

سمانه سادات حسینی یزدی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۲/۲۲

سید/احمد طباطبایی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۸/۲۵

چکیده

مجمع عمومی سازمان ملل در قضیه حمله نظامی کره شمالی به کره جنوبی (۱۹۵۰) پس از ناتوانی شورای امنیت در رسیدگی و مقابله با این تجاوز، به دلیل وتوهای مکرر شوروی، با تصویب قطعهنامه شماره ۳۷۷ معروف به قطعهنامه «اتحاد برای صلح» زمینه را برای مداخله مجمع عمومی فراهم نمود. این قطعهنامه متضمن این مفهوم است که اگر در مواردی شورای امنیت به علت عدم اتفاق اعضای دائم نتواند به هنگام تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز اقدام مناسبی انجام دهد، وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به‌عهده مجمع عمومی سازمان ملل متحد گذاشته می‌شود. در این حالت مجمع عمومی راهکارهایی را که به‌نظر ضروری می‌رسد، از جمله استفاده از نیروی نظامی، به دولت یا دولت‌های مربوط توصیه نماید. علاوه بر قضیه کره، مجمع عمومی تاکنون یازده بار از جمله در بحران کانال سوئز، قضیه کنگو و مسئله نامیبیا با استناد به این قطعهنامه توصیه‌های لازم را به عمل آورده است. هرچند بیش از شش دهه از تصویب قطعهنامه سپری گشته است؛ اما به دلیل اهمیت این قطعهنامه و امکان اعمال آن در برخی بحران‌های حل نشده کنونی، از جمله مسئله سوریه، ضرورت مطالعه این قطعهنامه را ایجاب می‌نماید. به‌نظر می‌رسد با توجه به اوضاع بحرانی در سوریه و وقوع جنایات وحشتناک و کشته و آواره شدن غیرنظامیان؛ سازمان ملل متحد و به‌ویژه شورای امنیت باید اقدام قاطع و جدی در این‌باره انجام دهد؛ خصوصاً با ملاحظه این امر که شورای امنیت در مورد مسئله سوریه بعد از گذشت مدت زیادی از آغاز جنگ و ناآرامی هنوز به توافق جامع و کاملی نرسیده است. گویا از مسئولیت اصلی خود که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است غافل مانده و صحنه منازعات و درگیری بین دو بلوک شرق و غرب شده است.

واژگان کلیدی: قطعهنامه اتحاد برای صلح، شورای امنیت، مجمع عمومی، جنگ دو کره، بحران سوریه.

۱. کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه غیرانتفاعی شهید اشرفی اصفهانی.

۲. استادیار حقوق بین‌الملل پردیس فارابی، دانشگاه تهران.

مقدمه

قطعنامه اتحاد برای صلح در شرایط سیاسی خاصی در سال ۱۹۵۰ به تصویب مجمع عمومی رسید. هرچند انگیزه اولیه تصویب این قطعنامه خروج از بن‌بست ایجاد شده در شورای امنیت در قضیه تهاجم نظامی کره شمالی به کره جنوبی بود؛ اما هسته اصلی قطعنامه اتحاد برای صلح، اعمال نقش مجمع عمومی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و اتخاذ اقدامات جمعی در شرایط عدم موفقیت شورای امنیت در اجرای وظیفه خود در این زمینه است (مصفا، ۲۰: ۱۳۹۱).

علاوه بر بحران کره، تاکنون در یازده مورد دیگر، از جمله در اقدامات سازمان ملل متحد درباره بحران کانال سوئز، مسئله مجارستان، مسئله کنگو و مسئله نامیبیا به علت بکار بردن وتو در شورای امنیت و عدم امکان اخذ تصمیم در آن رکن، از قطعنامه اتحاد برای صلح استفاده شده است. درواقع از جمله مواردی که می‌توان به‌عنوان ابزاری برای تعدیل قدرت وتوی پنج عضو دایم شورای امنیت نام برد، قطعنامه اتحاد برای صلح است (گنجی، ۱۳۵۲: ۶۸).

اهمیت قطعنامه اتحاد برای صلح زمانی آشکار می‌شود که به نقش و اختیارات وسیع شورای امنیت توجه نماییم. بر اساس بند اول ماده ۲۴ منشور «به‌منظور اطمینان از اقدام سریع و موثر ملل متحد، اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به‌موجب این مسئولیت بر عهده دارد از طرف آنها اقدام کند.» در جهت انجام وظایف مذکور، اختیارات خاصی به شورای امنیت واگذار گردیده که در فصول ۶، ۷، ۸ و ۱۲ بیان شده است (بند دوم ماده ۲۴ منشور). به‌طور مثال، صلاحیت اعمال تحریم‌های گسترده اقتصادی و تسلیحاتی و توسل به زور در فصل هفتم منشور به شورای امنیت اعطا شده است. با وجود صلاحیت‌های مجمع عمومی بر اساس منشور، ماده ۱۲ منشور از مجمع عمومی می‌خواهد که از صدور توصیه در خصوص موضوعات مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی که شورا در حال بررسی آنهاست، خودداری کند.

درواقع قطعنامه اتحاد برای صلح دو ابتکار به خرج می‌دهد. اول اینکه در صورت عدم اتفاق اعضای دایم، مفاد ماده ۱۲ بی‌اثر می‌گردد و مجمع می‌تواند با وجود رسیدگی یک موضوع در شورای امنیت، اقدام به صدور توصیه نماید؛ و ابتکار دوم اینکه اختیاراتی که به شورای امنیت در خصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی داده شده است، به مجمع عمومی منتقل گردد. بدین ترتیب عملاً

قدرت مجمع بعد از تصویب قطعنامه «اتحاد برای صلح» افزایش می‌یابد و در مقابل از قدرت شورای امنیت کاسته شده و از اهمیت وتو هم به تبع آن تا اندازه‌ای کاسته می‌شود.

ادعا شده است که «شاید گزافه‌گویی نباشد که بگوییم تاریخ ملل متحد، مجمع پنجم را با این قطعنامه می‌شناسد، همان‌طور که هر مجمع دیگر نیز با یک عملکرد برجسته یا قطعنامه دیگری معرفی می‌شود. تصویب این قطعنامه یک نقطه عطف در فعالیت مجمع پنجم است» (مصفا، ۱۳۹۱، ۲۰).

بعد از خاتمه جنگ سرد، حرکت جدیدی برای اصلاح ساختار شورای امنیت آغاز شد که از نظر گستردگی و نیز تنوع و عمق مطالبات در تاریخ سازمان بی‌سابقه است. این حرکت که از اوایل دهه ۱۹۹۰ شروع شد، تحول در همه ابعاد شورای امنیت، شامل افزایش اعضا در هر دو گروه دائمی و غیردائمی، اصلاح روش کار شورا و حذف یا تعدیل قدرت وتوی پنج عضو دائمی را در دستور کار خود قرار داده است.

با گذشت ۲۵ سال از این حرکت، همچنان توفیقی در این خصوص حاصل نگردیده است. علت اصلی آن مکانیسم سختگیرانه‌ای است که منشور برای اصلاح خود پیش‌بینی نموده است. حتی یک عضو دائم شورای امنیت می‌تواند در مقابل اراده تمامی اعضای سازمان ملل، مانع اصلاح منشور گردد. با ملاحظه این امر بار دیگر اهمیت قطعنامه اتحاد برای صلح برای خروج از بحران‌های بین‌المللی آشکار می‌گردد. با توجه به تغییرات وسیعی که در جامعه بین‌المللی از زمان تصویب این قطعنامه تاکنون رخ داده است، این اعتقاد وجود دارد که قطعنامه اتحاد برای صلح به‌عنوان وسیله‌ای برای تعدیل استفاده از حق وتو باید در ساختار جدیدی بازسازی شود (Carswell, 2013:453).

مبحث اول: پیشینه تاریخی بند اول: جنگ دو کره

پس از پایان جنگ جهانی دوم، نیروهای آمریکا در دسامبر ۱۹۴۸ خاک کره را تخلیه نمودند و همین امر سبب ایجاد خلا نظامی گردید.^۱ در نتیجه، قوای کره شمالی در تاریخ ۱۵ ژوئن ۱۹۵۰

۱. در جریان جنگ جهانی دوم، کره در تصرف ژاپن بود و در کنفرانس قاهره مورخ ۱۹۴۳ متفقین استقلال کره را به‌عنوان یکی از هدف‌های جنگی خویش اعلام نمودند. در تاریخ ۸ اوت ۱۹۴۵ دولت شوروی پس از اعلام جنگ به ژاپن قوای نظامی خود را وارد خاک کره نمود و سرزمین مزبور به‌طور موقت در دو طرف مدار ۳۸ درجه، به دو منطقه اشغالی آمریکا و شوروی تقسیم شد. قوای آمریکا در جنوب مدار ۳۸ درجه و قوای شوروی در شمال مدار ۳۸ درجه وظایف مربوط به خلع ید قوای ژاپن را به عهده گرفتند (گنجی، ۱۳۵۲، ۶۱۱).

