

The First Case Before the UN Security Council: Iran's Complaint Against the Soviet Union (1945-1946) and Its Implications (A Review of the "Iranian Question" on the Security Council Agenda, 1945-1946)

*Dr. Mohammad Taghi Hosseini*¹

The Iranian government's complaint against the Soviet Union regarding interference in Iran's internal affairs and the refusal to withdraw military forces from Azerbaijan was the first case placed on the agenda of the United Nations Security Council during 1945-1946. This case served as a critical litmus test for the efficacy of this nascent institution. Adopting a historical-analytical approach, this study explains the political context of the crisis and the role of great powers during the early Cold War, while focusing on the legal dimensions and the precedent-setting implications of this case for the Security Council.

The findings indicate that the handling of the "Iranian Question" went beyond resolving a regional dispute; it became a practical laboratory for the formulation and stabilization of the Security Council's fundamental procedures. Many of the current practices in the Council's operations were established for the first time during the deliberations on the Iranian case. By employing a dual strategy of international diplomacy and direct bilateral negotiations—leveraging international pressure within the UNSC while simultaneously engaging with the Soviet Union—the Iranian government succeeded in securing the evacuation of Soviet troops and preserving the country's territorial integrity. Furthermore, the Security Council, in its inaugural experience, managed to play an effective role in its first-ever agenda item by navigating through procedural deadlocks.

▪ **Keywords:**

Iran, USSR, Pahlavi II, United Nations, Security Council, Azerbaijan Crisis, Complaint, The First Case.

¹ Former Director General of the Education Department, Ministry of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran.



نخستین پرونده مورد رسیدگی در شورای امنیت شکایت ایران از اتحاد جماهیر شوروی (۱۹۴۵-۱۹۴۶)

محمد تقی حسینی^۱

چکیده

شکایت دولت ایران از اتحاد جماهیر شوروی در خصوص مداخله در امور داخلی ایران و عدم تخلیه قوای نظامی از آذربایجان، نخستین پرونده‌ای بود که طی سال‌های ۱۹۴۵-۱۹۴۶م. در دستور کار شورای امنیت سازمان ملل متحد قرار گرفت و به آزمونی برای سنجش کارآمدی این نهاد نوپا تبدیل شد. این پژوهش با رویکردی تاریخی-تحلیلی، ضمن تبیین بستر سیاسی بحران و نقش قدرت‌های بزرگ در دوران آغازین جنگ سرد، بر ابعاد حقوقی و پیامدهای رویه‌ساز این پرونده در شورای امنیت تمرکز دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که رسیدگی به «مسئله ایران» فراتر از حل یک مناقشه منطقه‌ای به کارگاهی عملی برای تدوین و تثبیت رویه‌های بنیادین شورای امنیت بدل گردید. بسیاری از رویه‌های جاری در کار شورای امنیت برای اولین بار در جریان رسیدگی به «مسئله ایران» ایجاد شدند و برای ادامه کار این شورا تثبیت گردیدند. دولت ایران با اتخاذ دیپلماسی بین‌المللی و مذاکرات مستقیم دوجانبه (بهره‌گیری از فشار بین‌المللی در شورای امنیت سازمان ملل متحد و هم‌زمان با مذاکره مستقیم با اتحاد جماهیر شوروی) موفق به تخلیه خاک ایران از قوای شوروی و حفظ تمامیت ارضی کشور شد. شورای امنیت نیز توانست در نخستین تجربه خود با عبور از بن‌بست‌های آیین‌نامه‌ای در اولین موضوعی که در دستور کار آن قرار گرفت، نقش مؤثری ایفاء کند.

واژگان کلیدی:

ایران، اتحاد جماهیر شوروی، پهلوی دوم، سازمان ملل متحد، شورای امنیت، بحران آذربایجان، شکایت، نخستین پرونده.

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۴/۰۹/۲۵

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۴/۰۷/۱۹

^۱مدیرکل اسبق آموزش وزارت امور خارجه

این مقاله به اختصار در هفتمین کنفرانس تاریخ روابط خارجی با محوریت "چندجانبه‌گرایی در تاریخ روابط خارجی" سال ۱۴۰۲ در مرکز پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه ارائه شده بود.



مقدمه

در نیمه اول قرن بیستم میلادی وقوع دو جنگ ویرانگر فراگیر، چهره جهان را تغییر داد و متعاقب این دو جنگ، سازمان‌هایی در رابطه با حفظ صلح و امنیت جهانی به‌وجود آمدند. جامعه ملل متعاقب جنگ جهانی اول و انعقاد پیمان ورسای در سال ۱۹۱۹م. پدید آمد و با پایان یافتن جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۵م. سازمان ملل متحد بنیاد نهاده شد؛ هر دو سازمان با هدف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با تکیه بر امنیت دسته‌جمعی شکل گرفتند. نکته قابل توجه این است که در هر دو سازمان اولین شکایتی که از سوی یک دولت عضو صورت پذیرفت، شکایت ایران بود و هر دو شکایت نیز علیه همسایه شمالی؛ اتحاد جماهیر شوروی بود. شکایت ایران در جامعه ملل در سال ۱۹۲۰م. در رابطه با اشغال انزلی توسط نیروهای بلشویک و اقدامات این نیروها در ارتباط گرفتن با گروه‌های شورشی و اعلام موجودیت جمهوری سوسیالیستی ایران در رشت و همچنین تشدید تبلیغات مرام کمونیستی در این بخش از کشور بود. شکایت ایران در سازمان ملل متحد به سال ۱۹۴۵م. نیز متعاقب به‌وجود آمدن غائله آذربایجان و ممانعت نیروهای اتحاد جماهیر شوروی از اعزام قوای نظامی ایران به این منطقه و در ادامه عدم تمایل به خروج نیروهای شوروی از خاک ایران صورت گرفت. هم شورای جامعه ملل و هم شورای امنیت سازمان ملل متحد به این موضوع ورود کردند و اقداماتی را به انجام رساندند. قابل توجه است که شیوه رسیدگی این دو سازمان با توجه به حیطه اقتدار آنها، مقررات تنظیم‌کننده و همچنین شرایط پیرامونی تفاوت‌های آشکاری دارد. شکایت ایران در جامعه ملل پیش‌تر در مقاله دیگری مورد بررسی قرار گرفته و اما در نوشتار حاضر، موضوع شکایت ایران در شورای امنیت سازمان ملل متحد بررسی خواهد شد.

پیشینه پژوهش

شکایت ایران از اتحاد جماهیر شوروی به عنوان نخستین پرونده در دستور کار شورای امنیت سازمان ملل متحد، همواره از دو منظر «تاریخ دیپلماسی» و «رویه حقوقی بین‌المللی» مورد توجه پژوهشگران بوده است. ادبیات این حوزه را بر اساس منابع موجود در متن می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد: ۱- اسناد سازمان ملل متحد و آرشیو وزارت امور خارجه ایران؛ در این بخش تمرکز بر اسناد دست‌اول و آرشیوی است. مبنای اصلی تحلیل در این نوشتار، بررسی دقیق اسناد سازمان ملل متحد، مشروح گزارش‌های جلسات شورای امنیت و

