

نقش و کارکرد مجمع عمومی سازمان ملل در مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۲/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۵/۱۴

سید موسی کاظمی نائینی *

حسین آل کجباف **

بهاره حیدری ***

چکیده

هدف این نوشتار واکاوی نقش مجمع عمومی سازمان ملل در پیشگیری و مقابله با خشونت و افراط‌گرایی است و استدلال اصلی آن عبارت از این است که این رکن سازمان ملل با وجود اینکه در مواجهه با افراط‌گرایی و خشونت از رویه واحدی پیروی نمی‌کند و اقداماتش بسته به شرایط و اوضاع جامعه بین‌المللی متفاوت است، اما با این پدیده در دو سطح «پیشگیری» و «اقدام» به مبارزه برخاسته و در مجموع نیز با توجه به امکانات و اختیاراتی که در مقایسه با ارکان دیگر به‌ویژه شورای امنیت دارد، موفق عمل کرده است.

واژگان کلیدی: خشونت، افراط‌گرایی، مجمع عمومی، نقش، کارکرد.

* دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) kazeminaeini@yahoo.com

** دانشیار دانشگاه پیام نور alekajbaf@yahoo.com

*** دانشیار دانشگاه پیام نور baharheydari@yahoo.com

فصلنامه مطالعات راهبردی ● سال بیستم ● شماره دوم ● تابستان ۱۳۹۶ ● شماره مسلسل ۷۶

مقدمه

بحث مربوط به پیشگیری از خشونت‌ها در سازمان ملل متحد همواره مورد توجه ارکان اصلی آن یعنی مجمع عمومی، شورای امنیت و شورای اقتصادی و اجتماعی بوده است. خشونت و افراط‌گرایی را در شدیدترین حالت آن می‌توان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی دانست. خشونت و افراط‌گرایی دارای ماهیت متفاوتی هستند. خشونت سنگ بنای افراط‌گرایی دانسته می‌شود و افراط‌گرایی مقدمه‌ای برای بروز اقداماتی تروریستی است. به عبارت دیگر، گسترش خشونت مقدمه‌ای برای بروز اقدامات تروریستی است. بر این اساس، یکی از مهم‌ترین اهداف ارکان سازمان ملل از جمله مجمع عمومی، تلاش برای مقابله با خشونت و افراط‌گرایی است. با اینکه مجمع عمومی سازمان ملل در مقایسه با شورای امنیت اختیارات محدودتری دارد، ولی از نظر اثرگذاری بر افکار عمومی و مشروعیت‌سازی جمعی^۱، از جایگاه قابل قبولی در بین کشورها برخوردار است.

وجود حق «وتو» و اقدامات مداخله‌جویانه برخی کشورهای عضو شورای امنیت در امور داخلی کشورهای دیگر و سابقه استعماری تقریباً تمامی اعضای دائم این شورا موجب شده است تا کشورهای در حال توسعه در جهت تقویت جایگاه مجمع عمومی سازمان ملل گام بردارند. با وقوع جنگ دو کُره در سال ۱۹۵۰ مجمع عمومی با تصویب قطعنامه موسوم به قطعنامه «اتحاد برای صلح» در عمل نشان داد که وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی آن‌گونه که ماده ۲۴ منشور اشعار داشته است، وظیفه‌ای انحصاری برای شورای امنیت نیست. این موضوع را مجمع عمومی با صدور قطعنامه ۱۰۰۱ در ارتباط با جنگ اعراب و اسرائیل در سال ۱۹۵۶ بار دیگر اثبات کرد.

سؤال اصلی نوشتار حاضر این است که مجمع عمومی سازمان ملل با چه روش‌هایی و با تکیه بر کدام سازوکارهای حقوقی با خشونت و افراط‌گرایی مقابله می‌کند و با توجه به اختیارات قانونی که در این زمینه دارد، آیا موفق عمل کرده است؟ فرضیه اصلی این است که

مجمع عمومی با توجه به اختیارات محدودش توانسته است در پیشگیری از خشونت و افراط‌گرایی کارنامه قابل قبولی از خود ارائه کند.

الف. اقدامات عملی مجمع عمومی در مقابله با خشونت و افراط‌گرایی

خشونت و افراط‌گری پدیده‌ای است که مجمع عمومی سازمان ملل از دور نظاره‌گر آن نبوده، بلکه عملاً با تصویب اعلامیه‌ها و قطعنامه‌های متعددی به آن واکنش نشان داده است. در حقیقت با اینکه مجمع عمومی سازمان ملل وظیفه «انحصاری» حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده ندارد و این مسئولیت متوجه شورای امنیت است، اما از راه‌های گوناگون از جمله «مشارکت در تأمین هزینه‌های عملیات‌های حفظ صلح»، «توصیه به شورای امنیت» و «تسهیل ارتباط سایر ارکان سازمان ملل» در مقابله با خشونت و افراط‌گرایی و مهم‌تر از همه «سپردن برخی از مأموریت‌ها به دبیرکل سازمان ملل» با خشونت و افراط‌گرایی مقابله کرده است. مجموعه اقدامات مجمع عمومی سازمان ملل محدود به موارد فوق نیست. مجمع هر ساله با برگزاری نشست‌هایی در میان سران کشورهای جهان، زمینه‌های تعامل و همفکری آنان را فراهم می‌آورد.

برای نمونه، یکی از اقدامات ارزنده مجمع عمومی قبل از شروع هزاره جدید، برگزاری نشست سران دولت‌های عضو و صدور «اعلامیه هزاره»^۱ بوده است. اعلامیه هزاره از دولت‌ها درخواست می‌کند از طریق مشارکت بین‌المللی در حصول شش ارزش بنیادین سازمان ملل یعنی «تحقق آزادی»، «برابری»، «همکاری و انسجام»^۲، «تسامح»^۳، «احترام به طبیعت» و «تقبل مسئولیت تضامنی»^۴ تلاش کنند. این اعلامیه که در جلسه ۵۵ مجمع عمومی سازمان ملل به تصویب رسید، ضمن فراخواندن دولت‌ها به احترام به حقوق بین‌الملل، از آن‌ها می‌خواهد تا در سطوح ملی و بین‌المللی به حاکمیت قانون پایبند بوده و سازمان ملل متحد را در نیل به اهداف خود یاری کند. فعالیت‌های مجمع عمومی سازمان ملل در مبارزه با گسترش خشونت

1. A/RES/55/2 (6-8 September 2000)

2. Solidarity

3. Tolerance

4. Shared Responsibility

و افراط‌گرایی را می‌توان به چند فعالیت مهم طبقه‌بندی کرد، که در ادامه مورد بحث قرار می‌دهیم.

۱. صدور قطعنامه‌ها و اعلامیه‌ها

مجمع عمومی با گردهم آوردن دولت‌های عضو تقریباً در مورد همه موضوعات بین‌المللی قطعنامه صادر کرده است. مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی نیز از این امر خارج نیست. مجمع عمومی بسته به شدت و گستردگی موضوعات بین‌المللی یا به محکومیت آن اقدام کرده و یا به ترغیب کشورها پرداخته است. برخی از مهمترین قطعنامه‌های سازمان ملل در زمینه خشونت و افراط‌گرایی عبارتند از:

۱-۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر

بعد از جنگ جهانی دوم و با تأسیس سازمان ملل متحد، این سازمان برای اولین بار به صورت صریح مقررات مربوط به حقوق بشر را وارد حقوق بین‌الملل کرد. درست دو سال بعد از استقرار این سازمان، اعلامیه حقوق بشر در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ مورد تصویب مجمع عمومی قرار گرفت. علاوه بر این، سازمان ملل متحد متناسب با شرایط حاکم بر جامعه بین‌المللی نسبت به ایجاد ارکانی برای نظارت بر اجرای حقوق بشر در کشورهای عضو اقدام کرد. بر این اساس، ارگان‌هایی سیاسی از جمله شورای حقوق بشر و قبل از آن کمیسیون حقوق بشر تأسیس شدند. بر اساس اقدامات سازمان ملل در زمینه حقوق بشر به‌عنوان مبنایی برای ترویج تسامح و در نتیجه مقابله با افراط‌گرایی، سه وظیفه اساسی را می‌توان برای آن ترسیم کرد که عبارتند از «استانداردسازی مقررات حقوق بشر»^۱، «تأسیس ارکانی برای نظارت بر فعالیت‌های حقوق بشری دولت‌ها» و «اجرای مقررات حقوق بشر».