وارد کره جنوبی شدند (انصاری، ۱۳۳۷: ۱۰۳).

شورای امنیت در ۲۵ ژوئن ۱۹۵۰ به درخواست آمریکا تشکیل جلسه داد و طی قطعنامه‌ای حمله کره شمالی را نقض صلح دانست و قطع عملیات نظامی و خروج نیروهای کره شمالی را از کره جنوبی خواستار شد (گنجی، ۱۳۵۲: ۶۱۳).

به دلیل ادامه عملیات نیروهای کره شمالی، شورای امنیت در تاریخ ۲۷ ژوئن ۱۹۵۰ طی قطعنامه دیگری از اعضای ملل متحد خواست که به منظور دفع تجاوز و حفظ صلح، کمک‌های لازم را به جمهوری کره بنماید.

تصویب این قطعنامه‌ها از آن جهت میسر گردید که هنگام طرح مسئله کره در شورای امنیت، نماینده شوروی به علت عدم حضور نماینده چین کمونیست در شورای امنیت در جلسات شورا شرکت نمی‌کرد،^۱ چراکه تصور می‌کرد که بر اساس بند ۳ ماده ۲۷ منشور برای تصویب قطعنامه، رای مثبت همه اعضای دایمی لازم است. و پس از آنکه غیبت، رای منفی تلقی نشد (نکته‌ای که بعدها در نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۷۱ نیز تایید شد) نماینده شوروی در اوت ۱۹۵۰ به شورا برگشت. از آن زمان تصمیم‌گیری شورای امنیت در ارتباط با موضوع کره با چالش روبه‌رو شد (مصفا، ۱۳۹۱: ۲۰). چالش از آن جهت بود که مدتی پس از شروع اقدامات نظامی سازمان ملل متحد در کره نماینده شوروی مکرراً جلوی اخذ تصمیم در شورا را با بکار بردن وتو می‌گرفت. در نتیجه، شورای امنیت (به علت استفاده شوروی از وتو) قادر به، در اختیار داشتن و اداره نیروهای ائتلاف تشکیل شده در زمان غیبت شوروی نبود.

بند دوم: تصویب قطعنامه اتحاد برای صلح (قطعنامه شماره ۳۷۷)

برای خروج از بن‌بست به‌جود آمده، فکر انتقال اختیاراتی که شورای امنیت قادر به اجرایشان نبود به مجمع عمومی مطرح شد (مارک سورل، ۱۳۷۷، ۱۲۹) دولت آمریکا برای حل مشکل وتوی شوروی، طرح خاصی را در ۲۰ سپتامبر ۱۹۵۰ به مجمع عمومی تقدیم نمود (Billington, 2003).

۱. در واقع، اتحاد جماهیر شوروی در زمان جنگ کره، برای اعتراض به عدم شناسایی دولت پکن (چین کمونیست) توسط سازمان ملل متحد از حضور در شورای امنیت خودداری می‌کرد (در آن موقع کرسی عضو دایمی توسط نماینده چین ملی اشغال شده بود) که این «همان سیاست صندلی خالی» بود که شورای امنیت توانست، قطعنامه‌هایی، در چارچوب فصل هفتم، در خصوص «نقض صلح» تصویب کند و به نیروی مسلحی تحت فرماندهی واحد آمریکا برای مبارزه با کره شمالی متجاوز اجازه عمل دهد (مارک سورل، ۱۳۷۷، ۱۲۸).

هدف اصلی از این طرح پیشنهادی جایگزینی مجمع عمومی به جای شورای امنیت بود. در آن زمان اتحاد جماهیر شوروی و سایر کشورهای سوسیالیستی، در مجمع عمومی در اقلیت بودند؛ اما در شورای امنیت، شوروی قادر بود با استفاده از حق وتو، جلوی اخذ تصمیماتی را که به نفع خود نمی‌دانست بگیرد؛ در حالی که در مجمع عمومی چنین امکانی برای آن وجود نداشت. برعکس آمریکا به مجمع بیشتر علاقه‌مند بود، زیرا از پشتیبانی اکثریت اعضای سازمان برخوردار بود. لذا با توجه به وضعی که شورای امنیت به علت استفاده مکرر وتو از جانب شوروی پیدا نموده بود و همچنین با توجه به جنگ سردی که در روابط آمریکا و شوروی وجود داشت، دولت آمریکا سعی نمود از طریق این طرح جلوی اثرات نامطلوب وتوی شوروی را بگیرد. این طرح با موافقت اولیه ۷ عضو شورای امنیت کانادا، فرانسه، ترکیه، فیلیپین، انگلستان، اروگوئه و ایالات متحده آمریکا، در اکتبر ۱۹۵۰ به‌عنوان راهکاری برای خنثی نمودن وتو مکرر شوروی سابق با اجرای اقدامات شورای امنیت در جریان جنگ کره به مجمع عمومی ارایه گردید.

در نهایت، سیاست آمریکا در افزایش اختیارات مجمع عمومی به ثمر نشست و طرح پیشنهادی دین آچسن،^۱ وزیر خارجه وقت آمریکا^۲ در تاریخ ۳ نوامبر ۱۹۵۰ طی قطعنامه ۳۷۷ تحت عنوان «قطعنامه اتحاد برای صلح»^۳ به تصویب مجمع عمومی رسید.^۴ به موجب قطعنامه مزبور هرگاه وضعیت خاصی، صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکند و شورای امنیت در اثر وتوی اعضای دایم موفق به انجام وظایف خود در زمینه اقدام به منظور حفظ صلح نباشد، به تقاضای اکثریت اعضای ملل متحد یا با موافقت ۹ عضو شورای امنیت، مجمع عمومی می‌تواند موضوع را مورد رسیدگی قرار داده و اقدامات لازم را به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به اعضای ملل متحد توصیه نماید (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۸۵: ۹۹).

وزیر امور خارجه وقت آمریکا در دفاع از پیشنهاد دولت متبوع خود با استناد به مواد ۱۴، ۱۱، ۱۰ منشور اظهار داشت که: «شورای امنیت دارای مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است؛

1. Dean Acheson.

۲. به دلیل ابتکار آمریکا در ارایه این طرح، این قطعنامه به نام وزیر امور خارجه وقت آمریکا به نام «دین آچسن» نیز معروف است.

3. Uniting for Peace.

۴. قطعنامه آچسن، سرانجام بعد از ۱۴ روز بحث و تبادل نظر در مجمع عمومی با ۵۲ رای موافق، ۵ رای مخالف (چکسلواکی، لهستان، جمهوری سوسیالیستی اوکراین، اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی و جمهوری سوسیالیستی بلاروس) و ۲ رای ممتنع (هند و آرژانتین) در ۳ نوامبر ۱۹۵۰ تصویب شد. (گنجی، ۱۳۵۲، ۱۹۲).

ولی اگر شورای امنیت به علت وتوی یکی از اعضای دایمی نتواند به وظیفه درجه اول خود عمل نماید، نباید این امر سازمان ملل را فلج کند» (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۰۲).

بند سوم: اقدامات مجمع عمومی در جنگ کره بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح

مجمع عمومی بعد از تصویب قطعنامه اتحاد برای صلح، موضوع مداخله دولت جمهوری چین در کره را در دستور خود قرار داد و طی قطعنامه‌ای در تاریخ ۱۴ دسامبر ۱۹۵۱ یک کمیته آتش‌بس مرکب از رئیس مجمع عمومی و نمایندگان دولت‌های هند و کانادا تاسیس نمود تا ترتیبات لازم را درباره آتش‌بس در کره فراهم سازند. گروه مزبور برنامه آتش‌بس را به جمهوری خلق چین تسلیم نمود. مجمع عمومی در تاریخ اول فوریه ۱۹۵۱ طی قطعنامه‌ای^۱ متذکر شد که دولت چین کمونیست پیشنهادهای سازمان ملل را در مورد ختم مخاصمه نپذیرفته و مرتکب عمل تجاوز شده است. مجمع مجدداً از دولت مزبور خواست تا نیروهای خود را از خاک کره خارج سازد. به‌منظور حل مسئله کره از طریق مسالمت‌آمیز مجمع یک کمیته آشتی مرکب از رئیس مجمع عمومی و نمایندگان سوئد و مکزیک تشکیل داد (گنجی، ۱۳۵۲: ۶۱۶). عدم موفقیت اقدامات کمیته آشتی سبب گردید قطعنامه مجمع عمومی^۲ مورخ ۱۸ مه ۱۹۵۱ خواهان تحریم اسلحه و تجهیزات، ادوات جنگی، مواد سوختنی مانند نفت و کالاهای استراتژیک به مناطق تحت کنترل چین و کره شمالی می‌شود (مصفا، ۱۳۹۱: ۲۱).

