

## ضرورت و امکان نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت در نظام حقوقی ملل متحد



حسین شریفی طرازکوهی\*  
ساسان مدرس سبزواری\*\*

### چکیده

مسئله نظارت قضایی بر شورای امنیت، دارای دو وجه مختلف، ولی مرتبط است. در وهله نخست باید «ضرورت» این نظارت مورد مطالعه قرار گیرد. در مقاله حاضر ضمن مفروض دانستن اینکه شورای امنیت باید به اصول حقوق بین‌الملل، مقاصد ملل متحد، حقوق حاکمیتی دولت‌ها، تضمین‌های بنیادین حقوق بشر و ساختار اساسی تقسیم اختیارات میان ارکان سازمان ملل متحد مقید باشد، با مطالعه رویه شورا نشان داده شده که این نهاد به صورت مداوم تمایل به تخطی از این قیدهای حقوقی دارد. خروج شورا از حدود اختیارات، می‌تواند اعتبار و مرکزیت کل نظام ملل متحد را مخدوش کند. همچنین نشان داده شده که مقتضیات «حکومت قانون» می‌تواند «ضرورت» نظارت قضایی را اثبات کند. وجه دیگر مسئله، به «امکان» اعمال نظارت قضایی در وضعیت فعلی حقوق بین‌الملل مربوط است. مقاله حاضر نشان داده که در سکوت منشور و اساسنامه، با تفسیر غایت‌گرا از این اسناد می‌توان بر امکان نظارت قضایی صحه گذاشت.

**واژه‌های کلیدی:** نظارت قضایی، شورای امنیت، دیوان بین‌المللی دادگستری، اختیارات ضمنی، حکومت قانون، تفسیر تکاملی منشور

\* دانشیار حقوق بین‌الملل دانشکده علوم انسانی دانشگاه امام حسین (ع)

hsharifit@yahoo.com

\*\* دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی

s.modarress@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۹۲/۹/۱۰

تاریخ دریافت: ۹۲/۸/۲۰

فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال اول، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۲، صص ۶۲-۷

## مقدمه

در نظام حقوقی برخاسته از منشور ملل متحد، شورای امنیت به‌عنوان یک رکن سیاسی، متولی اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به‌شمار می‌رود و می‌تواند با تصمیمات خود در چارچوب منشور برای دولت‌های عضو تکلیف حقوقی ایجاد کند. (۱) با توجه به ضرورت‌های جاری در فضای جنگ جهانی دوم، کنفرانس‌های متفقین عموماً با یک رویکرد امنیتی سخت‌هدایت می‌شد و به‌نظر می‌رسد همین رویکرد به منشور نیز سرایت کرده است؛ رویکردی که مطابق آن هرگاه صلح و امنیت بین‌المللی به مخاطره بیافتد، گویی فرصت و فضایی برای عملکرد صحیح نهادها در چارچوب‌های عقلانی و حقوقی فراهم نیست.

با پیروی از همین رویکرد، منشور اختیارات بسیار گسترده‌ای برای شورای امنیت در نظر گرفته است. شورا هم می‌تواند تصمیم بگیرد که وضعیت‌های مختلف را مصداق نقض صلح، تهدید علیه صلح یا تجاوز تشخیص دهد؛ و هم می‌تواند تصمیم بگیرد که برای حفظ یا اعاده صلح چه مواردی را به دولت‌ها تجویز کند؛ همچنین می‌تواند برای تضمین اجرای تصمیمات خود به ابزارهای سیاسی، اقتصادی و حتی نظامی متوسل شود. (۲) در این میان، منشور هیچ نهادی را برای نظارت بر عملکرد شورای امنیت معرفی نکرده، و حتی شورا را به رویه خودش هم پایبند ندانسته است. (۳) اختیارات این نهاد سیاسی و امنیتی به‌حدی گسترده است که برخی قائل به مطلق بودن آن هستند (De Wet, 2004: 135)؛ (۴) برخی دیگر جمع مواد فصل هفتم، در کنار مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور را با عنوان «عالی‌ترین شأن قانون‌گذاری شناخته‌شده برای بشر معاصر» (۵) توصیف کرده‌اند (Aznar-Gomez, 2002)؛ (۶).

اگرچه شورای امنیت نقشی محوری در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به‌عهده دارد و منشور نیز اختیاراتی استثنائی برای ایفای این نقش به شورا اعطا کرده است،

اما شورا به هر حال یک نهاد فراقانونی<sup>۱</sup> محسوب نمی‌شود. ماده ۲۴ منشور، که در بند نخست به مسئولیت اولیه شورا در امر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اشاره کرده، در بندهای دوم و سوم شورا را مقید به اصول و اهداف منشور دانسته و این نهاد را مکلف کرده تا گزارش عملکرد سالانه خود را به مجمع عمومی تقدیم کند. بنا به نظر شعبه تجدیدنظر دادگاه بین‌المللی رسیدگی به جنایات در یوگسلاوی سابق «شورای امنیت یکی از ارکان یک سازمان بین‌المللی است که به موجب یک معاهده پایه‌گذاری شده و این معاهده سند اساسی سازمان مذکور به‌شمار می‌رود. در نتیجه اختیارات شورا هرچقدر هم که گسترده باشد، به چارچوب‌های اساسی معاهده مذکور مقید خواهد بود. این اختیارات نمی‌تواند فراتر از حدود صلاحیت عمومی سازمان باشد و یا به محدودیت‌های خاص ناشی از تقسیم قدرت در میان ارکان سازمان تعرض کند» (۷).

