



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۲۲۴

شماره چاپ:

۳۶۲

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۷/۲

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح پیگیری انتقال مقر دائمی سازمان ملل متحد از آمریکا»

(ویرایش دوم)

براساس این طرح «دولت جمهوری اسلامی ایران مکلف است با اتخاذ دیپلماسی فعال، موضوع انتقال مقر دائمی سازمان ملل را از خاک آمریکا به یک کشور بی طرف را با جلب همکاری دیگر کشورهای مستقل و آزادیخواه پیگیری و گزارش پیشرفت کار را هر شش ماه یک بار به مجلس ارائه نماید».

### پیشینه طرح

این طرح پیش تر در دوره هفتم مجلس شورای اسلامی با همین عنوان در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مطرح گردید و پس از رأی گیری تصویب نشد.

### تحلیل محتوای طرح

این طرح دو اشکال عمده دارد: شکلی و محتوایی.

اشکال شکلی آنکه، واژه‌هایی مثل مستقل، بی طرف و آزادیخواه واژه‌هایی مبهم و نسبی‌اند و براساس حقوق بین الملل تعریف پذیر نیستند، بلکه بسته به منافع هر کشور، متغیر است.

در مورد اشکال محتوایی - حقوقی نیز باید در ابتدا متذکر شد که در بررسی مسئله امکان انتقال مقر سازمان ملل متحد از آمریکا باید **معاهده مقر ۱۹۴۷** مبنای اصلی قرار گیرد، ضمن آنکه به برخی از مقررات کنوانسیون عمومی مربوط به مصونیت‌ها و مزایای ملل متحد ۱۹۴۶ نیز باید توجه شود. در واقع مستقر شدن سازمان ملل متحد در خاک آمریکا براساس معاهده مقر<sup>۱</sup> است که پس از جنگ جهانی دوم و براساس مناسبات پدید آمده قدرت در آن زمان، بین سازمان ملل متحد و ایالات متحده آمریکا بسته شده است. لذا استقرار این سازمان در خاک آمریکا براساس یک معاهده دوجانبه بین سازمان و آمریکاست. براساس معاهده مقر، «مقر دائمی» ملل متحد در آمریکا خواهد بود. همچنین باید گفت که اگر تعارضی میان معاهده مقر و کنوانسیون مصونیت‌ها و مزایای ملل متحد به وجود آید، قواعد و مقررات معاهده مقر اولویت خواهند داشت. معاهده مقر دارای ۹ ماده در ۲۸ بخش است. بخش‌های ۲۲ تا ۲۴ ماده (۹) به مسئله انتقال مقر سازمان اختصاص دارد.

طبق معاهده مقر (ماده ۹) دو نوع انتقال مقر برای سازمان ملل مورد توجه قرار گرفته است:

الف) انتقال مقر سازمان ملل متحد به خارج از محل فعلی آن ولی در خاک آمریکا که موضوع بحث ما نیست.

ب) انتقال مقر سازمان ملل متحد به خارج از ایالات متحده آمریکا.

طبق بخش ۲۴ ماده (۹) امکان انتقال مقر سازمان ملل متحد به خارج از آمریکا نیز وجود دارد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۶۰۹۲۶۸

تاریخ انتشار:

۱۳۸۷/۸/۱۹

اگر مقر سازمان ملل متحد به خارج از آمریکا منتقل شود، اجرای معاهده مقر منعقدہ فیما بین سازمان و آن کشور متوقف خواهد شد و فقط آن دسته از مقررات آن معاهده که برای خاتمه بخشیدن منظم به فعالیت‌های سازمان در مقر فعلی‌اش (آمریکا) و همچنین قواعد مربوط به مالکیت سازمان ضروری هستند، باقی می‌مانند.