استانداردسازی مقررات حقوق بشر: سازمان ملل متحد با شناسایی حقوق بنیادین بشر در اعلامیه جهانی حقوق بشر، در حقیقت حقوق بنیادین نوع بشر را مورد تأکید مجدد قرار داده

است؛ به این مفهوم که از دیدگاه بسیاری از حقوقدانان بین‌المللی، حقوق بشر در خلأ و به دست سازمان ملل تأسیس نشده است، بلکه این حقوق در طول تاریخ موجود بوده است؛ ولی بنا بر وجود شرایط تنش‌آلود حاکم بر جامعه بین‌المللی، امکان طرح آن وجود نداشته است. به هر حال، در جریان تصویب این اعلامیه و نیز الحاق دولت‌ها به آن، هیچ دولتی با مفاد آن مخالفت نکرد. اعلامیه جهانی حقوق بشر در «اعلامیه و برنامه اقدام وین»^۱ که متعاقب کنفرانس جهانی حقوق بشر تشکیل شده بود، دوباره مورد تأکید و تأیید دولت‌ها قرار گرفت. جریان استاندارسازی حقوق بشر از سوی سازمان ملل بعد از تدوین و تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر به طور اعم و پایان جنگ سر به طور اخص، نوآوری‌های تأسیسی دیگری نیز به همراه داشته است.

این نوآوری‌ها بعد از طرح در سطح بین‌المللی، تثبیت شده و خود به هنجاری جدید تبدیل شده‌اند. برای نمونه، مجمع عمومی سازمان ملل با تصویب «کنوانسیون بین‌المللی امحاء اشکال تبعیض نژادی»^۲ در سال ۱۹۶۶ مجموعه‌ای از مقررات جدید حقوق بشر را وارد حقوق بین‌الملل کرد؛ مقرراتی که با الزام کشورها برای رفع تبعیض نژادی، زمینه‌های ترویج تسامح را در داخل مرزهای ملی و سطح بین‌المللی موجب شد. با پیوستن کشورهای رها شده از استعمار به مجمع عمومی سازمان ملل، موج جدیدی از مشارکت کشورها در تدوین استانداردهای جدید حقوق بشری ایجاد شد. اولین تأثیر حضور کشورهای تازه تأسیس در مجمع عمومی، صدور «اعلامیه اعطای استقلال به کشورها و جوامع تحت استعمار»^۳ در سال ۱۹۶۰ بوده است. این اعلامیه ضمن نکوهش استعمارگری دولت‌ها در عرصه بین‌المللی، تأکید ویژه‌ای بر حق تعیین سرنوشت ملت‌ها و محکومیت «آپارتاید» داشته است.^۴

1. UN Doc A/CONF.157/23 (1993), 25 June 1993 (Vienna Declaration and Programme of Action)

2. International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination

این کنوانسیون اولین کنوانسیون حقوق بشری سازمان ملل است که در آن برای اولین بار دغدغه کشورهای تازه تأسیس انعکاس یافته است.

3. Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, see: GA Res 1514 (XV) of 14 December 1960, UN Doc A/4684 (1960).

۴. مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۶۲ با تصویب قطعنامه ۱۷۶۱ به حق تعیین سرنوشت و محکومیت آپارتاید پرداخته است.

در سال ۱۹۶۶ بسیاری از حقوق بنیادین تبلور یافته در اعلامیه جهانی حقوق بشر در دو سند حقوقی میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی به صورت واضحی تشریح و تبیین شده‌اند. در میان مجموعه اسناد حقوق بشر که از سوی مجمع عمومی سازمان ملل تدوین شده‌اند، این سه سند از ارزش بسیار بالایی برخوردار بوده‌اند. تقسیم اعلامیه حقوق بشر به دو میثاق فوق به دلیل ماهیت پویای حقوق بین‌الملل و حقوق بشر از دو ضرورت ناشی می‌شود: یکی، طبقه‌بندی حقوق و ارزشمندی آن‌ها در اعلامیه حقوق بشر و دیگری، تقسیمات ناشی از جنگ سرد بین دو ابر قدرت (Snyder, 2014).

دولت‌های متعلق به بلوک شرق تمایل به حمایت و طرفداری از میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی داشتند. این در حالی بود که کشورهای متعلق به بلوک غرب شدیداً طرفدار اشاعه و گسترش میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بودند. با اینکه دولت‌ها نسبت به میثاقین منافع و علقه‌های خاصی را مد نظر قرار داده‌اند، ولی مجمع عمومی سازمان ملل توانسته است در هر دو زمینه به تصویب کنوانسیون‌های متعدد نائل آید.^۱ این پیشرفت در کنار صدور اعلامیه‌های متعدد موجب شده است تا سازمان ملل متحد با استانداردهای شفاف‌سازی حقوق بشر، دولت‌های عضو سازمان ملل را برای اجرایی شدن مفاد این اعلامیه‌ها ترغیب کند.

تأسیس مؤسسات و ارکان‌های ناظر بر حقوق بشر از سوی مجمع عمومی: یکی دیگر از اقدامات مجمع عمومی سازمان ملل در زمینه مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی، تلاش برای ایجاد ارگان‌هایی برای نظارت بر اجرای حقوق بشر بوده است. مجمع عمومی با تأسیس این ارگان‌ها به این نکته توجه داشته است که صرف صدور اعلامیه و قطعنامه و ترغیب کشورها

۱. در جریان تصویب میثاقین در مجمع عمومی سازمان ملل، کشورها مواضع متفاوتی در مورد آن اتخاذ کردند. کشورهای متعلق به بلوک شرق و اغلب کشورهای جهان سوم طرفدار میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بودند، چرا که بر اساس مثنی سیاسی موجود در این کشورها، حفظ دستاوردهای جامعه بر دستاوردهای فردی دارای ارجحیت است. ولی کشورهای غربی بیشتر طرفدار میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی بودند. با این حال، بعد از تصویب میثاقین، در هر دو زمینه اعلامیه‌ها و کنوانسیون‌های متعددی به تصویب مجمع عمومی رسیده است (Sarah and McBeth, 2010: 3).

برای رعایت و احترام به حقوق بشر، بدون اینکه بتواند از نظر حقوقی الزامی را بر آنها تحمیل کند، کارساز نبوده و مجمع باید عملاً اقدام و فعالیت‌های آنها را رصد نماید.^۱ بر این اساس، مجمع در برهه‌های مختلف زمانی اقدام به تأسیس ارکان ناظر بر اجرای حقوق بشر نموده است. این ارکان‌ها به‌طور کلی یا بر اساس مقررات مندرج در منشور ملل متحد به وجود آمده‌اند و یا اینکه معاهده‌ای بین‌المللی آنها را به‌وجود آورده است. ارکان ناظری که از سوی منشور ملل متحد جواز تأسیس آنها صادر شده، ارکانی هستند که در آن نمایندگان همه دولت‌ها عضویت دارند.

