

مشروعیت ارزیابی دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت با تأکید بر عملکرد اتحادیه اروپا

ملیحه بهفر*

چکیده

در تاریخ سازمان ملل، قانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت در موارد متعددی به چالش کشانده شده است. این چالش‌ها عمدتاً از سوی دولت‌هایی شکل گرفته است که تحت تأثیر تصمیمات شورای امنیت بوده‌اند. با توجه به اینکه دولت‌ها نمایندگان اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت‌اند، دیدگاه و ارزیابی خود را در نحوه اجرای تصمیمات شورای امنیت دخالت می‌دهند. این موضوع اگرچه نتوانسته است بر قطعنامه‌ها نظارت قضایی مستقیم داشته باشد، در نحوه اجرای آن‌ها بسیار مؤثر بوده است. مسئله ارزیابی دولت‌ها می‌تواند نگرانی‌هایی را در خصوص کاهش کارایی شورای امنیت در موارد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ایجاد کند. افزایش قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت و نقض برخی از حقوق اساسی بشر از سوی برخی از قطعنامه‌ها، اشخاص حقیقی و حقوقی را بر آن داشته است نزد دادگاه‌های صلاحیت‌دار اتحادیه اروپا طرح دعوی کنند. این دادگاه‌ها در آرای خود مسئله قانونی بودن اقدامات ناشی از قطعنامه‌ها را بررسی کرده‌اند و به ارزیابی قطعنامه منجر شده است. این نتایج بی‌اعتباری قطعنامه را ایجاد نکرده است، اما می‌تواند به چندپارگی در حقوق بین‌الملل منجر شود.

کلیدواژگان

اتحادیه اروپا، صلاحیت ارزیابی، قطعنامه‌های شورای امنیت، منشور ملل متحد، نظارت قضایی.

* استادیار گروه حقوق، واحد پردیس، دانشگاه آزاد اسلامی، پردیس، ایران.

Email: malihebehfar@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۵/۱۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۱۰

مقدمه

منشور ملل متحد شورای امنیت را متولی اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دانسته است. بر این اساس اختیارات گسترده‌ای به این نهاد واگذار شده است تا بتواند در موارد حاد نقض صلح و امنیت بین‌المللی به شکل مؤثری عمل کند. با وجود اختیارات گسترده، شورای امنیت نهادی سیاسی است که فاقد ابزارهای اجرایی قدرتمندی است. بر این اساس، شورای امنیت می‌باید وظایف خود را در همکاری و هماهنگی با دولت‌های عضو سازمان ملل به انجام رساند.

همچنین، با وجود صلاحیت‌های گسترده، شورای امنیت نهادی است که صلاحیت‌های محدودی دارد.^۱ بر این اساس، این احتمال وجود دارد که تصمیمات شورای امنیت با برخی از حقوق ذاتی و حاکمیتی دولت‌ها یا افراد تعارض داشته و این امر ممکن است مورد اعتراض یک یا چند دولت باشد.^۲

در چنین مواردی دولت‌های عضو سازمان ملل، مشروعیت و قانونی بودن یک قطعنامه را به چالش می‌کشند. این مسئله در سال‌های اخیر بسیار مطرح شده و زمینه افزایش در طرح پرونده‌هایی با موضوع بررسی قانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت را فراهم کرده است. خصوصاً در قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت مسئله نقض حقوق بشر یا حقوق بشردوستانه بین‌المللی و در مواردی نقض قواعد آمره بین‌المللی بسیار بحث‌برانگیز شده است. این موضوع

۱. به هر حال گستره قدرت اختیارات شورای امنیت براساس منشور ملل متحد می‌تواند افزایش یابد، اما مسلماً این قدرت نمی‌تواند فراتر از محدودیت‌های اعمال‌شده براساس منشور ملل متحد یا محدودیت‌های خاص که در منشور ذکر شده یا نشده‌اند یا محدودیت‌هایی که از بخش داخلی قدرت در سازمان‌اند، 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 با صلاحیتی نامحدود نمی‌شناسد. بنابراین، اعطای مجوز اتخاذ تصمیمات الزام‌آور از سوی دولت‌ها به شورای امنیت، لزوماً به این معنا نیست که شورای امنیت از حیطة صلاحیتی خود به صورت مستقیم یا غیرمستقیم فراتر رود».

(ICTY, Appeals Chamber, Prosecutor v. Dusko Tadic, 1995: para. 28).

۲. برای مثال، زمانی که شورای امنیت در توسل به زور به تفویض اختیارات خود اقدام کرده، مورد انتقاد قرار گرفته است. برای نمونه قطعنامه صادره درخصوص کره شمالی و ایجاد فرماندهی واحد به رهبری امریکا به‌منظور عقب‌راندن نیروهای کره شمالی، (SC Res 84, 1950: para. 3) مسائل بسیاری را درخصوص نظارت و کنترل شورای امنیت بر این گونه عملیات مطرح کرد. نمونه دیگر قطعنامه‌های صادره درخصوص عراق پس از تجاوز به کویت است. اقدامات نیروهای ائتلافی به رهبری امریکا و حمله به عراق که به خاتمه اشغال کویت منجر شد بحث‌های بسیار را درخصوص تفویض اختیار به نیروهای ائتلافی برای انجام مأموریت دسته‌جمعی در منطقه خلیج فارس مطرح کرد (SC Res 678, 1990: para. 2).

بازتاب تمایل عمومی دولت‌های عضو سازمان ملل برای مهار جسارت شورا و ایجاد تضمین و کنترل بر افزایش قدرت شورای امنیت است.

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 مجری تصمیم‌های سازمان‌های بین‌المللی‌اند، خود را دارای صلاحیت ارزیابی دانسته و به تعیین وضعیت حقوقی خود در مقابل تصمیم سازمان‌های بین‌المللی و به‌خصوص سازمان ملل اقدام کرده‌اند.

اگرچه صلاحیت ارزیابی دولت‌ها در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته شده است، اعمال این قدرت در خصوص بخش‌های خاصی از اختیارات سازمان ملل مانند اقدامات اجباری شورای امنیت با نگرشی منفی مواجه شده است. این موضوع بدین دلیل است که ترمز دولت‌ها از تصمیمات شورای امنیت می‌تواند عملکرد مؤثر شورا را مخدوش کند. با این حال این رویه نشان داده است که دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت به شکل مؤثری به ارزیابی اقدام کرده‌اند و این ارزیابی در نحوه اجرای قطعنامه شورای امنیت نمود یافته است.

