در این مورد واقع‌گرایانه‌تر باشد.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

مبحث اول مبانی مداخله بشردوستانه

الف - مداخله بشردوستانه: مفهوم و سبب

به‌طور کلی کمتر واژه‌ای را در حقوق بین‌الملل می‌توان یافت که به بحث‌های پیچیده و دامنه‌داری مثل «مداخله بشردوستانه» انجامیده باشد. این واژه که به لحاظ ادبی از دو واژه منفک «مداخله» و «بشردوستانه» تشکیل گردیده است به معنی مداخله قهرآمیزی است که عموماً از طریق عملیات نظامی توسط شورای امنیت، گروهی از دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی با مجوز شورای امنیت در قلمرو دولت دیگر و در جهت حفظ و حمایت از جان و حقوق اساسی و بنیادین افراد موجود در قلمرو آن دولت، صورت می‌گیرد.^۳

از دیدگاه حقوق بین‌الملل «مداخله شامل دخالت دو یا چند کشور در دولت دیگر است، که به تناسب نوع واقعه منجر به توسل به‌زور می‌گردد».^۴ این امر که به‌منظور حفظ یا تغییر نظام موجود یا وادار نمودن کشور مذکور به انجام رفتاری مشخص صورت می‌گیرد از نظر حقوق بین‌الملل امری ناپسند و غیرمشروع تلقی می‌گردد. اما آنچه که سبب مشروعیت این مداخله می‌شود، واژه «بشردوستانه» با مفهومی اخلاقی و ارزشی است که اگرچه تاکنون هیچ تعریفی از آن به عمل نیامده است، اما می‌توان گفت که «این اصطلاحی است مربوط به نگرانی از نقض‌های مهم و بنیادین حقوق بین‌الملل بشردوستانه یا انکار برخی از حقوق اساسی بشر، حقوقی که مربوط به اجابت نیازهای حیاتی انسان به‌ویژه حق حیات و صیانت در مقابل رفتار بی‌رحمانه و اعمال غیرانسانی است».^۵

بنابراین مداخله بشردوستانه زمانی رخ می‌دهد که دولتی حقوق اولیه و اساسی بشر را به‌طور عمده، وسیع و مداوم نقض کرده باشد، به‌طوری که این نقض، وجدان بشریت را جریحه‌دار ساخته

۳. لازم به ذکر است که برای مداخله بشردوستانه که با اهداف بشردوستانه انجام می‌شود واژه‌هایی دیگر نیز مانند تهاجم بشردوستانه، تجاوز بشردوستانه و حتی حمله‌های مسلحانه بشردوستانه مورد استفاده قرار گرفته است. اما از آنجا که واژه‌های فوق‌الذکر دارای معنی دقیقی نیستند، هیچ‌یک از آنها نمی‌توانند استفاده از زور برطبق مقررات منشور را توجیه کنند. بنابراین استعمال آنها در عمل کاربردی ندارد و آنچه نهایتاً مورد استفاده است همان واژه مداخله بشردوستانه است. به عبارت دیگر نمی‌توان تهاجم، تجاوز، حمله را به بهانه هدف بشردوستانه توجیه کرد اما این امر در مورد مداخله با اهداف بشردوستانه امکان‌پذیر است. برای اطلاع بیشتر رک.

Orakhelashvili, Alexander, "Legal Aspects of Global and Regional International Security the Institutional Background in, Nato Eapc Research Fellowship Program (1998-2000)", May 2000, pp. 55-56. available at: <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/orakhelashvili.pdf>

4. Black, Henry Campbell, *M.A Blacks Law Dictionary*, West publishing CO, sixth Edition, 1990, p. 740.

۵. شایگان، فریده، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، چاپ اول، تهران، بهار ۱۳۸۰، ص ۱۰.

باشد. به واقع مداخله بشردوستانه توسل به زور در جهت کاهش یا توقف نقض حقوق افراد علیه دولت و یا گروههایی است که اقدام به نقض وسیع و فاحش حقوق بشر و آزادی‌های اساسی آنان کرده است. این تعریف از مداخله که مبتنی بر ملاحظات و ارزشهای عمومی است مفهومی کاملاً منطقی است و مورد قبول اکثریت جامعه بین‌المللی قرار گرفته است.^۶

مداخله بشردوستانه اگرچه از آغاز با هدف و غایتی بشردوستانه انجام شد^۷ ولی در عمل بر مبنای منافع ملی دولتها ادامه یافت. به بیان دیگر دولتها برای انجام آن به صیانت نفس و حمایت از بشریت استناد کردند اما واقعیت این بود که این امر توجیهی در جهت پنهان کردن منافع حیاتی آنها قلمداد گردید و حمایت از بشریت صرفاً نمایی ظاهری برای سرپوش گذاشتن بر مقاصد غیرقانونی آنها بود.

با پایان جنگ جهانی دوم و تنظیم منشور سازمان ملل متحد به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، ضمن تأکید بر احترام به حقوق بشر، انتظار می‌رفت که مداخلات بشردوستانه، واقعاً رنگ و صبغه‌ای انسانی یابد و هیچ دولتی نتواند بر مبنای منافع ملی خود وارد عمل شود، ولی تضاد منافع میان دو ابرقدرت و تشدید جنگ سرد موجب شد واقعیت این‌گونه رقم نخورد.

به هر حال با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی (سابق)، وحدت دو آلمان در اوایل دهه ۱۹۹۰ و ایجاد وفاقی نسبی میان اعضاء دائم شورای امنیت، زمینه لازم فراهم آمد تا شورا نسبت به ایفای مسئولیت اصلی خود نقش فعال‌تری را به عهده گیرد و با واکنش در قبال نقضهای فاحش حقوق بشر زمینه لازم را برای احراز اسباب و علل مداخله بشردوستانه فراهم آورد.

اما آنچه که به‌عنوان سبب و علت مداخله بشردوستانه نیاز به تبیین دارد «نقضهای فاحش و گسترده حقوق بشر» است. بنابراین برای روشن کردن این موضوع باید بین نقض موردی و اتفاقی حقوق بشر که هر روز در گوشه و کنار جهان رخ می‌دهد با نقضهای گسترده و فاحش، تمایز قائل شد.^۸

6. Mani, V.S, "Humanitarian Intervention Today", *Recueil des Cours, Academie de Droit International*, vol. 313, 2005, p. 29.

۷. از نظر تاریخی استفاده از زور و اقدام به مداخله در جهت حمایت از بشریت، البته نه در مفهوم امروزی، به قرون وسطی برمی‌گردد. «در آن زمان مداخله به‌عنوان اقدامی در جهت حمایت از مردم ستمدیده توسط مذهب کاتولیک مطرح شد و به مردم اجازه داد که برای نجات دیگران اقدام به مداخله نمایند. برای اطلاع بیشتر رک.

Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace, Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, First Publisher, 2001, p. 13.

همچنین بعد از آن پیمانهای دوجانبه یا چندجانبه‌ای در جهت حمایت از حقوق اقلیتها منعقد گردید که عموماً مفاد این پیمانها از این قرار بود که جمعی از دولتها حق دارند در کشور دیگری که به حمایت از اقلیت ملتزم شده، ولی آن را رعایت نکرده‌اند، دخالت کنند. رک.

کروبی، محمدتقی، دکتربین مداخله بشردوستانه در پرتو حقوق بشر هزاره سوم، مجله کانون وکلای دادگستری مرکز، شماره ۱۱ و ۱۲، پیاپی ۱۸۱، ۱۸۰، تابستان ۱۳۸۴، ص ۸.

8. Dower, Nigel, "Violent Humanitarianism an Oxymoron?" in Alexander Moseley and Richard Norman (eds.), *Human Rights and Military Intervention*, Published Ashgat, England, 2002, p. 86.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

در واقع باید گفت که در این فرآیند باید از یک سو شأن و منزلت قاعده بین‌المللی ذی‌ربط، و از سوی دیگر شدت و گستردگی نقض قاعده ادعایی را مطمح نظر قرار داد.

بند (۲) ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶) شماری از حقوق بشر را به‌عنوان حقوق غیرقابل انحراف قلمداد می‌کند که حتی بروز وضعیت فوق‌العاده عمومی در کشور، تعلیق اجرای آن حقوق را توجیه نمی‌نماید. این حقوق از جمله شامل حق حیات و ممنوعیت شکنجه می‌باشد. اینها در واقع همان حقوق اساسی هستند که تحت هیچ شرایطی نباید از آنها تخطی جست. بنابراین می‌توان گفت حقوق بنیادین بشر، امروزه از نظر ماهیت قواعدی آمره هستند.^۹

علی‌رغم اینکه شورای امنیت در قطعنامه‌های خود بارها و بارها به نقض حقوق بشر استناد کرده، ولی هنوز معیار دقیقی از اینکه چه موضوعاتی باعث جریحه‌دار شدن وجدان بشری می‌شود عرضه نکرده است. البته با توجه به مفهوم نسل‌کشی و نیز قرار گرفتن برخی اعمال در زمره جرایم علیه بشریت طبق اساسنامه‌های دادگاه‌های بین‌المللی کیفری (موقت - دائم) مسلماً می‌توان مصادیق آن را که شامل قتل، نابودی، به‌بردگی گرفتن، اخراج، انتقال اجباری جمعیت، محبوس کردن، محروم کردن شدید دیگری از آزادی جسمانی، شکنجه، خشونت جنسی، اذیت و آزار، ناپدید کردن اجباری، تبعیض نژادی و سایر اعمال غیرانسانی مشابه است، در حیطه نقض فاحش حقوق بشر قرار داد.

لازم به ذکر است که نقض فاحش حقوق بشر به‌عنوان عنصری لازم، نه کافی در مداخلات بشردوستانه مطرح است؛ زیرا این امر در صورتی می‌تواند منجر به مداخله شود که صلح و امنیت بین‌المللی را برهم زند. به عبارت دیگر صرف نقض حقوق بشر و بدون به رسمیت شناختن تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی (به‌عنوان حداقل معیار) مجوزی برای مداخله بشردوستانه وجود ندارد. در حقیقت مراجع بین‌المللی کیفری با توجه به عناصر مادی و معنوی جرایم بین‌المللی ذی‌ربط، و فارغ از تأثیر آن اعمال بر صلح و امنیت جهانی به اجرای عدالت بین‌المللی همت می‌گمارند در حالی که شورای امنیت به‌عنوان نهاد سیاسی حافظ صلح و امنیت بین‌المللی صرفاً توجه خود را به تأثیر اعمال مزبور بر صلح و امنیت جهانی معطوف می‌دارد.^{۱۰}

تجاوز دولت عراق به کردها در شمال و شیعیان در جنوب این منطقه و سرکوب آنها که

۹. ذاکریان، مهدی، حقوق بشر در هزاره جدید، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۱، ص ۴۳.

۱۰. هرچند که جرایم بین‌المللی از آن جهت که مغایر نظم عمومی بین‌المللی و به دیگر سخن بر خلاف صلح و امنیت بشری هستند به چنین وصفی متصف شده‌اند اما تفاوت شکلی و ماهیتی موجود میان اشتغالات قضائی و اشتغالات سیاسی و نیز استقلال مراجع قضائی بین‌المللی از مراجع سیاسی بین‌المللی ایجاب می‌نماید که اسباب مداخله بشردوستانه که تا حد زیادی با درک شخصی اعضاء شورای امنیت (به‌ویژه پنج عضو دائم آن) پیوندی ناگسستنی دارد با بحث اعمال صلاحیت مراجع بین‌المللی کیفری نسبت به جرایم بین‌المللی که نوعی ارزیابی و قضاوت عینی نسبت به فعل یا ترک‌فعل‌های محقق شده می‌باشد، مشتبه نگردد.

منجر به حرکت گسترده آوارگان و کثرت پناهندگان به سوی مرزهای بین‌المللی شد، و نیز درگیری بین گروهها و قبائل مختلف، گرسنگی و جان باختن مردم سومالی در این درگیریها که تراژدی عظیم بشریت را پدید آورد، همچنین قتل و آوارگی میلیونها انسان در بوسنی و هرزگوین، کشتار صد هزار نفر از مردم، پناهندگی و بی‌خانمانی یک و نیم میلیون نفر در رواندا، افزایش مداوم نقض آزادی‌های اجتماعی در هائیتی، پاکسازی قومی و نسل‌کشی و نقض حقوق اقلیتها در کوزوو، نادیده گرفتن حق ملتها در تعیین سرنوشت خویش در تیمور شرقی، قتل، گرسنگی، خشونت شدید، ضرب و جرح خیل عظیم پناهندگان در دارفور موجب شد که شورای امنیت این اقدامات را تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد کرده و اقدام به مداخله بشردوستانه نماید.

ب - تقابل مداخله بشردوستانه با اصول حقوق بین‌الملل

مداخله بشردوستانه اگرچه مبتنی بر ملاحظات بشردوستانه و در راستای هدف غایی منشور ملل متحد در جهت حمایت از بشریت است، اما به‌وضوح در مغایرت با دو اصل اساسی منشور یعنی اصل منع توسل به‌زور (بند (۴) ماده ۲ منشور ملل متحد) و اصل عدم مداخله و احترام به حاکمیت دولتها (بند (۷) ماده مذکور) قرار دارد و از این جهت مورد چالش قرار گرفته است.

علی‌رغم عقیده برخی که معتقدند اصول منع توسل به‌زور، عدم مداخله در امور داخلی دولتها و احترام به حاکمیت آنها درصدد تأمین حمایت افراد وضع شده‌اند، و آسایش همه افراد بشر در گرو اعمال آن است و در نتیجه هرگونه توسل به‌زور و نادیده گرفتن اصل حاکمیت و عدم مداخله، تجاوز آشکار به این اصول تلقی می‌گردد،^{۱۱} باید گفت زمانی که دولتها در ایفای تعهد خود در رعایت یا تضمین رعایت حقوق بشر قصور ورزند، یا اینکه نتوانند در مقابله با نقض فاحش حقوق بشر اقدامی مؤثر انجام دهند، و یا زمانی که کشوری در آتش منازعات و درگیری‌های داخلی میان گروههای رقیب گرفتار شده و فاقد دولتی مشخص است، آیا می‌توان باز هم به این اصول توسل جست و در جهت نجات خیل عظیم قربانیانی که ابتدائی‌ترین حقوق‌شان به‌طور فاحش، گسترده و سیستماتیک مورد نقض قرار گرفته است هیچ اقدامی انجام نداد؟

به عبارت دیگر آیا ممکن است با توجه به اهداف متعدد منشور ملل متحد، استثنائاً میان تضمین رعایت حقوق بشر، و احترام به حاکمیت و منع توسل به‌زور و عدم مداخله در امور داخلی

11 . Wheeler, Nicolas J., *Saving Stranger, Humanitarian Intervention in Society*, Oxford Press, First Publish, 2000, p. 28. Quoted H.Bull (ed.) *Intervention in World Politics* (Oxford: Oxford University Press), 1984, p. 193.

دولتها تعارضی پدید آید؟^{۱۲} و در صورتی که پاسخ این پرسش مثبت باشد برای رفع این تعارض چه تمهیدی باید اندیشید؟

در واقع شاید در نگاه اول بر مبنای تفسیر موسع از منشور به نظر برسد که از آنجائی که اصل منع توسل به زور و قرینه آن یعنی اصل حل و فصل اختلافات بین‌المللی از طرق مسالمت‌آمیز به‌عنوان اصول اساسی حقوق بین‌الملل در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی وضع شده است، به‌کارگیری و توسل به هرگونه زور و نیروی نظامی علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با اهداف ملل متحد مابینت داشته باشد ممنوع قلمداد می‌گردد،^{۱۳} اما طبق تصریح خود منشور در ماده ۵۱ و اعمال اقدامات قهری طبق فصل هفتم منشور باید با عقیده حقوقدانانی همراه شد که معتقدند چون بند (۴) ماده ۲ منشور ملل متحد در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی وضع شده است و با دیگر اصول و اهداف ملل متحد سازگاری دارد، توسل به زور در حیطه مواردی که منشور به آن تصریح کرده است، مشروع تلقی می‌گردد^{۱۴} دیوان نیز در قضیه مشروعیت یا عدم مشروعیت استفاده از سلاحهای هسته‌ای (در تأیید این نظر) موارد استثنائی عدم توسل به زور را محدود به همان دو مورد مصرح در منشور دانسته است.^{۱۵}

به‌وضوح مشخص است که مداخله بشردوستانه در حیطه ماده ۵۱ منشور قرار نمی‌گیرد؛ زیرا نقض فاحش و گسترده حقوق بشر توسط دولت علیه افراد موجود در قلمرو و یا تحت صلاحیت آن، نمی‌تواند مصداق «حمله مسلحانه» به کشور دیگر تلقی گردد و در نتیجه، نمی‌توان بحث مجوز

۱۲. استثنائی بودن این تعارض بدان لحاظ مورد تأکید قرار گرفته است که اصولاً این امر برخلاف عقل سلیم و منطق حقوقی است که سندی بین‌المللی، به‌ویژه سندی که مبنای تأسیس سازمانی بین‌المللی است جامع اهداف و اصولی باشد که در اساس معارض یکدیگر بوده و با هم مانع‌الجمع‌اند. وحدت و یکپارچگی سند و لزوم توجه به سیاق آن به‌هنگام تفسیر و اجرا ایجاب می‌نماید که اولاً اجرای همزمان و هماهنگ تمام قسمتهای یک سند حقوقی بین‌المللی را مفروض انگاریم و ثانیاً تا حد امکان به جمع میان بخشهای مختلف آن سند مبادرت ورزیم.

