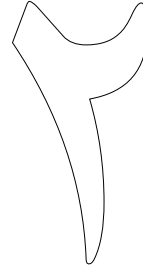


مشروعیت ارزیابی دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد



ملیحه بهفر*

حسن سواری**

چکیده

در تاریخ سازمان ملل، قانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت در موارد متعددی به چالش کشانده شده است. این چالش‌ها عمدتاً توسط دولت‌هایی که تحت تأثیر تصمیمات شورای امنیت بوده‌اند، صورت گرفته است. با توجه به اینکه دولت‌ها نمایندگان اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت هستند، دیدگاه و ارزیابی خود را در نحوه اجرای تصمیمات شورای امنیت دخالت می‌دهند. دادگاه‌های داخلی و حتی منطقه‌ای نیز در مواردی اقدام به بررسی اقدامات صورت گرفته از سوی دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌ها کرده‌اند. این موضوع اگرچه نتوانسته است نظارت قضایی مستقیم بر قطعنامه‌ها را ایجاد کند در نحوه اجرای آنها بسیار مؤثر بوده است. مسئله ارزیابی دولت‌ها می‌تواند نگرانی‌هایی را در مورد کاهش کارایی شورای امنیت در موارد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ایجاد کند.

واژگان کلیدی: صلاحیت ارزیابی، منشور ملل متحد، قطعنامه‌های شورای امنیت، نظارت قضایی، اتحادیه اروپا

* عضو هیئت‌علمی گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی؛ واحد پردیس (Email: malihebehfar@yahoo.com)

** استادیار دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس. (Email: h_savari80@yahoo.com)

تاریخ پذیرش: ۹۴/۱۲/۳

تاریخ دریافت: ۹۴/۸/۱۰

فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال دوم، شماره ششم، تابستان ۱۳۹۳، صص ۶۰-۳۷



جستارگشایی

در نظام حقوق بین‌الملل مبتنی بر منشور ملل متحد، شورای امنیت متولی اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به‌شمار می‌رود. با همین رویکرد منشور اختیارات وسیعی برای شورای امنیت در نظر گرفته است و بر اساس آن شورا می‌تواند نقض صلح، تهدید علیه صلح یا تجاوز را احراز کند. شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای حفظ یا اعاده صلح چه مواردی را به دولت‌ها تجویز کند و به‌منظور تضمین تصمیمات خود به ابزارهای سیاسی، اقتصادی و حتی نظامی متوسل شود (۱). ماده ۴۱ منشور ملل متحد این اختیار را به شورای امنیت داده است، به‌منظور اجرای تصمیمات خویش به اقداماتی که متضمن استفاده از نیروی نظامی نباشد، دست یازد و می‌تواند اقدام به تحریم علیه یک دولت کند. بر اساس ماده ۴۲ نیز، شورای امنیت می‌تواند مبادرت به استفاده از نیروهای نظامی کند.

اگرچه بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد، شورای امنیت دارای اختیارات وسیعی برای ایفای نقش هست، اما مسلماً شورای امنیت یک نهاد فراقانونی محسوب نمی‌شود. (۲) بر این اساس، محتمل است تصمیمات شورای امنیت در تعارض با برخی از حقوق ذاتی و حاکمیتی دولت‌ها یا افراد قرار گرفته و این امر ممکن است مورد اعتراض یک یا چند دولت باشد (۳). این موضوع می‌تواند ضرورت نظارت قضایی بر این نهاد را بیان کند. با این حال مفاد منشور ملل متحد، نهادی را به‌منظور نظارت بر اقدامات شورای امنیت تعریف نکرده است، نهادی که بتواند تصمیمات شورا را بی‌اعتبار اعلام یا آن را لغو کند. در چنین وضعیتی با توجه به آنکه دولت‌ها نمایندگان اجرای تصمیمات سازمان‌های بین‌المللی می‌باشند، خود را دارای صلاحیت ارزیابی دانسته و اقدام به تعیین وضعیت حقوقی خود در مقابل تصمیمات سازمان‌های بین‌المللی، به‌ویژه سازمان ملل کرده‌اند.

اگرچه صلاحیت ارزیابی دولت‌ها در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته شده است، اعمال این قدرت در سازمان‌های بین‌المللی به‌خصوص سازمان ملل و در مورد بخش‌های خاصی از وظایف آن مانند اقدامات اجباری شورای امنیت با نگرشی منفی مواجه شده است (۴). این موضوع بدین دلیل است که تمرد دولت‌ها از تصمیمات شورای امنیت می‌تواند عملکرد مؤثر شورا را مخدوش کند. با این حال رویه نشان داده است که دولت‌ها حتی تصمیمات شورای امنیت بر اساس ماده ۴۱ و ۴۲ منشور را تفسیر کرده‌اند. ارزیابی دولت‌ها نسبت به این اقدامات نتیجه نبود سازوکاری مناسب در سازمان ملل است که نتوانسته زمینه کنترل اقتدارآمیز اقدامات شورای امنیت را فراهم کند.



این پژوهش با توصیف و ارجاع به برخی از آرا و اسناد بین‌المللی و تحلیل آن، به دنبال پاسخ به این پرسش است که آیا دولت‌ها می‌توانند تصمیمات یا اقدامات شورای امنیت را غیرقانونی دانسته و اقدام به ارزیابی آن کنند؟ در صورت ارزیابی، دولت‌ها با چه چالش‌هایی مواجه هستند و آیا این ارزیابی می‌تواند کنترل قضایی مؤثر بر تصمیمات شورای امنیت ایجاد کند؟ با توجه به افزایش دعاوی مطرح‌شده در این زمینه در دادگاه دولت‌های عضو سازمان ملل، چه رهیافتی از سوی این نهادها اتخاذ شده و چه آثاری را بر اجرای تصمیمات شورای امنیت داشته است؟

در پاسخ باید گفت دولت‌ها در زمینه اجرای تصمیمات شورای امنیت برای خود حاشیه تفسیری را قائل بوده و در موارد متعدد اقدام به ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت کرده‌اند. دولت‌ها به‌خصوص تفسیر سازمان‌ها از اساسنامه خودشان را به چالش کشیده و تصمیمی که سازمان بر اساس اساسنامه اتخاذ می‌کند، ممکن است از نظر دولت‌ها غیرقانونی دانسته شود و منجر به ارزیابی تصمیم آن سازمان از سوی دولت‌ها گردد (۵). البته محدودیت‌های اساسی بر حق دولت‌ها در ارزیابی وضعیت حقوقی خودشان وجود دارد و این اعمال قدرت از طرف دولت‌ها خطراتی نیز در پی دارد. مسلماً ارزیابی هر دولت از منافع خود برای دیگر تابعان حقوق بین‌الملل الزام‌آور نیست. دولت‌ها نمی‌توانند در این زمینه، قانون‌ساز باشند. دولت‌ها می‌توانند از طریق اعمال یک‌جانبه، خود را متعهد کنند اما این تعهدات تنها برای ایجادکننده آن الزام‌آور است. این امر موجب می‌شود در برخی موارد نحوه تفسیر و اجرای دولت، موجب مسئولیت بین‌المللی آن شود.

دولت‌ها در ارزیابی این تصمیمات از طریق نهادهای مختلف دولتی اقدام کرده‌اند، اما اثرگذارترین موارد مربوط به ارزیابی از سوی دادگاه‌های داخلی دولت‌ها بوده است. به‌درستی این دادگاه‌ها صلاحیت هر گونه نظارت و ارزیابی قضایی بر قطعنامه‌های شورای امنیت را برای خود منکر شده و تنها در مواردی اقدامات انجام‌شده از سوی دولت‌ها در راستای اجرای قطعنامه‌ها را باطل کرده‌اند.

این مقاله ضمن بررسی مسئله فقدان سازوکار مناسب نظارتی در سازمان ملل، مسئله ارزیابی دولت‌ها را مطرح کرده است. مسئله ارزیابی قطعنامه‌ها از سوی ارکان سیاسی و قضایی دولت در بخش بعد مورد توجه قرار گرفته و سپس مقاله با تمرکز بر قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت به بررسی رهیافت‌های گوناگون از سوی دادگاه‌های اتحادیه اروپا



پرداخته است. در پایان، چالش‌های دولت‌های عضو سازمان ملل در ارزیابی قطعنامه‌های آن مورد بررسی بیشتر قرار گرفته است.