بنابراین از یک سو با نهادی روبه‌رو هستیم که از اختیارات استثنایی و گسترده‌ای بهره‌مند است و می‌تواند در چارچوب اهداف و اصول منشور ملل متحد تصمیمات الزام‌آوری اتخاذ کند؛ و از سوی دیگر مرجعی برای نظارت بر عملکرد این نهاد تعریف و طراحی نشده است. مرجع نظارت باید بتواند در صورت لزوم تصمیمات نهادهای سیاسی را فاقد اعتبار اعلام کرده و آنها را ابطال کند؛ امری که ماهیتاً یک عمل قضایی است. در نظام‌های داخلی معمولاً چنین امری از طریق مراجع قضایی نظیر دادگاه‌های عدالت اداری یا دادگاه‌ها و شوراهای قانون اساسی محقق می‌شود. با آنکه چنین اختیاری به‌صراحت در منشور برای دیوان بین‌المللی دادگستری وجود ندارد، اما تفکیک قطعی قوای اجرایی و قضایی هم در حقوق بین‌الملل جاری نیست. به بیان دیگر ورود دیوان به امور اجرایی و سیاسی ناظر بر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، علی‌الاصول با منع صریحی در حقوق بین‌الملل مواجه نیست (۸)؛ لذا به‌عنوان یک حدس اولیه انتظار می‌رود در نظام ملل متحد، چنین اختیاری (در صورت اثبات) به رکن قضایی سازمان؛ یعنی دیوان بین‌المللی دادگستری تعلق گیرد. دیوان بین‌المللی دادگستری به‌عنوان «رکن قضایی اصلی» ملل متحد در منشور معرفی شده است (۹). اختیاراتی که برای این «دیوان جهانی» در نظر گرفته شده،

1. Legibus Solutus – outbound by law



حاکمی از آن است که تدوین‌کنندگان منشور و اساسنامه دیوان نتوانسته‌اند برتری قطعی حقوق را بر سیاست در نظام ملل متحد تضمین کنند. در هیچ‌یک از این اسناد تصریحی مبنی بر صلاحیت دیوان نسبت به بررسی قضایی تصمیمات و اقدامات نهادهای سیاسی سازمان ملل متحد، به‌ویژه شورای امنیت، به‌چشم نمی‌خورد (۱۰) (واتسون، ۱۳۷۸: ۲۳۷). در عین حال شناسایی دیوان به‌عنوان رکن قضایی ملل متحد نشان می‌دهد که این مرجع قضایی ضمن آنکه اهلیت متمایزی از سایر ارکان ملل متحد دارد و این اهلیت را مستقل از آنان اعمال می‌کند، اما در هماهنگی با سایر ارکان (به‌ویژه شورای امنیت و مجمع عمومی) در تحقق اهداف ملل متحد ایفای نقش خواهد کرد (Mosler, 1995: 978 MN 18). این نکته باید در تعیین حدود ارتباط میان دیوان و رکن‌های سیاسی ملل متحد به‌عنوان یک معیار اساسی مدنظر قرار گیرد.

در نتیجه این پرسش مطرح است که «آیا با مطالعه عملکرد شورای امنیت، می‌توان به ضرورت نظارت قضایی بر این نهاد سیاسی صحنه گذاشت؟» و در صورت اثبات این ضرورت، «آیا ظرفیت حقوقی و امکان نظارت قضایی در وضعیت فعلی حقوق بین‌الملل وجود دارد یا خیر؟». چنان‌که گفته شد، مواد منشور هیچ تصریحی در این زمینه ندارند؛ به‌جز اینکه دیوان را «رکن قضایی اصلی» سازمان معرفی می‌کند، و این واژه به گفته برخی از نویسندگان، احتمالاً می‌تواند متضمن صلاحیت نظارت قضایی بر سایر ارکان ملل متحد باشد (واتسون، ۱۳۸۷: ۲۳۷). در کنار این موارد به‌عنوان یک ملاحظه اولیه باید در نظر داشت که دیوان مطابق ماده ۹۶ منشور و ماده ۶۵ اساسنامه می‌تواند در پاسخ به درخواست مجمع عمومی یا شورای امنیت، نظر مشورتی خود را در مورد مسائل حقوقی مرتبط با عملکرد نهادهای مذکور مطرح کند. تنها در یک مورد شورای امنیت پیش از اخذ تصمیم درباره یک مسئله، نظر دیوان را در مورد جنبه‌های حقوقی آن جویا شده است (۱۱). این مقاله ضمن بررسی حدود اختیارات شورای امنیت و سابقه توسعه آن در رویه سازمان، در کنار مطالعه بیشتر در مورد صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان، سعی خواهد کرد مسئله ضرورت و امکان بررسی قضایی اعتبار تصمیمات شورای امنیت را مورد ارزیابی قرار دهد.

### ۱. توسعه اختیارات شورای امنیت و ضرورت نظارت قضایی

پایان دوران تقابل شرق و غرب در دهه ۱۹۹۰، با تجدید حیات و تشدید فعالیت گسترده شورای امنیت همراه بوده است. فعال شدن شورا در این برهه پرسش‌هایی را مطرح کرده که تا پیش از آن اهمیت چندانی به آنها داده نمی‌شد؛ پرسش‌هایی در مورد محدوده اختیارات شورای امنیت، که در دو دسته مختلف قابل بررسی هستند (Aznar-Gomez, 2002)؛ (Bothe, 2008). دسته نخست به اختیارات شورا در زمینه اقدامات مجاز تحت مواد ۴۱ و ۴۲ مربوط می‌شود: از قبیل اینکه آیا شورا می‌تواند برای تضمین اجرای تصمیمات خود در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، به‌عنوان یک اقدام غیرنظامی (تحت ماده ۴۱ منشور)، یک دادگاه کیفری برای تعقیب و مجازات بانیان و مرتکبین جنایات بین‌المللی تأسیس کند؟ مشخصاً شورا چنین اقدامی را انجام داده (۱۲)، و رویه قضایی نیز اعتبار این اقدام را تأیید کرده است (Tadic Appeals on Jurisdiction, 33-40). پرسش مهم دیگری که در این دسته وجود دارد، ناظر بر این است که آیا شورا می‌تواند اختیارات ناشی از ماده ۴۲ منشور را به دولت‌ها تفویض کند؟ این تحول نیز مدت زیادی است که در رویه شورای امنیت استقرار یافته است (۱۳).