درنهایت مذاکرات ترک مخاصمه بین فرماندهان نظامی طرفین جنگ در دهم ژوئیه ۱۹۵۱ در کره آغاز شد و بالاخره قرارداد ترک مخاصمه در تاریخ ۲۷ ژوئیه ۱۹۵۳ توسط فرماندهان قوای ملل متحد و ارتش کره شمالی و داوطلبان خلق چین به امضا رسید و بدین ترتیب به جنگ کره خاتمه داده شد.^۳ مجمع عمومی در تاریخ ۲۸ اوت ۱۹۵۳ طی قطعنامه‌ای^۴ هدف ملل متحد در کره

1. UNGARsn1; A/RES/498 (V), 1 February 1951.

2. UNGARsn 3; A/RES/500 (V), (18 May 1951).

۳. طبق قرارداد ترک مخاصمه، یک خط مرزی و منطقه غیرنظامی تعیین گردید. یک کمیسیون نظامی ترک مخاصمه مرکب از نمایندگان دو طرف متخاصم به‌منظور نظارت بر هرگونه اعمال نقض قرارداد ترک مخاصمه و همچنین یک کمیسیون نظارت مرکب از نمایندگان چهار دولت سوئد، سوئیس، چکسلواکی و لهستان به‌منظور نظارت بر عقب‌نشینی نیروهای نظامی و حمل اسلحه و مهمات در نواحی مربوط تشکیل شد. در قرارداد ترک مخاصمه پیش‌بینی شده بود که یک کنفرانس سیاسی مرکب از نمایندگان کشورهای ذی‌نفع ظرف مدت سه ماه تشکیل می‌شود تا در مورد کلیه مسائل مربوط به کره از جمله خروج نیروهای بیگانه از خاک کره مذاکره و اخذ تصمیم نماید (گنجی، ۱۳۵۲، ۶۱۸).

4. UNGARsn 11; A/RES/710 (VII), 28 August 1953.

را مبنی بر وحدت کره و ایجاد یک دولت مستقل و دموکراتیک در آن سرزمین و اعاده صلح در آن منطقه اعلام نمود.

مبحث دوم: بررسی قطعنامه از منظر حقوق بین‌الملل بند اول: شرط اعمال قطعنامه

یکی از موضوعات مهم در خصوص قطعنامه اتحاد برای صلح این است که در چه شرایطی مجمع عمومی می‌تواند جانشین شورای امنیت شود؟ برای استفاده از این قطعنامه در بحران‌های موجود و یا آینده چه پیش‌شرط‌هایی تعیین گردیده است؟ برای پاسخ دادن به این سوالات، قسمتی از قطعنامه مذکور به لحاظ اهمیتی که دارد در زیر درج می‌شود:

«تصمیم می‌گیرد که اگر شورای امنیت به علت عدم توافق مابین اعضا دایمی آن نتواند به مسئولیت اصلی خود برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی برای مقابله با موارد تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز قیام کند، مجمع عمومی فوراً به موضوع رسیدگی نموده و توصیه‌های مناسب را برای اقدامات دسته‌جمعی به اعضای ملل متحد صادر خواهد نمود...» (بند اول قطعنامه) با تامل در بند اول قطعنامه دو شرط اساسی برای اقدام مجمع عمومی به شرح زیر شناسایی می‌گردد:

۱. در صورت وجود تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز، مجمع عمومی می‌تواند با توسل به قطعنامه اتحاد برای صلح اقدامات اجرایی را توصیه نماید. بند اول قطعنامه اتحاد برای صلح درواقع مفاد ماده ۳۹ را که پیش‌شرط اقدام شورای امنیت بر اساس فصل هفتم منشور می‌باشد بیان می‌دارد. بر اساس این ماده شورای امنیت پس از احراز وجود هرگونه «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» یا «عمل تجاوز» می‌تواند توصیه کند و یا به اقدامات بر اساس ماده ۴۱ و ۴۲ متوسل شود؛ به عبارت دیگر مجمع عمومی نیز می‌تواند با تحقق یکی از وضعیت‌های بیان شده در ماده ۳۹ یعنی، تهدید صلح، نقض صلح و تجاوز می‌تواند بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح تصمیماتی را اتخاذ نماید.

۲. شورای امنیت به علت عدم توافق اعضا دایمی نتواند در اجرای مسئولیتی که از لحاظ حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عهده دارد اقدام نماید. درواقع می‌توان استدلال نمود که

وتوی تنها برای اعمال قطعنامه ۳۷۷ کافی نیست؛ بلکه باید این وتو سبب ناکامی در اعمال مسئولیت اصلی شورای امنیت در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی گردد. هرچند در مقدمه قطعنامه به این امر تاکید شده است که اعضای دایم شورای امنیت در راستای ایفای وظیفه اصلی خود در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باید در استفاده از حق وتو افراط ننمایند، در بند اول قطعنامه اشاره‌ای به استفاده از حق وتو نشده است و به‌جای آن عبارت «عدم توافق اعضای دایم» بکار رفته است. اگرچه مفهوم ضمنی عدم توافق اعضای دایم درواقع همان استفاده از وتو می‌باشد؛ ولی آیا ممکن است مصادیق دیگری از عدم توافق غیر از حق وتو وجود داشته باشد؟

اگرچه در بیشتر موارد استفاده شده از قطعنامه، شورای امنیت به علت وتوی مکرر یک یا چند عضو از اعضای دایمی نتوانسته به مسئله حفظ صلح و امنیت بین‌المللی رسیدگی کند، پرونده به مجمع عمومی ارجاع شده است. با این وجود با یک تفسیر موسع می‌توان پذیرفت در مواردی هم که شورای امنیت به هر دلیلی غیر از استفاده از حق وتو، در ایفای وظیفه خود ناکام مانده باشد. مجمع عمومی بتواند وظیفه حفظ صلح را به عهده بگیرد.

نکته قابل توجه دیگر این است که امتناع یک عضو دایمی شورای امنیت از دادن رای، به‌مثابه «وتو» قلمداد نمی‌شود و قطعنامه صادر شده با رای ممتنع یک عضو دایمی دارای همان آثار حقوقی الزام‌آوری است که سایر قطعنامه‌ها دارند (مصطفی‌زاده، ۱۳۸۵).

بند دوم: مشروعیت قطعنامه اتحاد برای صلح

در این مبحث به این سوال پاسخ داده خواهد شد که آیا قطعنامه ۳۷۷ منطبق با منشور ملل متحد می‌باشد یا نه؟ قصد ما در این مقاله بررسی عمیق علمی در خصوص اعتبار حقوقی قطعنامه اتحاد برای صلح نمی‌باشد. با این وجود، مقررات منشور، رویه عملی سازمان ملل، رویه قضایی و دکترین حقوقی در خصوص مشروعیت قطعنامه اتحاد برای صلح به‌اختصار موردبررسی قرار می‌گیرد. این قطعنامه در ظاهر برخلاف منشور بود؛ اما ضرورت عینی این موضوع باعث شد که این قطعنامه زمینه اجرایی پیدا کند، بعدها دیوان بین‌المللی دادگستری نیز ضمن رای مشورتی خود، مشروعیت و عدم منافات آن را با منشور تایید کرد.

الف: مقررات منشور ملل متحد

بند اول ماده ۲۴ منشور درخصوص وظایف و اختیارات شورای امنیت اعلام می‌دارد: «به‌منظور تامین اقدام سریع و موثر از طرف ملل متحد اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار می‌نمایند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به‌موجب این مسئولیت بر عهده دارد از طرف آنها اقدام نماید.»