۱. فقدان سازوکار مناسب نظارتی بر اقدامات شورای امنیت

با توجه به ضرورت نظارت بر قطعنامه‌های شورای امنیت، نیاز به نهادی است تا صلاحیت نظارت مؤثر و قطعی بر این اقدامات را داشته و بتواند در صورت لزوم تصمیمات این نهاد را فاقد اعتبار اعلام نموده و آنها را ابطال کند. این امر ماهیتاً قضایی است (سبزواری، شریفی طرازکوهی، ۱۳۹۲: ۹)؛ لذا در وهله نخست این صلاحیت را می‌توان برای دیوان بین‌المللی دادگستری به‌عنوان رکن قضایی اصلی سازمان ملل (۶) متصور شد. آنچه در منشور ملل متحد و اساسنامه دیوان در مورد صلاحیت‌های این نهاد قضایی پیش‌بینی شده است، کنترل قضایی بر اقدامات نهادهای سیاسی سازمان ملل را ایجاد نمی‌کند. صلاحیت‌های دیوان در رسیدگی‌های تدافعی و مشورتی بدین شکل تنظیم شده است که تنها دولت‌ها می‌توانند طرفین یک رسیدگی ترافیعی در دیوان قرار گیرند، (۷) این موضوع موجب می‌شود که سازمان‌های بین‌المللی و اقدامات صورت‌گرفته از سوی آنها نتواند به‌صورت مستقیم مورد اختلاف در دیوان قرار گیرد. بنابراین بررسی مسئله مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت تنها می‌تواند به‌صورت فرعی و ثانویه در اختلافات میان دولت‌ها مطرح شود؛ یعنی دولت‌ها برای بررسی مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت در ابتدا باید اختلافی را مطرح کنند. همچنین دیوان رأساً صلاحیت عامی برای بررسی مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت دارا نبوده و این امر بستگی به این دارد که رضایت دولت‌ها در مورد صلاحیت دیوان به‌صورت صلاحیت شخصی^۱ و همچنین صلاحیت موضوعی^۲ ایجاد شده باشد (۸) و دعوایی در این خصوص از سوی دولت‌ها مطرح شود. بنابراین، حتی اگر مسئله قانونی بودن و مشروعیت اقدامات نهادهای سازمان ملل در رسیدگی‌های ترافیعی مطرح شود، به‌صورت غیرمستقیم بوده و تنها در رسیدگی‌های ترافیعی میان دو دولت می‌تواند مطرح شود (Martenczuk, 1999: 525). این نتیجه تنها برای دولت‌های طرف اختلاف الزام‌آور خواهد بود، نه سازمان مذکور یا دیگر دولت‌های عضو سازمان (۹).

1. Ratio Persona
2. Ratio Materiae

در پرونده لاکربی و درخواست صدور قرار موقت از سوی دولت لیبی، فرصت خوبی برای دیوان بین‌المللی دادگستری فراهم شد تا درخصوص قانونی بودن قطعنامه‌های ۷۳۱ و ۷۴۸ شورای امنیت اظهارنظر کند. دولت لیبی مدعی بود این قطعنامه‌ها مغایر با اصول مسلم حقوق بین‌الملل بوده و به تبع آن شورای امنیت نیز به دلیل نقض این اصول مسئول است (Libyan v. U.K), para 7, (Libyan v. United States) (para 119).

دیوان در رأی خود، تقاضای دولت لیبی در صدور قرار موقت را رد کرد (Lockerbie, Provisional Measures, 158). دیوان در این مورد به‌طور کامل آگاه بوده که با پذیرش درخواست دولت لیبی در تقابل با قطعنامه‌های شورای امنیت قرار خواهد گرفت. دیوان در اینجا کاملاً با احتیاط عمل نموده و از هرگونه اظهارنظر نسبت به قطعنامه‌های شورای امنیت اجتناب کرد. بنیان استدلال دیوان در این رأی، ماده ۱۰۳ و ۲۵ منشور ملل متحد بوده است و بر اساس آن عنوان داشت که طرفین ملزم به تبعیت از قطعنامه‌های شورای امنیت می‌باشند (Lockerbie, Preliminary Objections, para 126).

مسئله نظارت قضایی درخصوص رسیدگی‌های مشورتی دیوان نیز به‌سختی قابل پذیرش است. دیوان در ارائه نظرات مشورتی حتی اقدام به حل اختلاف نکرده و تنها پیشنهادها را به حقوقی را به درخواست رکن صلاحیت‌دار سازمان ملل ارائه می‌دهد. اگرچه این موضوع می‌تواند اشتغال قضایی دیوان در فعالیت‌های سازمان ملل را نشان دهد، اما نمی‌تواند نظارت قضایی بر اقدامات سازمان ملل را ایجاد کند.

خود دیوان نیز در پاسخ به درخواست نظریه مشورتی از سوی شورای امنیت درخصوص آثار حقوقی تداوم حضور آفریقای جنوبی در نامیبیا به این نتیجه رسیده و اظهار می‌دارد: «بدون تردید دیوان اختیار مصرحی مبنی بر نظارت قضایی یا تجدیدنظر در تصمیمات شورای امنیت ندارد. با این حال در اعمال اختیارات قضایی خود با توجه به اعتراضات مطرح‌شده در جریان استدلال‌ها، این اعتراضات را برای تعیین آثار حقوقی ناشی از قطعنامه‌ها مورد بررسی قرار خواهد داد (ICJ Reports, 'Namibia', 1971: 45).

دیوان بین‌المللی دادگستری در پی درخواست نظریه مشورتی از سوی مجمع عمومی در مورد برخی هزینه‌های سازمان ملل و اینکه آیا دولت‌های عضو در مورد هزینه‌های صورت‌گرفته در عملیات سازمان ملل در کنگو و خاورمیانه مسئول می‌باشند یا خیر، مجبور شد به موضوع بازنگری و نظارت بر قطعنامه‌هایی بپردازد که ادعا می‌شد فراتر از اختیارات

هستند. دیوان پس از بررسی قضیه اشاره می‌کند که: «در هنگام تهیه و تدوین منشور، پیشنهاد‌های مختلفی در مورد تفسیر منشور از سوی شورای امنیت مطرح شد که مورد پذیرش قرار نگرفت... بنابراین هر رکن سازمان ملل در وهله نخست خود باید صلاحیت‌ها و اختیارات خود را تعیین کند. به‌عنوان مثال، اگر شورای امنیت قطعنامه‌ای را دال بر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تصویب کند و اگر دبیرکل بر این مبنا متقبل تعهدات مالی شود، فرض بر آن است که این مبالغ جزء هزینه‌های سازمان هستند» (ICJ Reports, Expenses, 1962: 168).

دیوان در این مسئله، به‌صراحت هر دیدگاهی مبنی بر وجود صلاحیت نظارت قضایی را رد کرد (۱۰) و پذیرفت که هزینه‌های صورت‌گرفته جزء هزینه‌های سازمان ملل است. این حقیقت که فرعی‌بودن مسئله بررسی مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت وابسته به اختلاف میان دولت‌ها و خواست آنها برای قرارداد این موضوع در صلاحیت دیوان است، این امر را به‌جای اینکه به یک قاعده و قانون تبدیل کند، آن را به‌صورت یک امر استثنایی مطرح می‌کند (Fassbender, 1998: 78-80). نبود نهادی صلاحیت‌دار به‌منظور ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت، موضوع جدیدی در حقوق بین‌الملل نیست و در حال حاضر تعداد محدود نهاد‌های حل‌وفصل قضایی و داوری مدرن نیز پاسخگوی این مشکل نخواهد بود. این مسئله دولت‌ها را ترغیب کرده تا به‌عنوان آخرین راه‌حل، خود اقدام به ارزیابی قطعنامه‌ها کنند. این موضوع اگرچه از سوی دولت‌ها به‌عنوان یک حق دانسته می‌شود، اما زمینه ترمرد از قطعنامه‌های شورای امنیت را فراهم می‌آورد.

ارزیابی دولت‌ها، به‌ویژه در زمینه اجرای تحریم‌های هدفمند از سوی دولت‌ها علیه اشخاص و گروه‌های متهم به همکاری با تروریست قابل مشاهده است. برای نمونه دولت سوئیس همه اموال اتباعش را که بر اساس قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) (۱۱) شورای امنیت می‌باید مسدود می‌شد، مصادره نکرد و نسبت به برخی از موارد ضروری استثنا قائل شد. دولت سوئیس بر اساس حقوق داخلی خود قطعنامه شورای امنیت را ارزیابی کرد. مسلماً این اقدام سوئیس منطبق با قطعنامه صادره نبوده است (۱۲).

برخی از دولت‌ها نیز ادعا کرده‌اند که برای اجرای قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت (۲۰۰۴) (۱۳) نیاز به وضع قوانین خاصی ندارند؛ چراکه موضوعات عنوان‌شده در قطعنامه در سرزمین آنها وجود ندارد. بعداً کمیته تحریم قطعنامه ۱۵۴۰ این موضوع را به معنای عدم هماهنگی با قطعنامه دانست (UN Doc S/2006/257).