مکاتبات رسمی میان دولت‌های طرف مناقشه با دبیرکل و رئیس شورای امنیت است. همچنین بازخوانی نطق‌های ایراد شده توسط نمایندگان کشورها و واکاوی سایر اسناد مرتبط که در بایگانی سازمان ملل متحد و مرکز مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه ایران نگهداری می‌شوند.^۲ - بررسی‌های تاریخی و خاطرات دیپلماتیک؛ بخشی از ادبیات موجود پیرامون موضوع شکایت ایران، بر واکاوی‌های تاریخی و خاطرات بازیگران اصلی این رویداد استوار است. سید حسن تقی‌زاده (۱۳۷۹) در کتاب "زندگی طوفانی" روایتی دست اول از فضای حاکم بر هیئت نمایندگی ایران ارائه می‌دهد. وی به طور مشخص به فشارهای سیاسی وارده بر نمایندگان، تردیدهای اولیه قدرت‌های غربی (آمریکا و انگلستان) در حمایت از طرح شکایت و تعارض میان تصمیمات مرکز (قوام‌السلطنه در تهران) و اقدامات نمایندگان ایران در نیویورک می‌پردازد. در رویکردی سندمحور، کاوه بیات (۱۳۹۶) در کتاب "روزشمار غائله" و اثر متأخر خود "آذربایجان در موج خیز تاریخ" (۱۴۰۱) با اتکاء به اسناد آرشیوی، ترتیب زمانی وقایع را بازسازی کرده است. تمرکز اصلی بیات بر تشریح ممانعت ارتش سرخ از ورود نیروهای نظامی ایران به منطقه است؛ عاملی که به زعم او محرک اصلی بین‌المللی شدن بحران و ارجاع آن به شورای امنیت بود. افزون بر این، رسول جعفریان (۱۳۷۹) در کتاب "بحران آذربایجان (سال‌های ۱۳۲۴-۱۳۲۵): خاطرات مرحوم میرزا عبدالله مجتهدی" زاویه دید متفاوتی را ارائه می‌کند. این اثر با محوریت یادداشت‌های یک شاهد عینی جزئیات دقیقی از وضعیت داخلی منطقه، نقش فرقه دموکرات و عمق نفوذ شوروی را به تصویر می‌کشد که زمینه‌های داخلی طرح شکایت ایران در مجامع بین‌المللی را تبیین می‌کند. تحلیل‌های حقوقی و رویه‌های شورای امنیت؛ دسته دوم پژوهش‌ها، بر واکاوی ابعاد حقوقی و نقش این پرونده در تأسیس رویه‌های اولیه شورای امنیت تمرکز دارند. ادوارد راسل براون (۱۹۵۱) در پژوهشی با عنوان "مسئله ایران در پیشگاه شورای امنیت" به تحلیل رویه نمایندگان شوروی (ویشینسکی^۱ و گرومیکو^۲) و چالش حقوقی «غیبت عضو دائم» در جلسات شورا پرداخته است. استدلال براون بر این پایه استوار است که رسیدگی به این پرونده رویه‌ای را تثبیت کرد که به موجب آن غیبت یک عضو دائم (اتحاد جماهیر شوروی) مانع از مشروعیت جلسات و ادامه کار شورا نمی‌شود. از سوی دیگر، فریده شایگان (۱۳۹۹) در کتاب "ایران و شورای امنیت" جنبه‌های دیگری از این رویه‌سازی به‌ویژه مفهوم «تداوم دستور کار» را بررسی کرده است. وی تبیین می‌کند که چگونه شورا حتی پس از درخواست رسمی دولت

^۱. Andrei Januaryevich Vyshinsky

^۲. Andrei Andreyevich Gromyko

شاکی (ایران) مبنی بر استرداد شکایت و خروج پرونده از دستور کار با استناد به اختیارات خود تصمیم گرفت که موضوع را همچنان در دستور کار حفظ کند؛ تصمیمی که به نوبه خود یک سابقه حقوقی مهم در تاریخ شورای امنیت محسوب می‌شود. ۴- **مطالعات بین‌المللی و جنگ سرد**؛ گروه چهارم از متون، بحران آذربایجان را در چارچوب کلان‌تر روابط بین‌الملل و به عنوان نقطه آغازین جنگ سرد تحلیل کرده‌اند. پژوهشگرانی نظیر لوئیس فاوست (۲۰۲۲) و گری هس (۱۹۷۴) بر این باورند که ایستادگی شورای امنیت در صدور قطعنامه‌های ۲ و ۳ و ۵ (در سال ۱۹۴۶م.) فراتر از یک موضوع منطقه‌ای، آزمونی حیاتی برای سنجش کارآمدی این نهاد نوپا بود و الگویی برای مداخلات سازمان ملل در بحران‌های بین‌المللی بعدی ایجاد کرد.

مقاله حاضر با تلفیق این دیدگاه‌ها و عبور از تحلیل‌های تک‌بعدی نتیجه می‌گیرد که موفقیت ایران حاصل به کارگیری هوشمندانه یک استراتژی دوگانه بود؛ بدین معنا که دولت ایران با بهره‌گیری هم‌زمان از اهرم فشار بین‌المللی (دیپلماسی چندجانبه در شورای امنیت) و تداوم مذاکرات مستقیم با مسکو (دیپلماسی دوجانبه) نه تنها موفق به وادارسازی نیروهای شوروی به خروج و حفظ تمامیت ارضی کشور شد، بلکه به تثبیت جایگاه حقوقی و اقتدار شورای امنیت در نخستین آزمون جدی خود نیز کمک شایانی کرد.

شکل‌گیری بحران

با بروز فائله آذربایجان و شکل‌گیری حکومت خودخوانده فرقه دمکرات به رهبری جعفر پیشه‌وری در سال ۱۳۲۴ش. بحرانی در این ناحیه مهم در شمال ایران شکل گرفت که تمامیت ارضی کشور را مورد تهدید قرار داد. دولت مرکزی در صدد برآمد تا نیروهای نظامی را برای سرکوب شورشیان راهی آذربایجان کند. اما ارتش شوروی که از شهریور ۱۳۲۰ و با اشغال ایران از سوی متفقین در ایران حضور داشت، مانع از عبور نیروهای نظامی ایران گردید و به آنها اجازه نداد که از شریف‌آباد قزوین فراتر بروند و در این منطقه متوقف شدند. سایر اقدامات روس‌ها در ارتباط با بحران آذربایجان از جمله حضور کنسول شوروی در کنگره خلق آذربایجان و کمک به استقرار دولت خودمختار پیشه‌وری به طور آشکار در جهت تضعیف استقلال و تمامیت ارضی کشور و حمایت از تجزیه این منطقه مهم از خاک ایران بود.

ایران برای حل این بحران تلاش کرد تا از همه ابزارهای دیپلماتیک استفاده کند. از جمله اینکه از دو قدرت غربی آمریکا و انگلیس به عنوان هم‌پیمانان شوروی درخواست کرد

که در این موضوع ورود کرده و به حل بحران کمک کنند. دولت‌های یادشده با ارسال یادداشت‌های دیپلماتیک به دولت شوروی خواستار آن شدند که آن دولت به فرماندهی نیروهای خود در ایران دستور دهد که مانع از حرکت قوای ایرانی به سمت آذربایجان نشود. هر دو دولت فرض را بر این گرفتند که نیروهای شوروی مستقر در خاک ایران به طور خودسرانه از حرکت نیروهای ایرانی به طرف آذربایجان جلوگیری کرده‌اند. دولت شوروی با انکار نقش خود در قضایای آذربایجان، اتفاقات رخ داده در این استان شمالی ایران را حرکتی مردمی برای احقاق حقوق دمکراتیک توصیف کرد که فاقد وصف قیام مسلحانه است. بنابراین، از نظر اتحاد جماهیر شوروی اعزام نیروهای نظامی ایران به این منطقه نه تنها سودمند نبود، بلکه موجب قتل عام مردم می‌گردید.

نخستین دستور کار شورای امنیت سازمان ملل

ایران در عین حال که در پی حل مشکل خود با روس‌ها بود، متوجه استفاده از سازوکارهای بین‌المللی نیز گردید. در این زمان، سازمان ملل متحد در حال شکل‌گیری بود و هنوز در مراحل ابتدایی کار خود قرار داشت. برخلاف جامعه ملل که ایران از سازوکار مقدماتی تشکیل آن محروم شده بود، در مذاکرات منشور و ایجاد و سازوکارهای تأسیس سازمان ملل، ایران یکی از کشورهای بنیانگذار محسوب می‌شد. ایران تلاش کرد تا برخی از مکانیزم‌های حل‌وفصل اختلافات که پیش از آن در میثاق جامعه ملل وجود داشت، در منشور ملل متحد نیز گنجانده شوند.