۱۳. لازم به ذکر است عده‌ای دیگر از حقوقدانان از جمله «تیسون» برخلاف وجود تفسیر موسع با اعتقاد به تفسیر محدود و مضیق از این ماده این‌گونه بیان می‌کنند: «اگر تنظیم‌کنندگان منشور می‌خواستند تهدید یا توسل به زور را در تمام موارد ممنوع کنند می‌بایست بند (۴) ماده ۲ به‌صورت مطلق و غیرمقید تنظیم می‌نمودند. اما آنچه که از منطوق ماده برمی‌آید آن است که تدوین‌کنندگان منشور ممنوعیتی را بنا نهاده‌اند که دارای سه خصیصه کلی باشد. برای اطلاع بیشتر رک.

Teson, Fernando, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2 nd, Transnational Publishers, 1997, p.150.

در واقع طرفداران نظریه تفسیر مضیق این اصل، به‌دلیل آنکه هدف مداخله بشردوستانه را در راستای هدف مذکور در بند (۳) ماده ۱ منشور ملل متحد می‌دانند، معتقدند مداخله بشردوستانه امری کاملاً قابل توجیه است. شاید با در نظر گرفتن این توجیه در نگاه اول به‌نظر رسد که توسل به زور برای صلح و ارتقای حقوق بشر با این اهداف مغایرتی ندارد، اما با تبعیت از این نظر، باید این نتیجه را هم پذیرفت که اگر دولتی از همکاری اقتصادی و اجتماعی با دولت دیگر امتناع ورزد آن دولت حق توسل به زور علیه آن را دارد و این نتیجه‌گیری خود به‌معنی نقض صلح و امنیت بین‌المللی، و قطعاً ناصواب است. رک.

Frank, Tomas and Rodly, Nigel, "After Bangladesh The Law of Humanitarian Intervention by Military Force", *American Journal of International Law*, vol. 61, 1973, pp. 299-302.

14. Chesterman, Simon, *op. cit.*, p. 5.

15. Nuclear Weapon, ICJ Reports (1996), paras. 38.47.

توسل به زور را در قالب دفاع مشروع و با عنوان جدید «مداخله بشردوستانه» مطرح کرد. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه نیکاراگوئه بر این امر صحنه گذاشت و اعلام کرد که «استفاده از زور روشی مناسب جهت حمایت از حقوق بشر نیست».^{۱۶}

اما نظام امنیت جمعی سازمان ملل متحد در قالب فصل هفتم منشور که به‌عنوان دیگر استثناء مصرح بند (۴) ماده ۲ منشور مطرح گردیده است در مواردی به اجرا درمی‌آید که شورای امنیت با احراز یکی از مصادیق تهدید علیه صلح، نقض صلح و تجاوز در جهت اعمال مسئولیت اساسی خویش اقدام نموده و تصمیماتی را با توجه به مواد ۴۱ و ۴۲ منشور اتخاذ کند. بر این اساس هنگامی که نقض حقوق بشر به آن درجه از شدت و گستردگی برسد که به‌زعم شورای امنیت برای صلح و امنیت بین‌المللی مخاطره‌آمیز باشد، توسل به زور با مجوز شورای امنیت قابل توجیه است.

در واقع این استثناء به‌عنوان موضوعی مشترک در زمره استثنائات اصل عدم مداخله و احترام به حاکمیت داخلی دولتها نیز قرار گرفته است. زیرا طبق بند (۷) ماده ۲ منشور ملل متحد اگرچه هیچ‌یک از ملل متحد مجاز نیستند در اموری که ذاتاً در حیطه صلاحیت داخلی هر دولتی است دخالت نمایند،^{۱۷} لیکن عدم مداخله به تصریح بند مذکور، به اعمال اقدامات قهری پیش‌بینی‌شده در فصل هفتم منشور لطمه‌ای وارد نمی‌آورد.

در تبیین این مطلب باید گفت هرچند جامعه بین‌المللی حقوق بشر را در چارچوب نظام ملی و در حیطه صلاحیت داخلی دولتها پذیرفته است و با اتکاء به ساز و کارهای تعبیه شده در آن نظام، آن را مورد حمایت قرار می‌دهد، ولی وقتی دولتی در ایفای تعهد بین‌المللی خود در زمینه حمایت از

16 . Nicaragua Case, *ICJ Reports* (1986), para. 265.

17. واقعیت این است که موضوعاتی که ذاتاً در حیطه صلاحیت داخلی دولتها قرار دارند هنوز مبهم و موضوع اختلاف سیاسی است زیرا ارگان‌های سیاسی بین‌المللی و به‌ویژه شورای امنیت در این زمینه به میزان تأثیرپذیری صلح و امنیت بین‌المللی از وقایع محقق شده در کشور یا منطقه‌ای خاص توجه کرده‌اند. تردیدی نیست که تفویض عمل تشخیص داخلی یا بین‌المللی بودن موضوعات به ارگان‌های سیاسی یعنی مجمع عمومی و شورای امنیت واکنش‌گزینی آنها را در پی خواهد داشت. برای اطلاع بیشتر رک.

Zemanek, Karl Human Rights Protection V.S. Non-Intervention: A Perennial conflict? In L.C Vohrah, *et. al.* (eds.), *Man's Inhumanity to Man*, Kluwer Law International, Printed in The Netherlands, 2003, p. 965.

در واقع باید خاطر نشان ساخت که با توجه به رویه قضائی بین‌المللی معیار تشخیص «امور داخل در حیطه صلاحیت داخلی»، تعهدات بین‌المللی هر دولت است به عبارت دیگر هر موضوعی که دولت در آن مورد تعهدی بین‌المللی نداشته باشد مسئله‌ای داخلی محسوب می‌شود. به بیان دیگر با توجه به اصل استقلال و حاکمیت دولتها و تجلی این اصل در فرآیند التزام دولتها به تعهدات بین‌المللی، این معیار در مورد هر دولت اصولاً جنبه شخصی دارد و بسته به مورد باید اعمال گردد. البته امروزه با توجه به توسعه و پیشرفت حقوق بین‌الملل به‌ویژه در زمان حیات سازمان ملل متحد، می‌توان چنان معیاری را در گستره قواعد امره بین‌المللی و تعهدات عام‌الشمول، عینی قلمداد نمود و در حیطه برخی از تعهدات بین‌المللی تمکین نوعی حاکمیت و تعدیل فراگیر و همگانی اصل عدم مداخله در امور داخلی را ملاحظه نمود.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

حقوق بشر و مقابله با نقض آن اهمال نماید، لازم است اقدام بین‌المللی لازم توسط نهادهای بین‌المللی ذی‌صلاح و به انحای مختلف - از بررسی گزارشهای ارسالی گرفته تا اقدامات قهری - صورت می‌پذیرد؛ زیرا متهم اصلی نقض حقوق بشر اصولاً همان دولتی است که قانوناً نه تنها مکلف به احترام به حقوق بشر، بلکه موظف به تضمین رعایت آن در مورد تمام اشخاص موجود در قلمرو و یا تحت صلاحیت خود بوده است.

بنابراین در صورت نقض حقوق بشر به صورت فاحش، گسترده و سیستماتیک و در پی آن احراز هرگونه عاملی که صلح و امنیت بین‌المللی را برهم زند موجب می‌شود که شورای امنیت با توسل به اقدامات قهری محق به مداخله در اموری گردد که در غیر این صورت مداخله در امور داخلی دولتها تلقی می‌شود.

مبحث دوم شورای امنیت در مقام مداخله بشردوستانه

با تحولات حقوق بین‌الملل مداخله یک جانبه یک یا چند دولت با انگیزه حفظ و حمایت از جان و حقوق اساسی و بنیادین افراد نه تنها دیگر امری مشروع تلقی نمی‌گردد بلکه تلاش انفرادی دولتها حتی قدرتمندترین آنها در مقابل تهدیدات امروزی به نتیجه نخواهد رسید. بنابراین مداخله بشردوستانه در مفهوم امروزی (امنیت جمعی) مداخله قهرآمیزی است که عموماً از طریق عملیات نظامی توسط شورای امنیت، در جهت حمایت از بشریت صورت می‌گیرد. شایان ذکر است اقدام به مداخله بشردوستانه اگرچه در جهت حمایت از بشریت است اما بیشتر از جنبه بین‌المللی بودن آن مد نظر شورا قرار گرفته است تا جنبه بشری آن. باید گفت که امروزه نیاز به امنیت جمعی که به‌عنوان «آزادی بیشتر» مورد توجه قرار گرفته است، از جنبه بشری بودن آن حائز اهمیت گردیده است؛ زیرا همکاری جهانی میان دولتها نه تنها سبب پیشرفت‌های داخلی است، بلکه به‌دلیل حمایت از بشریت در مقیاسی وسیع نفع همه کشورها را به دنبال دارد. در واقع شکل‌گیری این همکاری به‌طور پایدار موجب برخورداری مردم جهان از حقوق حقه‌شان مانند امنیت، توسعه و عدالت می‌شود.^{۱۸}

بنابراین آنچه در این مبحث به‌عنوان موازین مداخله بشردوستانه مورد بررسی قرار می‌گیرد، توسل به اقدامات نظامی توسط شورای امنیت است. هرچند که در بررسی کلی عملکرد شورای امنیت در جهت اعاده صلح و امنیت بین‌المللی، این نهاد از اقدامات غیرنظامی نیز بهره‌جسته است، اما آنچه از نظر موضوعی مورد بررسی قرار می‌گیرد، اقدامات نظامی نهاد مذکور می‌باشد.

الف - شورای امنیت و ایفای مسئولیت

منشور ملل متحد با تصمیم به محفوظ داشتن نسلهای آینده از بلای جنگ، اولین هدف خود را در ماده ۱، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قرار داده و بر مبنای همین امر، طبق ماده ۳۹ منشور مسئولیت این مهم را به شورای امنیت واگذار کرده است. این بدان معناست که شورای امنیت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارای نمایندگی نبوده، بلکه نهاد مسئول با قابلیت اقدام قطعی است و بر همین اساس کشورهای دارای حق وتو باید پذیرای مسئولیتی بیشتر در ارتقای امنیت بین‌المللی باشند. البته واگذاری این مسئولیت با مشکلاتی در اجرا مواجه شد که از آن جمله می‌توان به عدم

18 . A/59/2005/In Larger Freedom: toward Development, Security and Human Rights for All
Report of Security General, 21 Mars 2005, paras 18,19,20.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

تعریف واژه صلح و امنیت بین‌المللی^{۱۹} و عدم تشکیل نیروهای ملل متحد طبق ماده ۴۳ منشور اشاره کرد.

اما با این حال عدم تعریف دقیق از واژه صلح و امنیت بین‌المللی موجب شد که واژگان مندرج در ماده ۳۹ نیز دارای تعریف دقیق و مشخصی نبوده و تشخیص و احراز آنها نیز کاملاً به شورای امنیت واگذار شود.^{۲۰}

به هر حال شورای امنیت سازمان ملل متحد، با احراز تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی طبق ماده ۳۹ منشور موظف به اعمال اقدامات خود در جهت اعاده صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد و بی‌تردید برای اجرای تصمیمات خویش از طریق نظامی نیازمند مشارکت گسترده سیاسی، نظامی و مالی دیگر اعضای سازمان ملل متحد است.

هرچند که وجود مکانیسم اجرایی عملیات امنیت جمعی جهت ایفای مسئولیت شورا، صراحتاً در ماده ۴۳ منشور ملل متحد ذکر شده است، اما از آنجائی که تاکنون در هیچ رویه‌ای توافقنامه‌ای برطبق ماده مذکور منعقد نگردیده است، از همان ابتدای دهه ۹۰، (بحران عراق) بحثهای جدیدی در ناتوانی شورای امنیت و عدم کارایی آن مطرح شد.^{۲۱}

۱۹. البته گزارش هیأت عالی دبیرکل تحت عنوان «جهانی امن‌تر، مسئولیت مشترک ما» که در ۲۲ سپتامبر ۲۰۰۴، به دبیرکل ملل متحد تقدیم گردید تعریفی از تهدید علیه امنیت بین‌المللی ارائه کرده است که به‌موجب آن تهدید علیه امنیت بین‌المللی یا تهدید برون مرزی، تهدیدات به هم پیوسته‌ای هستند که حمله به یکی حمله به همه محسوب می‌شود. بنابراین مبنا تهدید علیه امنیت بین‌المللی خطر تهدیدات دیگر را گسترش می‌دهد، ر.ک.

A More Secure World: Our Shared Responsibility: The Report is Available

<http://www.un.org/secureworld/report.pdf>

این گزارش بر مبنای بررسی تهدیدات پیش روی جامعه بین‌المللی در دوران معاصر و ارزیابی توانایی سازمان ملل متحد برای مقابله به آنان در ۴ فصل، ۲۰ بخش، ۳۰۲ بند و ۱۰۱ توصیه تهیه شده است. کوفی عنان بر مبنای این گزارش در ۲۱ مارس ۲۰۰۵ نظرات خود را تحت عنوان «در آزادی بیشتر به سوی توسعه و امنیت و حقوق بشر برای همه» در ۶ فصل با تأکید بیشتر بر حقوق بشر به مجمع عمومی ارائه کرد، ر.ک.

A/59/2005/op.cit., supra note 18.

۲۰. عدم تعریف دقیق این مفاهیم و واگذاری تشخیص آن به شورای امنیت ناشی از افکار دولتها نسبت به دو جنگ ویران‌کننده جهانی و تمایل تدوین‌کنندگان منشور نسبت به نامحدود بودن اختیارات شورای امنیت در اتخاذ تصمیم و تعیین مصادیق این وضعیت‌ها بود. اما بدون تعریف رها کردن این مفاهیم و احراز آن به اراده شورا با توجه به وجود حق وتوی اعضاء دایم شورای امنیت و توسعه عوامل وابسته به اقتصاد، گسترش روابط دوستانه، تساوی حقوق، خودمختاری ملل و ابعاد بشردوستانه به‌عنوان صلح، موجب اقتدار بیش از اندازه شورای امنیت (با توجه به سیاسی بودن این نهاد) گردید. این امر موجب شده است که شورای امنیت با وجود عبارت Shall Determine از مسئولیت خود در شناسایی تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی شانه خالی کند؛ زیرا بارها و بارها از تروریسم به‌عنوان عامل تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی یاد کرده است، ولی هرگز قفر و توسعه کشورهای جهان سوم را به‌عنوان وضعیت تهدید کننده صلح و امنیت برنشمرده است.

۲۱. ر.ک. شفیعی، محمد، بررسی مشروعیت دخالت‌های نظامی بشردوستانه از دیدگاه حقوق بین‌الملل، مجله حقوقی، شماره ۲۰، ۱۳۷۶، ص ۳۹۸.

البته طبق گزارش جهانی امن‌تر، مسئولیت مشترک ما، مکانیسم امنیت جمعی باید دارای سه عنصر تأثیر، کارایی، انصاف باشد تا پایدار باقی بماند و کارایی آن به مشروعیت تصمیمات اتخاذی و درک مشترک مشروعیت آن تصمیمات بر مبنای شواهد و دلایل درست اخلاقی بستگی دارد. برای اطلاع بیشتر ر.ک.