دسته دوم پرسش‌ها، به محتوای عملکرد شورای امنیت ارتباط دارد: اگر بپذیریم که شورا در اقدامات خود مکلف به رعایت اصول حقوق بین‌الملل است، و به‌ویژه التزام این نهاد را به اصول و اهداف منشور ملل متحد مفروض بدانیم، با توجه به جایگاه والای الزامات ناظر بر ملاحظات اولیه انسانی در حقوق بین‌الملل، این پرسش مطرح خواهد بود که محتوای این ملاحظات چه تأثیری بر اعتبار تصمیمات شورا خواهد داشت. آیا اصول و قواعد خاص حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، محدودیتی بر اختیارات شورای امنیت تحمیل می‌کنند؟ این ملاحظات به‌طور ویژه در مواردی اهمیت می‌یابند که تحریم‌های جامع<sup>۱</sup> شورای امنیت باعث به مخاطره افتادن حیات جمعیت انسانی می‌شود و یا فرایند اجرای تحریم‌های هدفمند<sup>۲</sup>، با حقوق افراد خاص در تعارض قرار می‌گیرد. در ادامه موارد مختلفی را

1. Embargos – Comprehensive Sanctions  
2. Targeted or Smart Sanctions

که در آنها شائبه تعارض تصمیمات شورا با محدودیت‌های مختلف برخاسته از حقوق بین‌الملل وجود دارد، مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### ۱-۱. تعارض با اصول و قواعد حقوق بین‌الملل (خروج از حدود اختیارات)

در کنار تصمیمات شورا که به تعرض‌های گاهی جدی نسبت به حقوق افراد یا جمعیت انسانی منجر می‌شود، شورا در بعضی از موارد تصمیماتی گرفته که به سایر انحاء خارج از حدود اختیارات<sup>۱</sup> این نهاد بوده است. در این قسمت به برخی از موارد اشاره خواهیم کرد، که شبهه خروج شورا از حد مجاز اختیاراتش را به ذهن متبادر می‌کنند: شبهاتی از قبیل قاعده‌سازی از طریق صدور قطعنامه، نقض حقوق ذاتی دولت‌های برخوردار از حاکمیت، و ایجاد اختلال در عملکرد سایر ارکان ملل متحد.

#### ۱-۱-۱. قاعده‌سازی در مقام اعمال اختیارات فصل هفتم منشور

چنان‌که پیشتر گفته شد، شورای امنیت مطابق منشور اختیار دارد که «وضعیت»‌های متضمن نقض یا تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی را احراز کند. بر این اساس می‌توان تصمیمات و اقدامات شورای امنیت را صرفاً در موقعیت‌های زمانی و مکانی محدود معتبر دانست. وضع معیارهای رفتاری مشابه که به چندین موقعیت مختلف قابلیت اعمال بیابد، در واقع تصمیم درباره وضعیت خاص تلقی نمی‌شود؛ بلکه نوعی قاعده‌سازی است.

منشور ملل متحد وظیفه «تدوین و توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل» را به مجمع عمومی واگذار کرده است (۱۴). طبیعتاً انجام این امر توسط شورا در هر زمان، ۱۷۷ عضو ملل متحد (شامل کلیه اعضای که در زمان تصمیم‌گیری، عضو شورای امنیت نیستند) را از مشارکت در توسعه قواعد حقوق بین‌الملل محروم می‌کند؛ لذا تدوین‌کنندگان منشور این وظیفه را به رکن جامعی محول کرده‌اند که تمامی اعضا در آن حق مشارکت برابر داشته باشند. به‌عنوان یک اصل سستی در نظام حقوقی بین‌المللی، پذیرش تعهدات توسط دولت‌ها صرفاً به‌واسطه رضایت خودشان امکان‌پذیر است.

1. Ultra Vires

در نتیجه به نظر می‌رسد شورای امنیت نمی‌تواند برای موقعیت‌های فرضی و بازه زمانی نامحدود تصمیم الزام‌آور بگیرد؛ اساساً فصل هفتم به اقدام برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در «وضعیت»های مشخص ارتباط دارد. با این حال شورا حداقل در دو مورد گامی فراتر از «وضعیت»های مشخص برداشته، و کلیه دولت‌ها را موظف کرده تا اقدامات خاصی را در مبارزه با تروریسم و جلوگیری از دستیابی گروه‌های تروریستی به سلاح‌های کشتار جمعی انجام دهند؛ امری که در قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) و ۱۵۴۰ (۲۰۰۴) شورا پدیدار شده است.

قطعنامه ۱۳۷۳ که کمی پس از حوادث تروریستی یازدهم سپتامبر به تصویب رسید، الزاماتی را بر دولت‌های عضو تحمیل می‌کند که غالباً به تقویت نهادها و سازوکارهای داخلی برای مبارزه با تروریسم مربوط می‌شوند: الزاماتی از قبیل جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم، توقیف منابع مالی گروه‌های تروریستی، خودداری از حمایت فعال یا منفعل از تروریست‌ها، و جلوگیری از ایجاد مأمین فعالیت‌های تروریستی (۱۵). در سال ۲۰۰۴ نیز شورا بار دیگر، نه در مواجهه با یک وضعیت بالفعل موجود، بلکه در مقابل یک خطر بالقوه ناشی از احتمال دستیابی گروه‌های تروریستی و بازیگران غیردولتی به سلاح‌های کشتار جمعی، دولت‌ها را ملزم کرد تا اصلاحات و اقدامات خاصی در نظام‌های تقنینی و اجرایی خود داخل کنند: از قبیل وضع قوانین مناسب برای منع دسترسی بازیگران غیردولتی به سلاح‌های کشتار جمعی، اقدامات احتیاطی به منظور کنترل توسعه این سلاح‌ها و حفاظت فیزیکی از مواد و تأسیسات مرتبط، و حتی اقداماتی در ارتباط با کنترل‌های مرزی و ضمانت اجرای قوانین از طریق قوای انتظامی متخصص و مؤثر (۱۶).