برخی دیگر از دولت‌ها نیز در مورد قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) (۱۴) شورای امنیت اظهار داشتند که ملزم نیستند قوانینی بیشتر از قواعدی که پیش‌تر در نظام حقوق داخلی خود داشته‌اند، وضع کنند (Gowlland- Debbas, 2004: 69).

بلژیک نیز در پرونده لاکربی تحریم‌های شورای امنیت که دستور مصادره اموال می‌داد (SC Res 889 15 December, 1993) را تفسیر کرد و عنوان داشت که این مسدودکردن اموال شامل پرداخت‌های ضروری برای فعالیت سفارت‌خانه نمی‌شود (Gowlland-Debbas, 2004: 52).

در مواردی دولت‌ها به منظور اثرگذاری بیشتر ارزیابی خود، از طریق سازمان‌های بین‌المللی اقدام به تفسیر و بررسی قطعنامه‌های شورای امنیت کرده‌اند. برای مثال در پرونده لاکربی، باوجود حمایت انگلستان و ایالات متحده از تحریم‌های صورت‌گرفته از سوی شورای امنیت، از سال ۱۹۹۷ نافرمانی از شورای امنیت آغاز شد. دولت‌های عضو اتحادیه عرب تهدید کردند که تحریم‌ها را بیش از این اجرا نمی‌کنند. تمامی اعضای سازمان وحدت آفریقا نیز تهدید کردند که تحریم‌ها را بعد از سال ۱۹۹۸ اجرا نمی‌کنند، مگر آنکه دولت‌های مرتبط در مورد حادثه لاکربی به مذاکره بنشینند. جنبش عدم تعهد نیز به همین موضوع پرداخت (De Wet, 2004: 11).

همچنین با رد تقاضای دستور موقت دولت بوسنی از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری مبنی بر آنکه تحریم‌های اعمال‌شده علیه بوسنی حق ذاتی دفاع مشروع و حمایت از اتباع در مقابل نسل‌کشی این دولت را نقض نکرده است، رؤسای دولت‌ها در سازمان کنفرانس اسلامی تصمیم گرفتند که تمامی ابزارهای لازم را برای اعمال حق دفاع مشروع از سوی دولت بوسنی به‌کار گیرند. دلیل این تصمیم آن بود که از نظر این دولت‌ها قطعنامه ۷۱۳ شورای امنیت، به‌صورت قانونی در مورد بوسنی به‌کار گرفته نشده است (The 7th Islamic Summit in December 1994). اگرچه این دولت‌ها مدعی نبودند که این قطعنامه شورای امنیت فراتر از اختیارات قانونی آن بوده است، اما با تفسیری که از تحریم‌ها و کنوانسیون منع ژنوساید ارائه دادند، روش عدم همکاری با قطعنامه را اتخاذ کردند.

در هر دو مورد ذکرشده، نافرمانی از سوی دولت‌های عضو این سازمان‌ها در مقابل قطعنامه‌های شورای امنیت صورت گرفت که اعلامیه‌های صادره از سوی سازمان مبنای قانونی به آن بخشیده بود و به‌جای آنکه تمرد را منع کند، آن را تشویق می‌کرد. حتی قبل از تصمیم سازمان وحدت آفریقا، برخی از دولت‌ها با اجازه پرواز به لیبی، تمرد از شورای

امنیت را آغاز کرده بودند و تصمیم سازمان این امر را تقویت بخشید (Happold, 2011: 13).

۲. نهادهای داخلی تعیین کننده در ارزیابی از سوی دولت‌ها

بررسی قطعنامه‌های شورای امنیت می‌تواند از سوی نهادهای قضایی، اجرایی یا اداری دولت صورت گیرد. اقدامات این نهادهای دولتی نیز متناسب به دولت است (The Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001: Art 4).

با توجه به آنکه ارکان سیاسی دولت دارای قدرت اجرایی بوده و در پیشبرد روابط خارجی دولت دخالت داشته، این ارگان بیش از سایر نهادها اقدام به کنترل و ارزیابی می‌کند. مسلماً واکنش دولت‌ها نسبت به اقدامات شورا، بیشتر ناشی از دیدگاه‌های سیاسی آنهاست تا یک ارزیابی حقوقی (Vonstaden, 2012:1038). این موضوع را می‌توان در اعلامیه‌های صادره از سوی رؤسای دولت‌هایی که موضوع قطعنامه‌های شورای امنیت، به‌ویژه قطعنامه‌های تحریمی قرار گرفته‌اند، مشاهده کرد. این موضوع در مورد قطعنامه‌های تحریمی علیه ایران نیز صادق است. مسئولان امر به دلیل ظالمانه و ناعادلانه بودن قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت علیه ایران، بارها ضمن اعتراض به این قطعنامه‌ها اعلام کردند که آنها را اجرا نمی‌کنند.

دولت‌ها در مواردی در دادگاه‌های داخلی خود به ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت پرداخته‌اند. در صورتی که دادگاه مطابق با مقررات داخلی حکمی صادر کند، سایر نهادهای دولتی ملزم به رعایت این تصمیم خواهند بود، بنابراین دولت باید پس از طی تمامی مراحل داخلی که در نظر گرفته شده است، تصمیمات شورای امنیت را نادیده بگیرد.

دادگاه‌ها گاهی به‌طور مستقیم به ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت می‌پردازند. در چنین مواردی قانونی بودن قطعنامه شورای امنیت مستقیماً مورد طرح دعوی در دادگاه قرار می‌گیرد. چنین موردی در پرونده میلوسویچ و ناکیروتامانا مطرح شد. در سال ۲۰۰۱، اسلوبودن میلوسویچ درخواستی را به رئیس دادگاه بخش لاهه ارائه داده و تقاضای رفع توقیف از سوی دولت هلند داشت (Milosevic v Netherland (Interlocutory Injunction) (KG 01/975(2001) 48 NILR 357). مبنای خواسته وی غیرقانونی بودن دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق^۳ بوده است (Milosevic v Netherland, para 358-9(2)). رئیس دادگاه بخش لاهه اظهار کرد که مسئله قانونی بودن این دادگاه بر اساس حقوق

بین‌الملل پیش‌تر به اثبات رسیده است و در پایان به این نتیجه رسید که دادگاه صلاحیت دستور برای رفع بازداشت وی را ندارد (Milosevic v Netherland, para 360-1(3)(4)). رهیافت مشابه توسط دادگاه عالی ایالات متحده آمریکا در پرونده «ناکیروتامانا علیه رنو» اتخاذ شد (Ntakirutimana v Reno, Judgment of 24 January 2000, 528 U.S. 1135, 120 S. Ct. 977). خواهان استدلال می‌کرد که بر اساس منشور، شورای امنیت صلاحیت ایجاد دیوان کیفری بین‌المللی برای رواندا^۴ را نداشته است و بنابراین ایالات متحده نباید وی را به این دیوان تحویل می‌داد. دادگاه عالی ایالات متحده مسئله بررسی قانونی بودن اقدامات سازمان ملل را مسئله‌ای مربوط به ارکان اجرایی دولت دانست و آن را در صلاحیت دادگاه‌ها محسوب نکرد (Ntakirutimana v Reno, para 3). با نگاه به این دو مورد می‌توان دریافت که در مورد نخست دادگاه هلند اقدام به تأیید صلاحیت قطعنامه شورای امنیت در ایجاد دیوان بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق نمود، درحالی‌که دادگاه ایالات متحده صلاحیت خود برای ارزیابی اقدامات سازمان ملل را رد کرد.

در مواردی نیز دادگاه‌های داخلی به صورت غیرمستقیم به ارزیابی یک قطعنامه پرداخته‌اند. دولت‌ها از لحاظ بین‌المللی متعهد هستند که تمامی اقدامات داخلی‌شان را با تصمیمات شورای امنیت هماهنگ کنند. احتمال بسیاری وجود دارد که اقدامات اجرایی دولت در اجرای قطعنامه شورای امنیت از سوی دادگاه‌های داخلی مورد تعرض قرار گیرند. نمونه‌ای از این مورد رأی دادگاه فدرال کانادا در قضیه عبدالرازیک (Federal Court of Canada, Abousfian Abdelrazik v. Minister of Foreign Affairs, Judgment of 4 June 2009) است (۱۵). در پی شکایت خواهان، قاضی زین رایتس از دادگاه فدرال کانادا می‌نویسد: «به نظر من کمیته ۱۲۶۷، منکر سازوکارهای حقوقی اساسی بوده و بر اساس اصول بنیادین حقوق بشر قابل توجیه نیست». وی درنهایت به این نتیجه می‌رسد که دولت کانادا برداشت و تفسیر درستی از قطعنامه نداشته و قطعنامه مانع از بازگشت عبدالرازیک به کانادا نمی‌شود. وی به صدور یک سند مسافرتی حکم کرد و دولت کانادا برگشت کلیه شهروندان را به سودان تضمین نمود (Abdelrazik, 2009: 51).