همچنین این موضوع مورد توجه هیأت عالی منتخب دبیرکل در ارائه گزارش «جهانی امن تر، مسئولیت مشترک ما» (۲۰۰۴) نیز قرار گرفت زیرا آنها با توجه به ضعف موجود جهت اصلاحات شورای امنیت پیشنهاد کردند که اعضای که همکاری مالی، نظامی و دیپلماتیک بیشتری دارند باید در روند تصمیم‌گیری نقش بیشتری داشته باشند و کشورهای درحال توسعه نیز البته تا جایی که قابلیت شورا تخریب نگردد، باید در فعالیت آن مشارکت بیشتری داشته باشند.^{۲۲}

به هر حال ذکر مواد ۴۶ و ۴۷ منشور در خصوص تشکیل یک کمیته ستاد نظامی با مسئولیت هدایت و راهنمایی هریک از نیروهای مسلح، حکایت از آن دارد که هیچ الزامی جهت انعقاد توافقنامه مطابق ماده ۴۳ منشور ملل متحد وجود ندارد.

بر این اساس موضوع اعطای مجوز مطابق بند (۲) ماده ۲۴ (صریحاً) و مقررات فصل هفتم منشور (تلویحاً)، در جهت اقدامات شورای امنیت تاکنون راه گشا بوده است. به عبارت دیگر فقدان انعقاد موافقت‌نامه خاص مطابق ماده ۴۳ منشور مانع از آن نیست شورای امنیت صلاحیت خود را در توسل به زور به نیروهای نظامی دولتهای عضو واگذار کند. «پطروس پطروس غالی نیز در ۱۹۹۴ با اذعان به این امر که شورای امنیت نمی‌تواند خود در صدد عملکرد اجرایی بر آید تأکید کرد که باید این عملیات از طریق نیروهای چند ملیتی^{۲۳} صورت گیرد».^{۲۴}

بر مبنای ضرورت شناخت چنین صلاحیتی برای شورای امنیت جهت انجام مسئولیت خطیر خویش شورا با ذکر واژه Authority اختیارات خود را بر مبنای فصل هفتم منشور به دولتها^{۲۵} و سازمانهای منطقه‌ای اعطا نموده است.^{۲۶}

A More Secure World: Our Shared Responsibility, *op.cit.*, paras 31-43

22. *Ibid.*, para. 249 .

۲۳ . لازم به ذکر است که باید میان نیروهای امنیت جمعی یا نیروهای ملل متحد با نیروهای چند ملیتی تمایز قائل شد. زیرا نیروهای ملل متحد مطابق با طرح منشور عملیات خود را انجام می‌دهند در حالی که نیروهای چند ملیتی توسط گروهی از دولتها خارج از سیستم سازمان ملل متحد به فعالیت می‌پردازند. برای مطالعه بیشتر ر.ک.

White, N.D., and Ulgen, Ozlem, " The Security Council and the Decentralised Military Option: Constitution and function ", Netherland International Law Review.vol XLIV, 1997/3, p. 381.

24 . Quoted: from David M. Milone "The Security Council In the Post-Cold War: A Study In the Creative Interpretation of the U.N Charter ", *International Law and Politics*, vol 35, Winter 2003, No.2, p. 492 .

۲۵ . البته رویدادهای دو دهه اخیر حاکی از این است که شورای امنیت علاوه بر اعطای مجوز به دولتها سرپرستی و فرماندهی نیروهای چند ملیتی را برای انجام عملیات به یک دولت واگذار نموده است. فرماندهی امریکا، فرانسه و استرالیا به ترتیب در سومالی و هاییتی، رواندا و تیمور شرقی مصادیق این ادعا می‌باشد.

See: S/RES 794, December 3, 1992, S/RES 929, June 22, 1994, S/RES 1264, September 15, 1999, S/RES 1272, October 25, 1999.

۲۶ . به‌طور کلی سازمانهای بین‌المللی می‌توانند وظایف و اختیارات خود را به یک سازمان بین‌المللی دیگر اعطا کنند. شورای امنیت نیز با پیروی از این قاعده مطابق ماده ۵۲ منشور و با عنایت به وجود منافع اساسی جامعه جهانی، عدم امکان سوء

❖ موازین و مرزهای مداخله...

با وجود صلاحیت شورای امنیت در تفویض اختیارات خود جهت توسل به نیروی نظامی، رکن حافظ صلح و امنیت بین‌المللی در مقام تصمیم‌گیرنده اجازه داده است که دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی از قدرت او در راستای مهمترین مسئولیتش استفاده نمایند. بر همین مبنا می‌توان گفت هدف اساسی شورای امنیت از اعطای مجوز، صرفاً جبران خلأ ناشی از عدم اجرای ماده ۴۳ منشور بوده است. به عبارت دیگر «فقط در این صورت است که سازمان‌های منطقه‌ای یا دولت‌ها به‌طور جمعی می‌توانند مداخله بشردوستانه را اعمال کنند».^{۲۷}

ب - مداخله بشردوستانه توسط شورای امنیت

به‌طور کلی هدف از رجوع به اقدامات فصل هفتم، بهتر عمل کردن شورای امنیت در جهت تحقق هدف اصلی سازمان ملل و در راستای همان مسئولیتی است که به شورای امنیت واگذار شده است. اما نظر به اینکه هدف مداخله بشردوستانه تأمین امنیت اقدامات انسان دوستانه و کمک‌رسانی به جمعیت‌هایی می‌باشد که در معرض خطر قرار گرفته‌اند قبل از پرداختن به اقدامات نظامی لزوم توضیح مختصری در زمینه تمهیداتی که شورای امنیت قبل یا در حین مداخلات بشردوستانه (طبق ماده ۴۰ منشور) به کار می‌برد ضروری به نظر می‌رسد. البته شورای امنیت این تمهیدات را به جهت اجتناب از شدت وضعیت به کار گیرد و از آنجائی که به کارگیری آنها به‌عنوان تدابیر تأمینی، فوری و ضروری تلقی می‌شوند به هیچ‌عنوان حالت مداخله‌گرایانه نداشته و با حفظ حقوق و وضعیت طرفین صرفاً خصوصیت بازدارندگی را دارا می‌باشند.

۱- تمهیدات شورای امنیت

ماده ۴۰ منشور مقرر می‌دارد: «برای جلوگیری از وخیم‌تر شدن وضعیت، شورای امنیت می‌تواند قبل از آنکه طبق ماده ۳۹ مبادرت به توصیه یا تصمیم به اتخاذ اقدامی کند طرف‌های ذینفع را دعوت کند که اقدامات موقتی را که شورای امنیت ضروری تشخیص می‌دهد، انجام دهند. اقدامات مذکور به حقوق یا ادعاها یا موقعیت طرف‌های ذینفع لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. در صورت عدم اجرای اقدامات موقتی شورای امنیت این قصور را چنانکه باید و شاید منظور نظر می‌دارد».

استفاده دولت‌ها، رعایت حقوق بشر و جلوگیری از نقض‌های جدی‌تر حقوق بشر اعطای مجوز به سازمان‌های بین‌المللی را بیشتر مد نظر خود قرار داده است. برای مطالعه بیشتر رک.

Sarooshi, Danesh, *The United Nations and Development of Collective Security*, Oxford University press, 2000, p. 280.

27. Zaklin, Ralf, *Beyond Kosovo: The United Nations and Humanitarian Intervention*, in L.C Vohrah, et.al (eds.), *Man's Inhumanity to Man*, Kluwer Law International, Printed in The Netherlands, 2003. p. 950.

ارسال کمکهای بشردوستانه جهت کاهش وخامت اوضاع قربانیان در شرایط اضطراری از طریق تأمین نیازهای حیاتی آنان مانند آب، غذا، دارو و خدمات پزشکی، درخواست آتش‌بس جهت فراهم آوردن امکان سازش میان طرفین و اعزام نیروهای حافظ صلح به هدف نظارت بر آتش‌بس یا ایجاد فضایی مساعد برای تسهیل اعاده صلح و امنیت بین‌المللی، از جمله اقداماتی است که شورای امنیت به هنگام در مخاطره قرار گرفتن صلح و امنیت بین‌المللی انجام می‌دهد.

در سالهای آغازین دهه ۹۰ رعب و وحشت ناشی از تجاوزات دهشتناک بر حقوق بشر که در اثر بروز مناقشات و درگیریهای مسلحانه در کشورهایی چون عراق و سومالی به‌وجود آمد، موجب واکنش مکررانه شورای امنیت در صدور قطعنامه‌هایی با هدف تسهیل کمک‌رسانی بشردوستانه به قربانیان شد.^{۲۸}

ارسال کمکهای بشردوستانه به‌عنوان عاملی برای جلوگیری از وخیم‌تر شدن وضعیت و تسکین مردم در اغلب موارد از جمله در بحران رواندا، بوسنی و هرزگوین، هاییتی، کوزوو، تیمور شرقی و حتی دارفور مورد توجه قرار گرفته است.^{۲۹}

حمایت از مقررات حقوق بشردوستانه، وجود ملاحظات انسان‌دوستانه، ایجاد فرصت مناسب برای سازش، بیم و احساس خطر از گسترش بحران و جنگهای داخلی به کشورهای همسایه،^{۳۰} موجب تصویب قطعنامه ۷۱۳ (۱۹۹۱) در بوسنی و هرزگوین و قطعنامه ۱۱۹۹ (۱۹۹۸) در کوزوو بر مبنای ایجاد آتش‌بس گردید. همچنین از دولت سودان نیز در بحران دارفور درخواست آتش‌بس شد، اما به‌طور کلی هیچ‌یک از آنها نتوانست در جلوگیری از ادامه جنگ و وخامت اوضاع منتج به نتیجه گردد؛ بنابراین رویه شورای امنیت در به‌کارگیری این روش نه تنها حاکی از نوآوری نبود بلکه متمر ثمر هم واقع نشد.

۲۸. ارسال کمکهای بشردوستانه در عراق مطابق بند (۳) قطعنامه ۶۷۸ و در خواست شورا از عراق مبنی بر اجازه دسترسی فوری سازمانهای بین‌المللی بشر دوستانه به کلیه افراد نیازمند در تمام نقاط عراق و فراهم آوردن تسهیلات لازم را برای عملیات این سازمانها، صورت گرفت. اما در سومالی سازماندهی کمکهای بشردوستانه از طریق دبیرکل و نیروهای پاسدار صلح موسوم به یونوسوم و نهایتاً توسل به زور برای تحویل کمکهای بشردوستانه حاکی از گستردگی بیشتر این عملیات بود. البته لازم به ذکر است که توسل به نیروی نظامی که جهت تحویل کمکهای بشردوستانه (در سومالی، بوسنی و هرزگوین و غیره) صورت گرفت، نمی‌تواند راه حل صحیحی باشد؛ زیرا هرچند توسل به زور برای کمک به غیرنظامیان و اهداف بشردوستانه صورت می‌گیرد اما ضمن اینکه نمی‌تواند از ارتکاب جرایم بین‌المللی علیه غیرنظامیان جلوگیری کند، خود موجب می‌شود بر غیرنظامیانی که از جنگ و مخاصمه صدمه دیده‌اند و از نیازهای اساسی خود محروم شده‌اند، فشاری مضاعف وارد آورد. امروزه کمکهای بشردوستانه به‌عنوان ابزارهای حیاتی در جهت ایفای مسئولیت حمایت از غیرنظامیان (به‌عنوان یک اصل لازم‌الاجتناب) مطرح می‌باشد.

29. See: S/RES 836 June 4, 1993. S/RES 1199 September 23, 1998. S/RES 1264 September 15, 1999. S/RES 1590 March 24, 2005.

30. Diter, Felek, *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, New York, 1995. p. 59.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد که قبل از جنگ سرد سعی داشتند از طریق ایجاد فضای مساعد جهت انجام مذاکرات سیاسی و نیل به یک راه حل جامع از طریق مسالمت آمیز، نظارت بر آتش بس، جلوگیری از تشدید مخاصمات، کنترل و مهار آن مأموریت خود را برای حفظ صلح انجام دهند بعد از جنگ سرد با تحول در حیطه عملکردی شان با وظایفی پیچیده اما خطرناک تر، از حالت حفظ صلح سنتی خود خارج شده و اقدام به اجرای صلح نمودند.

به عبارت دیگر شورای امنیت با اعطای مجوز استفاده از ابزارهای لازم به این نیروها در بوسنی، سومالی، رواندا و غیره جهت حمایت از عملیات امدادی بشردوستانه و کمک به اجرای آن، مأموریت حفظ صلح و اجرای صلح را به آنها واگذار می کند^{۳۱} و این امر در حالی رخ می دهد که منطق حفظ صلح منبعث از مبانی سیاسی و متمایز از مبانی اجرایی می باشد.^{۳۲}

به هر حال توسعه وظایف و گسترش حیطه عملکرد نیروهای حافظ صلح در زمینه تسهیل کمکهای بشردوستانه، نظارت بر انتخابات در تیمور شرقی^{۳۳} و نهایتاً استقرار صلح و امنیت در هائیتی و تیمور شرقی دال بر افزایش قابل توجه نقش این نیروها در مداخلات بشردوستانه است. به عبارت دیگر تجویز اقدامات قهری به نیروهای مذکور سهم بسزایی در موفقیت این نیروها در اجرای وظایف خویش و بازگرداندن امنیت به هائیتی و تیمور شرقی داشته است.^{۳۴}

۲- اقدامات نظامی

اقدامات نظامی، تدابیر قهری مسلحانه ای هستند که به عنوان ضمانت اجرای مؤثر و واقعی در برابر «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» یا «عمل تجاوزکارانه» پیش بینی گردیده است. ماده ۴۲ منشور ملل متحد که مستند شورای امنیت در عملیات نظامی است، بیان می کند: «در صورتی که شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش بینی شده در ماده ۴۱ کافی نخواهد بود یا ثابت شده باشد که کافی نیست می تواند به وسیله نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی به اقداماتی که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین المللی ضروری است، مبادرت ورزد». بنابراین با توجه به مفهوم ماده ۴۲ ضمانت اجرای نظامی در صورتی اجرا می شوند که عدم کفایت ماده ۴۱ در بکارگیری ضمانت اجرای غیرنظامی ثابت شده یا مشخص شود که

31. Sarooshi, Danesh, *op. cit.*, supra note 26, p. 164..

32. Mani, V.S, *op. cit.*, supra note 6, p. 281.

33. U.N.Doc.S/RES1264 (1999), September 15, 1999, para. 3.

34. در واقع تجویز توسل به زور به نیروهای حافظ صلح در هائیتی و تیمور شرقی موجب تقویت سازمانهای مؤثر در امنیت هائیتی، تثبیت امنیت در سراسر تیمور شرقی و حفظ حقوق بشر در آینده گردید.

