**مفهوم حق وتو در گفتمان حقوق بشر**

دکتر محمود مسائلی

**مفهوم حق وتو و حقوق بشر**

دکتر محمود مسائلی

دبیرکل اندیشکده بین المللی نظریه های بدیل و معضلات جهانی

استاد مطالعات حقوق بشر، ایران آکادمیا

پرسش توسط آقای مهدی فلاحی صاحب امتیاز و مدیر مسئول رادیو نماشوم- آتاوا: مفهوم حق وتو را چگونه می توان با حقوق بشر توجیه کرد؟ آیا این حق قلدری ابر قدرتها عملا ناقض آشکار حقوق بشر در بالاترین سطح آن نیست؟

حق وتو، به عبارت بهتر اعمال قدرت نرم از طریق مسدود ساختن تصمیم گیری هایی که مخالف باشند، از ریشه لاتینی "من منع می کنم"[[1]](#footnote-1) گرفته شده است. در اصل این قدرت به دولت برای لغو به تعویق انداختن تصمیمات و مصوبات قوه قانونگذاری اختصاص دارد . به عنوان مثال در امریکا، حق رئیس جمهور می تواند از این قدرت در رد لوایح مصوب قانونگذاری استفاده کند. در مجموعه ملل متحد این قدرت در اختیار پنج عضو دائم شورای امنیت قرار گرفته است تا بتوانند جلوی اخذ تصمیمات مغایر با منافع دولت خود را بگیرند. این قدرت هریک از قدرتهای پنج گانه عضو دائم شورای امنیت را قادر می سازد تا مانع از طرح موضوعی برای بررسی در شورا بشوند. به عنوان مثال دولت های روسیه و چین در هفتم ژوئیه سال ٢٠٢٠موضوع دسترسی بشر دوستانه به سوریه را وتو کردند، و یا امریکا در ٣١ اوت همان سال موضوع تهدیدهای صلح و امنیت بین المللی ناشی از حملات تروریستی را وتو کرد. از سالهای پایانی جنگ سرد به این طرف همه موارد استفاده از قدرت وتو کردن توسط فدراسیون روسیه و دولت امریکا، و در درجه سوم جمهوری خلق چین، استفاده شده است. در سالهای پیش از این هم استفاده از قدرت وتو کردن هم بطور عمده توسط امریکا، سپس روسیه و چین، و در آخرین رده توسط انگلستان و فرانسه انجام شده است. منبع این قدرت که آنرا به لحاظ قانونی موجه می سازد چیست؟

در ابتدا باید خاطر نشان ساخت که قدرت وتو کردن توسط اعضای دائمی شورای امنیت بطور عمده هنگامی اتفاق می افتد که آنها می خواهند مانع از قرار گرفتن یک موضوعی در دستور کار جلسه شورا بشوند. وتو فقط می تواند مانع از تصمیم گیری شود و نه اینکه موضوعی در دستور جلسه باشد و کشوری آنرا وتو کند. بنابراین ماهیتی فرآیندی دارد. اما نتایج آن بسیار حایز اهمیت و تاثیر گذار برای جامعه بین المللی می باشد.