در این زمان دولت حکیم‌الملک در ایران بر سر کار بود که چندان مورد عنایت روس‌ها نبود. حکیمی خواهان طرح شکایت در سازمان ملل بود و بنا به قول تقی‌زاده تا انجام آن نیز در سمت خود باقی ماند. آنطور که سید حسن تقی‌زاده در خاطرات خود نوشته است، دولت‌های انگلیس و آمریکا در ابتدا با طرح موضوع در سازمان ملل مخالف بودند و به‌ویژه انگلیسی‌ها تلاش گسترده‌ای آغاز کردند تا از این کار جلوگیری کنند، زیرا بر این باور بودند که سازمان ملل مانند یک نوزاد نوپا است و طرح این موضوع می‌تواند بحرانی به‌وجود آورد و به تعبیر وی کمر این سازمان را در همین ابتدای شکل‌گیری بشکنند. بر اساس آنچه تقی‌زاده نقل می‌کند؛ آنها در روزهای آخر ماه دسامبر ۱۹۴۵م. به تلاش‌های خود افزودند و به تهران فشار زیادی آوردند که از این کار صرف‌نظر کند. اما علیرغم این فشارها، در آخرین ساعات روز ۳۱ دسامبر ۱۹۴۵م. و در زمانی که تقریباً فرصت برای ثبت موضوعات دستور کار سپری

شده بود، این شکایت ثبت شد و در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت. حکیم‌الملک از سوی روس‌ها و حزب توده نیز تحت فشار قرار داشت و سرانجام مجبور به استعفاء گردید. اما بنا به نقل تقی‌زاده تا زمان ثبت شکایت در برابر این فشارها مقاومت کرد و بعد از اینکه از ثبت شکایت اطمینان پیدا کرد، استعفاء داد (تقی‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۸۹). روس‌ها هیچ‌گونه تمایلی به همکاری با حکیم‌الملک نداشتند و تقاضای سفر وی به مسکو را هرگز نپذیرفتند.

با وجود مخالفت‌های اولیه انگلستان و آمریکا، در پی پافشاری ایران و قرار گرفتن موضوع در دستور کار، این کشورها نیز به حمایت از مواضع ایران برخاستند. ایران تردید داشت که موضوع را در کدام ارگان سازمان ملل؛ در شورای امنیت یا مجمع عمومی مطرح کند. در این هنگام هنوز سازوکار این ارگان‌ها روشن نبود، اما دیپلمات‌های ایران تلاش‌های خود را در این زمینه شدت بخشیدند. نصرالله انتظام با پل هنری اسپاک^۱ رئیس مجمع عمومی (وزیر خارجه بلژیک) مشورت کرد. وی توصیه می‌کند که موضوع در مجمع عمومی مطرح شود. تقی‌زاده نیز با گلدوین جب^۲ دبیر اجرایی کمیسیون آمادگی سازمان ملل^۳ و وزیر امور خارجه آمریکا و فرانسه در این رابطه مشورت کرد. گلدوین جب در این مشورت‌ها توصیه می‌کند که ایران شکایت خود را نزد شورای امنیت ارائه کند که از سازوکار اجرایی برخوردار است (تقی‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۹۲). ایران این نظر را پذیرفت و متعاقب آن شکایت خود را به شورای امنیت ارائه کرد. ایران در عین حال از فرصت مجمع عمومی نیز در این رابطه استفاده کرد و نماینده ایران در سخنرانی خود در آنجا بحران پدید آمده را مشمول ماده ۱۴ منشور توصیف کرد و خواهان رسیدگی سازمان ملل گردید. به عبارت دیگر، این موضوع را در حیطه رسیدگی مجمع عمومی نیز ذکر کرد. به این ترتیب، موضوع شکایت ایران از شوروی در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت و شورا به رسیدگی این موضوع پرداخت. اولین جلسه شورای امنیت روز ۱۷ ژانویه ۱۹۴۶ تشکیل شد و ایران شکایت خود را ذیل ماده ۳۵ منشور به شورا ارائه کرد.

ایران در این شکایت علاوه بر اینکه مدعی بود اتحاد جماهیر شوروی مرتکب نقض مواد مختلف منشور ملل متحد در رابطه با حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات گردیده و این اقدام تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است، همچنین معتقد بود که پیمان اتحاد سه جانبه

^۱. Paul Henry Spaak

^۲. Gladwyn Jebb

^۳. در این زمان هنوز سازمان شکل نگرفته بود و کمیسیون مقدماتی در حال فراهم کردن سازوکار آن بود. بنابراین دبیرکل نیز برای سازمان ملل انتخاب نشده بود و گلدوین جب دبیر اجرایی کمیسیون آمادگی سازمان ملل بود.

نیز مورد نقض قرار گرفته است. می‌دانیم که این پیمان چهار ماه پس از اشغال ایران در ۹ بهمن ۱۳۲۰/۲۹ ژانویه ۱۹۴۲ بین بریتانیا، اتحاد جماهیر شوروی و ایران منعقد شد. در فصل اول این پیمان، دولت‌های متفق متعهد شدند که به طور مشترک یا انفرادی حاکمیت، استقلال و تمامیت ارضی ایران را محترم بشمارند. در فصل چهارم توافق شد که نیروهای دریایی و زمینی و هوایی خود را به هر میزان که لازم بدانند و تا آنجا که مقتضیات استراتژیک اجازه دهد، در خاک ایران نگه دارند. نقاط محل استقرار این نیروها با موافقت دولت ایران تعیین گردد. به موجب این معاهده حضور نیروهای متفق در ایران اشغال نظامی محسوب نمی‌شود و ایران نیز نه به‌عنوان یک کشور اشغال شده، بلکه به‌عنوان یکی از اعضای متفقین شناخته می‌شود. امور داخلی ایران از قبیل ادارات، نظم و امنیت داخلی و مسائل اقتصادی به حضور این نیروها ارتباطی نداشت و نباید مزاحمتی از این ناحیه ایجاد می‌شد. همچنین سران سه دولت در کنفرانس تهران بر حاکمیت، استقلال و تمامیت ارضی ایران تأکید کرده و بر تعهد خود مبنی بر تخلیه ایران در پایان مخاصمات تأکید کرده بودند؛ این موارد در شکایت ایران مورد توجه قرار گرفته بود.

در دومین جلسه شورای امنیت (۲۵ ژانویه ۱۹۴۶) اعضاء به اتفاق آراء قرار گرفتن نامه ایران در دستور کار را تصویب کردند. ویشینسکی نماینده شوروی نیز با این موضوع مخالفت نکرد، اما بر این نظر بود که قرار گرفتن موضوع در دستور کار شورای امنیت به معنی ورود به محتوای موضوع نیست و صرفاً برای آن است که بررسی شود که آیا موضوع به لحاظ شکلی قابلیت بررسی در شورا را دارد؟

ایران نیز هنوز به این اطمینان نرسیده بود که شکایت در شورای امنیت را دنبال کند. در تمام مدت رسیدگی همواره این تردید در ادامه یا توقف پیگیری شکایت از ناحیه ایران دیده می‌شود و در موارد زیادی اختلاف نظر بین مرکز و نمایندگی بر سر ادامه یا توقف شکایت نمایان است. تقی‌زاده در خاطرات خود بیان می‌کند که: «وقتی جلسه شورای امنیت تشکیل شد و شکایت ما در آنجا طرح گردید، من نطق مفصلی با دلایل و براهین برای اثبات مدعای خودمان در آنجا کردم. ویشینسکی هم نطق مفصلی در رد آن کرد. در این بین از تهران تلگرافی از قوام‌السلطنه که رئیس‌الوزرا شده بود، رسید که تقاضای خودداری از طرح شکایت و مجادله شدید می‌کرد. آن تلگراف روزی به دست من رسید که بعد از ظهر آن روز می‌بایستی در شورای امنیت به مباحثه و مجادله برویم. چون همه دستور کار معین شده بود من از نصفه راه برگشتم و به جنگ رفتم. ولی در صدد برآمدیم که اگر پیشنهاد مذاکره مستقیم بین ایران و روس به میان آمد از قبول آن خودداری نکنیم» (تقی‌زاده، ۱۳۷۹: ۳۰۰).

فرایند رسیدگی در شورای امنیت

به پیشنهاد مصر از ایران نیز دعوت شد تا بدون حق رأی در جلسه شرکت کند. این پیشنهاد منطبق با ماده ۳۱ منشور ملل متحد بود که برای کشورهای طرف دعوا این امکان را فراهم می‌کند که در جریان رسیدگی شورا حضور پیدا کرده و نظرات خود را به اطلاع شورا برسانند (تقی‌زاده، ۱۳۷۹: ۳۰۰). متعاقب این تصمیم، نماینده ایران در جلسات سوم و پنجم (۲۸ و ۳۰ ژانویه ۱۹۴۶ م.) شورای امنیت حضور پیدا کرد و مطالب خود را ارائه داد. او پیش از این در ۲۶ ژانویه ۱۹۴۶ با ارسال نامه‌ای مطالب را برای توجه شورای امنیت ارسال کرده بود. دعوت از نماینده ایران برای حضور در جلسه شورای امنیت و طرح دیدگاه‌های خود به رویه‌ای تبدیل شد که تاکنون ادامه دارد و شورای امنیت در هر دعوایی که نزد آن شورا مطرح می‌شود، در انطباق با ماده ۳۰ منشور برای نمایندگان کشورهای طرف دعوا این امکان را فراهم می‌کند که در جریان رسیدگی در جلسه شرکت کنند و نظرات خود را به اطلاع شورا برسانند.