تمهیدات شورا اگرچه مفید، عقلانی و حتی ضروری به نظر می‌رسند، اما بیشتر مناسب یک معاهده بین‌المللی هستند تا یک قطعنامه صادره توسط نهادهای سیاسی. قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت در مورد تروریسم، همواره به محکوم کردن یک واقعه یا بررسی یک وضعیت خاص و محدود ارتباط داشته‌اند (۱۷) (زرنشان، ۱۳۸۶). اما چنان‌که اشاره شد، قطعنامه‌های ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) و ۱۵۴۰ (۲۰۰۴) از چنین وصفی برخوردار نیستند. ضمن آنکه در مورد برنامه‌های جامع مرتبط با توسعه و امنیت تسلیحات (مانند برنامه‌ای که در قطعنامه ۱۵۴۰ ارائه شده (۱۸)، اختیارات

شورای امنیت بنا به تصریح منشور محدود به صدور توصیه‌هایی است که اغلب خود اعضای ملل متحد باید درباره آنها تصمیم‌گیری کنند (۱۹).

به‌طور مشخص این اقدامات شورا مخالفان و موافقانی داشته است. مخالفان با استدلالی شبیه آنچه پیشتر ارائه شد، معتقدند که شورا هرگز چنین اختیارات وسیعی نداشته است. نمایندگان دولت‌های مصر، هند، اندونزی، ایران، نامیبیا، نپال، نیجریه، سنگاپور، افریقای جنوبی و سوئیس، در بیانیه‌های جداگانه‌ای «دغدغه خود را نسبت به تمایل روزافزون شورای امنیت، برای توسعه اختیارات خود به سمت قاعده‌سازی به نیابت از جامعه بین‌المللی» اعلام کرده و این پرسش را مطرح کرده‌اند که «آیا شورا می‌تواند نقشی در راستای تدوین یک معاهده یا وضع یک قاعده در حقوق بین‌الملل ایفا کند، و مآلاً دولت‌ها را به پذیرش آن ملزم نماید؟» (Rosand, 2005). کاسکنمی شورای امنیت را مرکزی توصیف می‌کند که منحصراً برای اعمال مؤثر قدرت در سطح بین‌المللی طراحی شده و معتقد است شورا صرفاً باید نظم را در جامعه بین‌المللی حفظ کند. به‌نظر وی اعتبار بخشیدن به این نظم، برعهده مجمع عمومی است (Quoted from Johanstone, 2008: 82-83). قاضی فیتز‌موریس نیز اشاره می‌کند که «شورای امنیت نه برای تغییر در نظم حقوقی، بلکه برای حفظ صلح بین‌المللی تأسیس شده است» (۲۰).

موافقان به ضرورت، اهمیت و مطلوبیت قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۱۵۴۰ می‌پردازند و معتقدند خلأهای قابل‌ملاحظه‌ای در نظام حقوقی بین‌المللی وجود دارد که از طریق قواعد مندرج در قطعنامه‌های مذکور می‌توان جامعه بین‌المللی را برای مقابله با تهدیدهای پیش رو در قرن بیست‌ویکم، به ابزارهای مناسب مجهز کرد (Rosand, 2005: 546-551). به‌نظر این گروه، شورای امنیت می‌تواند اختیاراتی را برای خود فرض کند که هرچند به‌صراحت و به‌موجب منشور به وی اعطا نشده، ولی وجود آن اختیارات به‌منظور انجام مؤثر وظایف وی ضروری است. این گزاره که به نظریه «اختیارات ضمنی»<sup>۱</sup> سازمان‌های بین‌المللی معروف است، در رویه دیوان بین‌المللی دادگستری نیز انعکاس داشته است (۲۱).

برخی دیگر از نویسندگان معتقدند شورا اختیار تصمیم‌گیری به شکل



قاعده‌سازی (بدون محدودیت مکانی و زمانی) را دارد، چراکه منشور به‌صراحت چنین اختیاری را از این رکن ملل متحد دریغ نکرده؛ اما بنا به دلایل مختلف نباید از این اختیار خود استفاده کند (Johanstone, 2008: 82). به زعم گروهی دیگر، رابطه ماهوی میان تروریسم (به‌ویژه با عنایت به وجه بین‌الدولی آن) و «تهدید علیه صلح» آنچنان قوی است که علی‌رغم مجادلات ساختاری موجود باید این تصمیمات شورا را معتبر دانست (De Wet, 2004: 172). آراتو معتقد است اگرچه از حیث قضایی فرض بر اعتبار اقدام شورای امنیت است، اما از نظر سیاسی وجود این سطح گسترده از اختیارات برای شورای امنیت، بدون امکان کنترل عملکرد این نهاد، «از یک ساختار اساساً معیوب حکایت می‌کند که با خطر مرگ حکومت قانون و ظهور سلطه‌طلبی در حقوق بین‌الملل همراه است» (Arato, 2012).

بدون شک در این میان باید سازمان و ارکان آن را به اصول و اهداف سند مؤسس پایبند دانست. منشور ملل متحد «حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از طریق اقدامات دسته‌جمعی مؤثر برای منع و دفع تهدیدات علیه صلح... و فراهم آوردن موجبات تعدیل و حل و فصل اختلافات بین‌المللی... با شیوه‌های مسالمت‌آمیز و طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» (۲۲) را به عنوان نخستین هدف سازمان معرفی می‌کند. گروهی از موافقان رویکرد قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۱۵۴۰ شورای امنیت اشاره می‌کنند که قید «طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» در انتهای عبارات بالا، صرفاً به اختیارات شورا در فصل ششم (حل مسالمت‌آمیز اختلافات) ارجاع می‌دهد و اختیارات فصل هفتم (اقدامات دسته‌جمعی مؤثر برای دفع تهدیدات علیه صلح) به این قید محدود نمی‌شود؛ همچنین به این اصل اشاره شده که هریک از ارکان سازمان، مجاز به تفسیر اختیارات خود می‌باشد (eg. Rosand, 2005: 556).