پرسشی که می تواند راه را برای بحث باز کند در ابتدا این است که چرا و چه دولتهایی می توانند از حق وتو استفاده کنند. منشور ملل متحد در بند یک ماده ٢۴ وظیفه شورای امنیت را فقط "تامین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد" برای "حفظ صلح و امنیت بین‌المللی" تعریف می کند. این وظیفه ای است که هیچیک از دیگر ارگان های ملل متحد حق ورود به آنرا ندارند. طبق بند یک ماده ٢٣ منشور ملل متحد فقط پنج کشور “جمهوری چین، فرانسه، اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی (فدراسیون روسیه)، بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی و ایالات متحده آمریکا اعضاء دائم شورای امنیت هستند" و می بایست مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین المللی را به عهده گیرند. منشور در ماده ٢٧، بند ٣، قدرت منع کردن اعضای دائمی را اینگونه تعریف کرده است: "تصمیمات شورای امنیت راجع به سایر مسائل با رای مثبت نه (۹) عضو که شامل آراء تمام اعضای دائم باشد اتخاذ می‌گردد". منظور از سایر مسائل آن اموری می باشد که "مربوط به آئین‌کار بوده و با رای نه (۹) عضو اتخاذ می‌شود". برای بهتر روشن شدن مواردی که توسط پنج عضو دائم می شورای امنیت می تواند وتو شود، می بایست یکبار دیگر وظایف و اختیارات شورای امنیت را طبق منشور ملل متحد یادآوری کرد. منشور در ماده ٢۴، بند یک حوزه اختیارات شورا را به این شرح توضیح می دهد: ” به منظور تأمین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی" را به شورای امنیت واگذار می‌نمایند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت بر عهده دارد از طرف آنها اقدام نماید". از آنجاییکه حفظ صلح و امنیت بین المللی مهمترین موضوع برای همزیستی مسالمت آمیز میان ملتها می باشد، اعضای دائم شورای امنیت باید اختیار لازم برای این مسئولیت را داشته باشند. طبق ماده ٢۵ منشور نیز همه "اعضاء ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند". ولی علی رغم این توضیحات روشن در منشور ملل متحد، اعضای دائم شورا بطور عمده از قدرت وتو کردن برای پیشبرد منافع ملی خود و یا امور در سیاست بین الملل استفاده کرده اند که با دیدگاه ها و حضور بین المللی مسلط آنان در تعارض بوده است. از سال ١٩۴۶که اتحاد جماهیر شوروی سابق برای اولین بار از قدرت وتو برای جلوگیری قطعنامه ای در مورد خروج نیروهای خارجی از لبنان و سوری استفاده کرد، تاکنون ٣٠٧ مورد وتو از سوی اعضای دائم شورای امنیت برای حفظ منافع خود و یا ملاحظات همسو با سیاستهای بین المللی آنان استفاده شده است.

می بایست خاطر نشان ساخت که قدرت وتو گاهی جنبه علنی ندارد و به صورت مخفی اعمال می شود و آن هنگامی است که دارنده قدرت وتو در جلسات در بسته و یا دیگر اشکال تهدید آمیز قدرت خود را به نمایش می گذارد. به این طریق از طریق تهدید اعضای شورا ناگزیر می شوند که نظر خود را در خصوص موردی تغییر دهند تا کشور صاحب قدرت وتو بتواند چهره صلح دوستانه خورد را به دیگران نشان دهد، در حالیکه در واقعیت قضیه اینگونه نیست. تهدیدات پنهان امریکا در قبال فلسطین از بارزترین اینگونه اعمال پنهان حق وتو است. این تهدیدات مستقیم نبوده و در پشت الفاظی مانند "سازنده نبودن" و یا "غیرمعقول بودن" پنهان می شود. برای سالها این نوع وتوی پنهان میان امریکا و انگلیس از یکسو، و روسیه و چین از دیگر سو، در جریان بوده است[[2]](#footnote-2). در جریان منازعاتی مانند چچن و ایرلند، دولتهای روسیه و انگلیس به شدت مخالف بشدت مخالفت گزارش هایی در براه شرایط در این مناطق بودند که عنوان درگیری های مسلحانه را داشته باشد زیرا که ساز و کارهای نظارتی را می توانست به دنبال داشته باشد.

برای توضیح بیشتر چگونگی استفاده از قدرت وتو کردن می بایست مواردی که این قدرت به آنها اعمال می شود را بر شمرد:

١. استفاده از قدرت وتو کردن برای جلوگیری تقاضای عضویت دولتها در سازمان ملل متحد. منشور ملل متحد در ماده چهار شرایط عضویت را توضیح داده است و به همه کشورهای جهان این فرصت را می دهد تا اگر صلح دوست هستند، و مایل به پذیرش مقررات ملل متحد می باشد، و قادر به اجرای «ها باشند، به عضویت سازمان ملل متحد درآیند. همان ماده چهار در بند دوم تقاضای عضویت را به توصیه از سوی شورای امنیت می سازد. درحقیقت مجمع عمومی ملل متحد هنگامی می تواند تقاضای عضویت کشوری را مورد بررسی قرار دهد که از سوی شورای امنیت توصیه شده باشد. بنابراین شورا می تواند از قدرت وتو استفاده کرده و مانع از عضویت کشوری در سازمان ملل متحد شود. اتحادیه جماهیر شوروی سابق به دفعات زیادی از این قدرت وتو کردن استفاده کرد تا مانع از عضویت کشورهایی مانند کویت ، موریتانی ، ویتنام ، کره شمالی ، کره جنوبی ، ژاپن ، اسپانیا ، لائوس ، کامبوج ، لیبی ، نپال ، و سیرالئون در سازمان ملل متحد شود. ایالات متحده بطور متوالی کوشید تا راه عضویت ویتنام در سازمان ملل متحد را مسدود سازد. و چین نیز همین قدرت وتو را بکار برد تا مغولستان و بنگلادش را از عضویت در سازمان ملل باز دارد.