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 بدانند و اقدام به ارزیابی آن کنند؟ در صورت ارزیابی، دولت‌ها با چه چالش‌هایی مواجه‌اند و آیا این ارزیابی می‌تواند در تصمیمات شورای امنیت کنترل قضایی مؤثر ایجاد کند؟ آیا طرح دعاوی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی نزد اتحادیه اروپا در خصوص غیرقانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت، توانسته است ارزیابی مستقیم و مؤثری را در خصوص قطعنامه‌های شورای امنیت ایجاد کند؟

در پاسخ باید گفت دولت‌ها در زمینه اجرای تصمیمات شورای امنیت برای خود حاشیه تفسیری قائل بوده و در موارد متعدد قطعنامه‌های شورای امنیت را ارزیابی کرده‌اند. البته بر حق ارزیابی دولت‌ها محدودیت‌های اساسی وجود دارد و این اعمال قدرت از طرف دولت‌ها خطرهایی نیز در پی خواهد داشت. 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. همچنین، ارزیابی دولت‌ها می‌تواند عملکرد مؤثر شورای امنیت را در موارد حاد نقض صلح و امنیت بین‌المللی مخدوش کند.

دادگاه‌های صلاحیت‌دار اتحادیه اروپا به‌درستی صلاحیت هرگونه نظارت و ارزیابی قضایی بر قطعنامه‌های شورای امنیت را برای خود منکر شده و تنها در مواردی اقدامات انجام‌شده از

سوی دولت‌ها به منظور اجرای قطعنامه‌ها را باطل کرده‌اند. اما به دلیل نبود رویه یکسان در این زمینه این موضوع می‌تواند ضرورت ایجاد مکانیسم‌های الزام‌آور و مؤثر نظارت قضایی در قطعنامه‌های شورای امنیت را مطرح کند.

این مقاله ضمن بررسی مسئله فقدان سازوکار مناسب نظارتی در سازمان ملل، مسئله ارزیابی دولت‌ها را مطرح کرده است. سپس مقاله با تمرکز بر چالش دولت‌های عضو سازمان ملل در ارزیابی قطعنامه‌های آن به نتایج حاصل از این موضوع پرداخته است. در پایان عملکرد اتحادیه اروپا و معیار آن در ارزیابی قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت بررسی شده است.

فقدان کنترل قضایی بر اقدامات شورای امنیت

با توجه به ضرورت نظارت بر قطعنامه‌های شورای امنیت به نهادی نیاز است تا صلاحیت نظارت مؤثر و قطعی بر این اقدامات را داشته باشد و بتواند در صورت لزوم تصمیمات این نهاد را فاقد اعتبار اعلام و آن‌ها را بی‌اعتبار کند. این امر، امری ماهیتاً قضایی است (شریفی طرازکوهی و مدرس سبزواری، ۱۳۹۲: ۹). لذا در وهله اول این صلاحیت را می‌توان برای دیوان بین‌المللی دادگستری به‌منزله رکن قضایی اصلی سازمان ملل^۱ متصور شد. آنچه در منشور ملل متحد و اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص صلاحیت‌های این نهاد قضایی پیش‌بینی شده است، کنترل قضایی بر اقدامات نهادهای سیاسی سازمان ملل را ایجاد نمی‌کند. صلاحیت دیوان در رسیدگی‌های (ترافعی) و (مشورتی) اشتغال قضایی دیوان به نظارت بر تصمیمات سازمان ملل را ایجاد نمی‌کند. بر این اساس، تنها دولت‌ها می‌توانند طرفین یک رسیدگی ترافعی در دیوان قرار گیرند.^۲ این موضوع موجب می‌شود که سازمان‌های بین‌المللی و اقدامات صورت گرفته از سوی آن‌ها نتواند به صورت مستقیم در دیوان مورد اختلاف قرار گیرد. بنابراین، بررسی مسئله مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت تنها می‌تواند به صورت 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 صلاحیت عامی برای بررسی مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت دارا نبوده و این امر به این بستگی دارد که رضایت دولت‌ها در خصوص صلاحیت دیوان به صورت صلاحیت شخصی^۳ و موضوعی^۴ ایجاد شده باشد^۵ و دعوی در این خصوص از سوی دولت‌ها مطرح شود.

۱. ماده ۹۲ منشور ملل متحد و ماده ۱ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری.

۲. ماده ۳۱ بند (۱) اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری.

۳. "ratio persona".

۴. "ratio materiae".

۵. ماده ۳۶ بند (۱) و (۲) اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری.

بنابراین، حتی اگر مسئله قانونی بودن و مشروعیت اقدامات ارگان‌های سازمان ملل در رسیدگی‌های ترافیکی مطرح شود، به صورت غیرمستقیم است و تنها در رسیدگی‌های ترافیکی میان دو دولت می‌تواند صورت گیرد (Martenczuk, 1999: 525). بنابراین، نتیجه تنها برای دولت‌های طرف اختلاف الزام‌آور خواهد بود نه سازمان مذکور یا دیگر دولت‌های عضو سازمان.^۱ در پرونده لاکربی و درخواست دستور اقدام موقت از سوی دولت لیبی، فرصت خوبی برای دیوان بین‌المللی دادگستری فراهم شد تا در خصوص قانونی بودن قطعنامه‌های ۷۳۱ و ۷۴۸ شورای امنیت اظهار نظر کند. دولت لیبی مدعی بود این قطعنامه‌ها با اصول مسلم حقوق بین‌الملل مغایرت دارد و به تبع آن شورای امنیت نیز به دلیل نقض این اصول مسئول است (ICJ, Provisional Measures, Lockerbie Case, 1971: para 7).

دیوان در رأی خود، تقاضای دولت لیبی مبنی بر صدور اقدام موقت را رد کرد (ICJ, Provisional Measures, Lockerbie Case, 1971: para 158). دیوان در این پرونده کاملاً آگاه بود که با پذیرش درخواست دولت لیبی، در تقابل با قطعنامه‌های شورای امنیت قرار خواهد گرفت. عملکرد دیوان در اینجا کاملاً محتاطانه بود و از هرگونه اظهار نظر نسبت به قطعنامه‌های شورای امنیت اجتناب کرد. بنیان استدلال دیوان در این رأی مواد ۱۰۳ و ۲۵ منشور ملل متحد بوده است و براساس آن عنوان کرد که طرفین ملزم‌اند از قطعنامه‌های شورای امنیت تبعیت کنند (ICJ, Provisional Measures, Lockerbie Case, 1971: para 126).

مسئله نظارت قضایی در خصوص رسیدگی‌های مشورتی دیوان نیز به سختی پذیرفتنی است. دیوان در ارائه نظرات مشورتی حتی به حل اختلاف اقدام نکرده است و تنها به درخواست رکن صلاحیت‌دار سازمان ملل پیشنهادهای حقوقی را ارائه می‌دهد. 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 در خصوص (آثار حقوقی تداوم حضور آفریقای جنوبی در نامیبیا) به این نتیجه رسیده است 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 اعتراضاتی که مطرح گردیده در جریان استدلال‌ها این اعتراضات را برای تعیین آثار حقوقی ناشی از قطعنامه‌ها مورد بررسی قرار خواهد داد» (ICJ Reports, Namibia Case, 1971: 45).

۱. دیوان در رأی کامرون شمالی اظهار کرد: «در صورتی که دیوان وارد رسیدگی شود و تصمیم بگیرد که وارد رسیدگی ماهوی گردد ... تصمیمات مجمع عمومی نمی‌تواند مانعی برای صدور رأی از سوی دیوان باشد ... رأی دیوان برای نیجریه یا هر دولت دیگر و یا هر یک از ارکان سازمان ملل الزام‌آور نخواهد بود. این حقیقت توسط خواهان نمی‌تواند مورد اعتراض قرار گیرد». (ICJ Reports, Northern Camerons, 1963: 33).