این ادعا که سازمان در اقدام برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، به اصول عدالت و حقوق بین‌الملل پایبند نباشد، به‌سختی قابل پذیرش است. در این صورت گویی ملت‌ها در منشور، نهادی ایجاد کرده‌اند که در حفظ صلح به هیچ قاعده‌ای ملزم نیست؛ و این نتیجه قطعاً خلاف فرض است. دیوان بین‌المللی دادگستری در رویه خود چنین نتیجه‌ای را مردود دانسته است (۲۳). رویه شورای امنیت نشان می‌دهد که خود شورا هم از ۱۹۴۵ تا کنون تلاش کرده که حقوق بین‌الملل (اعم از

عرفی و معاهده‌ای) را به‌عنوان یک چارچوب مرجع برای تصمیماتش معرفی کند (Aznar-Gomez, 2002, see fn. 35). پیشتر اشاره شد که سایر محاکم بین‌المللی نیز ضمن اذعان به گسترده بودن اختیارات شورای امنیت، این شورا را یک نهاد مقید به قواعد منشور و حقوق بین‌الملل توصیف کرده‌اند (Tadic Appeals on Jurisdiction, Para 28). همچنین قاضی فیتزموریس در نظر مخالف خود منضم به نظر مشورتی دیوان در قضیه افریقای جنوب غربی ضمن اشاره به مواد ۲۴ و ۳۹ منشور اشاره می‌کند که «[پذیرش] محدودیت اختیارات شورای امنیت امری ضروری است، چراکه [در غیر این صورت] شورا می‌تواند هر وضعیت بحث‌برانگیز در عرصه بین‌المللی را به‌عنوان یک تهدید پنهان علیه صلح و امنیت بین‌المللی تشخیص دهد... بدون این محدودیت‌ها اختیارات شورا می‌تواند به‌نحوی به‌کار گرفته شود که هرگز با مقاصد اولیه تدوین‌کنندگان منشور سازگاری ندارد...» (۲۴).

ضمن تأکید بر محدود بودن اختیارات شورا به حقوق بین‌الملل، در این مقاله قصد نداریم اعتبار یا عدم اعتبار رویکرد شورا در قطعنامه‌های بالا را اثبات کنیم. صرفاً قصد بر این است که نشان داده شود چالش‌های حقوقی جدی در این زمینه قابل طرح است و همواره بیم آن می‌رود که دولت‌ها در صورت وجود یک احساس مشترک نسبت به تخطی شورا از حدود مجاز اختیارات، تصمیم به عدم تبعیت از قطعنامه‌های شورا بگیرند (۲۵)؛ امری که می‌تواند کل سیستم حقوقی ملل متحد را با خطر فروپاشی مواجه سازد. در ادامه به برخی دیگر از چالش‌های حقوقی مرتبط با حدود مجاز عملکرد شورا اشاره خواهیم کرد.

### ۱-۲-۱. تعارض با حقوق ذاتی دولت‌های برخوردار از حاکمیت

چنان‌که گفته شد، دولت‌ها ضمن اینکه مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار کرده‌اند، هرگز قصد نداشته‌اند آزادی عمل یا حقوق حاکمیتی خود را به‌طور کلی از میان ببرند؛ و یا نهادی تأسیس کنند که مجاز باشد فراتر از چارچوب‌های حقوق بین‌الملل برای آنان تکلیفی ایجاد کند.

مسئله تعارض تصمیمات شورا با حقوق حاکمیتی اعضای ملل متحد، حداقل در دو مورد به‌طور برجسته نمایان شده است. در حادثه سقوط هواپیمای پان‌امریکن

بر فراز لاکربی (۲۱ سپتامبر ۱۹۸۸)، ایالات متحده و انگلستان از لیبی درخواست کردند که عاملان این حادثه را به آنان مسترد کند (De Wet, 2004: 3). تقاضای دولت‌های مذکور، بعداً با صدور یک قطعنامه غیرالزام‌آور از سوی شورای امنیت همراه شد، که در آن با اشاره به عزم شورا مبنی بر امحای تروریسم، از دولت لیبی تقاضا شده بود به درخواست استرداد پاسخ مثبت دهد (۲۶). لیبی این مسئله را به چارچوب‌های خاص کنوانسیون مونترال در مورد امنیت هوانوردی (۱۹۷۱) مرتبط می‌دانست. مطابق ماده ۷ کنوانسیون مونترال، دولت لیبی در صورت عدم استرداد متهمان به دولت‌های متقاضی، متعهد بود که افراد مورد نظر را (که از اتباع لیبی بودند) محاکمه کند (۲۷). تنها اگر دولت لیبی هم از محاکمه و هم از استرداد متهمان سر باز می‌زد، به تعهد خود مطابق کنوانسیون عمل نکرده بود؛ به بیان دیگر صرف عدم استرداد، نقض تعهد محسوب نمی‌شود (Colman, 2003).

از سوی دیگر مطابق حقوق بین‌الملل عرفی، دولت‌ها (حتی در صورت وجود معاهدات خاص معطوف به معاضدت قضایی و استرداد مجرمان) تعهدی به مسترد کردن اتباع خود به دولت‌های دیگر ندارند. با توجه به عضویت هر سه دولت طرف اختلاف در کنوانسیون مونترال، لیبی با استناد به شرط حل اختلافات موجود در ماده ۱۴ کنوانسیون قضیه را نزد دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح، و از دیوان تقاضا کرد که اعلام کند اولاً ایالات متحده و انگلستان تعهدات خود را به موجب کنوانسیون نقض کرده‌اند، و ثانیاً دو دولت مذکور ملزم هستند از اعمال هرگونه فشار و تهدید علیه لیبی خودداری کنند (De Wet, 2004: 3-4).