نماینده ایران طی سخنرانی خود در جلسه شورای امنیت، مقامات شوروی را به نقض حقوق بین‌الملل، اصول منشور و پیمان اتحاد سه‌جانبه و اعلامیه سران سه دولت متهم کرد و توضیح داد که اتحاد شوروی از طریق نیروهایی که در ایران مستقر هستند؛ با مداخله در امور داخلی ایران، اختلال در حیات اقتصادی کشور، رفت‌وآمد شهروندان به گونه‌ای که عبور و مرور اتباع ایران صرفاً با مجوز نیروهای شوروی ممکن است، اصول منشور و حقوق بین‌الملل و مفاد پیمان سه‌جانبه و بیانیه سران را زیر پا گذاشته است. تقی‌زاده نماینده ایران عدم اجازه تردد به نیروهای نظامی ایران توسط نیروهای اتحاد جماهیر شوروی و محروم کردن دولت ایران از اعمال حاکمیت به مناطقی از خاک خود و حمایت از آشوبگران را نقض حاکمیت ایران توصیف کرد. او در مورد طی شدن مواردی که منشور برای حل و فصل اختلافات قبل از طرح آن در شورای امنیت پیش‌بینی کرده بود نیز گفت که دولت ایران همه این موارد را دنبال کرده است که در پی عدم همکاری اتحاد شوروی نتیجه‌ای در بر نداشته است. نماینده شوروی با رد همه موارد مطرح‌شده از جانب نماینده ایران، بر این نکته تأکید کرد که اعزام نیروهای نظامی ایران به آذربایجان موجب خونریزی و کشتار می‌شده است و نیروهای شوروی برای جلوگیری از این اتفاق از تردد آنها جلوگیری کرده‌اند. وی با متناقض خواندن مکاتبات و اظهارات نماینده ایران، حتی مدعی شد که نماینده ایران خودسرانه این موضوع را در شورای امنیت مطرح کرده است و دولت ایران با ارسال نامه‌ای از اینکه از تردد نیروها جلوگیری شده است، قردرانی کرده است! موضوعی که البته از سوی

نماینده ایران قاطعانه رد شد.^۱ همچنین نماینده اتحاد جماهیر شوروی تبادل نامه‌ها را به معنی مذاکره تلقی می‌کرد که یکی از طرق حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات است. ویشنسکی ضمن اینکه صلاحیت شورای امنیت را برای رسیدگی به این موضوع زیر سؤال برد، طرح موضوع در شورای امنیت را نیز غیرضروری و بازی سیاسی عنوان کرد و خواهان کنار گذاشته شدن موضوع از دستور کار شورای امنیت بود. این جلسه به مبادلات تند و در مواردی غیردیپلماتیک اظهارات نمایندگان شوروی و ایران تبدیل شد و به عبارتی سخنرانی‌های طولانی طرفین حوصله اعضاء را به سر می‌برد. نماینده شوروی در مواردی نزاکت دیپلماتیک را کنار نهاد و توهین‌های آشکاری به نماینده ایران و همچنین به مردم ایران روا داشت. او در جایی از سخنان خود به صراحت گفت که مردم ایران قابل اعتماد نیستند! و سخنان و اقدامات نماینده ایران را اقداماتی در اجرای خواست دیگر قدرتهای شورای امنیت توصیف کرد. بعضی از نویسندگان با اشاره به توهین‌آمیز بودن سخنان نماینده شوروی اظهار داشته‌اند که تنها در صورتی می‌توان چنان عبارات توهین‌آمیزی را بر زبان آورد که نماینده یک کشور خود را بسیار برتر از طرف مقابل خود فرض کند (Brown, 1951: 36).

نماینده ایران هم‌زمان با اینکه موارد شکایت خود را از اتحاد جماهیر شوروی نزد شورای امنیت دنبال می‌کرد، در عین حال، خواهان انجام مذاکره دوجانبه با روسیه برای حل و فصل موضوع بود. برای همین منظور از نمایندگان مصر و چین تقاضا کرد که در نطق خود دعوت به مذاکره را مطرح کنند. اما آنگونه که سید حسن تقی‌زاده نماینده ایران عنوان می‌کند، آنها از این کار خودداری کردند و لذا تقی‌زاده در نطق خود این نکته را مطرح کرد که اگر روس‌ها بخواهند که وارد مذاکره شوند و شورا نیز چنین توصیه نماید، ایران آمادگی دارد که در این زمینه با شوروی به طور مستقیم مذاکره کند، اما در عین حال تأکید کرد که موضوع در دستور کار شورا باقی بماند و نتایج مذاکرات ظرف مدت معقولی به شورا گزارش شود (تقی‌زاده، ۱۳۷۹: ۳۰۲).

^۱. نماینده ایران در رد دلایل نمایندگی شوروی مطالب زیادی عنوان کرد و از جمله در مورد ادعای ویشنسکی مبنی بر رضایت و قدردانی دولت ایران از توقف عزیمت نیروهای مسلح این کشور به تبریز استدلال‌های زیادی آورد. نماینده شوروی برای اثبات نظر خود، تصویر نامه‌ای را نشان داد که مدعی بود همان نامه ارسالی از جانب دولت ایران به سفیر شوروی در تهران است. تقی‌زاده این ادعا را قاطعانه رد کرد و گفت که چنین چیزی که دولت ایران از اقدام شوروی مبنی بر توقف نیروهایش برای رفتن به تبریز و نقض حاکمیت ایران قدردانی کرده باشد، ابدأ امکان‌پذیر و قابل باور نیست و حتی اگر چنین نامه‌ای در اختیار نماینده شوروی قرار داشته باشد، حتماً متنی مخدوش و احتمالاً ترجمه اشتباه از هر نامه ایران است. او به تأکید گفت که محال است که دولت ایران چنین کاری کرده باشد و این موضوعی است که عقل هم آن را قبول نمی‌کند.

شوروی در این زمان وضعیت مساعدی در شورای امنیت نداشت. در مقابل، ایران از حمایت سایر اعضای دائم شورای امنیت برخوردار بود. علاوه بر این، طرح شکایت به گونه‌ای بود که شوروی نمی‌توانست از حق وتو در مورد آن استفاده کند.^۱ نماینده شوروی تا زمانی که در جلسات حضور داشت، سعی می‌کرد که از حیثه مسائل آئین کاری عبور نکند و تأکید خود را بر غیرضروری بودن این شکایت و نیز عدم صلاحیت شورای امنیت برای رسیدگی به آن قرار داده بود. نمایندگان انگلیس و آمریکا نیز مراقب بودند که موضوع به گونه‌ای مطرح نشود که امکان استفاده از حق وتو را برای شوروی فراهم کند. در این مسیر آنان چندین بار تذکرات لازم را به نمایندگان ایران نیز دادند و آنان را از در پیش گرفتن مسیری که موجب استفاده شوروی از حق وتو می‌گردید، بر حذر داشتند (Brown, 1951: 38).

به هر حال، شورا در قطعنامه شماره ۲ (مصوب ۳۰ ژانویه ۱۹۴۶) با اشاره به بیانیه‌های طرفین و اظهارات شفاهی آنها در جریان رسیدگی و نظر به اینکه هر دو طرف آمادگی خود را برای یافتن راه‌حل مسالمت‌آمیزی از طریق مذاکره اعلام کرده‌اند، از طرفین خواست که شورا را از نتیجه مذاکره آگاه کنند.

شورا همچنین این حق را برای خود محفوظ داشت که: «در هر موقع، در خصوص پیشرفت مذاکرات تقاضای دریافت اطلاعات کند».^۲ بنابراین، شورا به ماهیت موضوع ورود نکرد و دبیرکل نیز گزارشی در این زمینه نداد.