لذا در نهایت به لحاظ حقوقی چند حالت برای جابه‌جایی مقر سازمان ملل می‌توان در نظر گرفت:

۱. اولین و ساده‌ترین راه آن است که اعضای سازمان ملل متحد تصمیم به انتقال مقر سازمان از آمریکا به کشور دیگر بگیرند. از آنجاکه مقر سازمان ملل با تصمیم مجمع عمومی سازمان تعیین شده است، تغییر آن هم با تصمیم مجمع عمومی میسر است. در اکثریت قریب به اتفاق سازمان‌های بین‌المللی هم تغییر مقر سازمان از اختیارات رکن فراگیر (رکنی که کلیه اعضا در آن حضور دارند) است. در این مورد بعید است که بتوان به اجماع دست یافت زیرا اعتراض رسمی حتی یک کشور مانع دستیابی به اجماع خواهد شد. در این مورد می‌توان پیش‌بینی کرد که حداقل آمریکا مخالفت خواهد کرد.

بنابراین لازم است رأی‌گیری صورت پذیرد. تصمیم‌گیری در مجمع عمومی سازمان ملل متحد هم در مورد مسائل مهم نیازمند اکثریت دوسوم اعضای حاضر و رأی‌دهنده است. البته تغییر مقر در ماده (۱۸) منشور در زمره مسائل مهم نیامده است. اما فهرست مندرج در ماده (۱۸) حصری نیست و می‌توان با اکثریت اعضای حاضر و رأی‌دهنده مسئله‌ای را در زمره مسائل مهم قرار داد و بعد برای تصمیم‌گیری در مورد آن نیاز به اکثریت دوسوم اعضای حاضر و رأی‌دهنده پیدا کرد. با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد که کسب اکثریت، لازم (که به احتمال قریب به یقین دوسوم اعضای حاضر و رأی‌دهنده) است، اگر غیرممکن نباشد بسیار سخت می‌کند. برای مثال در حال حاضر ۱۹۲ کشور عضو سازمان ملل متحد هستند اگر فرض کنیم که کلیه آنها در رأی‌گیری حاضر شوند و رأی بدهند (رأی ممتنع هم ندهند) نیاز به ۱۲۸ رأی مثبت برای انتقال مقر سازمان به خارج از آمریکا است. این درحالی است که در ماده واحده طرح تقدیمی به مجلس محترم بنا شده است که انتقال مقر از طریق «جلب همکاری دیگر کشورهای مستقل و آزادیخواه» انجام شود که اقلیت بسیار کوچکی از کشورها را تشکیل می‌دهند. لازم به یادآوری است که برخی از کشورها تا به حال تلاش‌هایی در این زمینه انجام داده‌اند که نتیجه‌ای در پی نداشته است.

۲. دولت آمریکا به تعهدات خود براساس معاهده مقر عمل نکند. در این فرض اختلاف بین آمریکا و سازمان ملل در مورد تفسیر و اجرای معاهده مقر به وجود می‌آید و این اختلاف باید سرانجام از طریق داوری حل و فصل شود و بحثی از تغییر مقر سازمان مطرح نیست. فقط در فرضی که آمریکا حاضر به اجرای حکم محکمه نشود، ممکن است تلاش کرد که با مصوبه مجمع عمومی مقر سازمان را به محل دیگر منتقل کرد، پدیده‌ای که تا به حال رخ نداده است. اگرچه کارشکنی‌های آمریکا در اجرای برخی از تعهدات معاهده مقر از جمله عدم صدور روایید برای برخی نمایندگان و... دیده می‌شود، در صورتی که واقعاً اجرای معاهده مقر با مانع جدی از سوی آمریکا مواجه شود، باید تلاش کرد که سازمان در مقابل آمریکا قرار گیرد و اگر مشکل از طریق داوری حل و فصل نشد، آن وقت به فکر انتقال احتمالی مقر سازمان از طریق کسب مصوبه مجمع عمومی افتاد.