از جانب دیگر بند دوم ماده ۱۱ منشور درخصوص صلاحیت مجمع عمومی بیان می‌دارد: «مجمع عمومی می‌تواند هر مسئله مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را که توسط هر یک از اعضا یا شورای امنیت یا بر طبق بند دوم از ماده ۳۵ توسط کشوری که عضو ملل متحد نیست بدان رجوع شده باشد مورد بحث قرار دهد و جز در مورد مقرر در ماده ۱۲ می‌تواند در مورد چنین مسایلی به کشور یا کشورهای مربوط یا به شورای امنیت یا به هر دو توصیه‌هایی بنماید. هر مسئله‌ای از این قبیل که اقدام در مورد آن ضروری باشد توسط مجمع عمومی قبل یا بعد از بحث به شورای امنیت ارجاع خواهد گردید»

ماده فوق صلاحیت عام و گسترده مجمع عمومی را درخصوص تمامی مسائل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را مورد تایید قرار می‌دهد و تنها محدودیت، بند اول ماده ۱۲ منشور می‌باشد که مقرر می‌دارد: «تا زمانی که شورای امنیت در مورد هر اختلاف یا وضعیت، در حال انجام وظایفی است که در این منشور بدان محول شده است، مجمع عمومی در مورد آن اختلاف یا وضعیت هیچ‌گونه توصیه‌ای نخواهد کرد مگر اینکه شورای امنیت چنین تقاضایی بکند»

درواقع هم مجمع عمومی و هم شورای امنیت درخصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی صلاحیت مشترک دارند؛ با این توصیف که در صورت تعارض، صلاحیت شورای امنیت اولیه و مقدم بر صلاحیت مجمع می‌باشد. کارسول با استناد به بند ۲ ماده ۲ منشور درخصوص حسن‌نیت اعضای ملل متحد و همچنین با یادآوری ماده (۲) ۲۴ که مقرر می‌دارد شورا موظف است بر اساس اصول و اهداف منشور فعالیت نماید؛ اذعان می‌دارد استفاده از حق وتو به‌گونه‌ای نباید باشد که در اعمال وظیفه حفظ صلح سازمان ملل ناقض حسن‌نیت باشد. وی معتقد است استفاده بد از وتو سوءاستفاده از حق موجود در ماده (۳) ۲۷ منشور خواهد بود و بنابراین زمینه برای اقدام مجمع فراهم می‌گردد (Carswell, 2014: 470-471).

هرچند در ظاهر و با تفسیر ذهنی، قطعنامه اتحاد برای صلح مغایر با بند اول ماده ۱۱ می‌باشد؛ اما با رویکرد تفسیر عینی و با عنایت به هدف اصلی سازمان ملل در تامین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌توان مشروعیت قطعنامه را مورد تایید قرار داد. درواقع در این نوع تفسیر، چنین استدلال می‌گردد که با وتوی یک عضو دایم شورا نباید این هدف اصلی سازمان ملل با شکست مواجه شود. در مقدمه قطعنامه ۳۷۷ این رویکرد به‌وضوح بیان گردیده است:

«با اعتقاد به این امر که در صورت ناتوانی شورای امنیت از ایفای وظایف خود به نمایندگی از کلیه اعضا سازمان ملل متحد، مخصوصاً در مورد دو مسئولیت فوق، نه اعضا و نه سازمان نمی‌توانند از مسئولیتی که طبق منشور ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عهده آنها گذاشته شده شانه خالی کنند؛ مخصوصاً با توجه به این موضوع که این نقیصه، مجمع عمومی سازمان ملل متحد را از حقوق و مسئولیت خود که طبق منشور ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارد مبری نمی‌کند و با علم به اینکه انجام این مسئولیت توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد ایجاب می‌کند که وسایل لازم برای مراقبت و مواظبت اوضاع و تعیین متجاوز در اختیار گذاشته می‌شود تا مجمع عمومی بتواند در موقع مقتضی توصیه‌های لازم را به‌منظور اجرای یک عمل دسته‌جمعی موثر فوری انجام بدهد.»

مطالعه رویه سازمان ملل نیز حایز اهمیت می‌باشد و می‌توان ادعا نمود که درواقع نوعی عرف در خصوص استفاده از قطعنامه اتحاد برای صلح شکل گرفته است. علاوه بر استفاده و استناد به قطعنامه در قضیه کره، مجمع عمومی یازده بار دیگر در قضای متعدد بین‌المللی به این قطعنامه استناد نموده است. این رویه مکرر در سازمان ملل می‌تواند قرینه‌ای بر عرفی شدن قطعنامه تلقی گردد.

ب: رویه قضایی

مشروعیت قطعنامه آپسن یعنی اعتبار آن در پرتو منشور، توسط دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی سال ۱۹۶۲ تحت عنوان «برخی از هزینه‌های سازمان ملل متحد» بررسی شده است. دیوان اعتقاد داشت که شورای امنیت مسئولیت اصلی حفظ صلح و نه انحصار آن را دارد. این اظهارنظر به‌طور ضمنی، اعتبار بخشیدن به تخلفی است که قطعنامه ۳۷۷ به‌وجود آورده است. علاوه بر رای مشورتی فوق، دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه ساخت دیوار حائل در

سرزمین‌های اشغالی فلسطین نیز به‌طور ضمنی قطعنامه اتحاد برای صلح را مورد تایید قرار می‌دهد. در قضیه دیوار حائل اسرائیل مدعی بود که مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر عهده شورای امنیت می‌باشد و بر طبق ماده ۱۲ منشور تا زمانی که شورای امنیت مسئله‌ای را در دستور کار دارد، مجمع عمومی نایستی در این خصوص مداخله کند. به‌زعم اسرائیل، اقدام مجمع عمومی در درخواست نظر مشورتی خارج از صلاحیت خود بوده و فاقد اعتبار و مشروعیت می‌باشد؛ اما دیوان اولا مدعی شد که درخواست نظر مشورتی به معنای ارایه توصیه برای حل‌وفصل اختلافات بین‌المللی مندرج در ماده ۱۲ منشور نیست و لذا مجمع عمومی خارج از صلاحیت خود اقدام ننموده است. ثانیاً دیوان مدعی است که در طول سالهای ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۳ هیچ‌گونه پیشرفتی در حل مسئله فلسطین در شورای امنیت صورت نگرفته است و لذا زمینه اجرای قطعنامه اتحاد برای صلح صورت گرفته است.

ج: دکترین حقوقی

درخصوص اعتبار حقوق قطعنامه اتحاد برای صلح، اجماعی بین حقوقدانان وجود ندارد. مارک سورل تصویب قطعنامه ۳۷۷ را مخالف ماده ۱۲ منشور دانسته و با استناد به بند ۲ ماده ۱۱ اعلام می‌دارد که فقط شورای امنیت می‌تواند مبادرت به «اقدام» در قلمرو صلح کند و تاکید می‌نماید که چنین امکانی را برای مجمع عمومی نشناخته است. وی این ادعا که اگر شورای امنیت قادر به انجام مسئولیت اصلی خود (یعنی حفظ صلح) نشود، منشور به‌طور ضمنی چنین اختیاری را برای مجمع عمومی شناخته را نادرست و آن را در تضاد با تعادل موجود در منشور می‌داند:

«قطعنامه ۳۷۷ در تضاد با تعادل تشکیلاتی میان مجمع عمومی و شورای امنیت است که هر دو رکن، در منشور برابر می‌باشند. سیستم آپسن (همان قطعنامه ۳۷۷) در تضاد با تعادل واقعی است که تدوین‌کنندگان منشور قصد داشتند در میان اختیارات ابرقدرتها و سایر دولتها ایجاد کنند. اگر بپذیریم که مجمع عمومی بتواند جانشین شورای امنیت شود این بدان معناست که مجمع عمومی می‌تواند تدابیری را با وجود مخالفت یک یا چند عضو دائمی شورای امنیت اتخاذ نماید که این کار واقع‌گرایانه نیست؛ بنابراین سیستم آپسن، در تضاد با روح منشور است (مارک سورل، ۱۳۷۷: ۱۳۰).

در مقابل دیدگاه مخالفان، نظر دیگری وجود دارد که با تفسیر منشور و با تاکید بر اهداف اصلی سازمان ملل، همانگونه که خود قطعنامه اتحاد برای صلح استدلال می‌نماید، مشروعیت این قطعنامه را مورد تایید قرار می‌دهند.

مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که بر عهده شورای امنیت است مانعی برای انجام مسئولیت‌های ثانویه و اقدام در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و اتخاذ تصمیم علیه دولت متجاوز نمی‌نماید. وجود این اختیارات برای مجمع عمومی از اهداف سازمان ملل نشأت می‌گیرد. طبق حقوق بین‌الملل می‌توان برای مجمع عمومی اختیارات و صلاحیتی را در نظر گرفت که اگرچه به‌طور صریح در منشور مقرر نشده است، لذا به‌واسطه ضرورتی به‌عنوان عنصری اساسی و ابزاری برای اجرای وظایفش به آن اعطا گردیده است (صلح‌چی، ۱۳۸۵: ۴۷).