بکارگیری این ماده متمرکز نخواهد بود،^{۳۵} اما لازم نیست که همه راهها امتحان گردد و عدم موفقیت آن اثبات شود، بلکه اگر مشخص باشد که علی‌رغم سعی بر این معیارها، موفقیت حاصل نمی‌گردد، کافی است.^{۳۶}

البته امروزه بنا به گزارش «جهانی امن‌تر، مسئولیت مشترک ما» پنج شاخصه جهت مشروعیت توسل به‌زور توسط شورای امنیت مد نظر قرار گرفته است که عبارتند از:

۱. تهدید جدیت داشته باشد؛
 ۲. تهدید علیه کشور یا امنیت انسانی باشد؛
 ۳. توسل به‌زور با هدف مناسب (توقف یا جلوگیری از تهدید مورد بحث) صورت گیرد؛
 ۴. توسل به نیروی نظامی به‌عنوان آخرین ابزار مورد استفاده قرار گیرد (اقدامات غیرنظامی اعمال شده باشد)؛
 ۵. از ابزاری متوازن استفاده شود. (نتایج فعالیت نظامی بدتر از عدم انجام این عملیات نباشد). در واقع این بند به توازن قدرت، مقدار، مدت و شدت فعالیت‌های غیرنظامی برای برخورد با تهدید مورد نظر و توازن نتایج اشاره دارد.^{۳۷}
- به عبارت دیگر این وظیفه شورای امنیت است که برای توسل به‌زور نگاهی عمیق به جدیت تهدید و تناسب ابزارهای نظامی با تهدید موجود و اهداف نظامی داشته باشد. همچنین شورای امنیت باید احتمال موفقیت را تخمین زند که آیا شانس معقولی برای موفقیت وجود دارد یا خیر؟

در واقع اقدامات نظامی با تعهد به‌وجود احتمال موفقیت، شفافیت سنجش و اندیشه شورای امنیت را به دولتها و افکار عمومی نشان می‌دهد.^{۳۸}

در رویه شورای امنیت ناکارآمدی و عدم کفایت اقدامات ماده ۴۱ در جلوگیری از کاهش رنج بشریت موجب شد که شورای امنیت مطابق قطعنامه‌های ۶۸۸ (۱۹۹۰) در عراق، ۷۹۴ (۱۹۹۲) در سومالی، ۹۳۹ (۱۹۹۴) در رواندا، ۹۴۰ (۱۹۹۴) در هاییتی و ۱۲۷۲ (۱۹۹۹) در تیمورشرقی با ذکر عبارت «استفاده از ابزارهای لازم» از اقدامات نظامی بهره جوید. بر همین اساس شورای امنیت در

۳۵. اقدامات ماده ۴۱ مطابق منشور ملل متحد شامل متوقف کردن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات و راه آهن دریایی، هوایی، پستی تلگرافی، رادیویی، و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی می‌باشد که هدف از اجرای آن فشار آوردن به دولتها جهت پذیرش تقاضای شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. شایان ذکر است اقدامات ذکر شده در ماده ۴۱ تمثیلی بوده و به هیچ وجه جنبه انحصاری و محدود ندارد. به دیگر سخن شورای امنیت با اختیار تام در تصمیم‌گیری می‌تواند هر اقدام غیرنظامی را که لازم می‌داند پیش‌بینی و اعمال نماید.

36. Kolb, Robert, "Note on Humanitarian Intervention", *RICR*, vol.85, No.849, March 2003, p. 132.

37. A More Secure World: Our Shared Responsibility. , *op. cit.*, *supra* note 19, para. 207.

38. A/59/2005/, *op. cit.*, *supra* note 18, para.126.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

بسیاری از بحرانهای بشردوستانه از جمله عراق، سومالی و رواندا با ایجاد مناطق امن^{۳۹} تشکیل یک نیروی چند ملیتی را به رهبری امریکا در هائیتی و تشکیل حکومت موقت در تیمور شرقی به نقضهای حقوق بشر خاتمه داد.

نکته حائز اهمیت این است که اگرچه بر مبنای فصل هفتم (ماده ۴۱ منشور) دستوراتی برای وقایع بوسنی و هرزگوین در ۱۹۹۳ و جریان کوزوو در ۱۹۹۹ صادر شد، اما به دلیل فقدان اراده سیاسی ناشی از تهدید روسیه به استفاده از حق وتوی خویش در تصویب قطعنامه بر مبنای ماده ۴۲، اقدامی در این زمینه صورت نگرفت.

اما با توجه به گستردگی حیطه اختیارات در اعمال اقدامات مطابق مواد ۳۹ و ۴۲ منشور نمی‌توان پذیرفت که این نهاد بین‌المللی ملزم به رعایت هیچ محدودیت و تقیدی در اقدامات بشردوستانه نباشد. بنابراین در مبحث بعدی محدودیتهای شورای امنیت مد نظر قرار می‌گیرد.

۳۹. در حقوق بین‌الملل بشردوستانه مناطق امن شامل اردوگاه، بندر، شهر، روستا یا ساختمانی است که با هدف حمایت از افراد آسیب‌پذیری که در جنگ شرکت ندارند، اعم از نظامیانی که به دلیل بیماری یا جراحات از صحنه نبرد دور شده‌اند یا غیرنظامیانی که در جنگ و مخاصمه شرکت ندارند، اما در معرض تهدید آن قرار گرفته‌اند، تشکیل می‌گردد بنابراین مناطق امن، با هدف ایجاد فضایی مصون از هرگونه حملات نظامی و ارائه کمکهای بشردوستانه غذایی و دارویی، و ارائه خدمات پزشکی و تأمین امنیت اشخاص آسیب‌پذیر، جریان بازگشت پناهندگان را ممکن ساخته و به آن سرعت می‌بخشد.

مبحث سوم مرزها و محدودیتهای شورای امنیت

مداخله بشردوستانه در راستای اهداف مقدس جامعه بین‌المللی با استفاده از وسائل قانونی، از مشروعیت لازم برخوردار خواهد بود. به عبارت دیگر شورای امنیت به‌عنوان رکن صالح اقدامات جمعی، بعد از احراز ضرورت مداخله بشردوستانه به‌دلیل نقض‌های جدی حقوق بشر باید هر اقدامی را که بر مبنای ماده ۴۱ و ۴۲ منشور ملل متحد مؤثر تشخیص می‌دهد ضمن احترام به حاکمیت داخلی دولت‌ها با رعایت حقوق بین‌الملل بشردوستانه و اصل ضرورت و تناسب، به‌کار گیرد. به‌نظر می‌رسد رعایت این اصول برای ممانعت از هرگونه سوءاستفاده، غلبه بر منفعت ملی دولت‌ها، مشروعیت مداخله و استفاده از قدرت در جهت عدالت وضع گردیده است. بنابراین در این قسمت مرزها و محدودیتهای وارد بر عملکرد شورای امنیت در حین مداخله و رعایت این محدودیتهای توسط آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

الف - رعایت حقوق بین‌الملل بشردوستانه

حقوق بشردوستانه بین‌المللی مجموعه‌ای از قواعد بین‌المللی با هدف محدود ساختن آثار جنگ نسبت به مردم و اهداف جنگی می‌باشد و شورای امنیت به‌عنوان یکی از ارکان سازمان ملل متحد موظف گردیده است که برای تأمین بهتر اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در اعمال انجام عملیات قهرآمیز بر مبنای ماده ۴۱ و ۴۲ منشور ملل متحد، این حقوق را مدنظر قرار دهد. در واقع با لزوم رعایت حقوق بشردوستانه در جنگها و مخاصمات داخلی می‌توان گفت که حقوق بشردوستانه نوعی محدودیت بر توسل به‌زور تلقی می‌شود. رعایت این حقوق متضمن در نظر گرفتن دو اصل ضرورت و تناسب می‌باشد.

۱- اصل ضرورت

به‌طور کلی حملات نظامی، باعث خسارت به شهروندان و نابودی زندگی بشر می‌شود.^{۴۰} بنابراین در مداخله بشردوستانه باید با توجه به مقاصد انسان‌دوستانه و حفاظت از غیرنظامیان از انجام عملیاتی که فاقد ضرورت نظامی می‌باشند، خودداری نمود.^{۴۱} در همین راستا اصل ضرورت بیان می‌دارد که استفاده از زور علاوه بر لزوم، باید از نظر

40 . Marie, Jean, *Customary International Humanitarian Law*, ICRC, Cambridge, vol. 1, 2005, p. 49.

41. *Ibid*, p. 46.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

عقلایی با احتمال بالای موفقیت جهت پایان دادن به تجاوزات بشری همراه باشد.^{۴۲} همچنین این اصل مستلزم عدم موفقیت در آزمایش گزینه‌های دیگر غیر از توسل به زور می‌باشد. به عبارت دیگر پاسخ به مداخله باید به صورت مرحله به مرحله صورت گیرد و توسل به زور به عنوان آخرین روش به کار گرفته شود.

برای رعایت اصول حفاظت از غیرنظامیان، احتمال بالای موفقیت در اقدام نظامی و آزمایش گزینه‌های دیگر غیر از توسل به زور می‌توان گفت که رعایت اصل ضرورت در رعایت تقدم ماده ۴۱ بر ۴۲ منشور می‌باشد. به دیگر سخن توسل به زور در صورتی انجام شود که به واقع عدم کفایت ضمانت اجراهای ماده ۴۱ منشور مشخص شده باشد.

با توجه به صراحت ماده ۴۲ منشور ملل متحد که مقرر می‌دارد «در صورتی که شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ کافی نخواهد بود یا ثابت شده باشد که کافی نیست می‌توان به زور متوسل شد» می‌توان دریافت که لزوم رعایت اصل ضرورت در این ماده صراحتاً بیان شده است.

رعایت این اصل از دو جنبه حائز اهمیت است، اول آنکه با اعمال این اصل، بشریت و مقاصد انسان‌دوستانه مدنظر قرار می‌گیرد و دوم اینکه ضروریات نظامی رعایت می‌شود. بدین معنی که یک دولت یا دولتها در وضعیت نقض‌های حقوق بشری از به‌کارگیری میزان نیروی نظامی فراتر از حدی که برای دستیابی به هدف لازم باشد خودداری می‌نمایند.^{۴۳} به عبارت دیگر دولتها مطابق منشور ملل متحد در توسل به زور با محدودیتهایی مواجه می‌باشند؛ البته همان‌طور که تا ضرورت اقتضا نکند نمی‌توان به عملیات نظامی متوسل شد، هیچ زمانی هم ضروریات نظامی نمی‌تواند موجب تجاوز به قواعد بشردوستانه گردند.^{۴۴}

رویه شورای امنیت در استفاده از حربه تحریم اقتصادی^{۴۵} در عراق، بوسنی و هرزگوین، هائیتی و دارفور، تحریم تسلیحاتی^{۴۶} در عراق، سومالی، بوسنی و هرزگوین و کوزوو و خلع سلاح در

42. Zacklin, Ralph, *op. cit.*, *supra* note 27, p. 950.

43. Diter, Fleck, *op. cit.*, *supra* note 30, p. 31.

44. *Ibid.* p. 31.

45. تحریم اقتصادی که از ابتکارات شورای امنیت پس از جنگ سرد و اغلب به‌عنوان اولین معیار اجرایی در جهت اعاده صلح و امنیت بین‌المللی است که هدف از آن تغییر و تعدیل در رفتار دولتی است که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر انداخته است. ر.ک.

ممتاز، جمشید، انطباق تحریم‌های شورای امنیت با حقوق بین‌الملل بشردوستانه، مجله سیاست خارجی، سال ۱۳، ۱۳۷۸ ص ۱۱۳۴.

46. هدف از تحریم تسلیحاتی، انسداد ورود منابع تسلیحاتی خارجی می‌باشد تا با منع ارسال هرگونه سلاح و تجهیزات نظامی به منطقه بحرانی، جنگ هر چه سریعتر خاتمه یابد. این وضعیت با وجودی که اغلب همراه با تقویت و تضعیف یکی از اطراف مخاصمه است، دارای اثر مفید و مؤثری در پایان یافتن منازعات تلقی می‌گردد. برای مطالعه ر.ک.

دارفور،^{۴۷} محاصره دریایی جهت تضمین تحریم اقتصادی^{۴۸} در عراق، بوسنی و هرزگوین، هایتی و ایجاد مناطق امن نشانگر توسل به ماده ۴۱ منشور می‌باشد. اما با عدم کفایت این اقدامات شورای امنیت در اغلب قطعنامه‌های خود با عبارت «با استفاده از کلیه ابزارها و روشهای لازم» از اقدامات ماده ۴۲ بهره جسته است و اصل ضرورت و تقدم ماده ۴۱ بر ۴۲ منشور را رعایت نموده است.

۲- اصل تناسب

عنصر ضرورت همواره با تناسب همراه است و به این معناست که با اثبات ضرورت مداخله بشردوستانه و فقدان چاره‌ای جز توسل به نیروی نظامی برای پایان دادن به نقض فاحش حقوق بشر، باید نیروی نظامی را به حد کفایت و نه بیش از آن به کار گرفت تا منجر به تخریب اموال غیرنظامیان و در پی آن افزایش رنج بشری بدون هیچ ضرورتی نگردد. به عبارت دیگر صدمات اتفاقی ناشی از یک حمله بایستی در مقایسه با مزیت قطعی که از آن حمله نظامی انتظار می‌رود، متناسب باشد. همچنین رعایت این اصل موجب می‌شود که از به‌کارگیری تعداد وسیعی از نیروهای نظامی که خود علاوه بر هزینه، مشکلات بسیاری را در دولت مورد مداخله ایجاد می‌کند، خودداری گردد.^{۴۹} بررسی اصل تناسب در رویه شورای امنیت می‌تواند از دو منظر مورد توجه قرار گیرد؛ اول اینکه آیا اقدامات شورای امنیت با توجه به اثبات وجود عنصر ضرورت مداخله بشردوستانه در به‌کارگیری اقدامات قهرآمیز، متناسب با فاجعه بشری بوده است؟ و دیگر آنکه شورای امنیت توانسته است با اتخاذ تصمیمات به‌موقع خود درد و رنج بشریت را کاهش دهد؟

۲-۱ - هدف بشردوستانه

همان‌طور که گفته شد، قصد مداخله بشردوستانه باید بر مبنای رفع کامل رنج بشریت باشد و اهداف سیاسی و منافع ملی مد نظر قرار نگیرد. به عبارت دیگر بشردوستی تنها سبب انحصاری

نوروزی، حسین، جوانشیری، احمد، شورای امنیت پس از جنگ سرد، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶۴، پاییز ۱۳۸۴، ص ۳۰۱.

۴۷. لازم به ذکر است تحریم تسلیحاتی با خلع سلاح متفاوت است. تحریم تسلیحاتی عدم ارسال سلاح جنگی به یک کشور از سوی دیگر کشورهای جهان است، اما خلع سلاح به معنی گرفتن سلاح از گروه‌های درون یک کشور توسط دولت آن کشور است. در بحران دارفور شورای امنیت پیش از احراز وضعیت تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی، خواستار خلع سلاح نیروهای جان جاوید از دولت سودان شد.

۴۸. محاصره دریایی که با توقف کشتی‌ها به منظور بازرسی و تفتیش محموله‌های آنها صورت می‌گیرد، به‌عنوان یکی از موارد اعمال ماده ۴۱ منشور ملل متحد مطرح است زیرا اگرچه با توسل به‌زور و نیروی نظامی همراه است اما در جهت تضمین ماده ۴۱ می‌باشد.

49. Orford, Anne, "Reading Humanitarian Intervention: Human Rights and Use of Force in International Law", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, spring 2004, p. 9. Available at: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss17/booknotes-Reading.shtml>.

برای مداخله بشردوستانه باشد.^{۵۰}

بنابراین عدم رعایت این اصل در مداخلات نظامی خصوصاً در بمبارانهای هوایی منجر به مرگ بیش از پیش شهروندان غیرنظامی می‌شود که این خود نقض حقوق بشردوستانه را دامن می‌زند. البته این تجاوزات و عدم رعایت این اصل از سوی سازمان ملل متحد مورد محکومیت قرار گرفته اما ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته نشده است.^{۵۱}

بررسی و استنباط از قطعنامه‌های شورای امنیت و ذکر عبارت استفاده از «کلیه ابزارها و روشهای لازم» نشان‌دهنده گستردگی اختیارات این نهاد در به‌کارگیری نامحدود از ابزارهای متعدد جهت پایان دادن به رنج بشری و حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی است که این امر صراحتاً مغایر با اصل تناسب بوده و موجبات مسئولیت شورای امنیت را مطرح می‌کند.

لازم به ذکر است که از آنجائی که هدف از رعایت اصل تناسب رعایت حال بشریت است به‌نظر می‌رسد که بی‌مناسبت نباشد که یکی از اقدامات شورای امنیت در اعاده صلح و امنیت بین‌المللی (تحریم اقتصادی) به‌دلیل تأثیر مستقیم بر غیرنظامیانی که خود در مصیبت گرفتار آمده‌اند مورد بررسی قرار گیرد. فلسفه اعمال تحریم اقتصادی اثری است که بر شرایط زندگی و جمعیت آن کشور ایجاد می‌کند و با اخلال در نظام اقتصادی کشور به‌طور غیرمستقیم جمعیت را علیه حکومت هدایت و به‌طور اجباری حکومت را مجبور به پذیرش پیشنهاد و تقاضای شورای امنیت می‌نماید اما با این حال موجب محرومیت بیش از پیش افراد بشری از نیازهای حیاتی خود می‌شود.^{۵۲}

اگرچه شورای امنیت در قطعنامه‌های ۶۶۶ (۱۹۹۰) و ۸۲۰ (۱۹۹۳) ضمن مجازات تحریم اقتصادی در عراق و بوسنی و هرزگوین، با مستثنی کردن مواد غذایی و دارویی اقشار آسیب‌پذیر غیرنظامیان را مورد توجه قرار داده و مواضع انسان دوستانه را رعایت کرده است، اما با انطباق قطعنامه‌های مربوط به اعمال تحریم اقتصادی با حقوق بشردوستانه و کنوانسیونهای ژنو باید گفت که با اعمال این ضمانت اجرا موجبات مسئولیت خویش را فراهم کرده است.