دیوان بین‌المللی دادگستری در پی درخواست نظریه مشورتی از سوی مجمع عمومی در خصوص «برخی هزینه‌های سازمان ملل» و اینکه آیا دولت‌های عضو درباره هزینه‌های صورت گرفته در عملیات سازمان ملل در سرزمین کنگو و خاورمیانه مسئول‌اند یا خیر؟ مجبور شد به موضوع بازنگری و نظارت بر قطعنامه‌هایی بپردازد که ادعا می‌شد فراتر از اختیارات‌اند. دیوان پس از بررسی قضیه اشاره می‌کند که: «در هنگام تهیه و تدوین منشور، پیشنهاد‌های مختلفی در مورد تفسیر منشور از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح گردید که مورد پذیرش قرار نگرفت ... بنابراین، هر رکن سازمان ملل در وهله نخست خود باید صلاحیت‌ها و اختیارات خود را تعیین نماید. به عنوان 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 جزو هزینه‌های سازمان هستند» (ICJ Reports, Expenses Case, 1962: 168).

دیوان در این مسئله، به صراحت هر دیدگاهی مبنی بر وجود صلاحیت نظارت قضایی را رد کرد^۱ و پذیرفت که هزینه‌های صورت گرفته جزو هزینه‌های سازمان ملل است. این حقیقت که فرعی بودن مسئله بررسی مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت به اختلاف میان دولت‌ها و خواست آن‌ها برای قرارداد این موضوع در صلاحیت دیوان وابسته است، این امر را به جای اینکه به قاعده و قانون تبدیل کند، آن را به صورت امری استثنایی مطرح می‌کند. نبود نهادی صلاحیت‌دار به منظور نظارت بر قطعنامه‌های شورای امنیت، موضوع جدیدی در حقوق بین‌الملل نیست و در حال حاضر تعداد محدود نهاد‌های حل و فصل قضایی و داوری مدرن نیز پاسخگوی این مشکل نخواهد بود.

ارزیابی دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت

نبود نهادی ناظر بر صدور و اجرای قطعنامه‌ها از سوی شورای امنیت، دولت‌های عضو را در وضعیتی قرار داده است تا خود به ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت دست بزنند. این موضوع از سوی دولت‌ها به منزله یک حق دانسته می‌شود، اما زمینه ترمرد از قطعنامه‌های شورای امنیت را فراهم می‌آورد.

نمونه‌های متعدد نشان از ارزیابی دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت دارد. برای مثال، دولت سوئیس همه اموال اتباعش را که براساس قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹)^۲ شورای امنیت

۱. برای دیدن دیدگاه‌های مختلف مراجعه کنید به: شریفی طرازکوهی و مدرس سبزواری، ۱۳۹۲: ۴۲-۴۳.
۲. این قطعنامه براساس فصل هفتم منشور سازمان ملل، از کشورهای عضو می‌خواهد دارایی‌های طالبان، بن‌لادن و القاعده و شرکت‌های وابسته به آنان را مسدود کند.

(SC Res 1267, 1999: para 4).

باید مسدود می‌شد، مصادره نکرد و نسبت به برخی از موارد ضروری استثنا قائل شد. دولت سوئیس براساس حقوق داخلی خود قطعنامه شورای امنیت را ارزیابی کرد. این اقدام سوئیس منطبق با قطعنامه صادره نبوده است.^۱

برخی از دولت‌ها نیز ادعا کرده‌اند که برای اجرای قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت (۲۰۰۴)^۲ به وضع قوانین خاص نیاز ندارند، زیرا موضوعات مطرح شده در قطعنامه در سرزمین آن‌ها وجود ندارد. پس از آن کمیته تحریم قطعنامه ۱۵۴۰ این موضوع را به معنای ناهماهنگ بودن با قطعنامه دانست (UN Doc S/2006/257).

برخی دیگر از دولت‌ها نیز درخصوص قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱)^۳ 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 را می‌داد (SC Res, 889: 1993) تفسیر و عنوان کرد که این مسدودکردن اموال شامل پرداخت‌های ضروری برای فعالیت سفارت‌خانه نمی‌شود (Gowlland-Debbas, 2004: 52).

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 درخصوص عواقب سوء این تحریم‌ها برانگیخت. تحریم‌های جامع اقتصادی با قطع مراودات تجاری به طور 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، مسدودکردن 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).

۱. البته شورای امنیت بعد از آن قطعنامه ۱۴۵۷ (۲۰۰۲) را تصویب و معافیت‌های بشردوستانه را نسبت به آن قطعنامه اعمال و این معافیت‌ها را به موافقت کمیته تحریم‌ها منوط کرد.

۲. شورای امنیت در این قطعنامه اعمال نظارت جامع و مؤثر در ضد گسترش سلاح‌های کشتار جمعی را در نظر داشته است و به جرم‌انگاری تروریسم و وضع قوانین لازم به جهت مبارزه با تروریسم اشاره می‌کند. این قطعنامه از تمام کشورها می‌خواهد تا از طریق وضع قوانین و مقررات، کنترل‌های صادراتی ملی مؤثر ایجاد و با تصویب قوانین و مقررات ملی، پایبندی خود به تعهدات بین‌المللی ناشی از معاهدات عدم اشاعه را تضمین کنند (SC Res 1540, 2004: paras 1-6).

۳. این قطعنامه بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر صادر شده و با موضوع ارتباط تروریسم و قاچاق مواد مخدر بوده است و از همه کشورها می‌خواهد از تأمین مالی تروریسم ممانعت کنند و دارایی‌های مالی تمامی افراد مرتبط با اعمال تروریستی مسدود شوند. (SC Res 1737, 2001: para 2).

تحریم‌های هدفمند بر لیست‌های ارائه‌شده از سوی کمیته تحریم‌های شورای امنیت تمرکز می‌کنند. با این حال تحریم‌های هدفمند چالش بیشتری را برای دولت‌های اجراکننده ایجاد کرده است.

از مهم‌ترین مسائل در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت آن است که منشور سازمان ملل مدل مشخصی را در اجرای قطعنامه‌ها به دولت‌ها تحمیل نمی‌کند. درحقیقت با صدور قطعنامه تحریمی از سوی شورای امنیت اجرای آن به قانون‌گذاری دولت‌های عضو در سطح داخلی موکول می‌شود. این موضوع با توجه به ساختار سیاسی دولت‌های عضو متفاوت است و می‌تواند به تفاسیر مختلف از سوی این دولت‌ها منجر شود. مدت زمان صدور قطعنامه و زمان قانون‌گذاری در عرصه داخلی بسیار اثرگذار است که گاهی سال‌ها به طول می‌انجامد. حتی در صورت اقدام مؤثر دولت عضو در ایجاد قوانین مناسب داخلی اجرای برخی از تحریم‌ها به‌خصوص در بخش‌های مالی به ساختارهای اداری و نیروی انسانی به‌منظور نظارت و اجرای تحریم‌ها نیاز 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 نمی‌شوند و مبهم باقی می‌مانند. ابهام در واژه‌ها می‌تواند به ارزیابی‌های متفاوت از سوی دولت‌ها منجر شود. اقدامات متفاوت در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت از سوی دولت‌ها زمینه عدم مرکزیت در اجرای قطعنامه‌ها را فراهم می‌آورد و می‌تواند به اجرای متعدد و گاهی متعارض از سوی دولت‌های مخاطب یک قطعنامه منجر شود.