به عبارت دیگر، این ارکان‌ها دارای ماهیتی سیاسی هستند که بر اساس اختیارات مجمع عمومی و یا دیگر ارکان سازمان ملل تأسیس شده‌اند. این در حالی است که ارکان‌های تأسیس شده به وسیله معاهدات، اغلب از متخصصان حقوق بشر و براساس صلاحیت‌های فردی مستقل تشکیل شده‌اند. هر دوی این ارکان‌ها از سوی دفتر کمیسر عالی حقوق بشر حمایت می‌شوند.

نظارت بر اجرای مقررات و اسناد حقوق بشری در سطح بین‌المللی: یکی از علل بروز خشونت و افراط‌گرایی «عدم اجرای مقررات حقوق بشری» توسط دولت‌هاست. عدم اجرای مقررات حقوق بشر و تفسیر به رأی مقررات مزبور توسط دولت‌ها از یک سو، و پراکندگی گسترده شیوه‌های اجرای آن از سوی دیگر، از چالش‌های بنیادین حقوق بشر امروزی تلقی می‌شود. هر دوی این عوامل در بلندمدت نه تنها موجب تضعیف جایگاه مقررات حقوق بشری خواهند شد، بلکه عدم اجرای آنها از سوی دولت‌ها زمینه‌های بروز بی‌اعتمادی به این مقررات را نیز موجب می‌شود. مجمع عمومی برای اجرای مقررات حقوق بشر سازوکارهای

۱. برای مثال مجمع عمومی سازمان ملل در ۱۰ سپتامبر سال ۲۰۰۸ با تصویب «پروتکل اختیاری» میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تعیین کمیته‌ای برای نظارت بر این حقوق، سه وظیفه عمده برای این کمیته مقرر کرد: ۱- اخذ و بررسی گزارشات فردی و گروهی مبنی بر تجاوز به حقوق مندرج تعیین شده در میثاق ۲- گردآوری و بررسی گزارشات مربوط به دولت‌ها مبنی بر تجاوز یکی از طرفین میثاق از مقررات و الزامات مندرج در آن ۳- مدیریت گروه تحقیقات در زمینه گردآوری تخلفات گسترده دولت‌ها از مقررات و الزامات مندرج در میثاق (GA Res (A/RES/63/117).

متعددی به کار بسته است. این سازوکارها بسته به وضعیت حقوق بشر در کشور هدف، به صورت گزینشی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

نظارت بر اجرای حقوق بشر به‌عنوان سازوکاری در جهت مقابله با خشونت و افراط‌گرایی از سوی مجمع عمومی به روش‌های گوناگونی صورت می‌پذیرد، از جمله: ۱. اعلام عمومی نام دولت ناقض حقوق بشر: اعلام عمومی نام دولت ناقض حقوق بشر مقدمه‌ای برای بررسی موشکافانه وضعیت دولت خاطی فراهم می‌کند. به عبارت دیگر، این اعلام زمینه‌ای فراهم می‌آورد تا دیگر ارگان‌های حقوق بشری و دولت‌های طرف این معاهدات، در روابط بین‌المللی خود با کشور ناقض تجدیدنظر کنند. قدرت تأثیرگذاری این روش به اندازه‌ای است که هیچ دولتی تمایل به قرارگرفتن در چنین شرایطی را ندارد. برای نمونه، دولت چین در سال ۲۰۰۱ مذاکرات فشرده‌ای را به منظور جلوگیری از قرارگرفتن نامش در فهرست ناقضان حقوق بشر با کمیسیون حقوق بشر انجام داد. دولت آمریکا نیز بعد از افشاگری‌های صورت گرفته در زندان «بگرام» و «ابوغریب» دست به لابی‌گری‌های گسترده‌ای برای ممانعت از انتشار تخلفات گسترده حقوق بشری خود زد (Gopalan, 2007: 785-789).

اعمال این روش علیه دولت‌های ناقض حقوق بشر، نه تنها از نظر اعتبار بین‌المللی برای آن کشور هزینه خواهد داشت، پیامدهای عملی انکارناپذیری نیز بر دولت خاطی تحمیل خواهد کرد. چنین وضعیتی گروه‌های داخلی فعال در درون مرزهای دولت خاطی را برای تشدید انتقاد و احیاناً نافرمانی عمومی تشویق خواهد نمود. علاوه بر این، گرفتارشدن در چنین شرایطی می‌تواند متحدان بین‌المللی کشور ناقض مقررات حقوق بشر را که حامی چنین وضعیتی بوده‌اند در معرض انتقاد قرار داده و فشارهایی برای خاتمه حمایت از دولت ناقض بر آن‌ها اعمال کند. با اینکه اعلام عمومی نام دولت ناقض مقررات حقوق بشر نوع خیفی از «تحریم» تلقی می‌شود، ولی واضح است که صرف اتکا به این روش، خصوصاً زمانی که کشوری اهمیت چندانی به رعایت مقررات حقوق بشر نمی‌دهد، کارساز نیست (Goodman and Jinks, 2004: 633).

موضوع دیگری که موجب شده تا سازوکار اعلام نام دولت ناقض حقوق بشر کارایی قابل توجهی نداشته باشد این است که برخی از کشورها چنین رویکردی را آغشته به مسائل سیاسی

و مغرضانه می‌دانند. ۲. توسل به قوه قهریه (اتحاد برای صلح): توسل به قوه قهریه از سوی کشورها و سازمان ملل اغلب در شرایط صورت می‌گیرد که نقض فاحش حقوق بشر توسط دولت ناقض به اندازه‌ای گسترده است که به هیچ روی نمی‌توان در مورد آن اغماض کرد. چنین نقضی موجب به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی می‌شود و بنابراین سایر دولت‌ها برای جلوگیری از ادامه چنین رفتاری در چارچوب دستورات سازمان ملل به نیروی نظامی توسل می‌جویند. استفاده از ابزار نظامی برای حمایت از حقوق بشر که از آن در حقوق بین‌الملل با عنوان «مداخله بشردوستانه»^۱ یاد می‌شود، تنها زمانی مشروعیت پیدا می‌کند که بر اساس فصل ۷ منشور ملل متحد و توسط شورای امنیت تجویز شده باشد.

تا به امروز شورای امنیت چندین نوبت با تکیه بر اختیارات تصریح‌شده در بند ۳۹ و ۴۲ منشور، اقدام به مداخله بشردوستانه در حمایت از حقوق بشر کرده است. نیروهای نظامی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۱ با مداخله بشردوستانه در کشور عراق و در سال ۱۹۹۲ در سومالی و نیز در سال ۱۹۹۴ در هائیتی به حمایت از حقوق بشر پرداخته است. استفاده از نیروی نظامی علیه دولت‌های ناقض حقوق بشر صرفاً به سازمان ملل خلاصه نمی‌شود. در صورتی که خشونت‌های داخلی در نقطه‌ای از جهان، صلح و ثبات کشورهای مجاور را خطر اندازد، دولت‌های مجاور با کسب اجازه قانونی از شورای امنیت می‌توانند به نیروی نظامی علیه دولت ناقض حقوق بشر توسل جویند (بر اساس ماده ۵۳ منشور). تا به امروز شورای امنیت سازمان ملل با تفویض اختیارات اجرایی خود به سازمان‌های بین‌المللی منطقه‌ای، نقش مؤثری در مقابل دولت‌های ناقض حقوق بشر ایفا کرده است.^۲

استفاده از نیروی نظامی در راستای انتظام و اعاده حاکمیت قانون در درون دولت‌های ناقض حقوق بشر با چالش‌های اساسی روبه‌رو بوده است؛ چون استفاده از قوه قهریه تنها در صلاحیت شورای امنیت قرار دارد و این شورا است که تصمیم می‌گیرد آیا مداخله بشردوستانه

1. Humanitarian Intervention

۲. برای مثال، سازمان ملل متحد در خلال سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۸ با تجویز اختیارات خود به جامعه کشورهای آفریقای غربی به آن‌ها این اجازه را داد تا در لبریا (۱۹۹۰) و سیرالئون (۱۹۹۸) به نیروی نظامی توسل جویند. برای مطالعه در این زمینه به قطعنامه‌های (S/RES/788 (19 November 1992) و (S/RES/1270 (22 October 1999) رجوع شود.