در جریان طرح خواسته‌های لیبی نزد دیوان، و پیش از بررسی تقاضای لیبی مبنی بر صدور قرار دستور موقت، شورای امنیت با صدور قطعنامه ۷۴۸ به موجب اختیارات فصل هفتم منشور اعلام کرد که عدم تمکین لیبی از مفاد قطعنامه ۷۳۱، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است. همچنین شورا این بار لیبی را مکلف کرد به تقاضای استرداد پاسخ مثبت دهد (۲۸).

مشخصاً این قطعنامه اختلال شدیدی در روند عملکرد دیوان ایجاد کرده است. در بخش بعدی به مواردی خواهیم پرداخت که تصمیمات شورا عملکرد سایر ارکان ملل متحد (و یا عملکرد سایر نهادهای بین‌المللی) را مختل کرده است. اما آنچه در



بحث حاضر اهمیت دارد، تعارض تصمیم شورا با یک حق حاکمیتی است؛ یعنی حق ذاتی دولت مبنی بر عدم استرداد تبعه‌اش به دولت‌های دیگر. چنان‌که برخی دولت‌ها نیز در همان زمان نگرانی خود را در این زمینه مطرح کرده‌اند. از جمله دولت لیبی این تصمیم را خارج از اختیارات شورا دانسته و بر این اساس فاقد اعتبار اعلام کرده است؛ زیرا «این قطعنامه‌ها یک اصل اساسی حقوق بین‌الملل را که مطابق با آن هیچ دولتی را نمی‌توان مجبور به استرداد اتباعش کرد، نادیده می‌انگارند» (واتسون، ۲۳۳-۲۳۲).

بدون شک تصمیم شورای امنیت به موجب ماده ۲۵ منشور برای دولت‌های عضو ایجاد الزام می‌کند و مطابق ماده ۱۰۳ تعهدات منشور بر تعهدات ناشی از سایر معاهدات ارجحیت دارند. لذا استناد لیبی به کنوانسیون مونترال در مقابل قطعنامه شورا قطعاً بلاوجه خواهد بود (Lockerbie Case, Para 124). اما این پرسش باقی می‌ماند که آیا شورای امنیت می‌تواند تصمیمی بگیرد که با حقوق حاکمیتی اعضای ملل متحد در تعارض باشد. آیا می‌توان پذیرفت که اعضا چنین اختیاری به شورا داده باشند؟

مورد دیگری که در این زمینه جلب توجه می‌کند، اثری است که تحریم‌های تسلیحاتی شورای امنیت بر حق دولت‌ها مبنی بر دفاع از خود ایجاد می‌کند. دولت‌ها به موجب منشور از یک حق ذاتی برخوردار هستند، مبنی بر اینکه در مواجهه با یک حمله مسلحانه تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عمل آورده باشد، به نحو مقتضی از خود دفاع کنند (۲۹). در این حالت گویی میان این حق ذاتی دولت‌ها از یک سو و تکلیف شورای امنیت به حفظ و اعاده صلح از سوی دیگر، باید نوعی موازنه برقرار شود؛ به نحوی که تا زمان اعاده واقعی صلح و دفع حمله به واسطه اقدام شورای امنیت، امکان اجرای حق دفاع از خود برای دولت مورد نظر برقرار است. به این ترتیب، مسئولیت شورای امنیت به حفظ صلح (مطابق ماده ۲۴ منشور) از جنس «تعهد به نتیجه»<sup>۱</sup> است؛ و چنین نیست که به محض شروع به اقدام توسط شورای امنیت، اجرای حق دفاع معلق شود؛ بلکه چون دفاع از خود بنا به یک ضرورت قطعی صورت می‌پذیرد، تنها از زمان رفع این

ضرورت (خواه به واسطه اقدام مؤثر شورا و خواه به واسطه عوامل دیگر) اجرای این حق ذاتی موضوعیتی نخواهد داشت.

از این تحلیل می‌توان نتیجه گرفت که اقدامات غیرمؤثر شورای امنیت نمی‌تواند منافی اجرای حق دفاع از خود برای دولت در معرض حمله مسلحانه قلمداد شود؛ به طریقی *اولی* شورای امنیت نمی‌تواند تصمیمی بگیرد که این حق ذاتی را محدود یا نفی کند، و یا اجرای آن را غیرممکن سازد. به‌عنوان یک امر بدیهی می‌توان پذیرفت که هیچ دولتی در سان‌فرانسیسکو قصد نداشته چنین اختیاری به شورای امنیت اعطا کند. لذا این پرسش مطرح است که آیا شورای امنیت می‌تواند به‌موجب ماده ۲۵ دولتی را صراحتاً مکلف کند که در مقابل حمله مسلحانه (یا تهدید قریب‌الوقوع به حمله) هیچ اقدامی انجام ندهد؟ قطعاً پاسخ این پرسش منفی است؛ چراکه در این صورت شورا خارج از حدود اختیاراتش عمل کرده و متعرض حقوق ذاتی ذوات بین‌المللی شده است. اما آیا شورای امنیت می‌تواند شرایطی را ایجاد کند که اجرای حق دفاع غیرممکن شود؟ در این صورت آیا باید این تصمیم شورای امنیت را لازم‌الاتباع بدانیم؟

باید گفت دست‌کم در یک مورد شورای امنیت چنین تصمیمی گرفته است؛ تصمیمی معطوف به تحریم تسلیحاتی در منطقه بالکان که در ابتدا به‌منظور کاهش تنش‌های موجود در این منطقه گرفته شد (۳۰)، اما در عمل باعث شد که توازن نیروهای درگیر در بوسنی و هرزگوین به‌طرز قابل ملاحظه‌ای بر هم بخورد و صرب‌های بوسنی با حمایت تسلیحاتی گسترده دولت صرب مستقر در یوگسلاوی، از یک مزیت قطعی در مبارزه با مسلمانان این کشور برخوردار شوند - بدون آنکه این گروه امکان تأمین ملزومات دفاع از خود را داشته باشد، و یا بتواند از امکان حمایت دولت‌های دیگر در چارچوب دفاع دسته‌جمعی برخوردار شود.