۳. دولت میزبان خود انصراف دهد. اگر دولت آمریکا حاضر شود که از میزبانی سازمان ملل متحد انصراف دهد، در این حالت می‌توان نسبت به انتقال مقر سازمان اقدام نمود. این امکان بسیار غیرمحمتمل می‌کند. در هر حال نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد که محل جدید را هم مشخص کند.

۴. اگر بتوان ثابت کرد که آمریکا به طور دائم و سازمان یافته اصول مندرج در منشور ملل متحد را نقض می‌کند (مثل نقض حاکمیت کشورهای کوچک، تولید سلاح‌های کشتار جمعی و...)، می‌توان مسئله اخراج آن کشور را از سازمان ملل متحد مطرح کرد که در صورت اخراج می‌توان مقر سازمان را نیز با مصوبه مجمع عمومی از آمریکا به جای دیگری منتقل کرد. اما

فراموش نشود که اخراج از سازمان طبق ماده (۶) منشور مستلزم وجود توصیه شورای امنیت و تصمیم مجمع عمومی است. به نظر نمی‌رسد که بتوان با وجود حق وتو برای آمریکا چنین توصیه‌ای را از شورای امنیت به دست آورد تا مجمع عمومی در مورد آن تصمیم بگیرد. لازم به ذکر است که مجمع عمومی نمی‌تواند راساً در این خصوص تصمیم بگیرد و حتماً نیاز به توصیه شورای امنیت است. دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی خود در خصوص پذیرش دولت جدید در سازمان ملل متحد اعلام کرده است پذیرش دولت جدید در سازمان ملل متحد مستلزم توصیه‌نامه شورای امنیت و تصمیم مجمع عمومی است. نبود توصیه‌نامه شورای امنیت به مجمع عمومی اجازه نمی‌دهد که در این خصوص راساً تصمیم بگیرد. این وضعیت در مورد تعلیق عضویت و اخراج هم صدق می‌کند.

### نتیجه‌گیری

براین اساس به نظر می‌رسد که راهکار حقوقی کارآمد برای عملی ساختن این طرح وجود ندارد. از طرف دیگر، تجربه نشان داده است که در جایی که حمایت ایالات متحده از سازمان ملل نباشد نه تنها این سازمان در مأموریت‌های خود ناکام می‌ماند، بلکه یکجانبه‌گرایی آمریکا نیز تقویت می‌گردد. شاهد این مدعا را می‌توان در از هم پاشیده شدن «جامعه ملل» پس از جنگ اول جهانی، به خاطر عدم عضویت آمریکا در آن و همچنین جنگ یکجانبه آمریکا علیه عراق در سال ۲۰۰۳، پس از مقابله سازمان ملل با ایده جنگ مشاهده کرد.

در عین حال یکی از متغیرهای نوظهور که بر تصمیم‌گیری در مورد این طرح تأثیرگذار است، تحولات ژئوپلیتیک جهان پس از جنگ روسیه و گرجستان در آگوست ۲۰۰۸ است که بیانگر تغییر در موازنه قوای جهانی و به چالش کشیده شدن نظم آمریکایی در سراسر جهان است. از طرف دیگر روسیه نیز اخیراً همین طرح را در مورد لزوم انتقال مقر سازمان ملل از خاک آمریکا به جایی دیگر مطرح کرد. اما طرح روسیه نیز به لحاظ حقوقی با همان مشکلاتی که در بالا به آنها اشاره کردیم روبه‌رو می‌شود. ولی از نظر سیاسی روند آمریکاستیزی را در سطح دولت‌ها و نه فقط ملت‌ها، نهادینه کرده و گسترش می‌دهد.