در توضیح این مطلب می‌توان گفت از آنجائی که شورای امنیت چه در عراق و چه در بوسنی و هرزگوین قصد نداشت از این حربه قطعی به‌عنوان یک سلاح جنگی استفاده کند، اعمال این تحریم موجب گرسنگی مردم و ایجاد فشاری مضاعف بر غیرنظامیان گردید و آنها را دچار مشقت‌های انکارناپذیر نمود که این امر با توجه به رعایت حقوق بشردوستانه قابل توجیه نبود.^{۵۳}

۵۰. لازم به ذکر است که رفع کامل رنج بشریت دارای مفهوم وسیعی است که نه تنها شامل توقف جنگ بلکه شامل اعاده صلح و امنیت بعد از تعارض هم می‌شود و این امر هنوز ایده آل است و به آن دست نیافته‌ایم.

51. Orford Anne, *op. cit.*, p. 15.

52. Kirigs, Frederic L., *Enforcing International Law*, Jan , 1996 available at: <http://www.asil.org/insights/insight1.htm>

۵۳. ممتاز، جمشید، پیشین، ص، ۱۰۳۱.

خصوصاً اینکه این تحریمها تأثیر چندانی بر حکومت آنها در توقف خشونت نداشت. در هاییتی نیز اعمال قطعنامه ۸۴۱ (۱۹۹۳) در زمینه تحریم تسلیحاتی جابجایی و آوارگی مردم از خانه‌هایشان، بی‌نظمی و هرج و مرج اقتصادی را پدید آورد که این امر با کثرت هجوم پناهندگان به کشورهای دیگر و افزایش بحران بشردوستانه موجبات تهدید علیه صلح و امنیت را بیش از پیش فراهم کرد.

بنابراین عملکرد شورای امنیت علیه هاییتی، جمهوری فدرال یوگسلاوی و عراق هرچند همگام با در نظر گرفتن ملاحظات بشردوستانه بود، اما به‌کارگیری این اقدامات که از یک سو موجب دشوار ساختن دسترسی مردم به غذا و دارو و افزایش مرگ و میر کودکان شد و از سوی دیگر تغییر رفتار چندانی را در رفتار رهبران آن دولتها به ارمغان نیاورد و موجبات مسئولیت شورای امنیت را در عدم رعایت حقوق بشردوستانه فراهم کرد.

البته لازم به ذکر است که تجربه عراق، یوگسلاوی و هاییتی بیانگر کاستی‌های نظام تحریم سازمان ملل متحد است و این تجربه تلخ ضرورت ایجاد موازنه مناسب بین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و احترام به قواعد بشردوستانه بین‌المللی را آشکار ساخته است. بنابراین وظیفه سازمان ملل متحد است که با پیش‌بینی آثار سوء تحریم‌ها بر جمعیت غیرنظامی، تبعات منفی این ضمانت اجرا را به حداقل کاهش دهد.^{۵۴}

۲-۲ - عملکرد به‌موقع شورای امنیت

عملکرد به‌موقع شورای امنیت به‌عنوان یکی از موارد اصل تناسب باید در اعمال امنیت جمعی مد نظر قرار گیرد؛ زیرا در غیر این صورت نه تنها رنج بشریت کاهش نمی‌یابد، بلکه اغلب موجبات صدمات بیشتر بشری را نیز فراهم می‌نماید.

نقضهای فاحش حقوق بشری در بوسنی و هرزگوین، خصوصاً برای اقشار آسیب‌پذیر غیرنظامیان یعنی کودکان و زنان به‌حدی بود که شورای امنیت بازداشت زنان را به‌طور دسته جمعی و هتک ناموس آنان را طبق قطعنامه ۷۹۸ در ۸ دسامبر ۱۹۹۲ محکوم و آن را اقدامی حیوانی و ضد بشری توصیف کرد. اما شورای امنیت با وجود تلقی تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی در پی نقضهای حقوق بشری اقدامات خود را فقط به صدور قطعنامه‌های چندی در زمینه کمک‌های بشردوستانه و الزام صربها به رعایت حقوق بشردوستانه محدود نمود.

به عبارت دیگر شورای امنیت به‌دلیل فقدان اراده سیاسی ناشی از اختلاف اعضای دائم شورای امنیت (خصوصاً روسیه و گرایش آن به صربها)، فقدان منافع ضروری قدرتهای بزرگ در

۵۴. پیشین. ص، ۱۰۳۱.

این بحران، تمسک به دلایل نژادی، مذهبی، تاریخی به اقداماتی کم‌رنگ، ضعیف، بی‌اثر و بعضاً همسو با منافع صربها همچون اعمال تحریم تسلیحاتی طرفین به بهانه کاهش خونریزیها، ایجاد مناطق امن و صدور قطعنامه‌های فاقد ضمانت اجرا بسنده نمود^{۵۵} و با عدم کفایت اقدامات ماده ۴۱ نتوانست از اقدامات نظامی به دلیل عدم توافق آنها در مورد شیوه‌های اجرایی آن بهره جوید.

تعطل و صدور قطعنامه‌های بی‌تأثیر که به‌نحوی از انحنا حاکمی از طفره رفتن شورای امنیت در ایفای وظایف خویش می‌باشد، موجب فرصت دادن به صربها و پاکسازی قومی گردید و این فاجعه عظیم انسانی به‌حدی رسید که دبیرکل سازمان ملل اظهار داشت که شورای امنیت براساس منافع اعضای دائم عمل می‌کند نه براساس اجرای عدالت.^{۵۶}

بنابراین وجود سبب مداخله بشردوستانه در بوسنی و هرزگوین و عدم اجرای ماده ۴۲، حکایت از قصور شدید شورای امنیت در انجام عملکرد به‌موقع جهت توسل به‌زور دارد. نقض فاحش حقوق بشر در رواندا به‌حدی بود که در همان ابتدای بحران، کشورها و شورای امنیت وجود ضرورت مداخله را محرز می‌دانستند، زیرا هیچ کشوری ادعا نکرد که نسل‌کشی و کشتار مردم در رواندا امری داخلی است.^{۵۷} اما به‌دلیل عدم تمایل به مشارکت و تأمین تجهیزات از سوی دولتهای عضو عدم موفقیت در عملکرد سومالی،^{۵۸} هیچ دولتی حتی هفته‌ها بعد از شروع نسل‌کشی بحث مداخله بشردوستانه را مطرح نکرد و همین امر باعث تأخیر در صف‌آرایی نیروها شد.^{۵۹} بنابراین اگرچه نیروهای جامعه بین‌المللی و مأمورین حفظ صلح از عملکرد سریع در رواندا به‌علت تجربه تلخ سومالی نه تنها موجب تقویت امید به نجات بشریت در آینده نشد بلکه موجبات کاهش آن را هم فراهم کرد.

به هر حال اعطای مجوز به فرانسه جهت انجام اقدامات نظامی مطابق قطعنامه ۹۲۹ (۱۹۹۴) هرچند با تأخیر صورت گرفت اما به‌دلیل نجات جان صدها و هزاران زندگی می‌توان از آن به‌عنوان پاسخ جامعه بین‌المللی به ژنوسید در این منطقه یاد کرد. البته شورای امنیت با وجود

۵۵. آقایی، سید داود، نقش و جایگاه شورای امنیت سازمان ملل متحد در نظم نوین جهانی، انتشارات پیک فرهنگ، چاپ اول، تهران، آذر ماه، ۱۳۷۵، ص ۴۹۲.

۵۶. آسایش زارچی، محمد جواد، بحران بوسنی و مذاکرات صلح، انتشارات اطلاعات، تهران، ۱۳۷۵، ص ۷۴.

57. Wheeler, Nicolas J., *op. cit.*, supra note 11, p. 238.

۵۸. روده شدن ۸۰٪ مواد غذایی فرستاده شده به سومالی، توسط راهزنها و گروههای سیاسی و حمله به کشتی‌های حامل مواد غذایی، موجب عدم توزیع سریع کمکهای بشردوستانه و در نتیجه کشتار بی‌حد و حصر مردم گشت. این امر که خود سبب وخیم‌تر شدن اوضاع سومالی می‌شد موجب شد که شورای امنیت تصمیمات متعدد از جمله ایجاد مناطق امن و اعزام نیروهای حافظ صلح با رهبری امریکا (یونیتاف) برای توزیع کمکهای بشردوستانه اتخاذ کند. اما این عملیات موفقیت آمیز نبود و دلیل آن را می‌توان فقدان وجود مقامات سیاسی به رسمیت شناخته شده در سومالی دانست. مقاماتی که در صورت وجود سازمان ملل متحد می‌توانست با آنها به‌طور قابل اطمینانی موافقتنامه‌هایی برای اعزام و فعالیت حافظان صلح منعقد نمایند و بدین‌وسیله توزیع کمکهای بشردوستانه و نجات غیرنظامیان را ممکن سازد.

59. *Ibid.* p. 238.

توانایی در به‌کارگیری نیرو و اتخاذ تدابیر لازم، می‌توانست از وقوع ژنوسید جلوگیری کند اما تأخیر عملکرد شورا چه در اعلام وضعیت ژنوسید و چه اقدام مطابق فصل هفتم منشور موجب شد بزرگترین قصور جامعه بین‌المللی در رواندا رخ دهد و این سوال را به ذهن متبادر کند که آیا اگر در این روزهای سیاه بین دولتها ائتلافی جهت حمایت از جمعیت توتوسی شکل می‌گرفت،^{۶۰} شورای امنیت ترجیح نمی‌داد که صلاحیت در مداخله داشته باشد؟

همچنین شورای امنیت با درک پاکسازی قومی و نقض حقوق بشر (مرگ تعداد زیادی غیرنظامی و آوارگی ۲۳/۰۰۰ مسلمان کوزوو) در این منطقه، از همان بدو شکل‌گیری بحران می‌توانست با اقدام مناسب از تبدیل آن به فاجعه بین‌المللی ممانعت به عمل آورد و با صدور قطعنامه‌های الزام‌آور به‌موجب فصل هفتم منشور زمینه فرصت یافتن صربها را جهت پاکسازی قومی از بین ببرد. اما عدم به‌کارگیری استراتژی مناسب و تکیه بر راه‌حلهای قابل پشتیبانی به‌دلیل فقدان اراده سیاسی ناشی از تهدید به اعمال حق وتو توسط روسیه مانند بحران بوسنی و هرزگوین، موجب شد که نتواند اقدام عاجلی جهت اجرای ماده ۴۲ انجام دهد و با صدور قطعنامه‌ای مناسب از تجاوز صربها جلوگیری کند.

اضطرار بشردوستانه و عدم اقدام مؤثر از سوی شورا، مجوزی بود که دولتها بتوانند به‌طور انفرادی یا جمعی به اقدامات مسالمت‌آمیز گوناگون متوسل شوند. در راستای همین امر دولتهای عضو ناتو در جهت استراتژی جدید خود سعی در رهایی جنوب شرقی اروپا از خشونت و بی‌ثباتی کردند و طی عملیات هوایی ۷۷ روزه بدون مجوز شورای امنیت، یوگسلاوی را به عقب‌نشینی و اعطای خودگردانی عمده به کوزوو وادار نمودند.^{۶۱} در واقع اگر اقدام ناتو نبود، مصیبت و فاجعه بشردوستانه‌ای که در رواندا اتفاق افتاد در کوزوو هم رخ می‌داد.

اگرچه صدور قطعنامه‌های ۱۱۶۰، ۱۱۹۹، ۱۲۰۳ (۱۹۹۸) طبق ماده ۴۱ منشور ملل متحد بر رعایت حقوق بشر در کوزوو، تأمین امنیت، بازگشت آوارگان و محدودیت کلیه اقدامات خشونت‌آمیز تأکید داشت، اما تصویب قطعنامه ۱۲۴۴ (۱۹۹۹) بعد از حمله ناتو و دستور استقرار نیروهای نظامی تحت نظارت سازمان ملل متحد و با مشارکت ناتو توانست آینده بهتر مردم کوزوو

۶۰. درگیری‌های رواندا ریشه در تاریخ استعماری این کشور داشت و به خصوصت‌های قومی دو قبیله با اکثریت توتوسی و اقلیت هوتوسی باز می‌گشت. از آنجایی که اکثریت مطلق اعضاء دولت رواندا از قبیله توتوسی و مخالفان دولت از قبیله هوتو بودند، اختلاف بر سر اعضاء دولت و نحوه تشکیل مجلس مؤسسان سرگرفت که با به بن‌بست رسیدن مذاکرات سیاسی از یک سو و کشته شدن رئیس جمهور رواندا در یک سانحه هوایی، بحرانی عظیم در رواندا شکل گرفت.

۶۱. در ابتدا ناتو بر مبنای دفاع مشروع شکل گرفت در ۱۹۹۱ با تغییر استراتژیکی خود بر مبنای فصل هفتم منشور سعی در ممانعت از تعارض و مدیریت بحرانهای اروپا کرد. برای اطلاعات بیشتر ر.ک.

کیهانلو، فاطمه، مداخله بشردوستانه و سازمانهای منطقه‌ای مشمول فصل هشت منشور، سالنامه ایرانی حقوق بین‌الملل و تطبیقی، شماره ۱، سال ۱۳۸۴، ص ۳۱۴-۳۰۹.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

را تأمین نماید.^{۶۲} بنابراین قطعنامه مذکور که آغازی برای پایان فصل تاریک و زشت تاریخ منطقه بالکان بود، توانست به جنگ کوزوو پایان دهد.

همچنین پاشیده شدن بذر عداوت میان دول اندونزی و تیمور شرقی و آغاز جنگهای داخلی در پی واگذاری حکومت به تیموریها توسط پرتغال و اعلام داعیه جدایی از اندونزی در ۱۹۷۵ که نهایتاً موجب اعلام استقلال این منطقه طبق اصل حق ملتها در تعیین سرنوشت خویش گردید، زمینه دیگری را برای مداخله شورای امنیت فراهم نمود.

شورای امنیت در پی تهاجم اندونزی به تیمور شرقی قطعنامه ۳۸۴ را با تأیید حق ملتها در تعیین سرنوشت خویش تصویب و از دولت اندونزی خواست نیروهایش را از تیمور شرقی خارج کند، اما این دولت بر اوضاع سیاسی تیمور مسلط شد و از ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۸ حاکمیت سیاسی خود را در تیمور شرقی (که بخشی از دولت اندونزی محسوب می‌گشت) حفظ کرد. با شروع مجدد بحران و به اوج رسیدن آن در سال ۱۹۹۹ شورای امنیت طبق قطعنامه ۱۲۶۴ وضعیت تیمور شرقی را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی کرد و با تصویب قطعنامه ۱۲۷۲ (۱۹۹۹) جهت مقابله با تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی بر پایه فصل هفتم منشور، تصمیم خود را برای ایجاد دستگاه اداره موقت برای تیمور شرقی و سپردن اداره این منطقه به دست تیموریان اعلام نمود و برای دسترسی به این هدف اجازه داد که از عملیات نظامی استفاده گردد.

انتقادی که بر عملکرد شورای امنیت در تیمور شرقی مطرح می‌گردد عدم اقدام مؤثر شورا در طول سالهای بحران منطقه است. البته به نظر می‌رسد که این تأخیر مربوط به عدم اجرای حقوق بین‌الملل در اعمال حق ملتها در تعیین سرنوشت خویش به‌عنوان یکی از اصول اساسی منشور بوده است. به هر حال شورای امنیت در بحران اخیر تیمور شرقی به سرعت از خود واکنش نشان داده و در زمانی کوتاه، مداخله را تجویز نمود.