در چنین مواردی دادگاه‌های داخلی، نه‌تنها در مورد قانونی بودن اقدامات داخلی تصمیم‌گیری می‌کند، بلکه به صورت غیرمستقیم در مورد اقدامات شورای امنیت نیز اظهار نظر می‌نماید. در این صورت دادگاه وارد ماهیت دعوی شده و در مورد اقدامات

اعمال شده از جمله مسدود کردن اموال، تصمیم‌گیری می‌کند. مسلماً تصمیم دادگاه در چنین مواردی فاقد هر اثری در سطح بین‌المللی خواهد بود.

۳. ارزیابی تحریم‌های شورای امنیت از سوی دولت‌های عضو

پس از جنگ سرد، شورای امنیت گرایش بسیاری به استفاده از اعمال مجازات تحریم علیه دولت‌های متخلف نشان داده است. تحریم‌های جامع شورای امنیت علیه عراق، هائیتی و جمهوری فدرال یوگسلاوی انتقادات بسیاری را در مورد عواقب سوء این تحریم‌ها برانگیخت. تحریم‌های جامع اقتصادی با قطع مراودات تجاری به‌طور کلی بیش از آنکه رهبران یک دولت را تحت فشار قرار دهد، جمعیت غیرنظامی یک دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این مسئله شورای امنیت را به اعمال تحریم‌های هوشمند یا هدفمند ترغیب کرده است. تحریم‌های جدید، به صورت اعمال فشار بر مقامات و تصمیم‌گیرندگان داخلی از طریق ممنوعیت سفر، مسدود نمودن حساب‌های بانکی مقامات و تصمیم‌گیرندگان و تهدید به اعمال مجازات بیشتر تلاش می‌کند تا آثار تحریم‌ها بر جمعیت غیرنظامی را کاهش دهد (شایگان ۱۳۹۰: ۱۸۶).

تحریم‌های هدفمند بر فهرست‌های ارائه شده از سوی کمیته تحریم‌های شورای امنیت تمرکز می‌کند. با این حال، تحریم‌های هدفمند چالش بیشتری را برای دولت‌های اجراکننده ایجاد کرده است. یکی از مهم‌ترین مسائل در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت آن است که منشور سازمان ملل، الگوی مشخصی را در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت به دولت‌ها تحمیل نمی‌کند. در حقیقت با صدور قطعنامه تحریمی از سوی شورای امنیت اجرای آن موکول به قانون‌گذاری دولت‌های عضو در سطح داخلی به‌منظور اجرای قطعنامه می‌شود. این موضوع با توجه به ساختار سیاسی دولت‌های عضو متفاوت بوده و می‌تواند منجر به تفاسیر متفاوت از سوی این دولت‌ها شود. مدت‌زمان صدور قطعنامه و زمان قانون‌گذاری در عرصه داخلی، بسیار اثرگذار است که گاهی مهروموم‌ها به طول می‌انجامد. حتی در صورت اقدام مؤثر دولت عضو در ایجاد قوانین مناسب داخلی، اجرای برخی از تحریم‌ها، به‌ویژه در بخش‌های مالی نیاز به ساختارهای اداری و نیروی انسانی به‌منظور نظارت و اجرای تحریم‌ها دارد که این موضوع می‌تواند برای دولت‌ها هزینه ایجاد کند (Portela, 2009: 21).

مسئله دیگری که اجرای تحریم‌های شورای امنیت را برای دولت‌های عضو پیچیده می‌کند آن است که بسیاری از واژه‌های کلیدی در قطعنامه‌های شورای امنیت تعریف نشده



و مبهم باقی می‌ماند. ابهام در واژه‌ها می‌تواند منجر به ارزیابی‌های متفاوت از سوی دولت‌ها شود.

اخیراً با نقض برخی از تعهدات حقوق بشری از سوی برخی از قطعنامه‌های شورای امنیت، به‌ویژه قطعنامه‌های تحریمی، اشخاص حقیقی و حقوقی تلاش کردند تا در دادگاه‌های اتحادیه اروپا در پی احقاق این حقوق برآیند. این مسئله زمینه ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت از سوی این دادگاه‌ها را فراهم کرده است. یکی از مهم‌ترین مبانی طرح دعوی از سوی این اشخاص، فهرست اشخاص مورد تحریم از سوی کمیته تحریم‌ها است. این اشخاص به دنبال احقاق حق خود بر اساس حق بر رسیدگی عادلانه بوده‌اند. حق بر رسیدگی عادلانه در تمامی پرونده‌هایی که منجر به ارزیابی قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت گشته، دیده شده است. در بسیاری از این آراء، دادگاه‌های صلاحیت‌دار اتحادیه اروپا بنا به حکم دادگاه ملزم شده تا نام برخی از افراد و نهادها را از فهرست تحریم‌ها خارج کنند. این مسئله موجب شده فهرست‌های تهیه‌شده از سوی نهادهای اتحادیه اروپا با فهرست تهیه‌شده از سوی کمیته تحریم‌ها متفاوت باشد. مسلماً تصمیمات این دادگاه‌ها، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را که همگی عضو سازمان ملل بوده‌اند در وضعیت مشکلی قرار داده و آنها مجبور می‌شوند که از تصمیمات دادگاه‌ها پیروی کنند یا آنکه قطعنامه‌های شورای امنیت را بپذیرند.

۳-۱. ارزیابی تحریم‌های شورای امنیت از سوی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا

دادگاه‌های اتحادیه اروپا در پاسخ به ادعای اشخاص و نهادها مبنی بر نقض حقوق بشر از سوی قطعنامه‌های شورای امنیت، رهیافت‌های متفاوتی را در پیش گرفتند. یکی از این رهیافت‌ها پیروی از قطعنامه‌های شورای امنیت است. این دیدگاه در آرای صادره در پرونده‌های *کادی*، *نادا* و *الجده* قابل مشاهده است. آرای این دادگاه‌ها به‌خوبی رابطه میان هنجارهای حقوقی گوناگون را مطرح کرده است. در حقیقت این آراء به روش‌های متفاوت بر وحدت نظام‌مند نظم حقوقی بین‌المللی و نظم حقوقی منطقه‌ای اروپایی و نظم حقوقی دولت‌های عضو تأکید می‌کند و سلسله‌مراتب میان هنجارهای حقوقی را مطرح می‌نماید.

در پی شکایت آقای *کادی* و شرکت *البرکات* در دادگاه بدوی اتحادیه اروپا (Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Judgment of 21/9/2005, Case T-306/01 and Case T-315/01)، شعبه بدوی در ابتدا به مسئله ارتباط میان حقوق بین‌الملل، حقوق اتحادیه اروپا و نظم حقوقی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا پرداخت.

دادگاه مسئله ارتباط میان حقوق بین‌الملل و حقوق برگرفته از معاهدات از جمله معاهده جامعه اروپا را مورد توجه قرار داد. دادگاه اظهار داشت که هنجارهای برگرفته از منشور سازمان ملل برتر از هنجارهای نظام‌های حقوقی دولت‌های عضو و قواعد حقوقی ناشی از اساسنامه جامعه اروپا یا منشور اروپایی حقوق بشر می‌باشند (Yusuf and Al Barakaat, paras 232-233).

دادگاه بر این اساس اذعان می‌دارد که صلاحیت اظهارنظر درباره قطعنامه‌های شورای امنیت را ندارد و تنها توانایی بررسی قانونی بودن آیین‌نامه‌های اتحادیه اروپا را دارا است. دادگاه استدلال کرد که از آنجایی که قطعنامه‌های شورای امنیت برای کشورهای عضو الزام‌آورند و الزام‌آور بودن آن بر مبنای عرف بین‌المللی نیز اثبات‌شدنی است، نمی‌توان به قواعد داخلی کشورها برای فرار از اجرای آنها استناد کرد (Yusuf and Al Barakaat, para 182). از نظر دادگاه، قطعنامه‌ها از حوزه صلاحیتی دادگاه خارج هستند و دادگاه نمی‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم به مشروعیت یا عدم مشروعیت آن پردازد (Yusuf and Al Barakaat, para 225).