بوسنی و هرزگوین با استناد به کنوانسیون منع و مجازات جنایت نسل‌کشی (۱۹۴۸) ضمن طرح دعوا علیه یوگسلاوی سابق، از دیوان بین‌المللی دادگستری تقاضا کرد که با صدور قرار دستور موقت این دولت را مکلف به توقف حمایت از جنایات اقلیت صرب کند. دیوان این درخواست را پذیرفت و در قرار مورخ هشتم آوریل ۱۹۹۳ اشاره کرد که «دولت یوگسلاوی موظف است که تضمین کند

واحدهای نظامی، شبه‌نظامی، نیروهای مسلح نامنظم تحت هدایت یا حمایت این دولت... از ارتکاب نسل‌کشی علیه جمعیت مسلمان ساکن در بوسنی و هرزگوین... خودداری کنند» (۳۱). همچنین دیوان طرفین را مکلف کرد از هر اقدامی که به وخامت بیشتر اوضاع منجر می‌شود، خودداری کنند. با توجه به ادعای دولت بوسنی و هرزگوین مبنی بر عدم تمکین یوگسلاوی از این دستور موقت، دیوان در سپتامبر ۱۹۹۳ موضع خود را عیناً مورد تأکید قرار داد (De Wet, 2004: 13).

دولت بوسنی و هرزگوین در هر دو مورد ضمن تقاضا برای الزام یوگسلاوی به توقف حمایت از جنایات اقلیت صرب، سعی کرده بود تا با توسل به قرار صادره توسط دیوان، اجرای تحریم تسلیحاتی ناشی از قطعنامه ۷۱۳ شورای امنیت را معلق کند. در این ارتباط بوسنی و هرزگوین به ماده ۵۱ منشور (حق ذاتی دفاع از خود) اشاره کرده و معتقد بود که وجود حق ذاتی دفاع (بنا به دلالت التزام) شامل حق برخورداری از لوازم اجرای این حق (برخورداری از تسلیحات و حمایت دولت‌های دیگر در مقام دفاع دسته‌جمعی) نیز می‌شود. دولت بوسنی و هرزگوین به‌ویژه از دیوان تقاضا کرده بود تا مشخص کند که آیا این حقوق، مرتبه‌ای بالاتر از تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت خواهند داشت یا خیر (۳۲). دیوان با توجه به اینکه در مرحله قرارهای موقت صرفاً می‌تواند به امکان نقض حقوق ماهوی طرفین بپردازد، و همچنین با توجه به اینکه پاسخ به این پرسش‌ها به‌ناچار به حقوق ذاتی سایر دولت‌ها (مبنی بر حمایت از بوسنی و هرزگوین در قالب دفاع جمعی) مربوط می‌شد، این پرسش‌ها را بی‌پاسخ گذاشته است (De Wet, 2004: 14).

بدون ورود به این بحث که آیا دیوان باید صلاحیت رسیدگی به این‌گونه مدعیات را داشته باشد یا خیر، در اینجا صرفاً قصد بر این است که نشان دهیم تصمیمات شورای امنیت می‌تواند در تعارض با برخی از حقوق ذاتی و حاکمیتی دولت‌های عضو ملل متحد قرار گیرد. چنین تعارضی حتی با توسل به نظریه «اختیارات ضمنی» سازمان‌های بین‌المللی قابل رفع نیست. بنابراین نه‌تنها خطر خروج شورا از حدود اختیاراتش کماکان در این مورد احساس می‌شود، بلکه همچنین این خطر وجود دارد که دولت‌ها در صورت مشاهده تواتر در وقوع تعارض بین تعهدات ناشی از منشور با حقوق ذاتی‌شان، اعتبار کل سیستم ملل متحد

را به چالش بکشند.

### ۳-۱-۱. خروج از اختیارات به واسطه اجرای نیابتی تصمیمات شورای امنیت

وضعیت دیگری که می‌تواند متضمن خروج شورا از حدود اختیاراتش باشد، وضعیتی است که اعمال این اختیارات به نیابت از شورای امنیت و توسط دولت‌های داوطلب انجام می‌شود. چنان‌که پیشتر اشاره شد، در نتیجه عملیاتی نشدن تمهیدات ماده ۴۳ (توافق میان دولت‌های عضو با شورای امنیت برای قرار دادن نیروهای نظامی و تسهیلات لازم در اختیار شورا) و ۴۷ منشور (تشکیل کمیته ستاد نظامی با عضویت رؤسای ستاد مشترک پنج عضو دائم، و هدایت استراتژیک نیروهای در اختیار شورای امنیت توسط کمیته)، رویه شورای امنیت در اجرای ماده ۴۲ نیز با آنچه در منشور پیش‌بینی شده متفاوت است. ماده ۴۶ منشور اشاره می‌کند که «برنامه‌های ناظر بر به‌کارگیری نیروهای نظامی باید توسط شورای امنیت و با کمک کمیته ستاد نظامی تهیه شود».

منطق منشور حاکی از این است که اراده دولت‌های عضو صرفاً در مرحله توافق با شورا حائز موضوعیت است و هدایت عملیات نظامی موضوع ماده ۴۲ به‌عهده خود شورا است. بند یک ماده ۴۸ منشور مقرر می‌دارد که «اقدامات لازم برای اجرای تصمیمات شورای امنیت در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باید توسط تمام یا بخشی از اعضای ملل متحد انجام شود، که این امر منوط به تشخیص خود شورای امنیت خواهد بود». با این حال رویه شورا چنین بوده است که برای اجرای تصمیمات خود به دولت‌هایی تکیه می‌کند که مایل و قادر به مشارکت در این‌گونه عملیات نظامی هستند. به بیان دیگر اراده دولت‌ها هم در امر مشارکت در اجرای تصمیمات شورا، و هم در نحوه هدایت عملیات نظامی حائز موضوعیت تلقی می‌شود.