امروز فجایع و خشونت‌هایی از قبیل نابودی روستاها، تجاوز و ارتکاب جرائم جنسی، غارت و آواره کردن اهالی دارفور، قتل غیرنظامیان و ناپدید شدن آنان، وجود دو میلیون نفر آواره‌ای که از خانه‌های خود گریختند و بیش از ۳۰۰/۰۰۰ نفری که در این وقایع جان سپرده‌اند،^{۶۳} حکایت از ضرورت اعمال مداخله بشردوستانه در دارفور سودان دارد. شورای امنیت با توجه به ناکارآمدی مواد ۴۰ و ۴۱ منشور در انجام آتش‌بس، خلع سلاح، و ناتوانی در توقف ژنوسید باید می‌توانست مجوز استفاده از «تمام ابزارهای لازم» را مطابق رویه سابق طبق ماده ۴۲ منشور به دولتها اعطا نماید، زیرا انتظار می‌رفت که شورا با توجه به سابقه عدم پاسخ مناسب و به‌موقع به بحران رواندا که از آن تحت عنوان

۶۲. پیشین، ص ۳۱۴.

۶۳. Nsongurua, Udombana, "When Neutrality Is a Sin: The Darfur Crisis and The Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan", *Human Rights Quarterly*, vol. 27, 2005, p. 1156.

نقطه تاریک تاریخ جهان یاد می‌شود به دارفور پاسخ مناسب دهد، اما این اتفاق هنوز رخ نداده است. البته لازم به ذکر است که نمی‌توان اقدام بی‌سابقه شورا را در ارجاع این وضعیت به دیوان بین‌المللی کیفری نادیده گرفت،^{۶۴} اما تأخیر و عدم عملکرد شورای امنیت منجر به از دست رفتن زندگی تعداد زیادی از مردم دارفور شده است.

تأخیر در توسل به‌زور جهت اتخاذ تصمیم و انجام اعمال زورمدارانه برای منع خشونت و تجاوز علیه بشریت در رواندا، عدم اقدام مناسب در منع شکل‌گیری فاجعه بشردوستانه در کوزوو و بوسنی و هرزگوین با وجود درک ضرورت مداخله در همان بدو شکل‌گیری بحران در این منطقه، تأخیر در اقدام مناسب در تیمور شرقی طی ۲۴ سال از آغاز بحران و عملکرد ناموفق شورای امنیت شورا در دارفور منجر به از دست رفتن زندگی تعداد زیادی از مردم این نواحی شد و نتایج اسفناکی را به بار آورد که جملگی حکایت از قصور جامعه بین‌المللی دارد.

با بررسی رویه شورای امنیت و قصور آن در انجام به‌موقع اقدامات مناسب می‌توان دریافت که با سپری شدن دوران جنگ سرد اگرچه شورای امنیت قدرت خویش را بازیافته است، اما وجود حق و تو در اعمال سیستم امنیت جمعی بنابر ملاحظات سیاسی هنوز هم به شورای امنیت اجازه فعالیتی پرثمر و به‌موقع را نداده است و شورای امنیت نتوانسته اصل تناسب و عملکرد به‌موقع را برای جلوگیری از وخامت وضعیت و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی رعایت نماید و از این بابت در برابر جامعه بین‌المللی مسئول قلمداد گردیده است. این در حالی است که دارندگان حق و تو مسئولیتی عظیم‌تر در تحقق اهداف منشور دارند.

ب - لزوم احترام به حاکمیت داخلی دولتها

بر مبنای اصل عدم مداخله و احترام به حاکمیت داخلی دولتها هیچ کشوری یا به‌طور دقیق‌تر هیچ‌یک از تابعان حقوق بین‌الملل نمی‌تواند خدشه‌ای به حاکمیت دولتها وارد آورد. البته در عصر حاضر با سیر تحولات حقوق بشر و خارج شدن آن از حیطه داخلی دولتها و حمایت سازمان ملل متحد از این امر به شورای امنیت این اختیار داده شده است که در صورت خشونت و تجاوز به بشریت و نقض اساسی حقوق او، حاکمیت کشورها را نادیده گیرد و با تعلق در انجام وظایف خود به خشونت دولتها دامن نزند.

۶۴. با تصویب اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری در ۱۹۹۸ شورای امنیت طبق بند «ب» ماده ۱۳ اختیار یافت که وضعیتی را که شامل یک یا چند جرم ارتكابی مندرج در ماده ۵ اساسنامه دیوان باشد به‌موجب فصل هفتم به دادستان دیوان ارجاع دهد. این امر با تلافی توصیه کمیسیون تحقیق شورای امنیت در ارجاع وضعیت موجود در زمینه نقض فاحش حقوق بشر (جرائم علیه بشریت و جرائم جنگی) به دیوان موجب شد که شورا با تصویب قطعنامه ۱۵۹۳ (۲۰۰۵) بحران دارفور را به دیوان بین‌المللی کیفری ارجاع دهد. بنابراین ارجاع وضعیت به دیوان بر مبنای ماده ۴۱ منشور اقدامی مناسب جهت اعاده صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌گردد.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

اگرچه مداخلات بشردوستانه از طریق ایجاد مناطق امن، منطقه ممنوعه پروازی و اقدامات نظامی موجب محدودیت حاکمیت دولتها می‌شود ولی از آنجائی که هدف از اعمال این معیارها تجاوز به صلاحیت داخلی دولتها نمی‌باشد، شورای امنیت باید مراقبت کند، مداخلاتی که انجام می‌دهد، موجبات تغییر نظام حکومتی و نقض اساسی حاکمیت آنها را فراهم نکند.

تصویب قطعنامه ۶۸۸ (۱۹۹۱) سرآغاز بحثهای جدیدی در نقض بند هفتم ماده ۲ منشور بود؛ زیرا رئیس جمهوری عراق بعد از موافقت با ورود سازمانهای کمک‌رسانی، در مواجهه با صدور قطعنامه ۶۸۸ جهت ایجاد مناطق امن اعلام کرد که نیازی به صدور این قطعنامه نبوده است و این قطعنامه را مداخله در امور داخلی دولت عراق ذکر کرد که برخی دولتها نیز این نظر را تأیید کردند.^{۶۵} در بررسی احترام به حاکمیت دولت عراق حین مداخلات بشردوستانه، باید بین عملی که از سوی متحدین صورت گرفت و اقداماتی که شورای امنیت اعمال نمود، تمایز قائل شد.

ایجاد مناطق امن اگرچه در نگاه اول نقض حاکمیت عراق بود و صدام هم خود به این مسئله اذعان داشت، ولی به واقع بر پایه قطعنامه‌های شورای امنیت بنا شده بود و نمی‌توان آن را غیرقانونی دانست.^{۶۶} اما ایجاد مناطق ممنوعه پروازی به دلیل عدم تجویز چنین عملی از سوی شورای امنیت (علی‌رغم تلاش متحدین در توجیه آن) بی‌شک نقض حاکمیت دولت عراق محسوب می‌گشت.^{۶۷}

به هر حال آنچه مهم است این است که اقدامات نیروهای ائتلاف در راستای اهداف بشری برطبق ماده ۴۲ منشور برای مدت محدودی حاکمیت دولت عراق را محدود کرد.

جدایی عملکرد شورای امنیت از نیروهای متحدین در عراق از یک‌سو و عظمت رنج بشری در سومالی از سوی دیگر، باعث شد که شورا مجوز توسل به زور را صراحتاً طبق قطعنامه ۷۹۴

۶۵. البته نگرانی و مخالفت دولتها با عملکرد شورا در عراق ترس از رویه شدن آن بود. در حالی که شورای امنیت در مقدمه این قطعنامه، با احترام به حاکمیت و تمامیت ارضی و استقلال عراق سعی در هویدا کردن قصد خود در بشردوستانه بودن قطعنامه داشت. برای مطالعه بیشتر رک.

Wheeler Nicolas J., *op.cit.*, . 11, p. 153.

66. S/RES 688, April 5, 1991 para. 8.

۶۷. مناطق ممنوعه پروازی در عراق توسط امریکا و هم پیمانان وی (فرانسه و انگلیس) تشکیل و به عراق هشدار داده شد که پروازهای نظامی خود را متوقف سازد و اعلام شد که اعمال این ممنوعیت به وسیله پروازهای گشتی برفراز منطقه صورت خواهد گرفت. اما خودداری دولت عراق از عقب نشینی موشکهای ضد هوایی خود از منطقه موجب گردید که نیروهای ائتلاف، بغداد را هدف حملات موشکی قرار دهند. نیروهای ائتلاف بر مبنای استدلالات ضمنی مستنبط از قطعنامه‌های صادره شورای امنیت در صدد توجیه اقدامات خود برآمدند. اما از آنجائی که هیچ‌یک از قطعنامه‌های شورای امنیت به‌طور ضمنی هم به تشکیل این مناطق اشاره نداشتند؛ بنابراین اقدامات نیروهای چند ملیتی برای ایجاد مناطق ممنوعه پروازی در عراق غیرقانونی و غیرمشروع تلقی و به‌طور قطع نقض حاکمیت دولت عراق محسوب گردید. البته شورای امنیت سازمان ملل، صراحتاً اصطلاح مناطق ممنوعه پروازی را در قطعنامه ۷۸۱ (۱۹۹۲) به‌کار گرفت. ولی با وجود مشروعیت وجود آن، این مناطق هرگز در بوسنی و هرزگوین ایجاد نشد. جهت مطالعه استدلالات نیروهای ائتلاف رک. امین‌زاده، الهام، مناطق پرواز ممنوع و عملکرد شورای امنیت، **سیاست خارجی**، سال ۱۳، زمستان ۷۸، صص. ۱۱۵۶-۱۱۵۵.

(۱۹۹۲) در این منطقه صادر کند. جالب آنکه توسل به زور در سومالی لطمه‌ای به احترام به حاکمیت داخلی آن دولت وارد نکرد؛ زیرا در ابتدای اقدامات شورای امنیت، نماینده دولت سومالی در سازمان ملل متحد با ارسال نامه‌ای به شورا ضمن قدردانی از شورای امنیت به خاطر توجه به وضعیت سومالی، خاطرنشان ساخت که هر اقدامی در مورد حل بحران سومالی هرچند قهرآمیز باشد مداخله در امور داخلی سومالی تلقی نمی‌شود، چرا که در جهت نجات زندگی انسانی و احیای کرامت بشری است و مردم این کشور نیازمند و امیدوار به کمک‌های سازمان هستند.^{۶۸}

هرچند که عده‌ای معتقدند وخامت اوضاع داخلی و فقدان حکومت مرکزی در سومالی، شورای امنیت را ملزم به مداخله بدون رضایت حکومت سومالی کرده است، اما باید گفت حین صدور قطعنامه ۷۹۴ که به علت نقض فاحش حقوق بشری صادر شد بسیاری از اعضاء شورا معتقد بودند که در این مسئله «دخاله در سومالی مطرح نیست، زیرا قبل از صدور قطعنامه در سومالی، حکومت مرکزی و صاحب قدرتی وجود نداشت».^{۶۹}

به عبارت بهتر از آنجائی که اصل شناسایی یک دولت و به رسمیت شناختن حاکمیت دولتها به ارائه دیگر اعضای جامعه بین‌المللی وابسته است می‌توان گفت دولتها با تصویب قطعنامه ۷۹۴ اعلام کردند که نقض حاکمیت و اصل عدم مداخله در سومالی وجود ندارد.

واقعیت این است که قطعنامه ۷۹۴ و ۸۱۴ (۱۹۹۳) قلمرو سوءاستفاده از توسل به زور را توسعه داد،^{۷۰} زیرا عملکرد شورا در سومالی بسیار وسیع‌تر از حیطه وظایفش در منشور ملل متحد بود که اگرچه این اقدامات با توجه به فقدان حکومت مرکزی قابل توجیه است، اما در هر موردی نمی‌توان مداخله شورا را در چنین سطح وسیعی پذیرفت.

تشکیل دادگاه‌های بین‌المللی کیفری در یوگسلاوی سابق و رواندا و مسئول دانستن افراد مجرم و محکومیت آنها به دلیل نقض کنوانسیونهای ژنو و قواعد حقوق بشر و ارتکاب جنایت علیه بشریت،^{۷۱} اگرچه اقدامی مبتکرانه از سوی شورای امنیت تلقی شد، اما صلاحیت سازمان ملل متحد را طبق اصل عدم مداخله زیر سؤال برد.^{۷۲}

۶۸. کرمی جهانگیر، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مداخله بشردوستانه، انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۵، ص ۱۱۱.

۶۹. داوود آقایی، پیشین، ص ۴۷۱.

۷۰. شورای امنیت طبق قطعنامه ۷۹۴ (۱۹۹۲) مجوز استفاده از کلیه ابزارهای لازم را، برای ایجاد محیط امن جهت تحویل کمک‌های بشردوستانه اعطا و طبق قطعنامه ۸۱۴ (۱۹۹۳) به دبیرکل مجوز داد که کلیه اقدامات لازم از جمله دستگیری و بازداشت را برای محاکمه و مجازات را بر علیه اشخاص مسئول حملات مسلحانه انجام دهد.

71. S/RES. 808 (1993), February 22, 1993.preamble. S/RES 827(1993). May25, 1993. S/RES 955 (1994) November 4, 1994.

۷۲. ایجاد یک دادگاه بین‌المللی کیفری به منظور تعقیب متهمین به نسل کشی و سایر نقضهای حقوق بشردوستانه به نظر عده‌ای از حقوقدانان امری تقنینی و خارج از حیطه صلاحیت شورا بود. تقنینی بودن عملکرد شورا را می‌توان پذیرفت اما

❖ موازین و مرزهای مداخله...

می‌توان گفت شورای امنیت در جریان محاکمه افراد در بحران یوگسلاوی و رواندا از یک سو با ذکر صریح مبنای حقوقی اقداماتش در قطعنامه‌های ۸۳۷ (۱۹۹۳) و ۹۵۵ (۱۹۹۴) مطابق صلاحیت خویش عمل کرده است و از سوی دیگر نقض فاحش حقوق بشر، آن هم در حدی که در یوگسلاوی و رواندا صورت گرفت جایی برای اعمال اصل عدم مداخله باقی نگذاشته است. وضعیت «هاییتی» با توجه به ویژگی منحصر به فرد بودن آن، از نظر قلمرو اصل عدم مداخله بسیار حایز اهمیت است؛ زیرا هرچند که دولتهای موافق مداخله مانند آمریکا و فرانسه با توجه به آوارگی صدها هزار نفر از مردم و تأثیر آن بر مرزهای بین‌المللی و آثار بین‌المللی آوارگان و پناهندگان، همچون موارد قبل وضعیت را داخلی ندانسته و مداخله شورای امنیت را امری خلاف اصل عدم مداخله نمی‌پنداشتند، اما این بار مانند موارد قبل نمی‌توان برای توجیه عملکرد شورای امنیت به نقض فاحش حقوق بشر استناد جست؛ زیرا نقض فاحش حقوق بشر آنقدر جدی نبود که بتواند این مداخله را توجیه کند و مهتمتر آنکه هدف شورای امنیت از مداخله در هاییتی احیای دموکراسی و احترام به نظر ملّتی بود که محق به تعیین حکومتشان بودند. به عبارت دیگر در این قضیه شورای امنیت به اصل حق ملت‌ها در تعیین سرنوشت خویش و احترام به دموکراسی به‌عنوان یکی از اصول اساسی منشور استناد نموده و مداخله را بر مبنای آن شکل داده است.

تنها تفاوت این وضعیت با رویه‌های دیگر شورای امنیت در اجرای اصل حق ملت‌ها در تعیین سرنوشت خویش این است که تا قبل از این مورد اصل مذکور برای رویه‌های استعماری مورد توجه قرار گرفته بود و شورا جهت استقلال و تحقق به این اصل به حاکمیت دولتها توجهی نکرده بود. به دیگر سخن تاکنون سابقه نداشته که شورای امنیت در جهت مسئله‌ای سیاسی و داخلی مانند انتخابات یک کشور، اقدام به مداخله نماید. بنابراین مطابق رویه قبلی اقدام نظامی سازمان ملل متحد علیه دولت هاییتی، نقض حاکمیت آن دولت تلقی می‌گردد. اما باید گفت در حقوق بین‌الملل جدید، آنچه که حاکمیت محسوب می‌شود مربوط به حاکمیت مردم است. با این استدلال اگر یک حکومت قانونی که به وسیله مردم انتخاب شده، کمک نظامی بخواهد، چگونه حاکمیت نقض می‌شود؟ و یا اگر منظور از اقدام نظامی بازگشت یک حکومت قانونی باشد که در انتخاباتی سالم به قدرت رسیده، اما به‌وسیله یک کودتای نظامی برکنار

نمی‌توان اقدام به قانونگذاری بودن آن را خارج از اختیارات شورای امنیت تلقی کرد، زیرا اگرچه شورای امنیت نهاد سیاسی است و اقدامی که صورت گرفته است اقدامی قضایی است، اما با توجه به خشونت و بی‌رحمی علیه بشریت از یک سو و در معرض خطر قرار گرفتن صلح و امنیت بین‌المللی از سوی دیگر، انتظار می‌رفت که شورای امنیت اقدام به عملی کند که بتواند هرگونه تهدید علیه صلح را رفع کند. در این زمان نگرش شورا برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تشکیل دادگاه بین‌المللی کیفری بوده است. بنابراین نمی‌توان عمل شورا را همراه با تأیید دولتهای عضو سازمان عملی خارج از حدود اختیارات آن تلقی کرد. رک. شایگان، فریده، پیشین، ص ۲۰۳.