از نظر دادگاه قطعنامه‌های شورای امنیت به‌عنوان قواعد آمره بین‌المللی یا قواعد اصلی حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود (Yusuf and Al Barakaat, para 231). رأی دیوان بدوی دادگستری اروپایی حاکی از دیدگاه یگانگی حقوقی (مونیسیم) (۱۶) بوده و نشان می‌دهد که دادگاه هرگونه صلاحیت برای ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت را از خود سلب کرده است.

در پرونده الجده، مجلس اعیان انگلیس تصمیم گرفت که اجرای کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را به نفع تعهدات برآمده از منشور کنار نهد (Al-Jedda v The United Kingdom, ECHR, applic no 27021/08, Judgment of 7/7/2011; Nada v Switzerland, ECHR, applic no 10593/08, Judgment of 12/9/2012). دادگاه در بررسی خود به این نتیجه رسید که تفسیر یک قطعنامه باید با این فرض باشد که شورای امنیت قصد تحمیل تعهد به دولت‌ها در جهت نقض قواعد آمره و حقوق بشر را ندارد (SC Res 1546, 8 June 2004, UN Doc S/RES/1546, Preamble). به‌علاوه شورای امنیت خود در قطعنامه‌هایی که در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی صادر می‌کند قواعد حقوق بین‌الملل را در نظر دارد و حقوق بشر نیز بخشی از حقوق بین‌الملل است (Al-Jedda v The United Kingdom, ECHR, para 102).

دادگاه پس از طرح مسئله هماهنگی میان رژیم‌های حقوقی مطرح می‌کند که دادگاه‌ها در ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت باید تفسیری را برگزینند که موجب هماهنگی بیشتر در میان قواعد حقوقی شود و از هر گونه تعارض باید اجتناب شود (Jedda v The United Kingdom, ECHR, para 105). دادگاه پس از طرح برتری و هنجاری بودن سازمان ملل، تعهدات ناشی از قطعنامه را مؤثر دانست.

این دیدگاه مشابه رأی دادگاه فدرال سوئیس در پرونده یوسف مصطفی‌نادا علیه دولت سوئیس است. خواهان (آقای نادا) مدعی بود که با اعمال تحریم‌ها بخشی از حقوق بشر نسبت به وی نقض شده است (Nada v. Staatssekretariat für Wirtschaft, 14/11/2007, paras, 36-38). دادگاه فدرال در رسیدگی خود به مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور اشاره کرده و چنین بیان داشت که بر طبق بند ۲ ماده ۲۴ منشور، شورای امنیت در اجرای وظایف خود ملزم به اهداف و اصول ملل متحد است. البته اعضای ملل متحد نمی‌توانند با استناد به اینکه قطعنامه در شورای امنیت به صورت ماهوی مغایر منشور است، از تعهدات آن شانه خالی کنند (Nada v. Staatssekretariat für Wirtschaft, 14/11/2007, paras, 41-43).

دادگاه اذعان داشت که در این قضیه میان تعهدات ناشی از کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و میثاق حقوق مدنی و سیاسی و تعهدات ناشی از تصمیمات شورای امنیت تعارض وجود دارد. دادگاه اشاره کرد که اگر دادگاه‌های داخلی دولت‌های عضو کنوانسیون یا میثاق این اختیار را داشته باشند که تحریم‌ها را نادیده بگیرند، حتی به بهانه صیانت از حقوق اساسی اشخاص، اجرای یکسان تحریم‌های سازمان ملل متحد به مخاطره می‌افتد. دادگاه قواعد آمره را تنها محدودیت ناظر بر اجرای تصمیمات شورای امنیت دانست و اشاره داشت که حقوق مورد ادعای خواهان در زمره قواعد آمره نیست (Nada v. Staatssekretariat für Wirtschaft, 14/11/2007, paras, 45-47).

رہیافت دیگر از سوی دادگاه‌های اتحادیه اروپا، نادیده گرفتن تعهدات ناشی از منشور سازمان ملل است. در پی تجدیدنظرخواهی کادی در دیوان دادگستری اروپایی (Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008, Yassin Abdullah Kadi, Al European Union and Barakaat International Foundation v. Council of the Commission of the European Communities. 315/01). این دادگاه با نگاهی کثرت‌گرایانه به قواعد حقوقی، در حل مسئله ارتباط میان نظم حقوقی اتحادیه اروپا و نظم حقوقی بین‌المللی رہیافت دوگانگی حقوقی را پذیرفت (۱۷).



دیوان دادگستری اروپایی اعلام کرد حقوق مطروحه در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به‌عنوان اصول کلی محسوب می‌شوند و قانونی بودن اقدامات جامعه اروپا فقط در گرو احترام کامل به این قواعد است. از دیدگاه دیوان نقض حقوق بشر توسط دولت‌های عضو اتحادیه اروپا قابل اغماض نخواهد بود. دیوان اظهار داشت تمامی اشخاصی که مشمول تحریم‌های شورای امنیت قرار گرفته‌اند باید بتوانند از حقوق بنیادین خود محافظت کنند و از حق رسیدگی قضایی کامل برخوردار باشند.

دادگاه حقوق اساسی داخلی را که بر اساس معاهده جامعه اروپا ایجاد شده بود به‌عنوان نظم حقوقی فراگیر شناخت و نظام حقوقی اتحادیه اروپا را به‌عنوان مجموعه قوانین عالی سرزمینی محسوب و در سلسله‌مراتب میان هنجارها، تعهدات برگرفته از سازمان ملل را هم‌ردیف با دیگر معاهدات بین‌المللی دانسته و در مقابل قواعد عالی اتحادیه اروپا در درجه‌ای پایین‌تر قرار داده است. بر این اساس، دیوان رأی دادگاه بدوی را نقض و آیین‌نامه شورای اتحادیه را ابطال کرد (Kadi, Judgment of 3 September 2008, 314-317).

در این راستا کلسن معتقد است دیدگاه دوگانگی حقوقی اتحادیه اروپا برتری جویانه و امرپالیستی است و کاسکنمی نیز نگاه اتحادیه اروپا نسبت به حقوق بین‌الملل را برتری جویانه و امرپالیستی می‌داند؛ که هیچ‌چیز را غیر از نظام مترقی خود نمی‌بیند و این دیدگاه را امرپالیستی می‌داند؛ چراکه هر اقدامی در جامعه جهانی را از دیدگاه قواعد خود قضاوت می‌کند یا همه‌چیز را با مصلحت خود می‌سنجد (Koskeniemi, 2007: 57).

مسئلاً تصمیمات این دادگاه‌ها، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را که همگی عضو سازمان ملل بوده‌اند در وضعیت مشکلی قرار داده و آنها مجبور می‌شوند که، از تصمیمات دادگاه‌ها پیروی نمایند یا آنکه قطعنامه‌های شورای امنیت را بپذیرند که این امر می‌تواند موجب مطرح شدن مسئولیت این دولت‌ها بر اساس هر دو رژیم حقوقی بشود. البته این امر گاهی ممکن است در تعارض با هدف اصلی سازمان ملل یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قرار گیرد.

۴. چالش نظام حقوق داخلی در ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت

ماده ۲۵ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد: «دولت‌های عضو سازمان ملل موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت مطابق با منشور حاضر را پذیرفته و اجرا کنند» و ماده ۴۸ (۱) نیز بیان می‌دارد: «برای اجرای تصمیمات شورای امنیت جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، همه یا بعضی از اعضای ملل متحد به تشخیص شورای امنیت اقدام لازم را معمول خواهند



داشت». این دو مقررہ دولت‌های عضو سازمان ملل را متعهد می‌کند که مطابق با قطعنامه‌های شورای امنیت عمل کنند. این مسئله نشان می‌دهد که ارزیابی دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت نمی‌تواند مغایر با تعهدات آنها بر اساس همان قطعنامه قرار گیرد. مسلماً از دیدگاه حقوقی نادیده گرفتن قطعنامه‌های شورای امنیت، خواه به صورت کامل یا آنکه بخشی از آن نقض شود، می‌تواند موجب مسئولیت بین‌المللی دولت عضو سازمان شود (3: Mariani, 2009).

همچنین، حتی در صورتی که دولت یک قطعنامه را غیرقانونی محسوب کند، صلاحیت پایان‌دادن به قطعنامه‌های فصل هفتم شورای امنیت را به صلاح‌دید خود دارا نیست. در نظام حقوق بین‌الملل، زمانی که نهادی بر اساس اساسنامه سازمان تصمیم‌گیری می‌کند و به صراحت روشی را به منظور اصلاح آن تصمیم پیش‌بینی نمی‌نماید، صلاحیت اصلاح یا اعلام بی‌اعتباری آن تصمیم تنها برای خود نهاد تصمیم‌گیرنده باقی می‌ماند (De Wet, 2003: 24). این موضوع در مورد سازمان ملل قابل مشاهده است و بدین معنی است که تنها خود شورای امنیت می‌تواند اقدامات الزام‌آور مبتنی بر فصل هفتم منشور را خاتمه داده یا اصلاح کند. لذا ارزیابی دولت‌ها در قطعنامه‌های شورای امنیت باعث ترمرد دولت‌ها شده و همچنین موجب مطرح شدن مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها بر اساس حقوق بین‌الملل می‌شود.