را تجویز کند یا خیر. با توجه به ماهیت و ترکیب اعضاء شورای امنیت، تصمیم‌گیری در این زمینه در درجه اول بستگی به خواسته‌ها و اهداف سیاسی اعضای دائم آن دارد. این اهداف سیاسی بعضاً به اندازه‌ای برای پنج عضو شورای امنیت دارای اهمیت است که در شرایطی هم که نقض‌های فاحش حقوق بشری در یکی از دولت‌های عضو اتفاق افتاده است، نسبت به ورود در آن تمایلی از خود نشان نمی‌دهند. اتخاذ چنین موضعی از سوی شورای امنیت موجب شده است تا دولت‌ها در مقاطع مختلف تاریخی به صورت انفرادی به مداخله بشردوستانه در دست زنند.^۱

در سال ۲۰۰۵ مجمع عمومی سازمان ملل^۲ اعلام کرد که هر دولت عضو سازمان ملل متحد مسئولیت دارد تا از شهروندان خود در مقابل «تبعیض نژادی»، «نقض‌های فاحش حقوق بشری»^۳، «جنایت جنگی»، «پاکسازی نژادی و قومی» و «جنایت علیه بشریت» حمایت کند. اختیار نظارت بر این مسئولیت بر دوش شورای امنیت گذاشته شده است، ولی در شرایطی که شورای امنیت نتواند به این مسئولیت عمل کند، مجمع عمومی می‌تواند با جلب موافقت دو سوم از دولت‌های عضو، قطعنامه الزام‌آوری همچون قطعنامه «اتحاد برای صلح»^۴ صادر کند. در حقیقت، اقدام در قالب اتحاد برای صلح را که برای جلوگیری از وخامت اوضاع صورت می‌پذیرد را می‌توان یکی از کارکردهای مجمع عمومی در مواجهه با خشونت و افراط‌گرایی دانست. در صورتی که شورای امنیت از اتخاذ تصمیم ناتوان باشد، جایگزین عملی دیگری جز اتحاد برای صلح، کارآیی نخواهد داشت.^۳ ارجاع به دیوان کیفری بین‌المللی: تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی نتیجه کوشش‌هایی است که به محوریت سازمان ملل در رابطه با حقوق بشر و حقوق بشردوستانه به عمل آمده است.

۱. در این راستا می‌توان از مداخله هندوستان در بنگلادش در سال ۱۹۷۱، دولت تانزانیا در اوگاندا در سال ۱۹۷۹، ویتنام در کامبوج در سال ۱۹۷۸ و سازمان پیمان اتلانتیک شمالی در کوزوو در سال ۱۹۹۹ و لیبی ۲۰۱۱ نام برد (برای مطالعه مداخله بشردوستانه در حقوق بین‌الملل و مباحث پیرامون آن به منابع زیر رجوع شود Berdal and Economides, 2007, Martin, 2001, Thomas, 2003).

2. UN Doc. A/60/L.1 (20 September 2005). General Assembly, 2005 World Summit Outcome.

3. Grave Human Rights Abuses

4. Uniting for Peace Resolution, A/RES/377(V), (3 November 1950)

دیوان کیفری بین‌المللی در مقایسه با دیگر دادگاه‌های کیفری، به صورت قابل توجهی اجرای عدالت را مورد توجه قرار داده است تا تأمین خواسته‌های شورای امنیت. البته این به این مفهوم نیست که دیوان کیفری بین‌المللی تعاملی با شورای امنیت ندارد (سواری، ۱۳۹۰)، بلکه منظور این است که «تعلل‌ها» و «سیاست‌زدگی‌های» تأسیس محاکم کیفری بین‌المللی توسط شورای امنیت با تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی از بین رفته است (جاویدزاده، ۱۳۹۲: ۳۶۵) که این موضوع معلول پیشگامی مجمع عمومی سازمان ملل در ایجاد این دیوان جدیدالتأسیس بوده است. تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی را باید اولین اقدام بین‌المللی در جهت مقابله با «بی‌کیفرمانی» جنایتکاران که خود یکی از مهم‌ترین عوامل گسترش خشونت و افراط‌گرایی است، نام برد.

۲. مشارکت‌های مالی در «عملیات حفظ صلح»

با اینکه منشور ملل متحد آغاز و تصمیم‌گیری در مورد «عملیات حفظ صلح» را یکی از اختیارات شورای امنیت می‌داند^۱، ولی تأمین هزینه‌های آن بر دوش دولت‌های عضو سازمان ملل است.^۲ بر اساس بند ۱ ماده ۴۳ منشور ملل «کلیه اعضای ملل متحد به منظور شرکت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی متعهد می‌شوند که نیروهای مسلح و تسهیلات از جمله حق عبور لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بنا به درخواست شورای امنیت و بر اساس موافقت‌نامه یا موافقت‌های خاص در اختیار آن شورا قرار دهند». بنابراین، بعد از شروع عملیات حفظ صلح و یا عملیات‌های نظامی از سوی شورای امنیت، هر یک از کشورهای عضو بر اساس سهم پرداختی خود در سازمان ملل، هزینه‌های مربوط به عملیات صلح سازمان ملل را نیز پرداخت خواهد کرد.^۳

۱. البته باید این نکته را یادآوری کرد که اولین عملیات حفظ صلح سازمان ملل به ابتکار مجمع عمومی در قضیه حمله اسرائیل، فرانسه و انگلستان به مصر به دلیل بحران ناشی از ملی کردن کانال سوئز صورت گرفت. تفاوت عملیات حفظ صلح از سوی شورای امنیت و مجمع عمومی در این است که عملیات شورای امنیت منوط به رضایت دولت هدف نیست، در حالی که عملیات حفظ صلح از سوی مجمع باید با رضایت دولت میزبان صورت گیرد.

۲. ماده ۱۷ منشور (در مورد بودجه سازمان) تقبل هزینه‌های سازمان را یکی از الزامات دولت‌ها در سازمان ملل می‌داند.

۳. برای نمونه، دولت ایالات متحده آمریکا در قانون بودجه سالانه خود که به گنگره ارائه می‌دهد، مبالغ جداگانه‌ای را به منظور هزینه در عملیات حفظ صلح و امنیت بین‌الملل پیشنهاد می‌کند (برای مطالعه بیشتر در مورد بودجه اختصاص یافته ایالات متحده به سازمان ملل ر.ک. Browne, 2015).

البته مشارکت دولت‌های عضو مجمع عمومی در تأمین هزینه‌های عملیات حفظ صلح زمانی مورد قبول دولت‌ها قرار می‌گیرد که شواری امنیت بر اساس اختیارات قانونی و مشروع خود و منطبق با «عدالت و حقوق بین‌الملل»^۱ چنین عملیاتی را تجویز کند. در این مورد دیوان بین‌المللی دادگستری در رای مشورتی ۲۰ ژوئیه ۱۹۶۲ تصریح کرد: «هنگامی که هزینه‌ها شامل مخارج حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باشد که به گونه دیگری پیش‌بینی نشده است، این مجمع عمومی است که از اختیار تسهیم مقادیر اخیر در میان اعضا برخوردار است. هیچ یک از مقررات تعیین‌کننده وظایف و اختیارات شورای امنیت و مجمع عمومی مؤید این دیدگاه نیست که در این توزیع، اختیار تأمین مالی اقدامات راجع به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، خارج از اختیارات مجمع عمومی است» (بیگدلی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۸۱).