شده، آیا باید موضوع را نقض حاکمیت پنداشت؟

بنابراین می‌توان با تفسیر موسّع از منشور نسبت به اصل حق ملت‌ها در تعیین سرنوشت خویش، این اصل را، عام‌الشمول دانست و اینگونه توجیه کرد که تعیین حاکمیت و تعیین سرنوشت خویش به‌عنوان حقوق اساسی متعلق به همه مردم است و این نتیجه را گرفت که شورای امنیت با همین استدلال و تفسیر در جهت حق تعیین سرنوشت، اقدام به مداخله بشردوستانه در هائیتی نموده است و به‌خطر افتادن این اصل را تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی دانسته و اقداماتی را بر همین مبنا اعمال کرده است.^{۷۳}

در تأیید این مطلب باید خاطر نشان ساخت، از آنجائی که مداخله در هائیتی به درخواست و رضایت خود مردم هائیتی انجام شده، نقض حاکمیتی روی نداده است و اگر منظور از اقدام نظامی بازگشت حکومت قانونی‌ای باشد که در انتخاب آزاد و سالم به‌قدرت رسیده است، اما به‌وسیله کودتای نظامی برکنار شده است، می‌توان گفت مداخله شورای امنیت مداخله در امور داخلی نبوده است.^{۷۴} با پذیرش این استدلال و درخواست و رضایت دولت هائیتی هرگونه شبهه‌ای در رابطه با نقض حاکمیت از بین رفته و می‌توان گفت که مداخله شورای امنیت در هائیتی خلاف اصل عدم مداخله نبوده است.

تصویب قطعنامه ۱۳۴۴ (۱۹۹۹) در خصوص کوزوو موجب شد که شورای امنیت، تمامیت ارضی یوگسلاوی را به رسمیت بشناسد و کوزوو را به‌عنوان بخشی از یوگسلاوی مورد تأیید قرار دهد. عملکرد ناتو (با فقدان مجوز از سوی شورای امنیت) و ایجاد هرج و مرج سیاسی و اقتصادی در کوزوو، اضمحلال سرویسهای مالیاتی و خسارتهای جنگی بعد از آن، بی‌شک نقض مسلم اصل عدم مداخله و حاکمیت دولتها محسوب می‌گردد؛ زیرا با استقرار نیروهای غیرنظامی و امنیتی تحت نظارت سازمان ملل و با مشارکت ناتو در کوزوو دست دولت بلغراد از کلیه امور اداری و سیاسی و فرهنگی کوتاه شد.

در این میان، جامعه بین‌المللی در هرج و مرج بی‌نظمی ایجاد شده، سعی نمود حکومت موقتی تشکیل دهد. این امر همراه با افزایش خشونت، علاوه بر به‌هم ریختن ثبات منطقه، خود بحران بشردوستانه را شدیدتر کرد.^{۷۵} اما امروزه نیروهای سازمان ملل متحد در مورد کوزوو بر جنبه‌های ساختاری حکومت موقت با در نظر گرفتن ساختار سیاسی تأکید دارند و یک رویه سیاسی

73. Falk, Richard, "The Haiti Intervention A Dangerous World order Precedent for The United Nations", *Harvard International Law Journal*, vol. 3. No. 2. Spring 2005, p. 343.

74. Riesman, W. Michael, "Haiti and Validity of International Action", *American Journal of International Law*, vol. 89, No. 1, January 1995, pp. 82-83.

75. Orford, Anne, *op. cit.*, supra note 49, p. 21.

را برای رسیدن به راه حل نهایی تعقیب می‌کنند.^{۷۶}

سه ماه بعد از وقایع کوزوو، با برگزاری رفراندوم در تیمور شرقی و رأی اکثریت تیموریان به استقلال این منطقه، درگیری و در پی آن نقض حقوق بشر، روی داد. با این حال شورای امنیت در همان ابتدای بحران با تصویب قطعنامه‌های ۳۸۴ و ۳۸۹ ضمن تأکید بر حق ملت تیمور شرقی در تعیین سرنوشتشان از دولت اندونزی خواست که بدون تأخیر نیروهایش را از این سرزمین بیرون برد و از دولتها خواست که به تمامیت ارضی تیمور شرقی احترام گذارند.

در بحران تیمور شرقی (۱۹۹۹) شورا در اولین اقدام خود، جهت توقف خشونت نیروهای نظامی و حمایت از تیمور شرقی نیروهایی را به این منطقه اعزام و طبق قطعنامه ۱۲۷۲ (۱۹۹۹) جهت اعاده صلح و امنیت بین‌المللی و بازگشت پناهندگان و نجات آوارگان اقدام به ایجاد حکومت موقت با نظارت جامعه بین‌المللی در این سرزمین نمود. شورای امنیت با اخذ این تصمیم توانست امور یک دولت دموکراتیک و معتبر و نیز کلیه ابزارهای ضروری برای انجام آن را به تیموریها بسپارد. بنابراین سازمان ملل با اقدامی صحیح اقدام به ایجاد حکومت موقت کرد.

شورای امنیت در تیمور شرقی اقدامی را (تشکیل حکومت موقت) انجام داد که پیشتر در کوزوو انجام داده بود. اما در تیمور این اقدام شکلی وسیع‌تر و کامل‌تر داشت؛ «زیرا به نیروهای سازمان ملل متحد قدرت صلاحیت اعمال کلیه قوانین، اجرای آنها و نیز انجام امور قضائی، کمک مؤثر در جهت خدمات اجتماعی، حفظ نظم، گسیل کمک‌های بشردوستانه، کمک به توسعه اعطا شد».^{۷۷}

علی‌رغم شباهت عملکرد شورای امنیت در این دو بحران، اساساً ایجاد حکومت موقت در تیمور شرقی با کوزوو متفاوت بود، زیرا از یک‌سو جامعه بین‌المللی هرگز نپذیرفت که تیمور شرقی بخشی از اندونزی، تابع قانونی یا تحت نظارت دولت اندونزی باشد و از سوی دیگر برای مردم تیمور نیز استقلال تحت نظر اندونزی قابل قبول نبود. بنابراین این اقدامات در جهت استقلال تیمور شرقی انجام شد در حالی که شورای امنیت، خود، کوزوو را به‌عنوان منطقه عضو دولت یوگسلاوی تلقی می‌کرد. به هر حال سیاست شورای امنیت چه در کوزوو و چه در تیمور شرقی منجر به اعاده صلح و امنیت در منطقه و بازگشت صدها هزار نفر پناهنده شد. پس این اقدام شورا که در جهت اعاده صلح و امنیت بین‌المللی منجر به تشکیل یک حکومت موقت (نه دائم) شده است، خلاف اصل عدم مداخله نمی‌باشد.

با بررسی رویه شورای امنیت در اعمال مداخله بشردوستانه به‌نظر می‌رسد که شورا در اقدامات خویش سعی کرده است که به اصل حاکمیت دولتها خدشه‌ای وارد نیورد و فقط در جهت اعاده صلح و امنیت بین‌المللی موقتاً محدودیتهایی را برای دولتها ایجاد نموده است. علاوه بر آن

76 . *Ibid.* p. 21.

77 . *Ibid.* pp. 22-23.

اقدامات شورای امنیت در هایتی و کوزوو و تیمور شرقی، نشانگر آن است که حاکمیت از آن ملت‌هاست نه دولت‌ها.

ج - لزوم نظارت و تمرکز بر نیروهای نظامی

اعطای مجوز از سوی شورای امنیت (به دولت‌ها یا سازمان‌های منطقه‌ای) جهت انجام عملیات حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باید در حیطه اختیارات شورا و به‌طور محدود صورت پذیرد؛ زیرا در غیر این صورت اگر نیروهای نظامی دولت‌های عضو در حیطه وظایف خود در جهت اجرای اهداف منشور، عملی خلاف حقوق بین‌الملل انجام دهند این شورای امنیت است که به‌عنوان مسئول، باید پاسخگو باشد.^{۷۸}

به همین دلیل اعطای صلاحیت به دولت‌های عضو باید با نظارت و کنترل همه‌جانبه‌ای از سوی شورای امنیت همراه باشد تا اجرای عملکرد صحیح تضمین شود.^{۷۹} به دیگر سخن مسئولیت شورای امنیت، در انجام اقدامات اجرایی طبق فصل هفتم منشور، عملکرد صحیح نیروهای چند ملیتی، رعایت محدودیت‌ها و تضمین آن موجب شده است که مسئله نظارت شورای امنیت از اهمیت بسیاری برخوردار باشد.

بنابراین شورای امنیت برای تضمین اعمال هرگونه اقدام اجرایی در جهت اهداف سازمان ملل متحد و انطباق آن با منافع ملل متحد، باید در هر زمانی اقتدار و کنترل کامل خود را بر اعمال اختیارات فصل هفتم منشور اعمال نماید.^{۸۰} سیستم نظارتی شورای امنیت، بر دولت‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای اعمال می‌گردد.

۱- لزوم نظارت شورای امنیت بر دولت‌های عضو

براساس نظام منشور ملل متحد مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با شورای امنیت است و اگر کشورهای عضو (چه در قالب دولت‌ها و چه در قالب سازمان‌های بین‌المللی) بدون هیچ نظارتی به نیروی نظامی متوسل شوند، اداره امور از دست شورای امنیت خارج شده و در صورت

۷۸. لازم به توضیح است شورای امنیت به‌عنوان یکی از ارکان سازمان‌های بین‌المللی به هیچ‌عنوان مسئولیت نمی‌پذیرد، بلکه تمام مسئولیت ناشی از عملکرد ارکان‌های سازمان بین‌المللی متوجه سازمان است. بنابراین هرچند مسئله مسئولیت شورا مطرح می‌گردد، منظور مسئولیت سازمان ملل متحد است، ر.ک. زمانی، سید قاسم، حقوق سازمان‌های بین‌المللی: شخصیت، مسئولیت، مصونیت، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهردانش، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۴، ص ۸۷-۸۶.

79. Sarooshi, Danesh, *op. cit.*, *supra* note 26, p.154.

80. Niels, Blokker, "Is The Authorization, Authorized? Power and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by Coalitions of The Able and Willing," *European Journal of International Law*, vol 11, No.3., 2000. p. 1002-1003.

❖ موازین و مرزهای مداخله...

تخطی آنها موضوع مسئولیت شورای امنیت مطرح می‌گردد. همچنین مداخله بشردوستانه توسط دولت‌ها ممکن است زمینه سوءاستفاده آنها را فراهم آورده و سبب مداخله آنها در راستای منافع خود شود. بنابراین شورای امنیت با توجه به وظیفه خطیری که به عهده دارد، باید با نظارت مستمر، سدی را پیش روی سوء استفاده دولت‌ها ایجاد کند. نظارت بردولتها به دو طریق صورت می‌گیرد، الزام به گزارش‌دهی و استفاده از مدت زمان محدود که با عنوان موقتی بودن مداخله بشردوستانه مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱-۱ - الزام به گزارش‌دهی

در راستای تعهد به انجام نظارت مستمر که عمدتاً به عهده شورای امنیت است تعهدی هم برای دولت‌های عضو وجود دارد که با شورای امنیت همکاری نمایند و با ارائه گزارش مستقیم به دبیرکل و شورای امنیت، شورا را به‌طور مرتب و دوره‌ای در جریان اقدامات خویش قرار دهند.^{۸۱} این تعهد دارای اهمیتی اساسی برای اجرای عملیات است؛ زیرا از یک‌سو شورای امنیت می‌تواند با تطبیق گزارش از عملکرد انجام شده و قطعنامه صادره از میزان پیشرفت انجام عملیات نظامی و اوضاع و احوال منطقه مطلع شود^{۸۲} و از سوی دیگر با حصول اهداف تعیین شده می‌تواند تصمیمات لازم را در جهت خاتمه اعطای مجوز اتخاذ کند.^{۸۳}

بنابراین شورای امنیت در راستای وظیفه نظارتی خود باید دولت‌ها را ملزم نماید تا برطبق یک مبنای منظم، پیشرفت عملیات را به شورای امنیت گزارش دهند. این وظیفه پیش شرط ضروری برای شورا است تا با اعمال کنترل و اقتدار کامل بر اقدام اجرایی قادر به ایفای تعهداتش طبق منشور ملل متحد باشد.

با این حال الزام به گزارش‌دهی این مشکل جدی را پدید می‌آورد که با توجه به عنصر محرمانه بودن طرح‌های نظامی سبب فاش شدن آنها می‌شود.

شورای امنیت در اکثر قطعنامه‌هایی که بر مبنای فصل هفتم منشور صادر می‌کند، خصوصاً قطعنامه‌هایی که مجوز مداخله بشردوستانه را اعطا می‌کند، سیستم گزارش‌دهی را جهت نظارت خود، قید می‌کند.

الزام به گزارش‌دهی در قطعنامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) رعایت شد. شورا در بند (۴) این قطعنامه از کشورهای مربوط خواست به‌طور منظم شورای امنیت را از پیشرفت اقدامات انجام شده در تعقیب بندهای (۲) و (۳) قطعنامه حاضر مطلع نمایند. این الزام به گزارش‌دهی اعضای مختلف نیروهای

81. Sarooshi, Danesh, *op.cit.*, p.155.

82. White, N.D and Ulgen, Ozlem, *op.cit.*, *supra* note 23, p. 410.

83. Sarooshi, Daneshi, *op.cit.*, p.159.

ائتلاف را بر آن داشت تا گزارشهای منظمی را به شورای امنیت در خصوص طریقه‌ای که در آن اختیارات تفویض شده فصل هفتم منشور را اعمال می‌نمایند، ارائه دهند. این گزارشات، اطلاعات کافی را برای شورای امنیت فراهم کرد تا بتواند به‌طور مؤثر بر اجرای اختیارات تفویض شده نظارت نماید.

همچنین شورای امنیت در قطعنامه ۷۹۴ (۱۹۹۲) در بند (۳) اعلام نمود که نیروهای نظامی برای تثبیت مکانیسم مناسب میان سازمان ملل و نیروهای سومالی باید عملیات انجام شده را گزارش دهند. در این قطعنامه مکانیسم کنترل مطلق بر قطعنامه‌ها به‌طور دائم و نقش دبیرکل در نظارت بر نیروها و نیز الزام به گزارش‌دهی وجود داشت و لازم بود که دبیرکل بر پایه قانونی مناسب گزارش دهد و این گزارش‌دهی برای اولین بار باید ظرف پانزده روز صورت می‌گرفت. شورای امنیت بعد از تأسیس «یونوسوم دو» نظارت خود را بر این نیروها محدود و سرپرستی خود را بر انجام عملکرد آنها خاتمه داد.

عملیات فیروزه در رواندا نیز مبنی بر اعلام همین گزارش‌دهی طبق یک قانون مناسب ظرف ده روز صورت گرفت. شورای امنیت در بند (۱۰) قطعنامه ۹۲۹ (۱۹۹۴) نیز از کشورهای ذی‌ربط خواست به‌نحو مقتضی و به‌طور منظم در مورد اجرای عملیات و پیشرفت حاصله در انجام اهداف مورد اشاره در بندهای (۲) و (۳) قطعنامه به شورای امنیت گزارش دهند. شورا تعهد به گزارش‌دهی را به عهده فرانسه و دبیرکل قرار داد.