در نظام حقوقی، غیرقانونی بودن یک اقدام زمانی موجب بی‌اعتباری آن می‌شود که توسط یک رکن صلاحیت‌دار باطل اعلام شده و دیگر از آن زمان موجودیت نخواهد داشت. این ضمانت اجرا در خصوص اقداماتی که توسط سازمان‌های بین‌المللی انجام می‌گیرد، به‌ویژه آنهایی که در مغایرت با اسناد اساسی سازمان هستند، نیز صادق است. در مورد سازمان ملل باید گفت اقدامات غیرقانونی شورای امنیت تنها با صدور قطعنامه‌ای دیگر از سوی خود شورای امنیت می‌تواند مورد اصلاح قرار گیرد.

این مسئله در قضیه پایان یک‌جانبه اجرای تحریم‌های شورای امنیت علیه رودزیای جنوبی از سوی بریتانیا در سال ۱۹۷۹ مورد توجه قرار گرفته است. در سال ۱۹۶۵ شورای امنیت در پاسخ به جانشینی غیرقانونی، اقدام به صدور تحریم‌هایی علیه رودزیای جنوبی کرد (۱۸). در سال ۱۹۷۹ زمانی که درگیری‌ها بالاخره پایان یافت بریتانیا به صورت یک‌جانبه به اجرای تحریم‌ها خاتمه داد (۱۹). در پاسخ به این اقدام بریتانیا، مجمع عمومی اقدام به صدور قطعنامه‌ای نمود و در آن بر صلاحیت انحصاری شورای امنیت در لغو

تحریم‌های اعمال‌شده تأکید کرد. مجمع عمومی در این قطعنامه خاتمه یک‌جانبه تحریم‌ها از سوی دولت‌ها را نقض تعهدات آنها بر اساس ماده ۲۵ منشور ملل متحد دانست (۲۰).
 تمرد دولت‌ها در اجرای قطعنامه شورای امنیت پیامدهای بسیاری دارد چراکه این موضوع می‌تواند مؤثر بودن شورای امنیت در اعمال نظام امنیت جمعی را با مخاطره مواجه کند. همچنین این تبدیل به مسئله سیاسی خواهد شد و دولت‌ها را بر آن خواهد داشت که با توجه به منافع خود تصمیم بگیرند که اجرای قطعنامه را ادامه دهند یا خیر (Tzanakopoulos, 2011: 166-167; Kreczko, 1981: 106-108).

شورای امنیت و سازمان ملل بر عملکرد هماهنگ دولت‌های عضو برای انجام وظایف خود به صورت مؤثر، به‌ویژه در ارتباط با اقدامات مواد ۴۱ و ۴۲ منشور ملل متحد تکیه می‌کنند. عدم هماهنگی دولت‌ها با شورا اگر مبتنی بر تفسیر متفاوت آنها یا اجرا به نحو دیگری باشد، حتی اگر صحیح انجام گیرد، بازهم زیان‌بخش است. ادعای غیرقانونی بودن اقدامات شورای امنیت از سوی دولت‌های هدف، تنها موجب بروز اختلاف میان سازمان و دولت می‌شود، اما اثرات آن به سایر دولت‌ها تسری نمی‌یابد.

البته زمانی که دولتی به‌طور مستقیم هدف قطعنامه‌ها نیست، اگر اقدامات شورای امنیت را غیرقانونی بداند، وضعیت متفاوت خواهد بود و می‌تواند پیامدهای بیشتری داشته باشد. حتی گاهی این ارزیابی‌ها در چارچوب یک سازمان بین‌المللی دیگر صورت می‌گیرد و نتیجه آن یک تصمیم جمعی خواهد بود. تصمیم‌های جمعی می‌توانند انتظار بیشتری برای پاسخ داشته باشند، اما این نوع ارزیابی نیز منجر به بطلان یا لغو یک قطعنامه نشده و فقط می‌تواند بر صدور قطعنامه‌های بعدی از سوی شورای امنیت اثرگذار باشد.

فرجام

در سال‌های اخیر شاهد افزایش طرح پرونده‌هایی با موضوع بررسی قانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت بوده‌ایم. این موضوع بازتاب تمایل عمومی دولت‌های عضو سازمان ملل برای مهار جسارت شورا و ایجاد تضمین و کنترل بر افزایش قدرت شورای امنیت است.

شورای امنیت با توسعه اقدامات اجرایی برگرفته از منشور ملل متحد، خود را در معرض اتهام اتخاذ اقداماتی فراتر از اختیارات قانونی قرار داده است. برخی از قطعنامه‌های صادره از سوی شورای امنیت یا اقدامات صورت‌گرفته از سوی دولت‌های عضو در راستای اجرای قطعنامه‌ها، نقض مقررات حاکم بر سازمان ملل دانسته شده است. برخی از





قطعنامه‌های شورای امنیت، از سوی دولت‌ها یا اشخاص حقوقی یا حقیقی در تعارض با حقوق ذاتی آنها از جمله دخالت در امور داخلی یا نقض حقوق بشر دانسته شده است. مسلماً آن دسته از تعهدات بین‌المللی که در تعارض با قواعد آمره باشند، فاقد آثار حقوقی خواهند بود. اما با توجه به آنکه در نظام کنونی حقوق بین‌الملل مقررهای در خصوص تعیین رکن صلاحیت‌دار برای نظارت بر تصمیمات سازمان ملل وجود ندارد. این موضوع موجب شده برخی از نهادهای قضایی خارج از ملل متحد، اقدام به ارزیابی تصمیمات این رکن نموده و آرای متفاوتی صادر که تا حدودی مورد اقبال جامعه بین‌المللی نیز قرار گرفته است. این موضوع مستقیماً نتیجه وجود خلأ در ابزارهای کنترل اجباری و ساختاری در حقوق بین‌الملل است.

بررسی‌های صورت‌گرفته از سوی نهادهای داخلی دولت‌های عضو یا در قالب سازمان‌های منطقه‌ای مانند اتحادیه اروپا، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، مسلماً نمی‌تواند نظارت قضایی مناسب را ایجاد کند. این امر بدین دلیل است که این نهادها صلاحیت الغا یا اعلام بی‌اعتباری یک قطعنامه را دارا نمی‌باشند. البته این امر منجر به ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت می‌شود که می‌تواند بر نحوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت از سوی دولت‌ها اثرگذار باشد.

همچنین با توجه به آنکه شورای امنیت خود دارای بازوی اجرایی قدرتمندی نبوده و باید تصمیمات خود را از طریق همکاری با دولت‌ها اجرا نماید، دولت‌ها در این مرحله به نحو مؤثر عمل کرده و می‌توانند قطعنامه‌های شورای امنیت را مورد مذاقه قرار دهند. پیامد این موضوع بسیار مهم است. هیچ‌کس نمی‌خواهد شورای امنیت دچار وضعیتی شود که قادر به انجام وظایف خود در دستیابی به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نباشد، این مسئله به طور مستقیم می‌تواند مؤثر بودن شورای امنیت را در موارد ضروری حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مخدوش کند و باز هم شورای امنیت است که در معرض این اتهام قرار می‌گیرد که عملکرد مؤثری را در دستیابی به اهداف خود نداشته است. لذا نادیده گرفتن قطعنامه‌های شورای امنیت از سوی دولت‌ها به بهانه موضوعات حقوق بشر و بشردوستانه از یک‌سو نویدبخش پذیرش دکترین محدود بودن صلاحیت شورای امنیت است و از سوی دیگر نگرانی در ایجاد چندپارگی در نهادهای بین‌المللی و عدم کارایی شورای امنیت در موارد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را در پی خواهد داشت.