ارزیابی دولت‌ها در قالب سازمان‌های منطقه‌ای

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

همچنین، با رد تقاضای دستور اقدام موقت از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری درخصوص تقاضای دولت بوسنی 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 به کار گیرند. دلیل این تصمیم آن بود که از نظر این دولتها قطعنامه ۷۱۳ شورای امنیت، به صورت قانونی درخصوص بوسنی به کار گرفته نشده است.^۱ این دولتها مدعی نبودند که 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 به جای 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).

چالش دولتهای عضو سازمان ملل در ارزیابی قطعنامه‌های شورای

امنیت

مسئله هماهنگی قطعنامه‌های شورای امنیت با قواعد حقوق بین‌الملل از جمله حقوق بشر و قواعد امره بین‌المللی زمینه ارزیابی قطعنامه‌ها از سوی دولتها را فراهم کرده است. سؤالی که مطرح می‌شود آن است که آیا در موارد مخالفت یک قطعنامه با قواعد حقوق بین‌الملل دولتها به اجرای آن ملزم‌اند یا خیر؟ مسئله قانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت به معنای هماهنگی با قوانین الزام‌آور حقوقی زمینه مشروعیت ارزیابی دولتها را فراهم می‌آورد. به طور کلی باید گفت دولتها ملزم‌اند اطمینان حاصل کنند که اجرای تعهدات آنها نقض حقوق بین‌الملل نیست. در عین حال ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد: «در صورت تعارض میان تعهدات اعضا به موجب این منشور و تعهدات آنها بر طبق هر موافقت‌نامه بین‌المللی دیگر، تعهدات آنها به موجب این منشور مقدم خواهد بود». این مقرر به مثابه تذکری است که به وحدت حقوق بین‌الملل زیر چتر منشور منجر می‌شود. عمل به تعهدات منبث از ماده ۱۰۳ منشور می‌تواند بازیگران مختلف عرصه بین‌المللی و اسناد حقوقی متعدد را هماهنگ کند و به عملکرد مؤثر منجر شود. ماده ۲۵ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد: «دولتهای عضو سازمان ملل موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت مطابق با منشور حاضر را پذیرفته و اجرا

1. The 7th Islamic Summit, the Heads of State and Government of the Member States of the Conference of the Organization of the Islamic Conference, December 1994.

نمایند» 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 نیز دولت‌های عضو سازمان ملل را متعهد می‌کنند که مطابق با قطعنامه‌های شورای امنیت عمل کنند. نکته آنکه این مقررہ شامل تعارض تعهدات برگرفته از قواعد آمره و تعهدات منشور نمی‌شود، در اینجا قاعده آمره به منزله مفهومی مافوق حقوق بین‌الملل عرفی و معاهده عمل می‌کند. البته منطقاً شورای امنیت به منزله حافظ حقوق اساسی جامعه بین‌المللی، نمی‌تواند تصمیم یا اقدامی معارض با قواعد آمره بین‌المللی اتخاذ کند (Simma, 2012: 2127).

شعبه بدوی دادگاه اتحادیه اروپا در پرونده «کادی» در خصوص رابطه میان منشور ملل متحد و حقوق داخلی کشورهای عضو ملل متحد، به برتری منشور معتقد بوده است. دادگاه به رأی دیوان در پرونده «نیکاراگوئه» اشاره می‌کند و بیان می‌دارد که در آنجا دیوان تقدم مندرج در ماده ۱۰۳ منشور را به تصمیمات و قطعنامه‌های شورای امنیت نیز تسری داده است. دادگاه بر این باور است که تعهدات منبعت از ماده ۱۰۳ منشور بر همه تعهدات بین‌المللی برتری دارد، مگر تعهدات ناشی از قواعد آمره بین‌المللی. دادگاه قطعنامه‌های فصل هفتم را برای تمامی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا الزام‌آور دانست (ECJ Judgment, Kadi and Al Barakat v. Council and Commission, 2005: paras 84-193-207).

ماده ۲۴ بند ۲ منشور ملل متحد شورای امنیت را ملزم کرده است تا در اجرای وظایف خود به موجب منشور بر طبق اصول و اهداف ملل متحد عمل کند. الزام شورای امنیت به اقدام در چارچوب حقوق بین‌الملل در کنار الزام برگرفته از مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور برای دولت‌های عضو ضرورت هماهنگی دولت‌ها در عمل به قطعنامه‌های شورای امنیت را ایجاد می‌کند. مسلماً از دیدگاه حقوقی نادیده گرفتن قطعنامه‌های شورای امنیت خواه به صورت کامل یا آنکه بخشی از آن نقض شود می‌تواند مسئولیت بین‌المللی دولت عضو سازمان را در پی داشته باشد (Mariani, 2009: 3).

همچنین، حتی در صورتی که دولت یک قطعنامه را (غیرقانونی) محسوب کند، صلاحیت پایان دادن به قطعنامه‌های فصل هفتم شورای امنیت را به صلاحدید خود ندارد. در نظام حقوق بین‌الملل، زمانی که نهادی براساس اساس‌نامه سازمان تصمیم‌گیری می‌کند و به صراحت روشی را به منظور اصلاح آن تصمیم پیش‌بینی نمی‌کند، صلاحیت اصلاح و یا اعلام بی‌اعتباری آن تصمیم تنها برای خود نهاد تصمیم‌گیرنده باقی می‌ماند (De wet, Nollkaemper, 2003: 24).

در نظام حقوقی، غیرقانونی بودن یک اقدام زمانی موجب بی‌اعتباری آن می‌شود که از سوی رکن صلاحیت‌دار باطل اعلام شود و دیگر از آن زمان موجودیت نخواهد داشت. این ضمانت

اجرا در خصوص اقداماتی که از سوی سازمان‌های بین‌المللی انجام می‌شود به‌خصوص آن‌هایی که با اسناد اساسی سازمان مغایرت دارند نیز صادق است. در خصوص سازمان ملل باید گفت اقدامات غیرقانونی شورای امنیت تنها با صدور قطعنامه‌ای دیگر از سوی خود شورای امنیت می‌تواند اصلاح شود.