بدین ترتیب شورا با اینکه بر انجام مذاکره بین دو کشور تأکید کرد، اما تصمیم گرفت که موضوع ایران را همچنان در دستور کار حفظ کند. اصرار نماینده شوروی برای حذف موضوع

^۱. چنانچه شورای امنیت موضوع را ذیل فصل ششم منشور بر اساس بند ۳ ماده ۲۷ منشور مورد بررسی ماهوی قرار می‌داد، نماینده شوروی در رأی‌گیری نیز نمی‌توانست شرکت کند و امکان اعمال حق وتو را نیز نداشت.

^۲. در این زمینه بنگرید به متن اصلی قطعنامه شماره ۲ شورای امنیت سازمان ملل متحد (۳۰ ژانویه ۱۹۴۶):

UN Security Council, Resolution ۲ (۱۹۴۶) of ۳۰ January ۱۹۴۶, S/RES/۲ (۱۹۴۶)

Resolution ۲ of ۳۰ January ۱۹۴۶

The Security Council,

Having heard the statements by the representatives of the Soviet Union and Iran in the course of its meetings of 28 and 30 January 1946,

Having taken cognizance of the documents presented by the Soviet and Iranian delegations and those referred to in the course of the oral debates,

Considering that both parties have affirmed their readiness to seek a solution of the matter at issue by negotiation, and that such negotiations will be resumed in the near future,

Requests the parties to inform the Council of any results achieved in such negotiations. The Council in the meanwhile retains the right at any time to request information on the progress of the negotiations.

Adopted unanimously at the 5th meeting

از دستور کار نتیجه‌ای در بر نداشت. نماینده بریتانیا با تأکید بر نقض پیمان سه‌جانبه از سوی مسکو، بر حفظ موضوع در دستور کار تأکید کرد. نماینده آمریکا نیز از موضع بریتانیا حمایت کرد، همچنین استرالیا و هلند نیز بر حفظ موضوع در دستور کار حمایت کردند. در این میان، موضع فرانسه تا حدودی متفاوت بود. نماینده فرانسه پیشنهاد می‌کرد که طرفین در انجام مذاکره آزاد باشند و اگر نتیجه‌ای حاصل نشد، بازگشت آن به شورای امنیت باز هم امکان‌پذیر است. این فرایند رسیدگی که اولین تجربه عملی شورای امنیت بود، رویه‌ای را در کار شورای امنیت پدیدار کرد که تا کنون حفظ شده است.

مرحله دوم: چگونگی طرح شکایت

بر اساس بند ۵ پیمان سه‌جانبه مورخ ۲۹ ژانویه ۱۹۴۲ متفقین متعهد بودند که حداکثر ظرف ۶ ماه از تاریخ متارکه جنگ، خاک ایران را ترک کنند. با در نظر گرفتن زمان پایان جنگ می‌بایست در تاریخ ۱۱ اسفند ۱۳۲۴ ش. / ۲ مارس ۱۹۴۶ م. خاک ایران از قوای بیگانه تخلیه می‌شد. نیروهای آمریکایی و انگلیسی در تاریخ معین‌شده ایران را ترک کردند. دولت شوروی یک روز قبل از تخلیه اعلام کرد که تا روشن شدن اوضاع در شمال ایران، قوای این کشور همچنان در خاک ایران باقی خواهد ماند. این موضوع مورد اعتراض دولت ایران و سایر دول متفق قرار گرفت. جنگ سرد بین دو بلوک در حال شکل‌گیری بود. از ۱۸ مارس تا ۲۰ مارس ۱۹۴۶ م. طی ۳ روز، سه نامه مهم از سوی نمایندگان ایران و شوروی به سازمان ملل ارسال شد. در تاریخ ۱۸ مارس ۱۹۴۶ حسین علاء نماینده ایران نامه‌ای را خطاب به دبیرکل و رئیس شورای امنیت نوشت و در آن بر اساس بند اول ماده ۳۵ منشور، اختلاف میان ایران و اتحاد شوروی را مطرح کرد و به شورا یادآوری نمود که این وضعیت می‌تواند حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره بیندازد. نمایندگی ایران تأکید کرد که این اختلاف به دلیل رویداد جدید بعد از تصویب قطعنامه ۳۰ ژانویه ۱۹۴۶ در مورد اختلاف قبلی بین دو طرف به‌وجود آمده است. اتحاد شوروی بر خلاف ماده ۵ پیمان سه‌جانبه نیروهای خود را همچنان در خاک ایران نگه داشته است و به مداخلات خود در امور داخلی ایران ادامه می‌دهد.

یک روز پس از ارسال نامه ایران، آندره گرومیکو^۱ نماینده شوروی در نامه‌ای به دبیرکل و رئیس شورای امنیت اظهار داشت که این اقدام نماینده ایران و تقاضای تشکیل جلسه شورای امنیت غیرمنتظره بوده است، زیرا مذاکرات بین طرفین در جریان است و جلسه شورا

^۱. Andrei A. Gromyko

می‌تواند موضوع را پیچیده‌تر کند. بنابراین، تقاضا می‌کند که تاریخ تشکیل جلسه شورای امنیت از ۲۵ مارس به ۱۰ آوریل ۱۹۴۶ م. به تعویق بیفتد. متعاقباً در ۲۰ مارس ۱۹۴۶ م. نماینده ایران با ارسال نامه دیگری بر عدم تعویق جلسه اصرار ورزید. او مذاکرات را شکست خورده توصیف کرد و افزود که زمان حضور نیروهای متفقین بر اساس ماده ۵ پیمان سه‌جانبه منقضی شده است و با بروز وضعیت بحرانی، هر گونه تأخیر در تخلیه خاک ایران منافع ایران را مورد خدشه قرار می‌دهد (FRUS 1946, Vol. VII, Doc. 303).

بیست‌وپنجمین جلسه شورای امنیت در ۲۶ مارس ۱۹۴۶ تشکیل شد. در این جلسه، نماینده شوروی [آندره گرومیکو] اظهار داشت که کشورش پیرو قطعنامه ۳۰ ژانویه شورا، مذاکرات با ایران را انجام داده است و در نتیجه آن قوای شوروی از ۲ مارس ۱۹۴۶ تخلیه خاک ایران را آغاز کرده‌اند و قوای روسیه تنها در برخی مناطق، بنا بر توافق طرفین باقی مانده‌اند که در صورت عدم بروز حوادث غیرمترقبه ظرف پنج تا شش هفته به طور کامل از ایران خارج خواهند شد (S/PV.25). گرومیکو اضافه کرد که او طرح این موضوع در شورای امنیت را به «عناصر اخلاک‌گر» منتسب کرد که در پی تخریب روابط ایران و شوروی هستند. او همچنین اعمال مواد ۲۴ و ۳۵ منشور را بی‌مورد دانست، چرا که به اعتقاد وی، وضعیت موجود تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی نمی‌شد. با این حال، مخالفت او با قرار گرفتن موضوع در دستور کار شورا و استفاده از عبارت «مشروط» «عدم وقوع حوادث غیرمترقبه»، عملاً فرآیند خروج نیروها را با نوعی تعلیق و ابهام مواجه ساخت. پیشنهاد شوروی مبنی بر خارج کردن موضوع از دستور کار به رأی گذاشته شد که با ۹ رأی مثبت در مقابل دو رأی منفی (شوروی و لهستان) مورد قبول قرار نگرفت (S/PV.25).

کنار کشیدن نماینده شوروی از جلسات

نماینده شوروی همچنان بر رسیدگی آئین کاری و یا غیرماهوی اصرار داشت. او همچنین ضمن تأکید بر تعویق جلسه تا ۱۰ آوریل ۱۹۴۶ م. بر عدم حضور نماینده ایران در جلسه شورا نیز تأکید می‌کرد و حضور نماینده ایران در جلسه شورای امنیت را به منزله ورود شورای امنیت به رسیدگی ماهوی تلقی می‌کرد. نماینده شوروی همچنین مدعی بود اطلاع موثق دارد که نماینده ایران بدون داشتن دستورالعمل از طرف دولت متبوع خود اقدام به طرح شکایت کرده است و این را نیز دلیل دیگری می‌دانست که بایستی از حضور نماینده ایران در جلسه شورای امنیت ممانعت به عمل آید. در مقابل، نماینده آمریکا علاوه بر دفاع از

پذیرش درخواست ایران، از حضور نماینده ایران در جلسه شورا بدون برخورداری از حق رأی دفاع می‌کرد. نظرات مختلفی در مورد چگونگی هماهنگی اقدامات شورای امنیت ارائه گردید. با این همه، هیچیک از این اقدامات نماینده شوروی را راضی نکرد و او به این بهانه که چون پیشنهاد وی رد شده است، اعلام کرد که از حضور در جلسه شورای امنیت خودداری می‌کند و جلسه شورای امنیت را ترک کرد.