گروه دیگری از صاحب‌نظران حقوقی، قطعنامه را مورد تایید قرار می‌دهند؛ اما دامنه و ماهیت اقدامات مجمع عمومی را مقید و مشروط می‌دانند. به‌طور مثال، افتخار جهرمی ماهیت قطعنامه اتحاد برای صلح را اعلامی می‌داند و جنبه تاسیسی آن را رد می‌نماید:

«مجمع عمومی که برای استقرار صلح و امنیت بین‌المللی حق استفاده از زور را ندارد چگونه می‌تواند با تصویب قطعنامه‌ای صلاحیتی را به دولت‌ها تفویض کند که خود فاقد آن است. فلسفه صدور قطعنامه «اتحاد برای صلح» آن بوده است که مجمع عمومی با استفاده از صلاحیت خود در صدور توصیه‌نامه، بتواند در مواردی که شورای امنیت به علت وتوی یکی از اعضا، قادر به تصمیم‌گیری نباشد، دولت‌های عضو ملل متحد را به استفاده از حقی که ماده ۵۱ منشور برای آنها قایل شده است، نماید و از آنها بخواهد که با استفاده از تمام امکانات خود به کمک دولت قربانی تجاوز بشتابند. از این‌رو هرگز این اعتقاد درست نیست که این قطعنامه بر اصل مندرج در بند ۷ ماده ۲ استثنایی وارد کرده است» (افتخار جهرمی، ۱۳۷۴: ۸۴).

نظر دیگری وجود دارد که بر طبق مواد ۱۳ و ۱۴ منشور، تصمیمات مجمع عمومی را تنها در حد یک توصیه تلقی می‌کند و نتیجه می‌گیرد که با فرض غیر الزام‌آور بودن تصمیمات مجمع عمومی، ارزیابی حقوقی تصمیمات مجمع عمومی با چالش مواجه نیست:

«از آنجا که مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در منشور جزء صلاحیت‌های مشترک شورای امنیت و مجمع عمومی می‌باشد، در درجه اول مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر

عاهده شورای امنیت است؛ ولی این صلاحیت انحصاری نیست و مجمع عمومی می‌تواند در صورت احراز ناکارآمدی اقدامات شورای امنیت متوسل به صدور قطعنامه الزام‌آوری در خصوص توسل به زور شود. این عمل برای اولین بار در قالب قطعنامه ۳۷۷ در تاریخ نوامبر ۱۹۵۰ و در چارچوب جنگ کره صورت گرفت. از آن تاریخ به بعد چندین بار بالاخص در اوایل دوران قطعنامه اتحاد برای صلح از سوی مجمع عمومی صادر شد؛ ولی بعد از پایان جنگ سرد به دلیل پویایی شورای امنیت بحث قطعنامه اتحاد برای صلح به دست فراموشی سپرده شد. و به‌زعم برخی‌ها به یک قاعده متروک حقوق بین‌الملل تبدیل شد» (یاسر ضیایی: ۱۳۸۸).

علاوه بر بررسی مشروعیت قطعنامه اتحاد برای صلح از نگاه حقوقی، ارزیابی مشروعیت آن از منظر سیاسی و اجتماعی نیز مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است:

«قطعنامه اتحاد برای صلح در عین حال که نشانه ضعف و ناتوانی شورای امنیت در مقابل وضعیت‌های خطرناک می‌باشد راه‌حلی نیز برای گریز از موارد سوءاستفاده از حق وتو است که در غیر این صورت تمام دستگاه سازمان ملل در حال رکود و تردید و عدم اتخاذ تصمیم باقی می‌ماند در صورتی که با تصویب این قطعنامه اگر شورای امنیت که یکی از ارکان‌های اصلی سازمان ملل متحد می‌باشد نتواند به انجام وظیفه خود به علت استفاده از حق وتو یک از اعضای دایمی قیام کند لااقل دستگاه دیگر سازمان که مجمع عمومی است خواهد توانست که به موضوع رسیدگی و تصمیمات لازم را اتخاذ نماید. در حقیقت قطعنامه اتحاد برای صلح مانند دریچه اطمینان عمل می‌کند و هرگاه خشم و نفرت مردم جهان به علت سوءاستفاده از حق وتو در شورای امنیت غلیان کند و شورا نتواند تصمیمی بگیرد، این دریچه اطمینان روزه امید برای مقابله با وضعیت خطرناک که صلح و آرامش بین‌المللی را تهدید می‌کند باز می‌نماید و از حس یاس و ناامیدی ملل جهان نسبت به دستگاه سازمان ملل متحد به میزان قابل ملاحظه‌ای می‌کاهد. طبق سوابق موجود این دریچه اطمینان در موارد و قضایای مختلفی نقش عمده‌ای را در برقراری صلح و آرامش بین‌المللی ایفا نموده است» (انصاری، ۱۳۳۷: ۲۲۲-۲۲۱).

در پایان این مبحث می‌توان نتیجه گرفت که با توجه به رویه و عملکرد چندین دهه سازمان ملل در استناد به این قطعنامه و آرای مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری و دکترین حقوقی غالب، چالش مهمی در خصوص مشروعیت قطعنامه اتحاد برای صلح وجود ندارد.

بند سوم: ماهیت قطعنامه

با فرض اعتبار حقوقی قطعنامه اتحاد برای صلح، این سوال طرح می‌گردد که آیا تصمیمات مجمع عمومی بر اساس این قطعنامه، ماهیت الزامی دارد یا صرفاً توصیه‌ای است؟ در مواد ۱۰ الی ۱۴ منشور درخصوص وظایف و اختیارات مجمع عمومی از لفظ توصیه استفاده شده است. به‌طور مثال ماده ۱۰ منشور مقرر می‌دارد که: «مجمع عمومی می‌تواند هر مسئله یا امری را که در حدود این منشور یا مربوط به اختیارات و وظایف هر یک از رکن‌های مقرر در این منشور باشد موردبحث قرار دهد و جز در مورد مذکور در ماده ۱۲ ممکن است به اعضا سازمان ملل متحد یا به شورای امنیت یا به هر دو درباره هر یک از این مسایل و امور توصیه‌هایی بنماید». در مواد ۱۲، ۱۳ و ۱۴ نیز همین ادبیات و اصطلاح توصیه بکار رفته است. رویه سازمان ملل و عکس‌العمل کشورها نیز نشان می‌دهد که قطعنامه‌های مجمع عمومی جنبه توصیه‌ای داشته و فاقد ماهیت الزامی است. ادعا می‌گردد که بر طبق مواد ۱۳ و ۱۴ منشور تصمیمات مجمع عمومی تنها در حد یک توصیه می‌باشند و این تصمیمات هرگز نمی‌توانند دولت‌ها را مجبور به پذیرش تعهدی کنند و در قبال تخطی از آنها هیچ‌گونه نقض تعهدی صورت نگرفته است (یاسر ضیایی، ۱۳۸۸).

باید بررسی نمود که آیا تصمیمات مجمع بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح نیز دارای ماهیت توصیه‌ای است یا می‌تواند الزامی باشد. از نگاه حقوقدانان این امر موردبحث قرار گرفته است. گنجی معتقد است که تصمیمات مجمع بر اساس قطعنامه ۳۷۷ شکل توصیه را خواهد داشت (گنجی، ۱۳۵۲، ۹۹). اکثر حقوقدانان عقیده دارند که قطعنامه مجمع عمومی الزامی نیست؛ ولی می‌تواند اثرات حقوقی مهمی داشته باشد (show, 1989:598).

با وجود دیدگاه غالب، عده‌ای معتقدند که مجمع عمومی می‌تواند تصمیمات الزامی نیز اتخاذ نماید. صلح‌چی با اشاره به استدلال افرادی که با استناد به واژه توصیه مندرج در ماده ۱۰ منشور ملل متحد، تصمیمات مجمع را فاقد قدرت الزامی است می‌دانند، بیان می‌دارد: «با توجه به مفاد مواد ۱۰، ۱۱، ۱۲ می‌توان گفت که با توجه به الفاظ بکار گرفته شده در تصمیمات مجمع عمومی ممکن است از آن الزامی بودن استنباط شود» (صلح‌چی، ۱۳۸۵: ۴۰).