به این مسئله در قضیهٔ پایان یک‌جانبهٔ اجرای تحریم‌های شورای امنیت علیه رودزیای جنوبی از سوی بریتانیا در سال ۱۹۷۹ توجه شده است. شورای امنیت در سال ۱۹۶۵ در پاسخ به جانشینی غیرقانونی تحریم‌هایی را علیه رودزیای جنوبی صادر کرد (SC Res, 1965: para 8,). در سال ۱۹۷۹ زمانی که درگیری‌ها بالاخره پایان یافت بریتانیا به صورت یک‌جانبه به اجرای تحریم‌ها خاتمه داد (S/13688, 1979). در پاسخ به این اقدام بریتانیا، مجمع عمومی قطعنامه‌ای صادر و در آن بر صلاحیت انحصاری شورای امنیت در لغو تحریم‌های اعمال شده تأکید کرد. مجمع عمومی در این قطعنامه خاتمهٔ یک‌جانبهٔ تحریم‌ها از سوی دولت‌ها را نقض تعهدات آن‌ها براساس مادهٔ ۲۵ منشور ملل متحد دانست (GA Res 122, 1979: para 9).

تمرد دولت‌ها در اجرای قطعنامهٔ شورای امنیت پیامدهای بسیاری دارد، زیرا این موضوع می‌تواند مؤثر بودن شورای امنیت در اعمال سیستم امنیت جمعی را به مخاطره اندازد. همچنین این مسئله‌ای سیاسی خواهد بود و دولت‌ها با توجه به منافع خود تصمیم می‌گیرند که اجرای قطعنامه را ادامه دهند یا خیر؟ (Kreczko, 1981: 106-108) (Tzanakopoulos, 2011: 166-167).

شورای امنیت و سازمان ملل بر عملکرد هماهنگ دولت‌های عضو برای انجام وظایف خود به صورت مؤثر به‌خصوص دربارهٔ اقدامات قهری و غیرقهری پیش‌بینی شده در فصل هفتم تکیه می‌کنند. ناهماهنگی دولت‌ها با شورا حتی اگر مبتنی بر تفسیر متفاوت آن‌ها یا اجرا به شکل دیگری باشد و صحیح نیز انجام شود باز هم زیان‌بخش است. ادعای غیرقانونی بودن اقدامات شورای امنیت از سوی دولت‌های هدف، تنها موجب بروز اختلاف میان سازمان و دولت می‌شود، اما آثار آن به سایر دولت‌ها تسری نمی‌یابد.

البته شورای امنیت نشان داده است در مواردی در مقابل ارزیابی دولت‌ها انعطاف نشان داده و به تعدیل قطعنامه‌های خود اقدام کرده است. پروندهٔ اودمن نمونه‌ای از تأیید شورای امنیت نسبت به تفسیر صورت گرفته از سوی یکی از دادگاه‌های داخلی است. در این پرونده دادگاه عالی انگلستان اجرای قطعنامهٔ ۱۳۳۳ شورای امنیت (۲۰۰۰) را غیرممکن دانست و نسبت به انسداد اموال فاسدشدنی به دلیل اینکه موجب به‌خطرانداختن حیات و سلامت افراد می‌شود معافیت قائل شد. متعاقباً شورای امنیت قطعنامه‌ای را تصویب و در آن اجازهٔ اعمال معافیت نسبت به اموال فاسدشدنی را صادر کرد (Supreme Court of the United Kingdom).

,Othman v. Secretary of State for Work and Pensions, 2001, EWHC Admin 1022, § 57 (Tzanakopoulos, 2010: 249).

اجرای تحریم‌های شورای امنیت از سوی دولت‌های عضو اتحادیه

اروپا

مواد ۲۵ و ۴۸ منشور ملل متحد، قطعنامه‌های شورای امنیت را برای کلیه دولت‌های عضو سازمان الزام‌آور می‌داند، با این حال اتحادیه اروپا به‌منزله سازمان بین‌المللی برخوردار از شخصیت حقوقی به اجرای مصوبات نهادهای سازمان ملل تعهدی ندارد. مفاد منشور ملل متحد در خصوص پذیرش اقدامات اجرایی سازمان ملل از سوی اتحادیه اروپا الزامی را ایجاد نمی‌کند (Mariani, 2009: 3). با وجود این، با نگاه به اساسنامه اتحادیه اروپا می‌توان صلاحیت ضمنی اتحادیه را در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت دریافت. ماده ۱۱ (۱) اساسنامه اتحادیه اروپا هدف اتحادیه را «تلاش در جهت حفظ صلح و تقویت امنیت بین‌المللی، مطابق با اصول منشور سازمان ملل می‌داند». بر این اساس شورای اروپا در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت تصمیماتی اتخاذ کرده است (Mariani, 2009: 3).

مواد ۶۰ و ۳۰۱ اساسنامه نیز مبنایی برای اقدامات جامعه اروپا در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت است. این مواد صلاحیت قطع ارتباط اقتصادی به صورت مقطعی یا همیشگی با دولت‌های ثالث و ثانیاً صلاحیت موازی در پرداخت‌ها و انتقال سرمایه می‌دهد. این دو مقرر به صورت غیرمستقیم می‌توانند صلاحیت اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت به‌خصوص قطعنامه‌های تحریمی از سوی اتحادیه اروپا را ایجاد کنند.

در صورتی که جامعه اروپا قصد داشته است تا در مطابقت با قطعنامه‌های شورای امنیت عمل کند هر اقدام باید از طریق تصمیمی در چارچوب «سیاست‌های امنیتی و خارجی مشترک»^۱ تجویز شود. تصمیمات مقدماتی شورای اروپا در چارچوب سیاست‌های امنیتی و خارجی مشترک به شکل «موضع‌گیری عمومی»^۲ یا «اقدام مشترک»^۳ صورت می‌گیرد. تاکنون شورای اروپا تنها به تصویب موضع‌گیری‌های عمومی اقدام کرده است. براساس ماده ۱۵ اساسنامه اتحادیه اروپا «موضع‌گیری‌های عمومی باید دیدگاه اتحادیه در موضوعات خاص با ماهیت جغرافیایی و موضوعی باشد. دولت‌های عضو باید تضمین نمایند که سیاست‌های داخلی آن‌ها مطابق با موضع‌گیری‌های عمومی باشد» (Mariani, 2009: 5).

ماده ۳۰۸ معاهده جامعه اروپا نیز می‌تواند مبنایی برای (اختیارات ضمنی) اتحادیه اروپا در

1. "The Common Foreign and Security Policy".

2. "Common Position".

3. "Joint Action".

اتخاذ اقداماتی در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت باشد. براساس این مقرر «اگر انجام اقدامی جهت برآورده ساختن هدف بازار مشترک، که یکی از اهداف اصلی جامعه اروپایی است، الزامی باشد و این معاهده اختیارات لازم را برای این کار در نظر نگرفته باشد، شورای اتحادیه بر مبنای پیش‌نویس کمیسیون و پس از اخذ مجوز از پارلمان اتحادیه اروپا می‌تواند با اتفاق آرا اقدامات لازم را انجام دهد».

بر این اساس می‌توان گفت اقدامات شورای اروپا در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت کاملاً قانونی است.