پی‌نوشت‌ها:

- (۱) مواد ۳۹ تا ۴۲ منشور ملل متحد.
- (۲) به‌رحال گستره قدرت اختیارات شورا تحت اساسنامه می‌تواند افزایش یابد، اما مسلماً این قدرت نمی‌تواند فراتر از محدودیت‌های اعمال‌شده تحت اساسنامه یا محدودیت‌های خاص که در منشور ذکر شده یا نشده‌اند یا محدودیت‌هایی که از بخش داخلی قدرت در سازمان می‌باشند، قرار گیرد. در هیچ موردی نمی‌توان ارگان‌های سازمان را فراتر از قوانین دانست. شورای امنیت نهادی است که به اصول و اهداف منشور، حقوق بشردوستانه بین‌المللی، حقوق بین‌الملل و حقوق بنیادین بشر ملزم است. رأی دادگاه تجدیدنظر در پرونده تادیچ نیز مؤید این موضوع است. متن و روح منشور نیز، شورای امنیت را به‌عنوان مرجعی باصلاحیت نامحدود نمی‌شناسد؛ بنابراین اعطای مجوز اتخاذ تصمیمات الزام‌آور از سوی دولت‌ها به شورای امنیت، لزوماً به این معنا نیست که شورای امنیت از حیطه صلاحیتی خود به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم فراتر رود (Appeals Chamber Decision on the Tadic Jurisdictional Motion, Prosecutor v. Dusko Tadic/k/a"Dule", Case No. IT-94-1-AR72, 2 Oct. 1995, 28)
- (۳) زمانی که شورای امنیت اقدام به تفویض اختیارات خود در توسل به‌زور کرده است، مورد انتقاد قرار گرفته است. برای نمونه قطعنامه صادره درخصوص کره شمالی و ایجاد فرماندهی واحد به رهبری آمریکا به‌منظور عقب‌راندن نیروهای کره‌شمالی (SC Res 84 of July 1950, para 3) مسائل بسیاری را درخصوص نظارت و کنترل شورای امنیت بر این‌گونه عملیات مطرح کرد. نمونه دیگر قطعنامه‌های صادره در مورد عراق پس از تجاوز به کویت است. اقدامات نیروهای ائتلافی به رهبری آمریکا و حمله به عراق که منجر به خاتمه اشغال کویت شد بحث‌های بسیار را در مورد تفویض اختیار به نیروهای ائتلافی برای انجام مأموریت دسته‌جمعی در منطقه خلیج فارس مطرح کرد (SC Res 678 August 1990, para 2).
- (۴) بند ۱ ماده ۲۴ منشور ملل متحد مؤید این موضوع است: «به‌منظور 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 به‌موجب این مسئولیت برعهده دارد از طرف آنها اقدام کند». ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد را نیز می‌تواند تأییدی بر این امر دانست آنجا که می‌گوید: «در صورت تعارض بین تعهدات اعضای ملل متحد به‌موجب این منشور و تعهدات آنها طبق هر موافقت‌نامه بین‌المللی دیگر تعهدات آنها به‌موجب این منشور مقدم خواهد بود».
- (۵) در تأیید این دیدگاه، قاضی باستامانت (Bustamante) ضمن ارائه نظر مخالف خود در قضیه مخارج سازمان اظهار داشت: «وقتی به نظر یکی از دولت‌های عضو، یک اشتباه تفسیری صورت گرفته یا حتی منشور نقض شده باشد، حقی برای اعتراض به قطعنامه‌ای که اشتباه در آن مشاهده شده است به‌منظور تعیین اینکه آیا از منشور عدول کرده است، وجود دارد» (ICJ Reports, Certain Expenses, 1962: 304).
- (۶) ماده ۹۲ منشور ملل متحد و ماده ۱ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری.



- (۷) ماده ۳۱ بند (۱) اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری.
- (۸) ماده ۳۶ بند (۱) و (۲) اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری.
- (۹) دیوان در رأی کامرون شمالی اظهار داشت: «در صورتی که دیوان وارد رسیدگی شود و تصمیم بگیرد که وارد رسیدگی ماهوی شود... تصمیمات مجمع عمومی نمی‌تواند مانعی برای صدور رأی از سوی دیوان باشد... رأی دیوان برای نیجریه یا هر دولت دیگر یا هر یک از ارکان سازمان ملل الزام‌آور نخواهد بود. این حقیقت توسط خواهان نمی‌تواند مورد اعتراض قرار گیرد» (ICJ Reports Northern Cameroons, 1963: 33)
- (۱۰) برای دیدن نظرات مختلف مراجعه کنید به: (شریفی طرازکوهی و مدرس سبزواری، ۱۳۹۲: ۴۳-۴۲).
- (۱۱) این قطعنامه بر اساس فصل هفتم منشور سازمان ملل، از کشورهای عضو می‌خواهد دارایی‌های طالبان، بن‌لادن، القاعده و شرکت‌های وابسته به آنان را مسدود کند (SC Res 1267 15 October 1999, para 4).
- (۱۲) البته شورای امنیت بعد از آن قطعنامه ۱۴۵۷ (۲۰۰۲) را تصویب نمود و معافیت‌های بشردوستانه را نسبت به آن قطعنامه اعمال و این معافیت‌ها را منوط به موافقت کمیته تحریم‌ها کرد.
- (۱۳) شورای امنیت در این قطعنامه اعمال نظارت جامع و مؤثر بر ضد گسترش سلاح‌های کشتار جمعی را در نظر داشته و به جرم‌انگاری تروریسم و وضع قوانین لازم برای مبارزه با تروریسم اشاره می‌کند. این قطعنامه از تمام کشورها می‌خواهد تا از طریق وضع قوانین و مقررات، کنترل‌های صادراتی ملی مؤثر ایجاد کرده و با تصویب قوانین و مقررات ملی، پایبندی خود به تعهدات بین‌المللی ناشی از معاهدات عدم اشاعه را تضمین کنند (SC Res 1540, 2004, para 1-6).
- (۱۴) این قطعنامه بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر صادر و با موضوع ارتباط تروریسم و قاچاق مواد مخدر می‌پردازد و از همه کشورها می‌خواهد از تأمین مالی تروریسم ممانعت نموده و دارایی‌های مالی تمامی افراد مرتبط با اعمال تروریستی را مسدود کنند (SC Res 1737 28 Sept 2001, para. 2).
- (۱۵) این پرونده مرتبط با شهروند کانادایی و سودانی‌الاصیل است که در سفارت کانادا در خارطوم برای مدتی زندگی کرده است. وی به دلیل ترس از شکنجه توسط دولت سودان نمی‌توانست سفارت را ترک نماید و همچنین نمی‌توانست به کانادا برگردد؛ چراکه دولت کانادا از صدور ویزا برای وی امتناع می‌ورزید. دولت کانادا مدعی است که نمی‌تواند مقدمات سفر وی را به کانادا فراهم سازد؛ چراکه نام عبدالرازیک در فهرست ممنوعیت پروازی کمیته ۱۲۶۷ شورای امنیت است.
- (۱۶) از دید کلسن، مونیسم نظریه‌ای است که حقوق بین‌الملل و نظام حقوقی دولت‌های گوناگون را یک نظام واحد حقوقی می‌داند. از دید وی، همان‌گونه که افراد عادت کرده‌اند نظام حقوقی داخلی را به شکل واحد ببینند، به همان صورت می‌توان حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی را در یک نظام واحد هنجاری تصور کرد (Kelsen, 1992: 111). دیدگاه مونیسم بر دو چارچوب متمایز قرار گرفته است. الف) یگانگی حقوقی با برتری حقوق بین‌الملل که نظام حقوق داخلی را مطیع و پایین‌تر از حقوق بین‌الملل می‌داند، ب) یگانگی حقوقی با برتری حقوق داخلی که در آن حقوق بین‌الملل را بخشی از



حقوق داخلی می‌داند. از سوی دیگر نظریه دوآلیسم، دیدگاهی است که حقوق بین‌الملل و نظام حقوقی دولت را مستقل از یکدیگر می‌داند. به عقیده کلسن، دوآلیسم دیدگاهی است که در آن حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی دو نظام هنجاری متفاوت بوده که مستقل از یکدیگر هستند و بر اصول اساسی متفاوتی استوار می‌باشند (Kelsen, 1992: 111). در دیدگاه دوآلیسم، دولت متعهد به اجرای حقوق بین‌الملل نیست، مگر آنکه در نظام حقوق داخلی خود آن را مورد شناسایی قرار دهد. دولت‌ها باید با استفاده از ابزار وضع قانون، اقدام به شناسایی قواعد بین‌المللی نمایند. در غیر این صورت، دادگاه‌های داخلی از لحاظ حقوقی قادر نخواهند بود اصول حقوق بین‌الملل را مؤثر بدانند (Spaak, 2013: 2).