مجمع عمومی سازمان ملل علاوه بر مشارکت در تأمین هزینه‌های حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که اغلب از محل بودجه «اجباری» سازمان تأمین می‌شود، با ترغیب و تشویق دولت‌ها به ایفای نقش در تأمین بودجه‌های اختیاری، زمینه‌های ترویج تسامح و همکاری را در جامعه بین‌المللی فراهم می‌سازد. در این راستا، با ایجاد نهادهایی همچون «برنامه توسعه سازمان ملل»، «برنامه محیط زیست سازمان ملل»، «صندوق کودکان سازمان ملل»، و «صندوق توسعه و ترویج دموکراسی سازمان ملل» از کشورهای عضو می‌خواهد تا در تأمین بودجه آن‌ها مشارکت کنند. هر چند این مشارکت‌ها از سوی دولت‌ها داوطلبانه بوده و هیچ الزام حقوقی را متوجه آن‌ها نمی‌کند، ولی مشارکت فعال در آن‌ها می‌تواند به اهداف بین‌المللی کشور حامی نیز کمک نموده و وجهه مثبتی از آن کشور در جامعه بین‌المللی ترسیم کند.

در مجموع، مجمع عمومی سازمان ملل در دو بُعد به تأمین مالی برنامه‌ها و پیشبرد اهداف خود مشغول است؛ یکی، از طریق آموزش «تسامح» در سطح کشورها قبل از ایجاد خشونت‌ها (پیشگیری) و دیگری، تأمین بودجه برای مقاطعی که خشونت‌ها اتفاق افتاده است، که اقدامات و

۱. بند ۱ ماده ۱ منشور در این ارتباط تصریح دارد: حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و بدین منظور به عمل آوردن اقدامات دسته‌جمعی موثر برای جلوگیری و برطرف کردن تهدیدات علیه صلح و متوقف ساختن هرگونه عمل تجاوز یا سایر کارهای ناقض صلح و فراهم آوردن موجبات تعدیل و حل و فصل اختلافات بین‌المللی یا وضعیت‌هایی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد با شیوه‌های مسالمت‌آمیز و برطبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل.

حمایت‌های مالی به‌موقع و مناسب می‌تواند تبعات انسانی فاجعه را کاهش دهد (تقلیل اثر خشونت‌ها).

تأمین و تجهیز هزینه‌های نهادهای «پیشگیری‌کننده» از خشونت: مجمع عمومی سازمان ملل متحد در خصوص موضوعات بحران‌آفرین نوعی اهداف «پیشگیرانه» را برای مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی و در نتیجه استحکام صلح و امنیت بین‌المللی دنبال می‌کند. در این ارتباط تأمین مالی و اختصاص بودجه به برنامه‌هایی همچون «مبارزه با تروریسم»، «مبارزه با تولید و انباشت سلاح‌های کشتار جمعی»^۱، «پیشگیری از وقوع خشونت‌های منطقه‌ای و جنگ‌های داخلی» و «مبارزه با فقر، بیماری‌های مُسری و فجایع زیست‌محیطی» و کمک به «آوارگان از جنگ و بلاای طبیعی» جمله اقدامات مجمع عمومی سازمان ملل در این زمینه بوده است.

اختصاص منابع مالی در راستای تقلیل اثرات انسانی خشونت‌ها: یکی دیگر از اقدامات عملی مجمع عمومی در زمینه مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی «ارسال کمک‌های مالی و انسان‌دوستانه به گروه‌های آواره و بحران‌زده» بعد از وقوع بحران (جنگ یا بلاای طبیعی) است. مجمع عمومی علاوه بر اینکه به صورت سالانه هزینه‌هایی را برای مقابله با بلاای طبیعی و یا وضعیت‌های غیر قابل پیش‌بینی اختصاص می‌دهد، از دولت‌های عضو می‌خواهد تا در صورت بروز چنین شرایطی، کمک‌های انسان‌دوستانه مالی خود را به مناطق بحرانی اختصاص دهند. البته مجمع علاوه بر اینکه دولت‌ها را ترغیب می‌کند تا به مناطق بحران‌زده کمک کنند، از آن‌ها می‌خواهد تا با تدوین برنامه‌های علمی و سرمایه‌گذاری در افزایش آگاهی‌های عمومی، اثرات فجایع انسانی و زیست‌محیطی و نیز آثار و ابعاد مخاصمات داخلی را تقلیل دهند.

در یکی از قطعنامه‌های مجمع عمومی که در ۱۵ ژانویه ۲۰۰۷ صادر شد، از دولت‌های عضو خواسته شده است تا با بهره‌گیری از امکانات ماهواره‌ای به رصد و پیشگیری از بلاای طبیعی بپردازند. این موضوع حاکی از این است که سازمان ملل وقوع بلاای طبیعی و به تبع آن بروز خشونت به دلیل کمبود منابع غذایی را مورد توجه قرار داده است. بر این اساس،

۱. برای نمونه، مجمع عمومی در قطعنامه ۵۸/۵۱ علاوه بر اینکه از کشورهای عضو می‌خواهد تا سریعاً به معاهدات ممنوعیت جامع سلاح‌های جمعی بپیوندند، در ماده ۲۵ از کشورها می‌خواهد تا با فراهم‌آوردن امکانات لازم برای سازمان بین‌المللی انرژی اتمی، این سازمان را در تعیین صلح‌آمیز بودن برنامه‌های اتمی کشورها یاری کنند.

دولت‌ها با کمک‌های مالی داوطلبانه خود، پیشرفت این برنامه‌ها را تسریع خواهند کرد.^۱ ذکر این نکته خالی از فایده نیست که در میان مجموعه مقررات مجمع عمومی، هیچ تمایزی بین کمک‌های بشردوستانه وجود ندارد. به عبارت دیگر، هدف مجمع عمومی از حمایت‌های بشردوستانه، کاهش درد و رنج افراد گرفتار در بحران، بدون توجه به منشأ بحران است. با اتخاذ چنین رویکردی از سوی مجمع عمومی، سه معیار یا ضابطه اساسی در دستورالعمل‌های موجود برای ارائه کمک‌های بشردوستانه مشاهده می‌شود که عبارتند از: «نوع‌دوستی»، «بی‌طرفی» و «عدم حمایت از گروه‌های خاص».

مجمع عمومی برای تحقق اهداف بشردوستانه خود بعد از وقوع بحران، از دیگر نهادهای تخصصی سازمان ملل نیز کمک می‌گیرد. به دلیل وجود تخصص‌های لازم در این سازمان‌ها، هر یک عهده‌دار وظایف محوله از سوی شورای امنیت و یا مجمع عمومی خواهند بود. سخن آخر اینکه مجمع عمومی با فراهم آوردن منابع مالی از طرف دولت‌های عضو، زمینه‌های تقلیل خشونت‌ها و یا بحران‌هایی که می‌تواند منجر به بروز خشونت و افراط‌گرایی شود، را فراهم می‌آورد.

۳. توصیه به شورای امنیت

مجمع عمومی بر اساس ماده ۱۱ منشور ملل متحد صلاحیت دارد تا در مورد اصول همکاری برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از جمله اصول حاکم بر «خلع سلاح» و «تنظیم تسلیحات» به اعضا و یا به شورای امنیت و یا به هر دو توصیه کند. در واقع، مجمع عمومی می‌تواند هر مسأله مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را که توسط هر یک از اعضا یا شورای امنیت و یا بر طبق بند ۲ ماده ۳۵ توسط کشوری که عضو ملل متحد نیست، به آن ارجاع شده است مورد بحث قرار دهد و جز در مورد مقرر در ماده دوازده^۲ می‌تواند در مورد چنین مسائلی به

1. United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response, A/RES/61/110, (15 January 2007), para 7.

۲. ماده ۱۲ منشور اشعار 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.