دیوان دادگستری اروپایی این تعهد را براساس این اصل مطرح می‌کند که در ماده ۲۲۰ (۱) اساسنامه اتحادیه اروپا^۱ اذعان شده است که می‌بایست همکاری مؤثری در روابط میان اتحادیه اروپا و سازمان ملل در موضوعات صلح و امنیت بین‌المللی وجود داشته باشد.

۱. معیارهای نظام حقوقی اتحادیه اروپا در کنترل قضایی قطعنامه‌های شورای

امنیت

از مهم‌ترین مواردی که موجب ارزیابی در قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت شده است نام افراد و مؤسسات موجود در لیست تحریم‌هاست. اگر به رویه نهادهای صالح اتحادیه اروپا در خصوص قراردادن نام افراد در لیست تحریم‌ها بنگریم، لازم است که قراردادن نام افراد در این لیست با توضیح دلیل انجام شود و پس از آن باید اشخاصی که نام آن‌ها در لیست قرار داده شده است این فرصت را داشته باشند که دیدگاه‌های خود را بیان کنند. سرانجام نهادهای صلاحیت‌دار اتحادیه اروپا باید به صورت دقیق و مشخص درستی دلایل و حتی دلایل تبرئه این اشخاص را نیز بررسی کنند (General Court (Grand Chamber), European Commission (and Others v. Kadi, July 2013: paras.100-135).

از مهم‌ترین مبنای طرح دعوی برای اشخاص لایحه‌ای است که نهادها در خصوص اینکه چرا نام این افراد در این لیست قرار می‌گیرد ارائه می‌دهند. براساس قانون اساسی اتحادیه اروپا، این لایحه می‌باید کاملاً مشخص و متمرکز بر اشخاص موضوع تحریم باشد. البته مقررات اساسی اتحادیه اروپا پذیرفته است که نیاز نیست همه دلایل عنوان شود، بلکه خلاصه‌ای از دلایل نیز کافی است، همانند آنچه کمیته تحریم‌های القاعده عنوان کرد (De Wet, 2013: 795).

اما نکته اصلی آن است که اشخاص موجود در لیست باید بتوانند به صورت مؤثر دیدگاه‌های خود در خصوص دلایلی که علیه آن‌ها مطرح می‌شود مشخص کنند. نهادهای صلاحیت‌دار مرتبط اتحادیه اروپا به منظور قراردادن نام افراد در لیست تحریم‌ها باید همه دلایل را بررسی

1. Treaty of the Functioning of the European Union, 5 May 2009.

کنند و ارزیابی دقیق و قانع کننده‌ای از همه حقایق داشته باشند. همچنین، می‌توانند از کمیته تحریم‌ها بخواهند که اطلاعات خود را آشکار کنند.

لذا در مواردی که اشخاص به طرح دعوی در نهادهای قضایی علیه نهادهای اتحادیه اروپا اقدام کنند دادگاه‌های اتحادیه مجبورند نظارت خود را تنها براساس اطلاعاتی که در دسترسشان است اعمال کنند و اگر این دلایل ناکافی باشند نمی‌توانند مبنای صحیحی برای قرارگرفتن نام شخص در لیست تحریم‌ها قرار گیرند (General Court(Grand Chamber), (European Commission and Others v. Kadi, 2013: paras 120-124).

اما مشکل در اینجاست که افراد تنها زمانی می‌توانند از حق حمایت قضایی در اینجا استفاده کنند که نام آن‌ها در لیست قرار گرفته باشد و نهادهای اتحادیه اروپا منتظر اظهارنظر نهادهای قضایی برای قراردادن نام یک شخص در لیست تحریم‌ها نمی‌مانند (De Wet, 2013: 795).

در لیست‌های تهیه شده از طرف نهادهای اتحادیه اروپا با لیست تهیه شده از سوی کمیته تحریم‌ها در تمامی پرونده‌هایی که در دادگاه‌های اتحادیه اروپا مطرح شده است تفاوت وجود دارد. حتی با وجود اعمال تغییرات در تهیه لیست‌ها از سوی کمیته تحریم‌ها، نظارت قضایی از سوی دادگاه‌های اتحادیه اروپا هنوز موضوعی حیاتی است و روش درپیش گرفته شده از سوی کمیته تحریم‌ها، حمایت قضایی مؤثری را پیش‌بینی نکرده است (De Wet, 2013:793).

همچنین، مسائل حقوق بشر چون «حق حیات»، «حق آزادی رفت و آمد»، «حق بر سلامت» و «حق مالکیت» در موارد متعدد در پرونده‌هایی که قانونی بودن قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت در آن‌ها به چالش کشانده شده است دیده می‌شود.

به هر حال معیارهای نهادهای اتحادیه اروپا برای حمایت قضایی صرفاً بر پایه قوانین اتحادیه اروپاست و این سؤال را مطرح می‌کند که این نهادها تا چه میزان الزام دارند تا مطابق با معیارهای حقوق بشردوستانه بین‌المللی عمل کنند. این امر گاهی ممکن است با هدف اصلی سازمان ملل یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی معارض دانسته شود. علاوه بر این، رهیافت این دادگاه‌ها به اطمینان نداشتن حقوقی منجر می‌شود، زیرا تصمیمات آن‌ها برای نهادهای اتحادیه اروپا الزام‌آور است که این موضوع شامل شورای امنیت یا دیگر نهادهای سازمان ملل نمی‌شود.

۲. تقابل میان اصول اساسی اتحادیه اروپا و تعهدات برآمده از قطعنامه‌های

شورای امنیت

با نگاه به آرای صادره از دادگاه‌های اتحادیه اروپا در پرونده‌های مربوط به نقض حقوق بشر از

سوی قطعنامه‌های شورای امنیت در وهله اول درمی‌یابیم که در خصوص خود قطعنامه‌ها تردید نشده و آنچه بررسی شده است اقدامات دولت‌های عضو در اجرای قطعنامه‌ها بوده است. همچنین، در این آرا بحث تقابل میان اصول اساسی مورد تأیید اتحادیه اروپا و حقوق بین‌الملل به خصوص قطعنامه‌های شورای امنیت مطرح شده است. رویه واحدی در این زمینه نمی‌توان مشاهده کرد. برخی از این آرا به منظور ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت صلاحیتی برای خود قائل نشده‌اند. نمونه بارز این موارد پرونده یوسف مصطفی نادا علیه دولت سوئیس است. در سال ۲۰۰۱ نام آقای نادا و عده‌ای دیگر در لیست کمیته تحریم‌های سازمان ملل و در لیست ضمیمه آیین‌نامه شورای فدرال سوئیس قرار گرفت. براساس اصلاحی که دولت سوئیس در سال ۲۰۰۲ نسبت به آیین‌نامه اعلام کرد، ممنوعیت‌های مسافرتی نسبت به خواهان اعلام شد. در این پرونده خواهان مدعی است که با اعمال تحریم‌ها بخشی از حقوق بشری وی مانند حق آزادی (ماده ۵ میثاق اروپایی حقوق بشر) و حق زندگی خصوصی (ماده ۸ میثاق اروپایی حقوق بشر) نقض شده است. خواهان در ۱۴ نوامبر ۲۰۰۷ به طرح دعوی در دادگاه عالی فدرال سوئیس اقدام کرد (Federal Supreme Court of Switzerland, *Nada v. SECO*, 2007).