در جلسه ۲۹ مارس ۱۹۴۶ به پیشنهاد آمریکا از تریگو لی^۱ دبیرکل وقت خواسته شد تا از وضعیت مذاکره دو دولت و اینکه آیا شوروی برای تخلیه خاک ایران شرایطی گذاشته است، گزارشی در جلسه سوم آوریل همان سال شورای امنیت ارائه کند. این پیشنهاد با توجه به غیبت نماینده شوروی به اتفاق آراء تصویب شد. ایران به استعلام دبیرکل پاسخ داد و در نامه ۲ آوریل ۱۹۴۶م. نوشت که در اجرای قطعنامه ۳۰ ژانویه ۱۹۴۶، نتیجه مثبتی حاصل نشده است. مداخله شوروی ادامه دارد و حاکمیت ایران بر آذربایجان با ممانعت روبرو است و در مورد خروج نیروهای شوروی نیز مذاکره‌ای نشده است و قابل انجام نیست. در ۳ آوریل نماینده شوروی با ارسال نامه‌ای تأکید کرد که خروج نیروها از ۲۴ مارس شروع شده و تخلیه کامل یک‌ماه و نیم طول می‌کشد. بنابراین موضوع مطرح شده از سوی نماینده ایران با تفاهم میان دو دولت حل شده است. موضوع امتیاز نفت یا شرکت سهامی نفت ارتباطی با مسئله خروج نیروها ندارد و جدای از این مباحث از ۱۹۴۴م. مطرح بوده است. بر این اساس، شوروی به طور ضمنی خروج بدون قید و شرط را پذیرفت.

قطعنامه شماره ۳ شورای امنیت در سال ۱۹۴۶م.

هر دو نامه نمایندگان ایران و شوروی در جلسه بیست‌ونهم در تاریخ ۳ آوریل ۱۹۴۶ قرائت شد. نماینده ایران در این جلسه اظهار داشت: اگر دولت شوروی شرط مربوط به شرایط غیرمترقبه را پس بگیرد، ایران نیز در مقابل بر موضوع رسیدگی ماهوی اصرار نمی‌کند، اما همچنان خواهان حفظ موضوع در دستور کار شورای امنیت است. نماینده شوروی در این جلسه هم شرکت نکرد و قطعنامه ارائه‌شده از سوی آمریکا با ۹ رأی مثبت تصویب شد. این تصمیم نشان داد که شورای امنیت بین "مسائل آئینی"^۲ و "مسائل ماهوی"^۳ تفکیک قائل

^۱. Trygve Lie

^۲. Procedural

^۳. Substantive

شده است و غیبت شوروی یا رأی منفی احتمالی نمی‌تواند مانع تصمیم‌گیری در امور آئینی (مثل درخواست گزارش یا حفظ موضوع در دستور کار) شود.

به موجب قطعنامه شماره ۳ مورخ ۴ آوریل ۱۹۴۶، شورای امنیت تصمیم گرفت که رسیدگی بیشتر به درخواست ایران تا ۶ می ۱۹۴۶ م. به تعویق افتد و از دولت‌های شوروی و ایران خواست که گزارش خود را در مورد اینکه آیا خروج نیروهای شوروی انجام شده است؟ تا آن زمان به شورا ارائه کنند و متعاقب آن شورا تصمیم می‌گیرد که آیا پیگیری درخواست ایران ضرورت دارد؟ چنانچه در این مدت هر یک از اعضاء توجه شورا را جلب کند که حادثی رخ داده است که موجب تأخیر در خروج نیروهای شوروی از ایران گردیده است و یا آن را به مخاطره انداخته است، بلافاصله شورا به عنوان اولین دستور کار خود آن را مورد رسیدگی قرار خواهد داد.^۱

^۱. در این زمینه بنگرید به قطعنامه شماره ۳ شورای امنیت (۴ آوریل ۱۹۴۶):

UN Security Council, Resolution 3 (1946) of 4 April 1946, S/RES/3 (1946)

Resolution 3 of 4 April 1946

The Security Council,

Taking note of the statements by the Iranian representative that the Iranian appeal to the Council arises from the presence of USSR troops in Iran and their continued presence there beyond the date stipulated for their withdrawal in the Tri-partite Treaty of 29 January 1942,

Taking note of the replies dated 3 April of the Government of the Union of Soviet Socialist Republics and the Iranian Government pursuant to the request of the Secretary-General for information as to the state of the negotiations between the two Governments and as to whether the withdrawal of USSR troops from Iran is conditional upon agreement on other subjects,

And in particular taking note of and relying upon the assurances of the USSR Government that the withdrawal of USSR troops from Iran has already commenced; that it is the intention of the USSR Government to proceed with the withdrawal of its troops as rapidly as possible; that the USSR Government expects the withdrawal of all USSR troops from the whole of Iran to be completed within five or six weeks ; and that the proposals under negotiation between the Iranian Government and the USSR Government "are not connected with the withdrawal of USSR troops",

Being solicitous to avoid any possibility of the presence of USSR troops in Iran being used to influence the course of the negotiations between the Governments of Iran and the USSR,

Recognizing that the withdrawal of all USSR troops from the whole of Iran cannot be completed in a substantially shorter period of time than that within which the USSR Government has declared it to be its intention to complete such withdrawal,

Resolves that the Council defer further proceedings on the Iranian appeal until 6 May, at which time the USSR Government and the Iranian Government are requested to report to the Council whether the withdrawal of all USSR troops from the whole of Iran has been completed and at which time the Council shall consider what, if any, further proceedings on the Iranian appeal are required,

Provided, however, that if in the meantime either the USSR Government or the Iranian Government or any member of the Security Council reports to the Secretary-General any developments which may retard or threaten to retard the prompt withdrawal of USSR troops from Iran, in accordance with the assurances of the USSR to the Council, the Secretary-General shall immediately call to the attention of the Council such reports, which shall be considered as the first item on the agenda.

Adopted at the 30th meeting by 9 votes

(Australia, present and not voting;

Union of Soviet Socialist Republics, absent).

به موازات اقدامات بین‌المللی در شورای امنیت، دیپلماسی دوجانبه ایران و شوروی هم توسط احمد قوام (نخست‌وزیر) و سادچیکف^۱ سفیر اتحاد جماهیر شوروی در تهران در جریان بود. اگر چه سفر قوام‌السلطنه به مسکو و مذاکرات او با شوروی و توافق موسوم به قوام-سادچیکف فصل دیگری از این موضوع مهم و حیاتی است که چون تمرکز اصلی این نوشتار بر فرایند شکایت ایران در شورای امنیت است، از شرح و بسط جزئیات آن خودداری می‌شود. با این حال، به طور خلاصه می‌توان گفت که مجموع این اقدامات به امضای توافقنامه‌ای در ۱۵ فروردین ۱۳۲۵ ش./ ۴ آوریل ۱۹۴۶ م. بین طرفین انجامید که محورهای اصلی آن عبارت بودند از خروج کامل نیروهای شوروی حداکثر تا یک‌ماه و نیم از تاریخ ۲۴ مارس ۱۹۴۶ که برابر با ۶ می ۱۹۴۶ بود.

- انعقاد قرارداد تأسیس شرکت نفت مختلط ایران و شوروی که پس از تصویب مجلس پنجم طی ۷ ماه از تاریخ ۲۴ مارس ۱۹۴۶ رسمیت و اعتبار می‌یافت.

- پذیرش اینکه بحران آذربایجان یک مشکل داخلی ایران است و اتخاذ ترتیبات مسالمت‌آمیز برای اجرای اصلاحات در آن منطقه ضرورت دارد.