کشور و یا کشورهای مربوط یا به شورای امنیت و یا به هر دو توصیه‌هایی بکند.^۱ اختیارات مجمع عمومی برای بحث و صدور توصیه در زمینه صلح و امنیت بین‌المللی الزاماً شامل «اختیار بر شروع تحقیقات»^۲ نیز می‌شود. این اختیار که بر اساس منشور به مجمع عمومی سپرده شده است^۳، مجمع را در وضعیتی قرار می‌دهد که بتواند وظایف مقرر در منشور را انجام دهد.

مجمع برای شروع چنین تحقیقاتی، اغلب به تأسیس کمیته‌ها و یا کمیسیون‌هایی مختص به موضوع مورد نظر اقدام نموده است. برای نمونه، در سال ۱۹۴۶ با تأسیس کمیته‌ای برای بررسی وضعیت فلسطین^۴، در سال ۱۹۵۶ با تأسیس کمیسیون تحقیق در مورد وضعیت مجارستان^۵ و در سال ۱۹۵۸ با ایجاد گروه ناظران سازمان ملل در لبنان^۶ به صورت عملی تلاش‌هایی را برای کاهش مخاطرات در زمینه صلح و امنیت بین‌المللی انجام داده است. مجمع عمومی با دریافت گزارش کمیته‌ها، می‌تواند از وضعیت حاکم بر موضوع اطلاع یافته و اقدامات پیشگیرانه‌ای از جمله درخواست از دبیرکل برای مداخله در بحران داشته باشد.

این عقیده که رابطه شورای امنیت و مجمع عمومی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، «رابطه‌ای رقابتی»^۷ است، صحیح به نظر نمی‌رسد. بلکه تعامل این دو ارگان مهم سازمان ملل در جهت تسهیل فعالیت‌های همدیگر در حفظ صلح و امنیت است. وظیفه مجمع عمومی این است که توصیه‌هایی بر اساس تفاسیر خود از وضعیت‌هایی که ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی - که خشونت و افراط‌گرایی و تروریسم بخشی از آن را تشکیل می‌دهد - را به خطر بیاندازد، به شورای امنیت ارائه دهد. رویه موجود در سازمان ملل و شورای امنیت در مواجهه با

۱. بند ۲ ماده ۱۱ منشور ملل متحد

2. The Right to Investigation

۳. ماده ۱۳

4. <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/07175DE9FA2DE563852568D3006E10F3>.

5. <http://www.turkishweekly.net/article/323/the-complementary-role-of-the-united-nations-general-assembly-in-peace-management.htm>

6. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogilmandate.html>

7. competitive relation

بند ۷ ماده ۲ منشور^۱ که مربوط به «خشونت‌های درون‌سرزمینی» است، حاکی از این است که شورا در مواجهه با چنین وضعیت‌هایی از ورود به موضوع اجتناب می‌کند؛ چون اغلب دولت‌ها در قبال آن موضع سرسختانه‌ای اتخاذ می‌کنند و آن را نوعی مداخله شورای امنیت در امور داخلی خود می‌دانند.

بر این اساس، این مجمع عمومی سازمان ملل است که وضعیت‌های داخلی دولت‌های عضو را مورد بررسی قرار می‌دهد و در صورت احراز نقض‌های گسترده در درون دولت‌ها، شورای امنیت را متوجه تهدیدات مربوطه می‌کند. مجمع عمومی در مواجهه با وضعیت‌های تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی از جمله نقض حقوق بشر در بحران‌های داخلی (درون‌مرزی) و در غیاب شورای امنیت، با سهولت و مقبولیت بیشتری توانسته است با دولت‌ها به تعامل بپردازد. در چنین مواردی، اغلب توصیه‌ها و گزارش‌های مجمع عمومی مورد پذیرش و اقبال سایر دولت‌ها قرار می‌گیرد. برای نمونه، در سال ۱۹۵۶ در بررسی وضعیت حاکم بر مجارستان، مجمع عمومی ادعای اینکه حقوق بشر در صلاحیت داخلی دولت‌ها قرار دارد و در نتیجه بند ۷ ماده ۲ منشور بر آن حاکم است (و سازمان نباید در آن ورود پیدا کند) را مورد پذیرش قرار نداد (Hossain, 2008: 80).

نمونه دیگری که مجمع عمومی توانست در بررسی بحران‌های داخلی منجر به نقض حقوق بشر ورود پیدا کند، بدون اینکه با مخالفت سایر دولت‌ها مواجه شود در موضوع آپارتاید (اوایل دهه ۱۹۵۰) بود. در این قضیه، اغلب دولت‌های عضو مجمع معتقد بودند که اتخاذ سیاست تبعیض نژادی از سوی دولت آفریقای جنوبی صرفاً در صلاحیت داخلی دولت مزبور نیست، بلکه آپارتاید دارای آثاری است که می‌تواند صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد. در ارتباط با این موضوع، مجمع عمومی به دفعات متعدد در قطعنامه‌های خود به محکومیت سیاست آپارتاید پرداخته و به شورای امنیت توصیه کرد تا موضوع را مورد بررسی قرار دهد. سرانجام در سال ۱۹۷۷، شورای امنیت با تصویب مجموعه‌ای از قطعنامه‌ها اعلام

۱. هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً جزو صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت کند و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین موضوعاتی را تابع مقررات این منشور قرار دهند. بنابراین، این اصل به اعمال اقدامات قهری پیش‌بینی‌شده در فصل هفتم لطمه وارد نخواهد کرد.

کرد که سیاست تبعیض نژادی به موجب ماده ۳۹ منشور^۱، صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر انداخته است (Hossain, 2008: 85).

با اینکه شورای امنیت هیچ‌گونه الزامی حقوقی برای پذیرش و بررسی توصیه‌های مجمع عمومی ندارد، ولی در عمل نشان داده است که بسیاری از توصیه‌های مجمع عمومی را مورد توجه و بررسی قرار داده و تصمیماتی بر اساس توصیه‌های پذیرفته شده، اتخاذ کرده است. در حقیقت، شورا به این نکته توجه داشته است که توصیه‌های مجمع به دلیل اینکه اکثریت دولت‌ها از آن حمایت می‌کنند، از مشروعیت زیادی برخوردار بوده و در صورت اتخاذ تصمیم الزام‌آور از سوی شورای امنیت با مخالفت دولت‌ها روبه‌رو نخواهد شد.

۴. تفویض اختیارات به دبیرکل سازمان ملل

فعالیت‌های دبیرکل سازمان ملل در زمینه مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد. بخش اول، اقدامات دبیرکل در این زمینه که شامل مجموعه فعالیت‌هایی است که شورای امنیت و مجمع عمومی بر اساس ماده ۹۸ منشور ملل به آن واگذار کرده‌اند. بخش دوم فعالیت‌ها و وظایف دبیرکل نیز مجموعه اقداماتی است که به «ابتکار» خود او بر اساس ماده ۹۹ منشور و یا «دعوت دولت‌های» ذی‌نفع در زمینه مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی انجام می‌پذیرد. اختیار دبیرکل سازمان ملل در زمینه تحقیق و کسب اطلاعات مقدماتی، که از سوی مجمع به او واگذار شده است، در قضایایی همچون «بازداشت خلبانان آمریکایی در سال ۱۹۵۴ توسط دولت چین^۲» و نیز بحران «گروگان‌گیری»^۳ در سفارت آمریکا در ایران به صورت رویه‌ای حقوقی مورد

۱. شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد کرد، و یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی بر اساس مواد ۴۱ و ۴۲ باید مبادرت شود.