دادگاه فدرال ادعای وی را مردود اعلام و اظهار کرد دولت سوئیس در این قضیه مطابق با تعهدات بین‌المللی خود عمل کرده است. به نظر دادگاه، دول عضو تنها در صورتی می‌توانند بی‌اعتباری قطعنامه را اعلام کنند که متعارض با قواعد آمره باشد.^۱ نمونه دیگر، پرونده کادی و البرکات است. آقای کادی که دارای مؤسسه‌ای بین‌المللی به نام البرکات بود نزد دادگاه بدوی دادگستری اروپایی^۲ شکایتی را مبنی بر نقض حقوق اساسی خود مطرح کرد. دادگاه بدوی دادگستری اروپایی در پاسخ اظهار کرد که صلاحیت اظهارنظر در خصوص قطعنامه‌های شورای امنیت را ندارد و فقط می‌تواند قانونی بودن آیین‌نامه‌های اتحادیه اروپا را بررسی کند (Court of First Instance of the European Communities, *Yusuf and Al Barakaat v. Council and Commission*, 2005: para 131-140).

۱. سپس خواهان در دیوان اروپایی حقوق بشر به طرح دعوی اقدام کرد. دیوان اروپایی حقوق بشر به نقض برخی از مواد کنوانسیون اروپایی حقوق بشر حکم داد و دولت خوانده را به پرداخت خسارت ملزم کرد، اگرچه از اظهارنظر نسبت به قطعنامه شورای امنیت خودداری کرد (ECtHR, (Grand Chamber) *Nada v.* (Switzerland, 2012).

۲. دادگاه بدوی دادگستری اروپایی در پی ناتوانی دیوان دادگستری اروپایی در مقابل انبوه دعاوی اقامه‌شده ایجاد شد. شعبه بدوی طی مصوبه شورا به تصویب رسید. تفاوت شعبه بدوی با دیوان دادگستری اروپایی در آن است که صلاحیت‌های آن به رسیدگی به دعاوی اشخاص حقیقی یا حقوقی علیه اتحادیه یا اعضا محدود شده است. لذا دول عضو یا نهادهای اتحادیه نمی‌توانند در این دیوان اقامه دعوی کنند و لازم است حتماً به دیوان دادگستری رجوع کنند. علاوه بر آن، تصمیمات دیوان بدوی در دیوان دادگستری قابل تجدیدنظر است (کدخدایی، ۱۳۸۰: ۹۲).

در «دیوان دادگستری اروپایی»^۱ در پی شکایت تجدیدنظر آقای کادی دیدگاهی کاملاً مخالف مشاهده می‌شود. از نظر دیوان دادگستری اروپایی نقض حقوق بشر از سوی اتحادیه اروپا قابل اغماض نخواهد بود. دیوان اظهار کرد تمامی اشخاصی که مشمول تحریم‌های شورای امنیت بوده‌اند باید بتوانند از حقوق بنیادین خود محافظت کنند و از حق رسیدگی قضایی کامل برخوردار باشند. بر این اساس، دیوان رأی دادگاه بدوی را نقض و آیین‌نامه شورای اتحادیه را ابطال کرد (Court of the European Commission, Kadi and Al Barakat v. Council and Commission, 2008: 314-317).

دیوان دادگستری اروپایی اعلام کرد که حقوق مطروحه در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به منزله اصول کلی حقوقی محسوب می‌شوند و قانونی بودن اقدامات جامعه فقط در گرو احترام کامل به این قواعد است (Court of the European Commission, Kadi and Al Barakat v. Council and Commission, 2008: para 211).

دادگاه حقوق اساسی داخلی را به منزله نظم حقوقی فراگیر دانست و نظام حقوقی اتحادیه اروپا را به منزله مجموعه قوانین عالی سرزمینی محسوب کرد و در سلسله مراتب میان هنجارها تعهدات برگرفته از سازمان ملل را هم‌ردیف با دیگر معاهدات بین‌المللی دانسته و در مقابل قواعد عالی اتحادیه اروپایی در درجه‌ای پایین‌تر قرار داده است. دادگاه صلاحیت نظارت بر اعتبار اقدامات اتحادیه در پرتو اصول اساسی را برای خود می‌داند (Court of the European Commission, Kadi and Al Barakat v. Council and Commission, 2008: para 317).

به هر حال با وجود رأی صادره از دیوان دادگستری اروپایی در پرونده کادی، نمی‌توان دادگاه‌های صلاحیت‌دار اتحادیه اروپا را دارای قدرت نظارت و کنترل بر قطعنامه‌های شورای امنیت دانست. درحقیقت حتی در صورت مغایرت با قواعد حقوقی موجود در اتحادیه اروپا، قضات اروپایی باید به هنجارهای برآمده از قطعنامه‌های شورای امنیت احترام گذارند. هرگونه ارزیابی بر قطعنامه‌ها در داخل اتحادیه، ارزیابی در داخل نظام حقوقی است و نمی‌تواند در عرصه بین‌المللی اثرگذار باشد.

۱. دیوان دادگستری اروپایی که از بدو آغاز به کار اتحادیه اروپا فعال بوده مهم‌ترین مرجع قضایی است که نقش بسیاری در دوام و قوام اتحادیه اروپا ایفا کرده است. تصمیمات و آرای این دیوان بر کلیه نهادها، دول عضو و حتی شهروندان دول عضو لازم‌الاجراست. به عبارت دیگر، اگر حصول اهداف اولیه اتحادیه اروپا، یعنی نیل به وحدت اروپا را از طریق حاکمیت قانون و مقررات واحد و هماهنگ، امکان‌پذیر بدانیم، دیوان دادگستری اروپایی می‌تواند عامل اساسی آن باشد (کدخدایی، ۱۳۸۰: ۸۸).

نتیجه‌گیری

نبود نظارت قضایی الزام‌آور و متمرکز بر سیستم سازمان ملل موجب شده است که دولت‌ها نتوانند در مواردی که قطعنامه‌ای را غیرقانونی یا نامشروع می‌دانند از نظام کنترل قضایی منسجم استفاده کنند و در پی اثبات ادعای خود برآیند. بر این اساس دولت‌ها به چاره‌جویی منطقه‌ای و خودیاری‌های فردی گرایش یافته‌اند.

این امر به ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت منجر شده است که می‌تواند بر نحوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت از سوی دولت‌ها اثرگذار باشد. ارزیابی از سوی دولت‌ها در اجرای قطعنامه می‌تواند اقدام مؤثر شورا را با تأخیر مواجه کند و موجب بی‌اطمینانی شود. پیامد این موضوع بسیار مهم است. هیچ‌کس نمی‌خواهد شورای امنیت دچار وضعیتی شود که به انجام وظایف خود در دستیابی به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قادر نباشد. این مسئله می‌تواند مستقیماً مؤثر بودن شورای امنیت را در موارد ضروری حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مخدوش کند.