(۱۷) دادگاه در رأی خود نظریه مستشار دیوان، آقای مادورو (Piares Maduro) را پذیرفت و به همراه تصمیم دیوان منتشر کرد. در تمام نظر مشورتی وی، تأکید قوانین جامعه اروپایی به منظور تطبیق دادن حقوق اساسی افراد با نظم عمومی اتحادیه اروپا مشهود است. وی در بخشی از نظر خود مدعی شده است اتحادیه اروپا به رعایت کامل و دقیق حقوق بین‌الملل متعهد است، اما این بدان معنی نیست که حتی آن قواعدی که خلاف نظم عمومی جامعه اروپایی است، قابل پذیرش باشند. از این رو، ضمن احترام کامل به حقوق بین‌الملل، فرصت برای تفسیر قطعنامه‌های شورای امنیت وجود دارد و این دو موضوع منافاتی با یکدیگر ندارند (Opinion of piares Maduro Advocate General, delivered on 16 January 2008. Opinion on the Albarakat International Foundation case on 23 2088.para 54)

(18) SC RES/ 217.UN Doc. S/ RES/217(1965) para, 8. SC RES/ 221.UN Doc. S/ RES/221(1966) para, 5.

(19) S/13688(1979)

(20) GA Res 122, UN Doc A/RES/34/192(1979).para 9

منابع

الف- فارسی

- حدادی، مهدی (۱۳۸۳)، *نظارت دادگاه‌های ملی بر اجرای حقوق بین‌الملل، حقوق خصوصی*، شماره ۶.
- شایگان، فریده (۱۳۸۰)، *شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی*، تهران: دانشگاه تهران.
- شریفی طرازکوهی، حسین و ساسان مدرس سبزواری (۱۳۹۲)، «ضرورت و امکان نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت در نظام حقوقی ملل متحد»، *فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی*، شماره ۴.
- موسوی، سیدفضل‌الله، سیدمهدی چهل‌تنی و سیدمهدی موسوی (۱۳۹۱)، «بررسی و تحلیل رأی قضیه کادی علیه شورای اتحادیه اروپا»، *فصلنامه پژوهش حقوق*، سال چهاردهم، شماره ۳۶.

میرزاده، مناسادات (۱۳۹۰)، «تحقیق رؤیای نظارت قضایی بر قطعنامه‌های شورای امنیت، تأملی بر رأی دیوان دادگستری اروپا در قضیه فولمن محمودیان»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، شماره ۱۹.

ب- انگلیسی

- Abdelrazik, A. (2009), The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada, *Federal Court of Canada, Ruling of June*, 4.
- Bowett, D. (1994), "The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures", *European Journal of International Law*, Vol.5, No.89.
- Cassese A. (2005), *International Law*, Oxford; Oxford university press.
- De Sena, P. (2009), "Critical Review of Jurisprudence: An Occasional Series The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Functional and Balancing of Values", *European Journal of International Law*, Vol.20, No.1.
- De Wet, E. (2002), "Review of Security Council decisions by national courts", *German YB Int'l L*, Vol.45, 166.
- De Wet, E. (2003), *Review of the Security Council by Member States*, Intersentia, Antwerp/ Oxford/ New York.
- De Wet, E. (2004), *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, New York: Hart Publishing.
- De Wet, E. (2010), *Human rights considerations in the enforcement of Security Council Sanctions in the EU Legal Order*, collected courses of the Academy of European Law, Oxford University Press, Oxford
- De Wet, E. (2013), "From Kadi to Nada: judicial techniques favouring human rights over United Nations Security Council sanctions", *Chinese Journal of International Law*, Vol.12, No.4: 787-808.
- Doehring, K. (1997), "Unlawful resolutions of the security council and their legal consequences", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol.1: 91-109.
- Fassbender, B. (1998), The United Nations Charter as constitution of the international community, *Colum. J. Transnat'l L*, Vol.36, 529.
- Gill, T. D. (1995), "Legal and some political limitations on the power of the UN Security Council to exercise its enforcement powers under Chapter VII of the Charter", *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol.26: 33-138.

- Gowlland-Debbas, V (2004), *National implementation of United Nations sanctions: A comparative study* (Vol.4), Martinus Nijhoff Publishers.
- Hovell, D. (2013), "A dialogue model: the role of the domestic judge in security council decision-making", *Leiden Journal of International Law*, Vol.26, No.3: 579-597.
- Kelsen, H. (1992), *Introduction to the problems of legal theory* (p.37), Oxford: Clarendon Press.
- Kokott, J., & Sobotta, C. (2012), "The Kadi case—constitutional core values and international law—finding the balance?", *European Journal of International Law*, Vol.23, No.4: 1015-1024.
- Koskeniemi, M. (2007), International Law: Constitutionalism, Managerialism and the Ethos of Legal Education, *Eur. J. Legal Stud*, Vol.1: 8.
- Kreczko, A. J. (1980), "The Unilateral Termination of UN Sanctions Against Southern Rhodesia by the United Kingdom", *Va. J. Int'l L.*, Vol.21: 97.
- Lyman, P. N. (2000), "Saving the UN Security Council—a challenge for the United States", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol.4: 127-146.
- Mariani, P. (2009), The Implementation of UN Security Council Resolutions Imposing Economic Sanctions in the EU/EC Legal System: Interpillar Issues and Judicial Review.
- Martenczuk, B. (1999). "The Security Council, the International Court and judicial review: what lessons from Lockerbie?", *European Journal of International Law*, Vol.10. No.3: 517-547.
- Martinico, G. (2012), "Is the European Convention going to be 'Supreme'? A comparative-constitutional overview of ECHR and EU law before national courts", *European Journal of International Law*, Vol.23, No.2: 401-424.
- Matthew, Parish (2012), International Courts and the European Legal Order", *European Journal of International Law*, Vol. 23, No.1:141-153.
- Pavoni, R. (2009), "Freedom to Choose the Legal Means for Implementing UN Security Council Resolutions and the ECJ Kadi Judgment: A Misplaced Argument Hindering the Enforcement of International Law in the EC", *Yearbook of European Law*, Vol.28, No.1: 626.
- Portela, C. (2010), "National implementation of United Nations sanctions: towards fragmentation", *International Journal*, Vol.65, No.1: 13-30.
- Posch, A. (2009), "The Kadi Case: Rethinking the Relationship Between EU Law and International Law?", *Columbia journal of European law*, Vol.15.



- Simma Bruno (2012), *The Charter of United Nations*, Third Edition, Oxford: Oxford Commentaries on International Law.
- Sloan, B. (1989), "The United Nations Charter as a Constitution", *Pace Yearbook of International Law*, 61.
- Spaak T. (2013), Kelsen on Monism and Dualism.
- Spijkers, O. (2006), "Unusual Checks and Balances: The European Court of Justice and the UN Security Council", *EU Political Multilateralism: Interactions with the UN*.
- Tzanakopoulos, A. (2010), "United Nations Sanctions in Domestic Courts From Interpretation to Defiance in *Abdelrazik v. Canada*", *Journal of International Criminal Justice*, mq006.
- Tzanakopoulos, A. (2013), *Disobeying the Security Council: countermeasures against wrongful sanctions*, Oxford University Press.
- Von Staden, A. (2012), "The democratic legitimacy of judicial review beyond the state: Normative subsidiarity and judicial standards of review", *International journal of constitutional law*, Vol.10, No.4: 1023-1049.

ج- اسناد

- Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001
- UN Doc. 2, G/7(k)(1), 3
- UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, 29 December 2008.
- UNCIO Docs, 4 May 1945
- Legal Consequences for states of the continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security council Resolution 276(Advisory Opinion) (1971).
- ICJ Reports "Certain expenses of the United Nations" (Advisory Opinions)(1962).
- ICJ Reports, "Reservation", 1951.
- ICJ Reports, "Reparation for injured Suffered in the service of the UN" (Advisory Opinion) 1949.
- UN. Doc A/Cn.4/L.689 (2006) 169.
- Appeals Chamber Decision on the Tadic Jurisdictional Motion, Prosecutor v. Dusko Tadic/k/a "Dule", Case No. IT-94-1-AR72, 2 Oct. 1995.
- Youssef Mustapha Nada v. SECO, Case No. 1A 45/2007 BGE, 133 II 450 (14 November 2007), ILDC 461 (CH 2007).



Nada v. Switzerland, Appl. No. 10593/08, ECtHR (Judgment) [Grand Chamber] (12 September 2012).

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008 Yassin Abdullah Kadi, Al Barakat International Foundation v Council of the European Union and commission of the European Communities.

Al-Jedda v The United Kingdom, ECHR, applic no 27021/08, Judgment of 7 July 2011; Nada v Switzerland, ECHR, applic no 10593/08, Judgment of 12 September 2012

Milosevic v Netherland(Interlocutory Injunction)KG 01/975(2001) 48 NILR 357

Ntakirutimana v Reno, Judgment of 24 January 2000, 528 U.S. 1135, 120 S. Ct. 977.

Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States of America) (Provisional Measures)(1992) ICJ Rep 114

Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States of America) (Preliminary Objections)(1998) ICJ Reports 115

Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United Kingdom) (Preliminary Objections)(1998) ICJ Reports 9