بدین ترتیب به نظر می‌رسد حال که یکی از قدرت‌های بزرگ نیز چنین ایده‌ای در ذهن خود می‌پروراند پیگیری چنین طرحی مفید باشد. اما از آنجا که مشکلات حقوقی طرح همچنان به قوت خود باقی است و تنها دلایل سیاسی هستند که پیش برد چنین طرحی را توجیه می‌کند توصیه می‌شود که در ابتدا سعی شود این مسئله به یکی از محورهای اصلی دیپلماسی پارلمانی مجلس در کنار سیاست خارجی دولت تبدیل شود و در دیدارهای بین پارلمانی مورد بحث و رایزنی با دیگر مجالس کشورهای قرار گیرد. البته این امر به معنای رفع تکلیف از دولت نیست. همچنین از آنجا که این طرح را باید به‌عنوان بخشی از جریان‌سازی بین‌المللی بر ضد آمریکا نگاه کنیم و احتمال عملیاتی شدن آن بسیار اندک است بهتر است درخواست اینکه «دولت گزارش پیشرفت کار را هر شش ماه یک بار به مجلس ارائه دهد» حذف شود چرا که انتظار پیشرفت در چنین دوره‌های زمانی کوتاهی بعید است و ارائه گزارش عدم توفیق در مجلس شورای اسلامی به نوعی پیروزی دشمن خواهد بود. همچنین همان‌طور که پیش‌تر گفته شد واژه‌هایی مثل مستقل، بی‌طرف و آزادیخواه که در داخل متن طرح آمده‌اند واژه‌هایی مبهم و نسبی‌اند و براساس حقوق بین‌الملل تعریف‌پذیر نیستند، بلکه بسته به منافع هر کشور، متغیر است.

## راهکارهای دیگر

در عین حال جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در راستای رسیدن به اهداف ذکر شده در مقدمه طرح، دو کار انجام دهد:

۱. درخواست برگزاری یکی از جلسات مجمع عمومی در خارج از خاک آمریکا: تلاش شود اجلاس‌های مهم سازمان در مکانی غیر از مقر اصلی سازمان برگزار شود. این امکان در مقررات سازمان ملل متحد (آیین‌نامه‌های داخلی مجمع عمومی و شورای امنیت و ...) پیش‌بینی شده است. این کار که سابقه تاریخی نیز دارد (به خاطر مخالفت دولت آمریکا با شرکت یاسر عرفات در مجمع در سال ۱۹۸۲) می‌تواند به دو دلیل انجام گیرد: یکی ممانعت دولت میزبان از حضور نمایندگان دیگر کشورها (مثل مورد عرفات) و دوم تمایل اکثر اعضا به انجام این کار. این مکان‌ها می‌توانند مقرهای اروپایی سازمان ملل متحد در ژنو یا وین و یا هر کجای دیگر باشند. البته باید توجه داشت که برای برگزاری اجلاس مجمع عمومی در محل دیگری غیر از مقر اصلی سازمان لازم است که تغییر محل یا در اجلاس قبلی تصویب شده باشد یا اینکه اکثریت اعضای سازمان آن را درخواست نمایند. در خصوص برگزاری اجلاس شورای امنیت در محل غیر از مقر اصلی سازمان نیز باید یکی از اعضای شورای امنیت پیشنهاد و یا دبیرکل سازمان آن را مطرح نماید و مورد قبول شورا نیز واقع شود.

۲. ایده جدی‌تر و عملیاتی‌تر آنکه ایران به همراه دیگر کشورها تلاش کند که همانند دفتر اروپایی سازمان ملل که در ژنو مستقر است و مباحثی از قبیل حقوق بشر، مسئولیت دولت‌ها و ... را به صورت جدی پیگیری می‌کند، درخواست ایجاد یک دفتر آسیایی یا آفریقایی سازمان ملل را ارائه دهد. این دفتر می‌تواند مباحثی مثل توسعه، مبارزه با فقر و بیماری‌ها و ... که دغدغه اصلی جهان سوم است را پیگیری کند. با توجه به اینکه چیزی حدود ۸۰ درصد فعالیت سازمان ملل در رابطه با مباحث توسعه و امور غیرامنیتی است، عملی شدن این ایده می‌تواند به فعال‌تر و اثرگذارتر شدن دیپلماسی ما نیز کمک فراوان کند.