۲. در سال ۱۹۵۴ خلبانان آمریکایی که تحت فرماندهی نیروی‌های سازمان ملل در جنگ بین دو کره حضور داشتند، توسط دولت چین بازداشت شدند. از آنجایی که آن سال دولت چین به عضویت سازمان ملل در نیامده بود، در نتیجه امکان مذاکره مستقیمی بین آن دولت و ارکان سازمان ملل وجود نداشت. بر این اساس، دبیرکل وقت سازمان ملل، «داگ هامر شولد»، با ابتکار شخصی خود به مذاکره با دولت چین پرداخت و در نتیجه موجب آزادی خلبانان آمریکایی شد.

<http://www.un.org/depts/dhl/dag/time1955.htm> (visited on 15 january 2014)

۳. واژه «گروگان‌گیری» توسط دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه مربوط استفاده شده است. لذا نویسنده نیز بدون توجه به ابعاد سیاسی این نام‌گذاری، به تبعیت از دیوان، از این واژه استفاده کرده است.

قبول و تصدیق دولت‌های عضو سازمان ملل قرار گرفت. شورای امنیت بر اساس قطعنامه‌های متعددی که در بحران گروگانگیری سفارت آمریکا در تهران صادر کرد، از دبیرکل سازمان ملل خواست تا تمام اقدامات لازمه را برای اجرای قطعنامه‌های صادر شده، انجام دهد.^۱ در حقیقت، شورا از دبیرکل این انتظار را داشت تا به نحو مؤثرتر و کارآمدتری در مورد موضوعات بین‌المللی به ایفای وظیفه پردازد. پیرو این درخواست، دبیرکل وقت سازمان ملل، «کورت والد‌هایم»^۲، بعد از اولین بازدید خود از تهران، کمیسیون تحقیقی را برای بررسی اختلاف پیش‌آمده تأسیس کرد. هرچند کمیته مذکور در دستیابی به اهداف خود با شکست مواجه شد، ولی تأسیس آن از سوی دبیرکل فی‌نفسه موجب استمرار گفتگوها بین طرفین اختلاف و توسل به «دیپلماسی» قبل از هر اقدام خشونت‌آمیز شد.

در ژانویه ۱۹۸۰ بعد از تهاجم نظامی اتحاد جماهیر شوروی به افغانستان، مجمع عمومی سازمان ملل بلافاصله از دبیرکل سازمان ملل خواست تا با توسل به تمام اختیارات خود از جمله استفاده از «مساعی جمیله»^۳ وضعیت پیش‌آمده را مورد بررسی قرار دهد. دبیرکل سازمان ملل نیز با تعیین نماینده‌ای ویژه در این زمینه^۴، به صورت مستقیم در مذاکرات خروج شوروی از افغانستان حضور داشت. نتیجه فعایت‌های دبیرکل در این مورد منجر به انعقاد موافقت‌نامه خروج نیروهای شوروی از افغانستان در ۱۹۸۹ شد. در مخاصمات مسلحانه بین‌المللی، مهم‌ترین وظیفه دبیرکل، که اغلب از سوی شورای امنیت و یا دولت‌های عضو خواسته می‌شود، این است که با «مساعی جمیله» سریعاً مقدمات انعقاد «آتش‌بس» در بین طرفین مخاصمه را فراهم کند. برای نمونه، زمانی که دولت‌های هندوستان و پاکستان در سال ۱۹۶۵ بر سر حاکمیت بر منطقه مرزی کشمیر جنگ خونینی را آغاز کردند، شورای امنیت از دبیرکل سازمان ملل خواست تا با «توسل به تمام راه‌های ممکن» برای پایان دادن جنگ بین این دولت‌ها بکوشد.^۵

1. S/RES/461 (1979), para. 4. S/RES/457 (1979)

2. Kurt Waldheim

3. Good Offices

4. Diego Cordovez

۵. نمونه مشابه این موضوع را می‌توان در درخواست شورای امنیت از دبیرکل برای فراهم آوردن شرایط آتش‌بس و شروع تحقیقات در بحران جزایر فالکلند بین دولت‌های آرژانتین و انگلستان مشاهده کرد. در جریان حمله رژیم عراق به کشورمان نیز شورای امنیت با صدور قطعنامه ۵۹۸ (ژوئیه ۱۹۸۷) از دبیرکل سازمان ملل خواست تا برای شروع گفتگوها میان طرفین جنگ، سفرهایی به منظور ملاقات با مقامات این دو کشور داشته باشد.

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/598\(1987\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/598(1987))

در طول جنگ تحمیلی عراق علیه ایران نیز دولت ایران از شورای امنیت سازمان ملل خواست تا در زمینه استفاده رژیم صدام حسین از سلاح شیمیایی تحقیق کند. بر این اساس، شورای امنیت از دبیرکل سازمان ملل خواست تا با انتصاب گروهی زبده، تحقیقاتی در این زمینه به عمل آورد. نتیجه تحقیقات این گروه نشان داد که دولت عراق در مقیاس وسیعی از سلاح شیمیایی در میدان‌های جنگ استفاده کرده است. با اینکه روند تحقیقات دبیرکل سازمان ملل در این مورد به‌خصوص با کندی پیش می‌رفت، ولی تأثیر اقدامات او در محکومیت رژیم عراق و نیز جلوگیری از وخامت اوضاع غیر قابل اغماض بود.

وظیفه دیگری که بر عهده دبیرکل سازمان ملل گذاشته شده است، هدایت و سرپرستی مأمورت‌های مربوط به «عملیات حفظ صلح سازمان ملل» است. این وظیفه که با عنوان «نماینده‌گی» از سوی دیگر ارکان (مجمع عمومی و شورای امنیت) انجام می‌گیرد، استثنایی بر وظایف تشریح‌شده در ماده ۹۹ منشور است. بیشتر اقدامات دبیرکل سازمان ملل در انجام فعالیت‌هایش مخصوصاً زمانی که مخاصمه‌ای بین‌المللی اتفاق افتاده است، در درجه اول ارائه پیشنهادهای گوناگون به طرفین برای رسیدن به راه‌حلی حقوقی و غیرخشونت‌بار و به‌تبع آن کاهش خشونت‌ها بوده است. در بسیاری از اختلافات بین‌المللی که دبیرکل سازمان ملل با آن مواجه بوده است، اولین گام برای تقلیل سطح خشونت‌ها و احیاناً شروع جنگ تمام‌عیار، پر کردن خلأهای دیپلماتیک و تشویق طرفین برای حضور در پای میز مذاکره و حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات است.

دان ساروشی^۱، استاد پر آوازه حقوق بین‌الملل، اعتقاد دارد ماهیت فعالیت‌های دبیرکل به‌گونه‌ای است که بر اساس ماده ۹۸ منشور، کلیه ارکان‌های دیگر سازمان ملل می‌توانند اختیارات و وظایف خود را به او تفویض کنند. این حقوقدان معتقد است با اینکه شورای امنیت در چندین نوبت اقدام به تفویض اختیارات خود به دبیرکل سازمان ملل کرده است، ولی در اغلب موارد این اختیارات جزء اختیارات اجرایی بوده است و نه تصمیم‌گیری (Sarooshi, 2000).