٢. در شرایط که موضوع منازعات مسلحانه محل بحث می باشد، اعضای دائم شورا "نباید خور را قاضی مسلم و صاحب نظر بدانند"[[3]](#footnote-3) و مانع از حل معضل بشوند. در این شرایط آنها از رای ممتنع و یا خودداری از رای استفاده می کنند. این شرط را بند سوم ماده ٢٧ منشور توضیح می دهد: " تصمیمات شورای امنیت راجع به سایر مسائل با رای مثبت نه (۹) عضو که شامل آراء تمام اعضای دائم باشد اتخاذ می‌گردد به این شرط که در مورد تصمیماتی که به موجب مندرجات فصل ششم و بند سوم از ماده ۵۲ اتخاذ می‌شود طرف دعوی از دادن رای خودداری نماید". البته این فرآیند اغلب نقض شده است.

٣. استفاده از حق وتو برای ایجاد سپر حفاظتی برای جلوگیری از محکومیت و یا برقراری تحریم علیه کشوری که با دارنده حق وتو روابط دوستی و روابط سیاسی و اقتصادی حیاتی دارد. از موارد مشهورترین این موارد می توان به رایزنی های شورا در مورد رژیم نژادپرست در آفریقای جنوبی و یا نقض حقوق بشر توسط اسرائیل مراجعه کرد.

۴. استفاده از قدرت وتو برای بلوکه کردن اقداماتی خاص مانند برقراری ماموریت حفظ صلح از دیگر مواردی است که باید مطرح شود. این مورد اغلب با وتوی پنهان همراه بوده است. فرضاً چین برای مجازات کردن کشورهای عضو سازمان ملل متحد که روابط نزدیکی با تایوان دارند، به طور موقت مانع ادامه ماموریت های صلح سازمان ملل شد. مهمترین مثال برای این نوع قدرت وتو به امریکا و فرانسه می شود که مانع از شکل گیری یک نیروی مداخله قوی در روآندا شدند؛ ممانعتی که نسل کشی ۸٠٠ هزار انسان بی گناه را به دنبال داشت. هر دو کشور از وتوی پنهان خود استفاده کردند تا کشتارهای هولناک روآندا بر اساس حقوق بین الملل به عنوان جنایت نسل کشی محسوب نشود. به گزارش دیده بان حقوق بشر "آمریکایی ها علاقه مند به عدم اختصاص منابع مالی ، بلژیکی ها علاقه مند به حفظ چهره خود، و فرانسوی ها علاقه مند به نجات دولت نسل کش متحد خود بودند"[[4]](#footnote-4). وتوی روسیه و چین از دولت سودان در سال ٢٠٠۴ در حمایت از دولت سودان که کشتارهای بی رحمانه و وسیعی را در منطقه دارفور به دنبال داشت، از نمونه های دیگر این نوع استفاده از قدرت وتو است.