متعاقب انعقاد این موافقتنامه بین دو دولت ایران و شوروی، گرومیکو نماینده شوروی در سازمان ملل متحد با استناد به آن مدعی شد که مسائل فی‌مابین حل شده است و ضمن غیرقانونی خواندن قطعنامه ۴ آوریل ۱۹۴۶ خواهان خروج موضوع از دستور کار شورا گردید. در مقابل، نماینده ایران با ارسال نامه‌ای همچنان بر حفظ موضوع در دستور کار اصرار کرد و سرانجام موضوع در دستور کار باقی ماند.

اختلاف بر سر موضوع و دستور پس گرفتن شکایت

متعاقب این تحولات، اختلاف بین مرکز و نمایندگی دائم ایران در سازمان ملل تشدید شد. دولت قوام شدیداً تحت فشار بود و همین فشار به نمایندگی نیز وارد می‌شد. قوام با اصرار می‌خواست که ایران شکایت خود را پس بگیرد و نمایندگی تمایلی به این کار نداشت. نقش مظفر فیروز در اعمال فشار به نمایندگی قابل توجه است و از هیچ اقدامی برای تضعیف نمایندگی فروگذاری نمی‌کرد (تقی‌زاده، ۱۳۷۹: ۳۲۱).

سرانجام در نتیجه فشار تهران، نماینده ایران با ارسال نامه‌ای در ۱۵ آوریل ۱۹۴۶ به رئیس شورای امنیت یادآور شد که: «به موجب توافقنامه صورت‌گرفته بین ایران و شوروی مقرر شده است که ارتش شوروی تا ۶ می ۱۹۴۶ خاک ایران را تخلیه کند. دولت ایران در اینکه این توافقنامه اجراء می‌شود تردیدی ندارد». در عین حال، نمایندگی ایران این نکته را

¹. Ivan Sadchikov

زیرکانه در متن نامه خود اضافه کرد که «علیرغم این، دولت ایران حقی برای خود در تعیین خطمشی برای شورای امنیت قائل نیست» به تعبیر دیگر، اگر چه نمایندگی ایران از سر اجبار نامه را خطاب به رئیس شورای امنیت نوشت، اما از تقاضای خروج موضوع از دستور کار پرهیز کرد. گویا این موضوع تهران را راضی نکرد و نمایندگی در همان روز تلگرافی از تهران دریافت کرد که به موجب آن وادار شد با ارسال نامه‌ای رسماً تقاضای استرداد موضوع را از دستور کار شورای امنیت مطرح کند.

جلسه بعدی شورای امنیت در تاریخ ۸ می ۱۹۴۶ تشکیل شد و به پیشنهاد آمریکا قطعنامه دیگری که بعداً به عنوان قطعنامه ۵ (۱۹۴۶ م.) نامیده شد، به رأی گذاشته شد و با ۱۰ رأی مثبت به تصویب رسید؛ نماینده شوروی در این جلسه نیز شرکت نکرد. در این قطعنامه شورا تصمیم گرفت که اقدامات بیشتر در مورد مسئله ایران را به تعویق اندازد تا به دولت ایران از طریق نمایندگان رسمی خود مطمئن شود که آیا تمام نیروهای شوروی از همه مناطق ایران عقب‌نشینی کرده‌اند. همچنین از ایران خواسته شد با توجه به نقص گزارش مربوط به خروج نیروهای شوروی، گزارش کامل خود را تا ۲۰ می ۱۹۴۶ به شورای امنیت ارائه کند و چنانچه قادر به این کار نیست، در خصوص اطلاعات موجود تا آن زمان گزارش دهد. شورا پس از دریافت گزارش ایران بررسی می‌کند که چه اقدامی را انجام دهد.^۱ همچنین شورا در چهل‌وسومین جلسه خود در تاریخ ۲۲ می ۱۹۴۶ تصمیم گرفت که بحث در باره مسئله

^۱ در این زمینه بنگرید به قطعنامه شماره ۵ شورای امنیت سازمان ملل متحد (۸ مه ۱۹۴۶):

UN Security Council, Resolution 5 (1946) of 8 May 1946, S/RES/5 (1946)

Resolution 5 of 8 May 1946

The Security Council,

Having considered the statement made by the Iranian Government in its preliminary report of 6 May, submitted in compliance with the resolution of 4 April 1946 [resolution 3 (1946)], that it was not able as of 6 May to state whether the withdrawal of all USSR troops from the whole of Iran had been completed,

Resolves:

To defer further proceedings on the Iranian matter in order that the Government of Iran may have time in which to ascertain through its official representatives whether all USSR troops have been withdrawn from the whole of Iran;

To request the Iranian Government to submit a complete report on the subject to the Security Council immediately upon the receipt of the information which will enable it so to do; and, in case it is unable to obtain such information by 20 May 1946, to report on that day such information as is available to it at that time;

To consider, immediately following the receipt from the Iranian Government of the report requested, what further proceedings may be required.

Adopted at the 40th meeting by 10 votes

(Union of Soviet Socialist Republics, absent)

ایران را تا تاریخی در آینده نزدیک که می‌تواند بنا به درخواست هر یک از اعضاء تشکیل گردد، به تعویق بیندازد (UN yearbook, 1946, First Series, Supplement No. 2, annex 2h).

پیامدهای اجرایی و حقوقی مسئله ایران برای سازوکار سازمان ملل متحد

الف - رویه کاری

از آنجا که موضوع ایران اولین موضوع مورد رسیدگی در شورای امنیت بود، همه موارد رسیدگی و اقدامات مرتبط با آن جدید بود و رویه پیشین در این زمینه وجود نداشت. از ابتدای طرح شکایت تا چگونگی حضور در جلسه شورای امنیت و سایر موارد مرتبط با آن، هر یک از موارد بایستی تنظیم می‌گردیدند. شورا برای هر یک از آنها رسیدگی جداگانه‌ای انجام داد و تصمیم‌گیری کرد. به عنوان مثال، چگونگی طرح شکایت و مورد پذیرش قرار گرفتن آن، چگونگی حضور نماینده کشوری که شکایت را در جلسات شورای امنیت طرح کرده است، چگونگی اعمال مقررات مربوط به مسائل آئین کاری و محتوایی و بسیاری موارد دیگر برای اولین بار در جریان رسیدگی به این موضوع تعیین گردید. در واقع، این موضوع علاوه بر اینکه به لحاظ ماهوی اهمیت داشت، برای شورای امنیت یک کارگاه عملی به منظور تنظیم روابط و مقررات آینده نیز محسوب می‌شد. اقدامات و تصمیمات صورت‌گرفته در فرایند رسیدگی به موضوع ایران، رویه کار شورای امنیت را نیز شکل داد که همچنان در رسیدگی‌های بعدی مورد استناد و استفاده قرار گرفت.

ب - بازپس‌گیری موضوع از دستور کار شورای امنیت

تقاضای ایران مبنی بر خروج موضوع از دستور کار شورای امنیت سؤالات جدیدی را در مورد چگونگی انجام آن مطرح کرد. شورا می‌بایست به این موضوع رسیدگی کند که وقتی موضوعی را در دستور کار خود قرار داده است، چگونه می‌توان آن را از دستور کار خارج کرد؟ دبیرکل در این زمینه سندی را به شورا ارائه کرد که در آن چگونگی رسیدگی شورای امنیت به موضوعی که می‌تواند صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد را تشریح کرد^۱ و نتیجه گرفت که نظر به اینکه ایران شکایت خود را مسترد کرده است، شورا اقدام دیگری به

^۱. چنانچه یک وضعیت یا اختلافی رخ دهد که ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد، شورای امنیت رأساً (بر طبق ماده ۳۴) یا به تقاضای هر یک از دولت‌های عضو (بر طبق ماده ۳۵) و یا به تقاضای دبیرکل (بر طبق ماده ۹۹) می‌تواند آن موضوع را مورد رسیدگی قرار دهد.