ارزیابی از سوی دادگاه‌های اروپایی در پی دعاوی مطرح‌شده بر مبنای نقض حقوق بشر از سوی تحریم‌های شورای امنیت، هیچ‌گاه موجب اعلام لغو یا بی‌اعتباری قطعنامه نشده و تنها اقدامات ناشی از اجرای قطعنامه باطل شده است. اما انجام این رویه از سوی اتحادیه اروپا می‌تواند طرح دعاوی بیشتر در این زمینه را تشویق کند و این مسئله می‌تواند تمرد از قطعنامه‌های تحریمی را افزایش دهد. این سازوکار به دلیل آنکه منسجم و دقیق نبوده و مبتنی بر رویه است، می‌تواند موجب عدم مرکزیت حقوق بین‌الملل شود.

نادیده‌گرفتن قطعنامه‌های شورای امنیت از سوی دولت‌ها به بهانه موضوعات حقوق بشر و بشردوستانه نگرانی ایجاد چندپارگی در نهادهای بین‌المللی و ناکارآمدی شورای امنیت در موارد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را در پی خواهد داشت. به نظر می‌رسد راه‌حل این مسئله در ایجاد مکانیسم‌های مناسب کنترل قضایی بر اقدامات شورای امنیت باشد تا در موارد اختلاف بتواند به‌منزله مسئله حقوقی بررسی شود.

منابع

الف) فارسی

- کتاب

۱. شایگان، فریده (۱۳۸۰). *شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی*، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

- مقاله‌ها

۲. شریفی طراز کوهی، حسین و مدرس سبزواری، ساسان (۱۳۹۰). «ضرورت و امکان نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت در نظام حقوقی ملل متحد»، فصل‌نامه سازمان‌های بین‌المللی، سال اول، شماره چهارم، ۷-۶۲.
۳. موسوی، سیدفضل‌الله؛ چهل‌تنی، سیدمهدی و موسوی، سیدمهدی (۱۳۹۱). «بررسی و تحلیل رأی کادی علیه شورای اتحادیه اروپا»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۱۸۵، ۱۸۵-۲۰۶.
۴. میرزاده، مناسادات (۱۳۹۰). «تحقق رؤیای نظارت قضایی بر قطعنامه‌های شورای امنیت، تأملی بر رأی دیوان دادگستری اروپا در قضیه فولمن محمودیان»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۹، ۳۷۱-۳۸۴.
۵. کدخدایی، عباسعلی (۱۳۸۰). «نگرشی به ساختار دیوان دادگستری اروپایی و نقش آن در روند همبستگی اتحادیه»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۱، ۸۷-۱۰۶.

(ب) انگلیسی

- Books

6. De wet Erika, Nollkaemper A. (2003). *review of the security Council by member States*, Intersentia, Antwerp.
7. De wet, Erika (2004). *The chapter VII of the United Nations Security Council*, North Americ, hart Publishing.
8. Gowlland-Debbas, Vera, Tehindrazanarivelo, Djacoba Liva (2004). *national implementation of UN Sanctions*, Martinus Nijhoff Publishers, Brill Publishers.
9. Simma Bruno, Khan Daniel Erasmus, Notle George, Paulus Andreas (2012). *The Charter of United Nations: A commentary*, Oxford University press, Third Edition.
10. Tzanakopoulos, Antonios (2011). *Disobeying Security Council Countermeasures Against wrongful Sanctions*, Oxford University Press.

- Articles

11. De Wet, Erika (2011). "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.
12. De Wet, Erika (2013). "From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions", *Chinese Journal of International Law*, No. 12, 787-807.
13. Doehring, Karl (1997). "Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences", 1 *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 91-109.
14. Gill, Terry (1995). "Legal and Some Political Limitations on the Power of the U.N. Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter", 26 *NYIL*, 33-138.

15. Happold, Matthew (2011). "Some remarks on Disobeying the security Council", Blog, *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, <http://www.ejiltalk.org/some-Remarks-on-disobeying-the-Security-Council>[accessed 12 October 2012].
16. Juline, kokott, christoph, sobotta (2012). "The Kadi case –constitutional core values and international law-finding the balance?", *The European 6-Journal of International Law*, Vol. 23, No. 4, 1015-1024.
17. Kreczko, Alan.J. (1981). "The Unilateral Termination of UN sanctions Against Southern Rhodesia by United Kingdom", *Virginia journal of international law*, Vol. 21.
18. Mariani, Paola (2009). "The implementation of UN Security Council Resolutions imposing economic sanctions in the EU/EC legal system: Inter pillar issues and judicial review", *Bocconi Legal Studies Research Paper*, No. 1354568, 1-21.
19. Martenczuk, Bernd (1999). "The Security Council, The International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?", *EJIL*, Vol. 10, No. 3, 517-547.
20. Pavoni, Riccardo (2009). "Freedom to Choose the Legal Means for Implementing UN Security Council Resolutions and the ECJ Kadi Judgment: A Mislplaced Argument Hindering the Enforcement of International Law in the EC", *yearbook of European law*, Vol. 28, Issue 1, 626-636.
21. Portela Clara (2009). "Implementation of United Nations Sanctions, towards Fragmentation", *International Journal*, 10, 13-30.
22. Tzanakopoulos, Antonios (2010). "United Nations Sanctions in Domestic Courts: From Interpretation to Defiance in *Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*", 8 *Journal of International Criminal Justice*, 249, 165-183.

- Cases

23. Case Concerning Legal Consequences for states of the continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security council Resolution 276, ICJ Report 16, Advisory Opinion, 1971.
24. Case concerning Certain expenses of the United Nations, ICJ Reports 151, Advisory Opinions, 1962.
25. Case Concerning Reparation for injured Suffered in the service of the UN, ICJ Reports 174, Advisory Opinion, 1949
26. Case Concerning 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, ICJ Reports 114, Provisional Measures, 1992.
27. Case Concerning 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, ICJ Reports 115, Preliminary Objections, 1998.
28. Case Concerning 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, ICJ Reports 9, Preliminary Objections, 1998.

29. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia reports, Prosecutor v. DuskoTadica/k/a, Appeal on jurisdiction, Case No. IT-94-1-AR72, 1995.
30. European Court of Human Rights, Nada v. Switzerland, Appeal No. 10593/08, Grand Chamber, 12 September 2012.
31. Court of First Instance of the European Communities, Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and commission of the European Communities, ECR II-3649, 2005.
32. Court of the European Communities, Yassin Abdullah Kadi, Al Barakat International Foundation v Council of the European Union and commission of the European Communities Grand Chamber, ECR I-6351, 3 September 2008.
33. European Court of Human Rights-ECHR, Al-Jedda v The United Kingdom, applic no 27021/08, 7 July 2011.
34. Switzerland, Federal Supreme Court, First Public Law Chamber, Youssef Mustapha Nada v. SECO, Case No. 1A 45/2007BGE, 133 II 450, 2007, ILDC 461 (CH 2007).
35. Federal Court of Canada, AbousfianAbdelrazik v. Minister of Foreign Affairs, 4 June 2009.