اصولاً قطعنامه‌های مجمع توصیه‌ای قلمداد گردیده‌اند و عده‌ای معتقدند که این قاعده حتی درخصوص تصمیمات مجمع تحت قطعنامه اتحاد برای صلح نیز قابل اعمال است؛ اما اگر با دید

غایت‌گرایی به موضوع بپردازیم و منطقی که قطعنامه برای مشروعیت تصمیمات مجمع بیان می‌دارد را ملاحظه نماییم، می‌توان استدلال نمود که هدف اصلی و غایی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است؛ به عبارت دیگر اگر با این فرض که هدف فوق با الزامی دانستن تصمیمات مجمع حاصل می‌شود، باید ماهیت الزامی به آن داد. این تفسیر موسع در رویه شورای امنیت درخصوص گسترش صلاحیت‌های ضمنی دیده شده است. بسیاری از تصمیمات شورای امنیت خصوصا در دوران پس از جنگ سرد را نمی‌توان به صراحت به منشور مستند نمود. استدلال می‌گردد که چون وظیفه اصلی و هدف اصلی سازمان ملل حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، پس شورای امنیت از صلاحیت‌های ضمنی در این خصوص برخوردار است. درواقع می‌توان مشابه همین استدلال را درخصوص ماهیت تصمیمات مجمع عمومی بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح ارایه نمود.

مبحث سوم: بحران سوریه

بند اول: تاثیر مناقشات سوریه بر خاورمیانه

خاورمیانه به عنوان منطقه‌ای مهم و استراتژیک از دیرباز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده به همین دلیل مورد توجه قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی قرار گرفته است. وجود منابع طبیعی حیاتی همچون نفت و گاز و همچنین ژئوپلیتیک با اهمیت همواره این منطقه را محل مناقشه و درگیری قرار داده است. به همین دلیل در طی تاریخ این منطقه با جنگ‌ها و ناآرامی‌هایی مواجه بوده که با منافع کشورهای مختلف جهان گره خورده است. با آغاز بحران سوریه در منطقه خاورمیانه فصل جدیدی در صورتبندی قدرت در این منطقه به وجود آمد تا تحولات منطقه سیری متفاوت از گذشته را دنبال نماید. تحلیل این بحران از آن جهت با اهمیت است که آینده تک‌تک کشورهای حاضر در منطقه خاورمیانه و حتی صورتبندی قدرت جهانی در آینده به آن بستگی دارد زیرا قدرت‌های جهانی هر کدام موضعی متفاوت نسبت به این بحران اتخاذ کرده‌اند.

بحران سوریه به عنوان یکی از بزرگترین بحران‌های منطقه خاورمیانه در قرن بیست و یکم به حساب می‌آید که گستره آن منطقه وسیعی را در بر گرفته است. این بحران باعث شده است تا اکثر کشورهای دنیا با این معضل دست‌وپنجه نرم کنند. در وجه اول تصادم و درگیری منافع قدرت‌های

جهانی در سوریه باعث شده است تا این چالش به درازا بکشد و آینده‌ای روشن را برای آن متصور نباشیم. درگیری‌های دو جبهه اساسی یعنی روسیه، چین و محور مقاومت اسلامی با محور غرب، کشورهای عرب حوزه خلیج فارس و ترکیه باعث شده است تا این بحران ابعاد بین‌المللی و جهانی به خود بگیرد، به همین دلیل می‌توان ادعان داشت که تحولات سوریه از این جهت با اهمیت است که آینده آن ترسیم کننده صورتبندی قدرت حداقل در خاورمیانه است. پر واضح است که در بحران سوریه دو ائتلاف بزرگ جهانی درگیر هستند که هر کدام تلاش می‌کنند تا با چیره شدن بر جبهه دیگر منافع خود را کسب کرده و حوزه نفوذ خود را گسترش دهند به همین دلیل چالش مفهوم قدرت در این بحران از پیچیدگی خاصی برخوردار است.

بند دوم: عملکرد شورای امنیت و مجمع عمومی در قبال جنگ سوریه

در مورد عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد که مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد، باید بیان داشت که از ابتدای اعتراض‌ها تاکنون چندین بار پرونده سوریه برای صدور قطعنامه به شورای امنیت ارایه شده که هر بار با مخالفت یا وتوی اعضای شورا عملاً کار خاصی صورت نگرفته است. مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در ۱۷ فوریه ۲۰۱۲، با تصویب قطعنامه‌ای از دولت بشار اسد می‌خواهد که ظرف ۱۵ روز طرح اتحادیه عرب را اجرایی کند. اتحادیه عرب خواستار کناره‌گیری بشار اسد از ریاست جمهوری و انتقال قدرت به معاونش بود. ۱۳۷ کشور به این قطعنامه رای مثبت دادند و خواستار پایان خشونت‌ها در سوریه شده‌اند. کشورهای زیادی از جمله ایران، روسیه، چین، کوبا، ونزوئلا و کره شمالی به این قطعنامه رای منفی دادند؛ اما نتیجه این که رویکرد و نحوه برخورد سازمان‌های بین‌المللی به خصوص شورای امنیت سازمان ملل متحد با هر کدام از این انقلاب‌های اخیر متفاوت بوده است. رویکرد فعال در قبال تحولات لیبی، رویکرد حفظ وضعیت موجود و اقدامات تعارض گونه در مورد تحولات یمن، انفعال در برخورد با تحولات بحرین و برخوردهای سیاسی و دوگانه شورای امنیت و قدرت‌های بزرگ در قبال تحولات سوریه، در مورد مسئله سوریه نیز مشاهده می‌شود که کار از مسیر حقوقی و عاقلانه خود خارج شده و تماماً رنگ و بوی سیاسی به خود گرفته است. قدرت‌های بزرگ، صحنه سوریه را برای نشان دادن قدرت و برتری جویی خود انتخاب کرده‌اند و نیز برای کنار زدن مخالفین داخلی و خارجی خود، بر

آتش اختلافات دمیده و به کشتار بی‌رحمانه مردم بی‌گناه سوریه دامن می‌زنند.

حال سوال اصلی این است که آیا این قطعنامه هنوز هم قابلیت استناد دارد؟ با توجه به این که شورای امنیت به واسطه وتوی قدرت‌های اصلی دنیا دچار بن‌بست شده است، آیا مجمع عمومی می‌تواند به استناد به این قطعنامه وارد عمل شود و اقداماتی در این راستا انجام دهد؟ در این باره دو دیدگاه متفاوت وجود دارد.

دیدگاه نخست بر آن است که: چون منابع اصلی حقوق بین‌الملل اعم از معاهده، عرف، اصول کلی حقوقی است و در هیچ یک از منابع پیش گفته سخنی از منسوخ شدن قطعنامه نیامده است؛ استفاده از این قطعنامه تنها هنگامی عملی خواهد بود که هفت کشور عضو شورای امنیت و یا اکثر کشورهای مجمع، خواستار تشکیل جلسه اضطراری در آن موضوع خاص شوند؛ باید توجه داشت که در طی سالیان اخیر که به این قطعنامه استناد نشده به دلیل این است که موردی پیش نیامده است که بدان عمل شود و این به معنای متروک شدن نیست. این قطعنامه در شرایط کنونی و با توجه به ترکیب مجمع عمومی سازمان ملل در راستای حمایت از کشورهای جهان سوم و کاهش قدرت اعضای دایم شورای امنیت است و می‌بایست آن را پاس داشت

در نتیجه قطعنامه اتحاد برای صلح، هیچ‌گاه رسماً لغو نشده است و هنوز هم برخی از اساتید حقوق بین‌الملل معتقدند که این قطعنامه، قطعنامه‌ای در سایه است و قابلیت استناد و اجرا دارد؛ اما دیدگاه دیگر می‌گوید که در واقع قضیه این‌گونه نیست، چراکه این قطعنامه تا قبل از پیشنهاد خاویر دو کوئیار و تشکیل کمیته پیگیری موثر بود؛ ولی بعد از آن قدرت شورای امنیت اعاده و احیا شد و دیگر قطعنامه اتحاد برای صلح قابلیت استناد ندارد.

بدین خاطر راجع به استفاده از قطعنامه اتحاد برای صلح در باب موضوع سوریه نیز نظرات متفاوتی در بین حقوقدانان وجود دارد:

گروهی معتقدند بحران سوریه هیچ‌گاه به سمت تصویب قطعنامه اتحاد برای صلح نخواهد رفت؛ چون چین و روسیه در این مسئله موضع دارند و این دو کشور اکنون عضو فعال شورای امنیت هستند و از ظرفیت قانونی که منشور سازمان ملل برای آنها در نظر گرفته است استفاده می‌کنند. هرگاه موضوعی بتواند در شورای امنیت مطرح شود، دیگر در مجمع عمومی قابل طرح نخواهد بود. «اتحاد برای صلح» زمانی مقدور است که به هر دلیلی یکی از اعضای دایم شورای امنیت قادر به

حضور در جلسه نباشد و نخواهد حضور پیدا کند و بدین ترتیب شورا قادر به تصمیم‌گیری در آن موضوع نباشد؛ بنابراین در این حالت شورای امنیت به‌نوعی تعطیل است و یا در مرخصی به سر می‌برد و قادر به انجام وظایف طبیعی خود نیست. در این شرایط مانعی برای ورود مجمع عمومی وجود ندارد؛ زیرا شورای امنیت در مسایلی که مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی می‌شود مانعی بر سر ورود مجمع عمومی محسوب می‌شود.