در هائیتی نیز شورای امنیت در قطعنامه ۹۴۰ (۱۹۹۴) بند (۱۳) مسئله گزارش‌دهی را مطرح کرد و اولین گزارش ظرف هفت روز ارسال شد. هرچند که نیروهای امریکایی ظرف هفت روز جهت اقدامات نظامی صف نکشیدند، اما شورا تیمی ۶۰ نفری از مأموران سازمان ملل را در این منطقه برای نظارت بر عملکرد نیروهای چند ملیتی فرستاد و دولت‌های درگیر ملزم شدند تا به‌طور منظم در این رابطه به شورا گزارش دهند.

همچنین شورا در ابتدای قطعنامه ۱۲۴۴ (۱۹۹۹) اعلام می‌کند که رهبری نیروهای امنیت در کوزوو باید به‌طور قانونی و همراه با گزارش باشد. همچنین در تیمور شرقی فرمانده نیروهای چند ملیتی موظف گردید ظرف چهارده روز گزارش دهد و پس از آن گزارش خود را به‌طور دوره‌ای به شورا و دبیرکل تقدیم نماید.

در دارفور نیز شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۱۵۵۶ (۲۰۰۴) از دبیرکل خواست ظرف سی روز گزارش خود را در رابطه با روند خلع سلاح نیروهای جان جاوید توسط دولت سودان ارائه دهد. البته لازم به ذکر است که در دارفور الزام به گزارش‌دهی در مورد اقدامات ماده ۴۱ منشور ملل متحد بوده نه توسط به‌زور طبق ماده ۴۲ آن.

می‌توان گفت تعهد نیروها در الزام به گزارش و در جریان گذاشتن شورای امنیت از نتیجه

❖ موازین و مرزهای مداخله...

اقدامات خود می‌تواند موجب ایفای نقش کامل شورا در راستای فصل هفتم منشور شود. اگرچه شورای امنیت در قطعنامه‌های خود سیستم گزارش‌دهی را متذکر شده اما واقعیت این است که ضمانت اجرایی برای عدم وصول گزارشات یا اعلام گزارشات خلاف واقع در نظر نگرفته است.

۲-۱- موقتی بودن اقدامات نظامی

اعطای مجوز مداخله بشردوستانه به دولتها به‌طور نامحدود می‌تواند زمینه سوءاستفاده دولتها را بیش از پیش فراهم کند و این امر ضمن عدم مطابقت با اصل ضرورت و تناسب موجب فشار شدید و مضاعف بر غیرنظامیان می‌شود.^{۸۴}

بنابراین برای جلوگیری از هرگونه فشار مضاعف، اعطای مجوز از سوی شورای امنیت باید به‌صورت موقتی، با ذکر مدت زمان محدود و به‌طور موردی صورت گیرد تا مداخله‌کننده، مداخله را در کوتاهترین زمان ممکن انجام دهد.

در تمام عملیات اجرای صلح شورای امنیت فقط در چند مورد محدود اقدام به تعیین مدت زمان محدود جهت مداخله بشردوستانه نموده است.

در قطعنامه ۹۲۹ (۱۹۹۴) مجوز اقدامات بشردوستانه فقط برای مدت دو ماه به نیروهای چند ملیتی اعطا شد، مگر اینکه دبیرکل تشخیص دهد که این نیروها به مدت بیشتری جهت انجام فعالیت بشردوستانه نیاز دارند.

به‌کارگیری واژه موقتی در بند (۶) قطعنامه ۸۳۶ به‌طور غیرمستقیم حاکی از محدود کردن زمان انجام عملیات زمینی یا هوایی جهت پاسخگویی به حمله یا بمباران به مناطق امن است.

همچنین شورا در بند (۱۹) قطعنامه ۱۲۴۴ (۱۹۹۹) بیان می‌کند که حضور نیروهای امنیت بین‌المللی در کوزوو برای یک دوره یک ماهه است، مگر اینکه شورا اقدام به اخذ تصمیم دیگری نماید. این امر مبتنی بر آن است که شورا وظیفه‌ای برای تجدید حضور نیروی نظامی در کوزوو به‌طور قانونی ندارد.

همان‌طور که مشخص است علی‌رغم اهمیت ذکر مدت زمان مشخص برای مداخله بشردوستانه، شورای امنیت در تمام پرونده‌های اجرای صلح از این روش، فقط در بعضی از قطعنامه‌ها استفاده نموده است. نمایندگان مکزیکی در پذیرش قطعنامه ۹۴۰ در هائیتی ضرورت وجود مدت زمان مشخص برای انجام عملیات نظامی را به شورای امنیت گوشزد کردند و اذعان داشتند که اعطای مدت زمان نامحدود به نیروهای چند ملیتی در این زمینه علاوه بر اینکه خلاف اصل تناسب است خطر بزرگی برای روابط بین‌المللی محسوب می‌گردد.^{۸۵} البته همان‌طور که ذکر

84. Blokker, Niels, *op. cit.*, *supra* note 80, p. 1009.

85. White, N.D and Ulgen, Ozlem, *op.cit.*, p. 409.

شد به دلیل آسیبهای جامعه بین‌المللی از عدم ذکر مدت محدود و مشخص برای مداخلات بشردوستانه این موضوع به‌عنوان یکی از موارد «ابزار متوازن» در شرایط مشروعیت توسل به‌زور توسط شورای امنیت مورد توجه قرار گرفته است.

۲- نظارت شورای امنیت بر سازمانهای منطقه‌ای

نویسندگان منشور خود برای پیشگیری از سوءاستفاده و انحراف سازمانهای منطقه‌ای و اجرای صلاحیت شورای امنیت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، ماده ۵۴ را جهت تضمین و نظارت شورای امنیت پیش‌بینی کرده‌اند که طبق این ماده فعالیتهایی که به‌موجب ترتیبات یا مؤسسات منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام می‌شود باید به‌طور کامل به اطلاع شورای امنیت برسد.

عملکرد سازمانهای منطقه‌ای در زمینه مداخله بشردوستانه باید طبق ماده ۵۲ سازگار با اصول و اهداف ملل متحد بوده و مطابق ماده ۵۳ مجوز صریح شورای امنیت صورت گیرد. بنابراین ماده ۵۴ را می‌توان به‌عنوان آخرین تضمینی تلقی کرد که نویسندگان منشور برای پیشگیری از سوءاستفاده و انحراف سازمانهای منطقه‌ای در اجرای صلاحیت خود در زمینه حفظ و صلح امنیت بین‌المللی در نظر گرفته‌اند.^{۸۶}

در واقع می‌توان گفت شورای امنیت با تلفیق مواد ۵۲ و ۵۴ منشور می‌تواند اطلاعات مورد نیاز را برای اعمال کنترل و اقتدار کامل بر اقدامات اجرایی ترتیبات منطقه‌ای به‌دست آورد. اعطای مجوز به ناتو در بحران بوسنی موجب شد که اجرای عملیات نظامی، نظارت بر امر تحریم تسلیحاتی، تحریم اقتصادی، دفع تجاوز صربها از مناطق امن، دفاع از نیروهای پاسدار صلح در بوسنی و نظارت بر اجرای قطعنامه‌های مربوط به پروازهای نظامی بر فراز بوسنی و حمایت از توزیع کمکهای انسان دوستانه به سازمان آتلانتیک شمالی سپرده شود. اما بحران کوزوو و انجام عملیات ۷۷ روزه ناتو که بدون مجوز شورای امنیت صورت گرفت، بحث هرگونه نظارت را از سوی شورای امنیت منتفی ساخت.

اعطای مجوز به دولتهای عضو، هرچند هنوز هم مسئله نقض استقلال و حاکمیت دولتها و در یک کلام نقض اصل عدم مداخله را تداعی می‌کند، اما سیستم رایجی است که به‌دلیل عدم استفاده از ماده ۴۳ منشور به‌کار گرفته می‌شود. به هر حال این سیستم هنوز به آرمانهای خود و مطابقت با متن و محتوای منشور دست نیافته است. اما مهمتر از آن با بررسی رویه شورای امنیت

۸۶. صباحی، برزو، نقش سازمانهای منطقه‌ای در اجرای قطعنامه شورای امنیت، انتشارات آینه آثار، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۹، ص ۷۱-۷۰.

در این زمینه، می‌توان گفت فقدان مکانیسم نظارت موثر از سوی شورا بر عملیات نظامی موجب گردید بحث اعطای مجوز به دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی با موفقیت چندانی جهت اهداف بشردوستانه همراه نباشد؛ زیرا اگرچه شورای امنیت در قطعنامه‌های خود سیستم گزارش‌دهی را متذکر شده است، اما هیچ ضمانت اجرایی برای عدم وصول گزارشات در نظر نگرفته است، همچنین عدم پیش‌بینی اعمال زمان‌بندی محدود در منشور ملل متحد موجب شده است که شورای امنیت این روش را به‌طور کمرنگ در قطعنامه‌های خود به‌کار گیرد. این در حالی است که شورای امنیت در تمامی قطعنامه‌های خود بر مبنای توسل به نیروی نظامی از واژه «تمام ابزارهای لازم» یا «تمام معیارهای لازم» بهره‌جسته و اختیاراتش را به‌طور کلی و نامحدود به دولت‌های عضو و سازمان‌های بین‌المللی اعطا کرده است.⁸⁷

بنابراین به‌نظر می‌رسد عدم تأثیرگذاری اقدامات شورا حاکی از ضعف درونی آن بوده و این امر علاوه بر مسئولیت شورای امنیت به مشکلات و پیامدهای مداخله بشردوستانه دامن زده است.

87. Mani, V.S, *op. cit.*, *supra* note 6, p.280.

نتیجه

واگذاری مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت در پی جنگ جهانی دوم و پیوند این مسئولیت عظیم با ارتقای حقوق بشر موجب شد که شورای امنیت نتواند نسبت به نقضهای بنیادین حقوق بشر بی‌تفاوت بماند. اگرچه شروع جنگ سرد در همان سالهای آغازین پس از تصویب منشور ملل متحد، مانع فعالیت شورای امنیت در اخذ تصمیم و صدور قطعنامه‌های لازم‌الاجرا برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شد، اما با پایان آن، شورای امنیت توانست با تلقی نقضهای حقوق بشر در جنگهای داخلی به‌عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی اقداماتی را در راستای وظیفه اصلی خویش انجام دهد.

البته بی‌تردید شورای امنیت طی این مسیر با مشکلات حقوقی و سیاسی ناشی از اعمال حق وتو، محدودیت‌های انسانی و فقدان تشکیل نیروهای ملل متحد طبق ماده ۴۳ منشور مواجه بوده است. محدودیت نیروی انسانی و عدم تشکیل نیروی نظامی ملل متحد طبق ماده ۴۳ منشور که حتی با فروپاشی شوروی و همکاری بیشتر اعضاء دایم شورای امنیت هیچ‌گاه رفع نشد، موجب شد که شورا با استفاده از سیستم اعطای مجوز به دولتها و سازمانهای منطقه‌ای به وظیفه خویش عمل کند. به هر حال با توجه به این مشکلات رویه شورا در رعایت مرزها و محدودیتهای مداخله بشردوستانه از دو منظر به‌صورت مثبت و منفی ارزیابی می‌گردد.

در واقع به‌نظر می‌رسد عملکرد شورای امنیت در وضع قطعنامه‌های شدید در سومالی، تشکیل دادگاههای بین‌المللی کیفری در یوگسلاوی و رواندا برای اولین بار، اعزام نیروهای حافظ صلح با قدرت نظامی و وظیفه اجرای صلح در هائیتی و تیمور شرقی و تأثیر مثبت آن در پایان بخشیدن به مخاصمات، و از همه مهمتر تلقی جدید نقض فاحش حقوق بشر (ناشی از نقض حق ملتها در تعیین سرنوشت خویش) به‌عنوان عامل تهدید صلح و امنیت بین‌المللی،^{۸۸} حکایت از روندی مثبت در مداخلات بشردوستانه دارد. علاوه بر این اتخاذ تمهیداتی چون ارسال کمکهای بشردوستانه در جهت حمایت از غیرنظامیان که موجب تسکین موقت اوضاع شد، توانسته است نوآوری عملکرد شورای امنیت را در برداشته باشد.

اما اعمال تحریمهای اقتصادی و فشار بیش از حد بر غیرنظامیان، عدم رعایت اصل منع تبعیض در تحریمهای تسلیحاتی در یوگسلاوی و هائیتی، اقدامات دیر هنگام در رواندا که نوعی بی‌تفاوتی در برابر کشتار جمعی تلقی می‌شود، عدم انجام اقدام مثرمتر و کافی در بوسنی و هرزگوین و کوزوو به‌دلیل فقدان اراده سیاسی و واکنش غیرمؤثر شورای امنیت در بحران دارفور، که همه ناشی از ناتوانی جامعه بین‌المللی در جلوگیری از نقض فاحش حقوق بشری یا محدود کردن

88 . Malone, David M, *op.cit. supra* note 24, p. 489.

دامنه آن است، نشانگر نقطه‌های تاریکی در رویه شورای امنیت در زمینه مداخله بشردوستانه می‌باشد. در بررسی تطابق عملکرد شورای امنیت با آنچه که این نهاد ملزم به رعایت آن است می‌توان گفت که به‌نظر می‌رسد شورای امنیت اصل ضرورت و احترام به حاکمیت داخلی را در اقدامات خود مدنظر قرار داده است. البته با توجه به اختیارات اعطا شده به شورا انتظار می‌رفت که شورا بتواند وظیفه خویش را در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به‌نحوی صحیح‌تر انجام دهد، اما رویارویی با مشکلات حقوقی و سیاسی در اعمال حق وتو، ضعف در ساختار شورای امنیت، محدودیت‌های انسانی و فقدان مکانیسم اجرایی مناسب ناشی از عدم تشکیل نیروهای ملل متحد طبق ماده ۴۳ منشور، موجب شد که شورا نتواند امنیت جمعی را بدان نحو که در منشور ملل متحد پیش‌بینی شده است، انجام دهد.

به عبارت دیگر اگر شورای امنیت به دور از هرگونه منافع سیاسی اعضاء دائم با به‌کارگیری اقدامات به‌موقع جهت رفع رنج بشریت و توجه بیشتر به غیرنظامیان حین انجام عملیات، اقدام به مداخله بشردوستانه می‌نمود، دیگر دولتها و سازمانهای بین‌المللی در جهت حمایت از حقوق بشر اقداماتی را انجام نمی‌دادند که سالها تلاش سازمان ملل متحد را برای تثبیت قاعده منع توسل به‌زور نادیده گیرد.

بنابراین عدم عملکرد به‌موقع شورای امنیت و عدم تمرکز بر نیروهای نظامی دولتها و سازمانهای بین‌المللی، موجبات مسئولیت شورای امنیت را فراهم کرد.

بنابراین امروز بهتر است یک نیروی واکنش سریع تحت فرماندهی سازمان ملل (نه یکی از دولتهای عضو) از جهت وضعیت قابل قبول‌تری که دارد تشکیل شود و اقدامات اولیه را جهت ارائه کمکهای بشردوستانه، ایجاد مناطق امن برای آوارگان و دیگر مداخلاتی که برای بیماری یا قحطی صورت می‌گیرد به‌سرعت انجام دهد نه اینکه همین اقدامات را چند ماه و چند سال بعد از وقوع حادثه انجام دهند. به واقع اگر با پایان جنگ سرد این نیرو تشکیل شده بود صدها هزارتن از مرگ و آوارگی نجات یافته بودند.

همچنین شورای امنیت باید برای موفقیت در اعمال سیستم امنیت جمعی، طبق پیشنهاد دبیرکل سازمان ملل متحد در گزارش «آزادی بیشتر: به سوی توسعه و امنیت و حقوق بشر برای همگان» که در ۲۱ مارس ۲۰۰۵ آن را به مجمع عمومی تقدیم نمود، قطعنامه‌ای را در زمینه اصول خویش در توسل به‌زور، اعطای مجوز و فرماندهی نیروی نظامی مورد تصویب قرار دهد.

در واقع با از بین بردن نقاط ضعف و بازدارنده شورای امنیت در فقدان سیستم نظارتی مؤثر، ارائه امکانات بهتر متناسب با وظیفه خطیر شورای امنیت و ایجاد هماهنگی در اراده سیاسی اعضاء دائم می‌توان نظام امنیت جمعی را کارا تر و مؤثرتر از قبل مشاهده نمود و دیگر تکرار حمله ناتو، تأخیر در واکنش به نسل‌کشی، پاکسازی نژادی و دیگر جرایم بین‌المللی علیه بشریت را شاهد نبود.