با توجه به این توضیحات کوتاه، حق وتو در واقع حقی است برای اعمال قدرت مستقیم و یا روابط قدرت در سیاست بین الملل توسط کشورهای عضو دائم شورای امنیت. به عبارت بهتر، هرچند که طبق منشور ملل متحد حق وتو امتیازی است که به اعضای دائم داده می شود تا شرایط زندگی مسالمت آمیز را فراهم نمایند، در عمل این حق چیزی بجز سوء استفاده از این حق ویژه نبوده است. حق وتو کردن یک تصمیم به عنوان اعمال قدرت بویژه هنگامی که با روشهای پیچیده مانند وتوی پنهان و یا تهدید های ناپیدا همراه است، و یا موضوعات مورد منازعه را با اموری دیگر مانند چانه زنی های اقتصادی و دیگر تعاملات می آمیزد، نه تنها بر روند کار شورا تأثیر می گذارد، عملا صلح بین المللی را نیز از ویژگی عادلانه تهی می سازد. رقابت میان کشورهای عضو دائم گاهی آنان را بر می انگیزد تا با آگاهی کامل از وتوی طرف مقابل، برای نشان دادن چهره نمادین خود به عنوان دوستدار عدالت و تخریب چهره رقیب، سعی نمایند موضوعی را به دایره رقابتها بر سر حق رای بکشانند. در نهایت اعمال قدرت وتو مانعی جدی برای پیشبرد حقوق بشر در مناطق مختلف جهان بوده است. به زبان دیگر می بایست توضیح داد که قدرت وتو کردن امتیاز ویژه ای است که جهان را با یک رفتار تبه کارانه و غیر اخلاقی مواجه ساخته و مانع از این می شود که برای احقاق حقوق مظلومان و ستم دیدگان کاری مثبت انجام شود. برای خروج از این شرایط سوء استفاده از حق رای وتو، اصلاحاتی باید در سیستم ملل متحد انجام پذیرد. در این ارتباط تاکنون طرح هایی پیشنهاد شده است که عملا قرین توفیق نبوده اند. با این وصف در مقاله دیگر برخی از این پیشنهادها را توضیح خواهم داد.

حال باید بازگردیم به رابطه میان حقوق بشر و حق وتو در شورای امنیت که بخش دیگری از پرسش این هفته را تشکیل داده است. موضوعات حقوق بشری اساسا در حیطه صلاحیت مجمع عمومی ملل متحد قرار دارند، که تشکلی از همه اعضای ملل متحد است که عاری از توان جلوگیری از تصمیمات شورای امنیت می باشند. طبق بند یک ماده ١١ منشور ملل متحد "مجمع عمومی می‌تواند اصول کلی همکاری برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از ‌جمله اصول حاکم بر خلع سلاح و تنظیم تسلیحات را مورد رسیدگی قرار داده و ممکن است در مورد اصول مذکور به اعضا، یا به شورای امنیت یا به هر دو توصیه‌هایی بنماید". علاوه براین براساس بند سوم همان ماده "مجمع عمومی می‌تواند توجه شورای امنیت را به وضعیت‌ هایی که محتمل است صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره اندازد جلب نماید". با خواندن این وظایف مجمع عمومی، دو نکته باید توضیح داده شود. اول اینکه حوزه صلاحیت مجمع عمومی چیزی بیش از توصیه کردن به شورای امنیت نیست. دومین نکته شایان ذکر این است که در مواردی مجمع عمومی حتی حق توصیه کردن هم ندارد. ماده ١٢ منشور ملل متحد این ناتوانی مجمع عمومی را به خوبی توضیح داده است: "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 توصیه‌هایی نخواهد کرد مگر اینکه شورای امنیت چنین تقاضایی بکند". این ناتوانی در ماده ١٣ منشور به روشنی تصریح شده است که اذعان میدارد "مجمع عمومی نسبت به امور زیر موجبات انجام مطالعات و صدور توصیه‌هایی را فراهم می‌کند". از میان این توصیه ها "کمک به تحقق حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همه بدون تبعیض از حیث نژاد، جنس، زبان و مذهب" می باشد.