موجب مواد ۳۳، ۳۶، ۳۷ یا ۳۸ منشور نمی‌تواند انجام دهد (شایگان، ۱۳۹۹: ۴۲). همچنین دبیرکل نتیجه‌گیری کرد که با توجه به پس گرفتن شکایت از سوی ایران مسئله به خودی خود از دستور کار شورا حذف می‌شود، مگر اینکه شورا تصمیم بگیرد که آن را در دستور کار نگه دارد یا اینکه یکی از اعضاء بر اساس ماده ۳۵ منشور سازمان ملل متحد، خواهان حفظ آن موضوع شود. موضوع برای بررسی بیشتر به کمیته کارشناسان نیز ارجاع داده شد و نظر کمیته کارشناسان نیز اینگونه بیان شد که: «وقتی موضوعی به شورای امنیت ارجاع می‌شود، نمی‌توان آن را بدون تصمیم شورا از فهرست موضوعات تحت رسیدگی شورا خارج کرد» به همین دلیل بود که علی‌رغم اینکه ایران و شوروی مسائل خود را در این زمینه حل کردند، اما این موضوع تا سال‌ها بعد همچنان در دستور کار شورای امنیت باقی ماند.

بحث‌های حقوقی زیادی در پی این موضوع به‌وجود آمد که در آینده کار شورا مؤثر بود و این امر نشان می‌داد سازمان جدید سازوکارهایی متفاوت با قبل دارد که در طول زمان آنها را آزمایش می‌کرد. موضوع ایران یک آزمون برای شورای امنیت بود که بسیاری از این سازوکارها و رویه‌ها را تعیین کرد.

ج- غیبت یک عضو دائم در جلسات شورای امنیت

چنانکه گذشت، نماینده شوروی جلسات شورای امنیت را ترک کرد. غیبت شوروی از جلسات شورای امنیت بحث‌های زیادی ایجاد کرد و این پرسش به‌وجود آمد که غیبت یک عضو دائم شورای امنیت چه تأثیری بر عملکرد شورای امنیت دارد؟ شورا در نهایت به این نتیجه رسید که به اقدامات خود ادامه دهد و غیبت شوروی مانع این رسیدگی نشد. از نظر برخی دولت‌ها غیبت به معنی گریز از مسئولیت‌هاست و ممکن است قدرت شورا را کاهش دهد، اما نمی‌تواند موجب تعطیلی یا بلا تکلیفی شورا شود (Brown, 1951: 146)؛ هر چند که نماینده شوروی اگر در جلسه شورا نیز حضور پیدا می‌کرد، نمی‌توانست از حق وتو استفاده کند. در عین حال، این غیبت او از جلسات شورا دستاوردی برای شوروی در بر نداشت.

نتیجه‌گیری

موضوع ایران به عنوان نخستین شکایتی که در شورای امنیت سازمان ملل متحد مورد رسیدگی قرار گرفت، در برگیرنده پیامدهای فراوانی بود. از یک سو، نفس موضوع اهمیت زیادی داشت و استقلال و تمامیت ارضی یک کشور عضو سازمان ملل متحد در معرض

تهدید قرار گرفته بود. همچنین شورای امنیت در برابر یک آزمون سخت قرار گرفته و نتیجه اقدامات شورای امنیت مشخص می‌کرد که سازوکار جدید تا چه میزان قابلیت رسیدگی و حل‌وفصل بحران‌ها را دارد و کشورهای جهان تا چه میزان می‌توانند نسبت به کارآمدی این سازوکار اعتماد کنند. شورای امنیت در این مورد کارآمدی خوبی از خود نشان داد و اعتماد فراوانی در بین کشورهای عضو به دست آورد. این موضوع البته به معنی تأیید همه موارد عملکرد شورای امنیت در دهه‌های بعدی نیست و نقد رفتار شورای امنیت نیازمند فرصت و مجال دیگری است. کتاب‌ها و مقالات زیادی در این زمینه نوشته شده است، اما در این مورد خاص که نخستین موضوع دستور کار شورا بود، عملکرد شورای امنیت مثبت بوده است. این امر نشان می‌دهد که شورای امنیت به عنوان یک ابزار بین‌المللی در اختیار دولت‌ها قرار دارد و سیاست‌ها و رهیافت‌های کشورها در چگونگی استفاده از این ابزار اهمیت فراوانی دارد. دولت ایران از این ابزار در این موضوع حیاتی به خوبی استفاده کرد و حمایت بین‌المللی را پشت سر اقدامات سیاسی خود قرار داد. تردیدی نیست که حل این بحران تنها از طریق شورای امنیت صورت نگرفت و اقدامات هوشمندانه و موقعیت‌شناسی دولت ایران در انجام مذاکره با اتحاد جماهیر شوروی بسیار مؤثر و کارساز بود. احمد قوام نخست‌وزیر وقت ایران برای این کار درخشان خود در پیشبرد مذاکره با مقامات شوروی همواره مورد تحسین ایرانیان قرار دارد و در مواردی در مورد اقدامات او اغراق‌هایی صورت گرفته است. در عین حال، بهره‌گیری دولت ایران از شورای امنیت و تلاش دیپلمات‌های ایرانی در این موضوع نیز به همین میزان قابل تحسین و مهم بوده است.

رسیدگی به موضوع ایران، آثار فراوانی برای خود شورای امنیت و عملکرد آینده آن نیز داشت. شورای امنیت در جریان این رسیدگی بسیاری از سازوکارها و مقررات داخلی و تنظیم‌گر خود را نیز مشخص و یا امتحان کرد. اقدامات و تصمیمات شورای امنیت در امور تنظیم‌کننده خود در جریان این رسیدگی، رویه کار این شورا را برای آینده مشخص کرد. این تصمیمات که پیش‌تر به برخی از آنها اشاره شد، شالوده "رویه‌های آئین کاری" شورا را بنا نهادند که تا به امروز به عنوان اصول پذیرفته‌شده و قطعی در فعالیت‌های این نهاد مورد استناد قرار می‌گیرند.

منابع و مأخذ

فارسی:

بیات، کاوه و رضا آذری شهرزائی، ۱۳۹۶، روزشمار غائله آذربایجان، تهران: شیرازه.

بیات، کاوه، ۱۴۰۱، آذربایجان در موج خیز تاریخ، تهران: شیرازه.

بیانی، خانبابا، ۱۳۷۵، غائله آذربایجان، تهران: زریاب.
تقی‌زاده، سید حسن، ۱۳۷۹، زندگی طوفانی، (خاطرات)، تهران: فردوس.
جعفریان، رسول، ۱۳۷۹، بحران آذربایجان (سال‌های ۱۳۲۴-۱۳۲۵) خاطرات مرحوم میرزا عبدالله
مجتهدی، تهران: مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر.
ناصحی، ابراهیم، ۱۳۸۵، غائله آذربایجان در رهگذر تاریخ و چهره پیشه‌وری در آئینه فرقه دمکرات،
تهران: نشر ستوده.
سلیمانی امیری، محمد، ۱۳۹۹، نگاهی نو به بحران آذربایجان، نقش دولت‌های آمریکا، بریتانیا و شوروی
در آن، تهران: پژواک فرزاد.
شایگان، فریده، ۱۳۹۹، ایران و شورای امنیت از تخلیه آذربایجان تا جنگ ایران و عراق، تهران: سمت.

لاتین:

Azad, Md. Abul Kalam, 2018-2020, US Policy towards the Iranian Crisis of 1945-1946, The Arts Faculty Journal (Vol. 10, No 14-15), University of Dhaka.
Browne, Edward Russell, 1951, The Iranian Question before the United Nations Security Council 1946, Ann Arbor: ProQuest LLC.
Fawcett, Louise, 2022, Revisiting the Iranian Crisis of 1946: How Much More Do We Know?, Cambridge: Cambridge University Press.
Hess, Gary R., 1974, The Iranian Crisis of 1945-1956 and the Cold War, Political Science Quarterly (Vol. 89, No. 1), Oxford University Press.
Lawson, Fred H., 1989, The Iranian Crisis of 1945-1946 and the Spiral Model of International Conflict, IJMES (Vol. 21, No. 3).

اسناد و قطعنامه‌های بین‌المللی:

Security Council, 1946, Official Records of the Security Council, First Year, First Series, Supplement No. 2, Annex 2h.
Security Council, 1946, Resolution 2 (1946), Adopted at its 5th meeting of 30 January 1946.
Security Council, 1946, Resolution 3 (1946), Adopted at its 30th meeting of 4 April 1946.
Security Council, 1946, Resolution 5 (1946), Adopted at its 40th meeting of 8 May 1946.
United Nations, Repertoire of the Practice of the Security Council, 1946-1951, ST/PSCA/1, New York, 1954, (Committee of Experts on the Charter) Court, 3rd January 1945-46, in Saldanha, 1986: I/xxii.