با مطالعه قطعنامه‌های مجمع عمومی نیز می‌توان گفت تقریباً مقام اجرایی و یا گزارش‌دهی تمام تصمیمات متخذه، دبیرکل سازمان ملل بوده است.^۱ برای نمونه، در قطعنامه پیشنهادی دولت جمهوری اسلامی ایران در زمینه مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی نیز بر نقش محوری دبیرکل سازمان ملل در اجرایی‌شدن قطعنامه تأکید شده است. ماده ۱۴ این قطعنامه اعلام می‌کند:

«از دبیرکل درخواست می‌نماید که مجمع عمومی را در نشست هفتادمین نسبت به چگونگی اجرای قطعنامه حاضر آگاه کرده و راه‌ها و وسایلی را پیشنهاد کند که به واسطه آن‌ها، نظام ملل متحد و دبیرخانه بتوانند به کشورهای عضو بر اساس درخواست‌شان و نیز در چارچوب بودجه موجود کمک کنند تا زمینه لازم برای افزایش آگاهی عمومی در خصوص خطرات نابردباری‌ها و افزایش درک عمومی و عدم خشونت فراهم شود»^۲. با مطالعه‌ای مختصر در ارتباط با فعالیت‌های دبیرکل سازمان ملل در زمینه مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی می‌توان به نقش بی‌بدیل او در هشدار و گزارش به ارکان مهم تصمیم‌گیری پی برد. مشارکت مستقیم دبیرکل در جریان مذاکرات آتش‌بس و یا حضور او در جایگاه عالی‌ترین میانجی‌گر از سوی سازمان ملل، کارکرد دیگری است که نباید مورد غفلت قرار گیرد.^۳ بر این اساس، تلاش برای توسل به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، مساعی جمیله در مواقع بحران و هدایت و رهبری عملیات‌های حفظ صلح و نیز اجرای صحیح و جدی

۱. فهرست برخی از قطعنامه‌های مجمع عمومی مرتبط با قطعنامه جهان علیه خشونت و افراط‌گرایی که در آن دبیرکل مسئول اجرا و یا گزارش‌دهی معرفی شده است:

A/RES/56/6, *Global Agenda for Dialogue among Civilizations*, para 6, (21 November 2001), A/RES/66/171, *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, para 24, (19 December 2011), A/RES/67/99, *Measures to eliminate international terrorism*, para 27, (14 December 2012), A/RES/67/178, *Combating intolerance, negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence, and violence against persons, based on religion or belief*, para 12, (20 December 2012), A/RES/67/179, *Freedom of religion or belief*, para 19, (20 December 2012), A/RES/49/60, *Measures to eliminate international terrorism*, para 10, (17 February 1995).

2. A/RES/68/127, *A world against violence and violent extremism*, Para 14, (18 December 2013)

۳. برای دیدن دیگر فعالیت‌های دبیرکل سازمان ملل در زمینه خشونت و افراط‌گرایی ر.ک: پرز دکوئیار، ۱۳۷۹ و

Chesterman, 2007

قطعه‌نامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت از کارکردهای دبیرکل سازمان ملل در مقابله با خشونت و افراط‌گرایی است.

نتیجه‌گیری

مجمع عمومی سازمان ملل متحد با توجه به اختیارات محدودی که در مقایسه با شورای امنیت دارد، در بحث مربوط به مقابله با خشونت و افراط‌گرایی موفق عمل کرده است. مطالعه در این خصوص نشان می‌دهد که مجمع عمومی به‌عنوان یکی از ارکان اصلی سازمان ملل در زمینه «پیشگیری از گسترش خشونت و افراط‌گرایی» با اینکه هیچ تعریف واحدی از آن در بین دولت‌ها نیست، اهتمام ویژه‌ای دارد. مشارکت مالی و تجهیز منابع و امکانات مأموریت‌های این سازمان در گوشه و کنار جهان، یکی از مهم‌ترین اقدامات مجمع عمومی در بحث مربوط به مقابله با خشونت محسوب می‌شود. چون مجمع عمومی سازمان ملل محمل گردهم‌آیی تمامی دولت‌های عضو، فارغ از قدرت اقتصادی و سیاسی آن‌هاست، اقداماتش از مشروعیت قابل قبولی در میان دولت‌ها برخوردار است. همین موضوع موجب شده است تا دولت‌ها در زمینه توصیه‌های این نهاد به دیده احترام و تبعیت بنگرند.

سپردن مأموریت‌هایی همچون میانجیگری و مساعی جمیله به دبیرکل سازمان ملل در مواقع بحرانی، آن‌گونه که در این مقاله به آن پرداخته شد، نشان از این دارد که مجمع عمومی از تمامی سازوکارهای موجود برای تقلیل خشونت‌ها در روابط بین‌الملل بهره‌جسته است. جایگاه مجمع عمومی در مقابله با خشونت و افراط‌گرایی زمانی بیشتر نمود پیدا می‌کند که بدانیم تقریباً تمامی نهادهای حقوق بشری زیرمجموعه مجمع عمومی محسوب می‌شوند؛ که وظیفه آن‌ها رصد تخلفات حقوق بشری دولت‌هاست. این موضوع به این دلیل حائز اهمیت است که تخلف از مقررات حقوق بشری در درازمدت، منجر به بروز خشونت‌های ویرانگر در عرصه بین‌المللی و نیز در درون دولت‌ها می‌شود؛ مسئله‌ای که سرانجام موجب بروز اقدامات و رفتارهای تروریستی خواهد شد.

ارکان‌های حقوق بشری وابسته به مجمع عمومی با ذکر نام دولت متخلف در محافل عمومی از جمله در صحن مجمع عمومی، در حقیقت به دنبال اصلاح رفتار آن دولت هستند؛ که خود

این موضوع می‌تواند در «پیشگیری از خشونت» نقش مهمی داشته باشد. سخن پایانی اینکه مقابله با خشونت و افراط‌گرایی در مفهوم موسع آن همواره در دستور برنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل بوده است. این موضوع در قالب صدور اعلامیه‌های متعدد و تأمین مالی نهادهای پیشگیری‌کننده از خشونت، نمود عملی پیدا کرده است.

منابع

- پرز دکوئیار ، خاویر (۱۳۷۹)، به سوی صلح، ترجمه حمید رضا زاهدی، انتشارات اطلاعات، چاپ اول.
- جاویدزاده، حمیدرضا (۱۳۹۲)، سیاست جنایی سازمان ملل متحد: چالش‌ها و رهیافت‌های مبارزه با نسل‌زدایی، انتشارات میزان، چاپ اول.
- سواری، حسن (۱۳۹۰)، ناسازواری عدالت و صلح در دیوان کیفری بین‌المللی در پرتو پرونده عمر البشیر (سودان) ، فصلنامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۵۸.
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا و همکاران (۱۳۸۷)، آراء و نظرات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ اول.
- Berdal, Mats and Economides, Spyros (2007), **United Nations Interventionism, 1991–2004**, Cambridge University Press.
- Browne, Marjorie Ann, (2013), United Nations System Funding: Congressional Issues, available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33611.pdf>.
- Chesterman, Simon (2007), **Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics**, Cambridge University Press, UK.
- Goodman, Ryan and Jinks, Derek (2004), How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law, **Duke Law Journal**, V.54, N. 3.
- Gopalan, Sandeep (2007), Alternative Sanctions and Social Norms in International Law: The Case of Abu Ghraib, **Michigan State Law Review**.
- Hossien, Kamrul (2008), The Complementary Role of the United Nations General Assembly in Peace Management, **Review of international law and politics**, Vol: 4, issue 13.
- Joseph, Sarah and McBeth, Adam (2010), **Research Handbooks in International Law**, Edward Elgar Publication, UK.
- Martin, Ian (2001), **Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention**, Lynne Rienner Publishers, USA.
- Sarooshi, Dan, (2000), The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers, Available at: <https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-and-the-development-of-collective-security-9780198299349?cc=us&lang=en&#>
- Snyder, Sarah B. (2014), Human Rights and the Cold War: Did Anyone Care? Available at: https://networks.h-net.org/system/files/contributed-files/e114_0.pdf
- Thomas, Raju G. C (2003), **Yugoslavia unraveled: sovereignty, self-determination, intervention**, Lexington Books, UK.