این نقایص، و یا تضادهای، ذاتی در منشور و ساختار ملل متحد در رابطه با حقوق بشر، نشان می دهد که موضوع حقوق بشر که می بایست روح اصلی حاکم بر جهان را شامل شود، همواره فقط تابعی از سیاست قدرت بوده است. حقوق بشر، هیچگاه و تحت هیچ شرایطی نتوانسته است، سیاستهای نمایشی قدرت های بزرگ را به سود مردم مظلوم و ستم دیده تغییر دهد. به عبارت دیگر می توان گفت که سیاست قدرت که اغلب چهره خود را با حق وتوی قدرتهای بزرگ نشان می دهد، نابرابری ظالمانه را به یک اصل حقوقی بین الملل الزام تبدیل ساخته به گونه ای که امکان مقاومت در برابر آن نمی تواند وجود داشته باشد. موضوع بویژه هنگامی حساس می شود که در می یابیم سوابق تاریخی استفاده از حق رای همواره درجهت نه تنها منافع مستقیم قدرتهای بزرگ قرا داشته است، بلکه به تثبیت قدرت سرکوبگر دست نشاندگان آنها کمک کرده، و یا در سمت و سوی منافع اقتصادی و چپاول ملتها قرار داشته است. ناوی پیلای[[5]](#footnote-5)، کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل، در گزارشی پایان ماموریت خویش به شورای امنیت، خاطرنشان ساخت که: "ملاحظات جغرافیای سیاسی کوتاه مدت و منافع ملی، که به گونه ای بسیار محدود تعریف شده اند، همواره در جهت تکرار درد و رنج انسانی، نقض شدید صلح و امنیت بین المللی، و تهدیدهای طولانی مدت بوده اند"[[6]](#footnote-6). وی به ویژه به پاسخ شرم آور در قبال سوریه اشاره داشته، و همچنین نظرات را به پاسخ بی نتیجه شورای امنیت به طیف وسیعی از نقض فاحش حقوق بشر در عراق، غزه، افغانستان، جمهوری آفریقای مرکزی، مالی، سومالی، سودان، سودان جنوبی، لیبی و اوکراین پرداخته که رنجهای گستر ده ای را برای مردم این مناطق به دنبال داشته است. موارد وتوی اعمال شده، هیچکدام برای تسکین آلام مردم محروم و ستم دیده نبوده است.

افزون بر همه این تضادها و مشکلات ذاتی در نظام بین المللی موجود، می بایست موضوعات مانند مفهوم دولت، حق حاکمیت ملی، عقلانیت نهفته در نظام بین المللی، و درجات سلسله مراتبی الزام آور بودن قواعد حقوق بین الملل از یکسو، و ضعیف بودن درجه الزام قواعد حقوق بشر بین المللی از دیگر سو، را نیز مورد توجه قرار داد. در عین حال موضوعات در حال ظهور در حقوق بشر دوستانه بین المللی نیز لایه هایی همپوش میان سیاست قدرت، حقوق بشر، مداخله بشر دوستانه، تحولاتی نوین در ساختار ملل متحد، و نیز رژیم های کیفری بین المللی، را به پیچیدگی بحث افزوده است که هرکدام تحریر حداقل یک مقاله جداگانه را ایجاب می کند.

به عنوان جمع بندی، باید در نظر داشت که رابطه مستقیمی میان حق وتو و حقوق بشر نمی توان برقرار کرد مگر اینکه حقوق بشر را به عنوان تابعی از سیاستهای قدرتهای بزرگ دانست. بهاین اوصاف نمی بایست ارزش گفتمان حقوق بشر را نادیده انگاشت و نسبت به توانایی آن نا امید شد. حقوق بشر نقشی موثر در رهایی بخشی مردم مظلوم از ستمگری تمامیت خواهان داشته است. ساز و کارهایی نیز برای پیشبرد حقوق بشر می تواند بحث شود که آنرا به مقاله دیگری واگذار می نماییم.

1. From Latin veto, literally "I forbid," first person singular present indicative of vetare "forbid, prohibit, oppose, hinder," of unknown origin. In ancient Rome, the "technical term for protest interposed by a tribune of the people against any measure of the Senate or of the magistrates”. See: Online etymology. [↑](#footnote-ref-1)
2. نگاه کنید به https://archive.globalpolicy.org/security-council/42656-the-hidden-veto.html [↑](#footnote-ref-2)
3. این قاعده حقوق معروف است به nemo iudex in sua causa [↑](#footnote-ref-3)
4. نگاه کنید به https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2013/10/ep9.pdf?type=pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. Navi Pillay [↑](#footnote-ref-5)
6. https://www.e-ir.info/2014/09/02/world-order-human-rights-and-the-security-council-veto/ [↑](#footnote-ref-6)