تصویب قطعنامه «اتحاد برای صلح» از سوی مجمع عمومی در قضیه جنگ کره به دلیل وجود موانعی بود که شورای امنیت اصلاً نمی‌توانست تشکیل جلسه دهد. چون پنج عضو دائم شورای امنیت باید در جلسه حضور داشته باشند یا اینکه عمداً در رای‌گیری شرکت نکنند و یا به‌نوعی رای مخالف ندهند.

ولی در حال حاضر شورای امنیت می‌تواند تشکیل جلسه دهد. شورای امنیت اکنون قادر به فعالیت است و وتوهایی که از سوی روسیه و چین انجام می‌شود نیز بخشی از مکانیسم تصمیم‌گیری موجود می‌باشد.

استدلال این گروه بدین نحو است که معتقدند اگر بنا باشد هر دفعه که قطعنامه‌ای وتو شد بروند مجمع عمومی تا «اتحاد برای صلح» تصویب کنند که دیگر اعتبار شورای امنیت و شان وجود وتو از بین می‌رود.

لذا نمی‌توان این موضوع را به هر شرایطی گسترش داد. شرایطی بسیار استثنایی لازم است که در طول تاریخ فعالیت سازمان ملل چند بار این اتفاق افتاده است. درحالی که در کارنامه شورای امنیت بیش از ۲۰۰، ۳۰۰ وتو وجود دارد.

لذا بحران سوریه هیچگاه به سمت تصویب قطعنامه اتحاد برای صلح نخواهد رفت چون اعضای دائم هرکدام در این مسئله موضع دارند و این کشورها اکنون عضو فعال شورای امنیت هستند و از ظرفیت قانونی که منشور سازمان ملل برای آنها در نظر گرفته است استفاده می‌کنند. پس نمی‌توان این ظرفیت را بی‌اعتبار کرد؛ چون بخشی از مکانیسمی است که تعریف شده است و هر یک از پنج عضو دائم شورای امنیت که اقدام به وتو کنند دیگر قطعنامه‌ای در کار نخواهد بود.

اما برخی دیگر از حقوق‌دانان امکان استفاده از این قطعنامه را غیرممکن نمی‌دانند چون امکان مطرح کردن مسئله سوریه در مجمع عمومی وجود دارد. اگر این موضوع در مجمع عمومی

سازمان ملل مطرح شود بستگی دارد که به چه نحوی این موضوع مورد رسیدگی قرار گیرد و تصویب شود. اگر رسیدگی بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح صورت گیرد یک سری اقدامات جمعی نظامی صورت خواهد گرفت. اما اگر صرفاً بخواهد از نظر روانی اقدامی علیه دولت سوریه انجام دهند به این ترتیب خواهد بود که اکثریت جامعه بین‌المللی رفتار دولت سوریه را محکوم می‌کند تا نشان بدهند که جامعه بین‌المللی مخالف وضع موجود در سوریه هستند و یا در مورد تغییر حکومت بشار اسد نظر واحدی دارند. هنوز روشن نیست که کدام یک از این دو روش مورد نظر اکثریت کشورها است. بستگی دارد که این رسیدگی بر اساس کدام مبنا مطرح شود. اگر بر مبنای اول باشد به معنای این است که راهی برای اقدام نظامی دسته‌جمعی علیه سوریه ایجاد شده است.

به هر حال اگر این اتفاق رخ دهد و به واسطه چنین قطعنامه‌ای اقدام نظامی از سوی کشورهای غربی و عربی علیه سوریه صورت گیرد ممکن است که روسیه واکنش جدی نظامی نشان دهد وقتی اکثریت اعضای مجمع عمومی چنین قطعنامه‌ای را تصویب کنند به این معناست که اکثریت جامعه بین‌المللی بر این نظر است و بعید به نظر می‌رسد که روسیه بتواند با اکثریت جامعه بین‌المللی درگیر شود. البته روسیه می‌تواند واکنش‌های خاصی نشان بدهد ولی نه به شکل نظامی. این که واکنش چین و روسیه چه خواهد بود بستگی به میزان وحدت جامعه بین‌المللی دارد. اگر این قطعنامه با رای بیش از ۱۵۰ کشور از ۱۹۴ کشور عضو سازمان ملل تصویب شود قطعاً تأثیرگذاری آن بسیار بیشتر خواهد بود و می‌توانند بر اساس آن دست به اقدام بزنند و چین و روسیه نیز نمی‌توانند واکنش جدی نشان دهند.

با توجه به این که کشورهای عضو ناتو، اتحادیه اروپا، بخشی از کشورهای آمریکای لاتین و کشورهایی مثل استرالیا، نیوزلند و ژاپن که عموماً همراه آمریکا هستند با چنین قطعنامه‌ای همراهی می‌کنند این مسئله بعید به نظر نمی‌رسد. با توجه به سابقه غربی‌ها در چنین اقداماتی آنها می‌دانند که چه متنی را تنظیم کنند که مورد موافقت اکثریت کشورها قرار گیرد و بعداً بتواند دستاویز برای اقدام نظامی دسته‌جمعی قرار گیرد. از سوی دیگر نباید واکنش نهادهای حقوق بشری را نادیده گرفت. بالا رفتن میزان کشته‌ها و آوارگان قطعاً فضای عمومی جهان را برای چنین قطعنامه‌ای بیش از پیش آماده می‌کند.

نتیجه‌گیری

قطعنامه اتحاد برای صلح در جنگ کره شمالی علیه کره جنوبی، به سبب مقابله با وتوهای شوروی سابق در سال ۱۹۵۰ به تصویب مجمع عمومی رسید تا براساس آن مجمع عمومی بتواند به جای شورای امنیت توصیه‌های لازم را برای مقابله با تهدید صلح، نقض صلح و تجاوز را اتخاذ نماید. هرچند قطعنامه چندین دهه قبل تصویب شده است؛ اما همچنان دارای توان بالقوه‌ای است که در بحرانهای موجود و آینده می‌تواند به فعل تبدیل شود. در این مقاله ابعاد حقوقی در ارتباط با قطعنامه اتحاد برای صلح موردبررسی قرار گرفت. با توجه به استناد مکرر به قطعنامه اتحاد برای صلح در مجمع عمومی و تایید ضمنی آن در آرای مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری چالش کمتری درخصوص مشروعیت حقوقی آن دارد. مهمترین مباحث بحث برانگیز را می‌توان دامنه صلاحیت‌های مجمع عمومی و ماهیت تصمیمات آن نام برد. منطق موجود در قطعنامه اتحاد برای صلح ایجاب می‌نماید که مجمع هم صلاحیت‌های مصرح شورای امنیت و صلاحیت‌های ضمنی پذیرفته شده شورا درخصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را دارا باشد؛ به عبارت دیگر صلاحیت‌هایی را که شورای امنیت با وجود عدم تصریح منشور، از جمله تاسیس محاکم بین‌المللی، اعمال نموده است، مجمع عمومی نیز می‌تواند اعمال نماید. همچنین توصیه‌ای بودن تصمیمات مجمع در حالت عادی و تصمیمات مجمع بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح، در صورت ضرورت و در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، می‌تواند ماهیت الزامی داشته باشد.

مجمع عمومی یازده بار با استناد به این قطعنامه در بحران‌های مختلف بین‌المللی تصمیمات لازم را اتخاذ نموده است. اکثر مواردی که مجمع به قطعنامه استناد نموده است برای مقابله با وتوهای بلوک شرق بوده است. پس از فروپاشی شوروی سابق و در نتیجه پایان جنگ سرد، روسیه در بیشتر موارد با دیگر اعضای دایم هماهنگ بوده و زمینه کمتری برای استناد به قطعنامه اتحاد برای صلح وجود داشته است. علت دیگر آن است که با افزایش اعضای سازمان ملل خصوصا از کشورهای جهان سوم و عدم تعهد، کشورهای بلوک غرب تمایل کمتری دارند تا مجمع عمومی با استناد به قطعنامه صلاحیت خود را در بحران‌های بین‌المللی افزایش دهد.

درحالی‌که از قطعنامه اتحاد برای صلح در دهه‌های اخیر استفاده‌ای نشده است؛ این قطعنامه اعتبار حقوقی لازم را همچنان دارا می‌باشد و در صورت تمایل اکثریت کشورهای عضو سازمان،

مجمع عمومی می‌تواند نقش خود را بر اساس این قطعنامه مثل گذشته ایفا نماید. این نکته جالب است که در قضیه کره تنها کمتر از چهار ماه از مخالفت شوروی با قطعنامه‌های شورای امنیت، قطعنامه ۳۷۷ به تصویب می‌رسد. در مقابل در قضیه فلسطین بیش از چندین دهه است که بسیاری از تصمیمات شورای امنیت با وتوهای آمریکا با شکست مواجه شده است و همچنین در قضیه سوریه، با وتوهای مکرر از سوی قدرت‌های شرق و غرب هنوز بستر سیاسی مناسبی برای استفاده از قطعنامه اتحاد برای صلح فراهم نشده است هرچند که از منظر حقوقی منعی برای استفاده از این مکانیسم وجود ندارد. باید اذعان نمود که کشور سوریه به دلیل موقعیت حساس استراتژیک که در خاورمیانه دارد، صحنه درگیری و جولان ابرقدرت‌هایی مانند روسیه و آمریکا شده که به دنبال به چالش کشیدن یکدیگر برای اهداف و منافع بیشتر و بزرگ‌تر هستند. لذا رقابت در زمین سوریه تنها لایه رویی این تنش‌ها را نمایان می‌کند.

جنگ در سوریه سال‌های سرنوشت‌ساز و مملو از تحولات مهم میدانی را پشت سر می‌گذارد، بدون این که این روند تاثیر ملموسی در حل سیاسی بحران سوریه داشته باشد؛ اما این که سرنوشت بحران در سوریه در سایه این مسایل به کجا خواهد رسید؛ باید گفت که با بررسی شرایط میدانی و اقدامات سیاسی به نظر می‌رسد شرایط سوریه همانند سال‌های گذشته با شدت و ضعف ادامه پیدا کند، مگر این که اتفاق پیش‌بینی نشده‌ای در سوریه رخ دهد که احتمال آن در خاورمیانه که تقریباً هر ماه، هر هفته و شاید هم هر روز شاهد وقوع این دست از حوادث هستیم بتواند تحولات این کشور را تحت‌الشعاع خود قرار دهد.

فهرست منابع:

۱. آقایی، سید داوود، (۱۳۷۵)، نقش و جایگاه شورای امنیت سازمان ملل متحد در نظم نوین جهانی، انتشارات پیک فرهنگ، چاپ اول.
۲. افتخار جهرمی، گودرز، (۱۳۷۴)، صلاحیت ملی دولت‌ها و منشور ملل متحد، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۶ و ۱۷.
۳. انصاری، محمدعلی مسعود، (۱۳۳۷)، شورای امنیت سازمان ملل متحد، انتشارات کتابخانه سینا، تهران، چاپ اول، خرداد.
۴. پروین، محمدرضا، (۱۳۷۷)، شورای امنیت و نظام بین‌الملل، ناشر سازمان عقیدتی سیاسی ارتش جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول.
۵. تقی‌زاده انصاری، مصطفی، (۱۳۸۵)، «بررسی قطعنامه ۱۷۰۱ شورای امنیت از نگاه حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی عدالت آرا، شماره ۴ و ۵.
۶. حبیب‌زاده، محمدجعفر، توحیدی‌فر، محمد، (۱۳۸۱)، «اختیارات شورای امنیت سازمان ملل متحد در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی»، ماهنامه دادرسی، شماره ۳۱، سال ششم.
۷. سادات میدانی، سید حسین، (۱۳۸۴)، صلاحیت قانون‌گذاری شورای امنیت، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول.
۸. شایگان، فریده، (۱۳۷۲)، عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد، تهران: موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
۹. صلح‌چی، محمدعلی، (۱۳۸۵)، «اعتبار قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد در رابطه با بحران فلسطین و اسرائیل»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، سال اول، شماره اول.
۱۰. ضیایی بیگدلی، محمدرضا و همکاران، (۱۳۹۲)، آرا و نظریات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، جلد اول، چاپ دوم.
۱۱. ضیایی بیگدلی، محمدرضا و همکاران، (۱۳۹۳)، آرا و نظریات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، جلد سوم، چاپ اول.
۱۲. ضیایی، یاسر، بهمن (۱۳۸۸)، ارزیابی حقوقی تصمیمات شورای امنیت و مجمع عمومی، وبلاگ حقوق بین‌الملل عمومی علامه طباطبایی، پنجم.
۱۳. طباطبایی لطفی، سید احمد، (۱۳۷۱)، اقدامات شورای امنیت به منظور اعاده حاکمیت کویت، استاد راهنما: دکتر سیدجمال سیفی، استاد مشاور: دکتر هدایت اله فلسفی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق.
۱۴. کیتیچایساری، کریانگساک، (۱۳۸۲)، حقوق کیفری بین‌المللی، مترجم: حسین آقایی جنت مکان، انتشارات دانشور، چاپ اول.

۱۵. گنجی، منوچهر، (۱۳۵۲)، سازمان ملل متحد در عمل، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، تهران، چاپ اول.
۱۶. گنجی، منوچهر، (۱۳۵۲)، سازمان ملل متحد در تئوری، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، تهران، چاپ اول.
۱۷. مارک سورل، ژان، تابستان (۱۳۷۷)، «سازمان ملل متحد وحل بحران‌های بین‌المللی»، مترجم: بیگ زاده، ابراهیم، مجله نامه مفید، شماره ۱۴، سال چهارم.
۱۸. مستقیمی، بهرام، (۱۳۹۱)، «مجمع عمومی ملل متحد وراه های مسالمت آمیز حل‌وفصل اختلافات بین‌المللی»، کتاب مجموعه مقالات همایش نقش مجمع عمومی سازمان ملل متحد در تدوین و توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد.
۱۹. مصفا، نسرین، (۱۳۹۱)، «سیمای پنجمین مجمع عمومی سازمان ملل متحد»، کتاب مجموعه مقالات همایش نقش مجمع عمومی سازمان ملل متحد در تدوین و توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد.
۲۰. مصفا، نسرین، زمستان (۱۳۸۸)، «تحکیم صلح ملل متحد؛ چالش‌های پیش‌رو»، فصلنامه سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴.
۲۱. معمارزاده، قدرت اله، (۱۳۷۴)، تحولات سازمان ملل، واقعیت‌های اساسی درباره سازمان ملل، تهران: انتشارات کتابسرا، چاپ اول.
۲۲. موسی زاده، رضا، (۱۳۸۹)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی حقوق شورای امنیت، تهران: انتشارات میزان.
۲۳. موسی زاده، رضا و جمشیدی، ارسلان، (۱۳۹۳)، شورای امنیت سازمان ملل متحد. وتو و تحول در نحوه کاربرد آن، انتشارات میزان، چاپ اول.
24. Billington, Mike. (2003), "UN 'Uniting for Peace' Resolution Could Demand End to U.S. War on Iraq ", Executive Intelligence Review, Vol. 30, No. 14, April 11.
25. Bourantonis, Dimitris and Magliveras. Konstantinos. (2002), "Anglo-American Differences over the UN During the Cold War: The Uniting for Peace Resolution", Contemporary British History, London, Vol.16, No.2.
26. Carswell, Andrew J. (1963), "Unblockingthe UN Security Council: TheUniting for Peace Resolution" Journal of Conflict & Security Law, Oxford University Press, Vol. 18, Issue 3, Winter2013.
27. Higgins, Rosalyn, United Nations Peacekeeping, Oxford University Press, Vol. II.
28. Johnson, Larry D. (2014), "Uniting for Peace": Does it Still Serve Any Useful Purpose? American Society of International Law, July 15.
29. Labbé,Jérémie, 1950s UN Resolution Could Break Security Council Deadlock on Syria, InternationalPeace Institute (IPI),Global Observatory,September 27, 2013.
30. Resolution A/RES/377 A (V), Uniting For Peace, 3 November 1950, United Nation General

Assembly, 302nd Plenary Meeting.

31. Security Council Deadlocks and Uniting for Peace: An Abridged History, October 2013, at: Securitycouncilreport.org.

32. Show, M, N, International Law, Second Edition, Cambridge: Grotius Publication, 1989.

33. <http://www.undof.unmissions.org>.