مدل اجرای نیابتی تصمیمات شورا برای نخستین‌بار در بحران کره (۱۹۵۰) مورد استفاده قرار گرفت که در آن شورا به دولت‌ها توصیه کرده بود تا در حد توان خود نیروهای نظامی لازم را برای انجام وظیفه در اختیار یک ستاد واحد قرار دهند که توسط ایالات متحده آمریکا فرماندهی می‌شد. شورا به این فرماندهی واحد اجازه

داد «که بنا به تشخیص خود از پرچم سازمان ملل متحد در عملیات علیه کره شمالی ... استفاده کند» (۳۳).

پس از جنگ سرد نیز روش اجرای نیابتی بارها توسط شورا به کار گرفته شده است (۳۴). شورا در این موارد استفاده از زور را برای منظورهای مختلفی از جمله نظارت بر اجرای تحریم‌های اقتصادی، آزادسازی یک کشور (کویت) از تجاوز خارجی، خلع دولت کودتا و بازگرداندن قدرت به مقامات قانونی در هائیتی، و یا اعاده صلح و امنیت داخلی در تیمور شرقی تجویز کرده (Blokker, 2000). در همه این موارد، آنچنان‌که نمایندگان برخی دولت‌ها به‌ویژه در جلسات منتج به صدور قطعنامه ۶۷۸ اشاره کرده‌اند «متن [قطعنامه] با بی‌توجهی کامل به سازوکار مندرج در منشور ملل متحد، به برخی دولت‌ها مجوز توسل به زور را در تضاد با [اصول] منشور می‌دهد» (بیانیه نماینده کوبا در جلسه شورای امنیت، به نقل از Blokker, 2000). به‌منظر می‌رسد این‌گونه اجرای نیابتی تصمیمات شورای امنیت از طریق «ائتلاف دولت‌های مصمم»، نقش محوری سازمان ملل متحد را در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی کم‌رنگ می‌کند (حداقل کم‌رنگ‌تر از آنچه در منشور پیش‌بینی شده است). یادآوری می‌شود که در بخش‌های پیشین این مقاله با ارجاع به رأی دادگاه بین‌المللی رسیدگی به جنایات در یوگسلاوی سابق نشان دادیم که حدود مجاز عملکرد شورا الزاماً به قیود حقوق بین‌الملل و چارچوب‌های منشور ملل متحد محدود خواهد بود (Tadic Appeals on Jurisdiction, Para 28).

بحث بیشتر در این باره خارج از حوصله این نوشته است. در این بخش قصد بر این است که نشان دهیم علاوه بر تردیدهای حقوقی درباره عدم مطابقت این رویه با منشور (و در نتیجه تخطی شورا از اختیاراتش)، مسئله حقوقی دیگری هم درباره مسئولیت ناشی از نقض قواعد حقوق بین‌الملل توسط نیروهای تحت فرماندهی «ائتلاف دولت‌های مصمم» و انتساب این مسئولیت به شورای امنیت قابل طرح است.

در سازوکاری که منشور برای اجرای تصمیمات شورا پیش‌بینی کرده است فرض بر این است که ارتباط فرماندهی نیروهای مجری تصمیمات شورا با کمیته ستاد نظامی قطع نمی‌شود، و تمامی اقدامات این نیروها توسط شورا و کمیته هدایت



می‌شود. اما در رویه جاری، چنین استمراری در رابطه میان شورا (به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر) و نیروهای نظامی درگیر (نهاد مجری تصمیم) به چشم نمی‌خورد. به‌عنوان مثال پس از تهاجم عراق به کویت و دفع این تهاجم توسط نیروهای بین‌المللی، رژیم صدام حسین سرکوب گسترده‌ای را متوجه کرده‌ها و شیعیان در داخل عراق کرد. شورای امنیت ادامه این وضعیت را به‌عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تشخیص داد (۳۵)؛ اما در هیچ سندی تصریحاً یا تلویحاً، مجوزی برای دخالت نظامی به‌منظور توقف این وضعیت صادر نکرده است. در قطعنامه ۶۸۸ که به این موضوع پرداخته، حتی اشاره‌ای به فصل هفتم منشور هم به چشم نمی‌خورد (۳۶).

با این حال ایالات متحده و انگلستان به‌عنوان نیروهای اصلی درگیر در عملیات، برای حمایت از جمعیت انسانی مناطق کردنشین و شیعه‌نشین عراق، مناطقی را با عنوان «مناطق پرواز ممنوع» در شمال و جنوب این کشور مشخص کرده، و بارها در گشت‌زنی‌های هوایی به تأسیسات دفاعی و سایت‌های نیروی هوایی عراق حمله کردند؛ حملاتی که به‌ویژه از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲ شدت بیشتری پیدا کرده است (Aznar-Gomez, 2002). ایالات متحده ضمن اذعان به اینکه چنین تمهیدی در قطعنامه ۶۸۸ اندیشیده نشده، برای توجیه این اقدامات به قطعنامه ۶۷۸ استناد کرده است. شورا در قطعنامه ۶۷۸ به نقض صلح در وضعیتی دیگر اشاره می‌کند (تهاجم عراق به کویت)؛ اما به دولت‌ها اجازه می‌دهد که «از همه ابزارهای لازم برای... اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه استفاده کنند» (۳۷). انگلستان برای توجیه اقدام خود در برقراری مناطق پرواز ممنوع، تشخیص شورای امنیت را مبنی بر وجود «تهدید علیه صلح» در قطعنامه ۶۸۸ در کنار «دکترین مداخله بشردوستانه» کافی دانسته است (McGoldrick, 2004: 55-56) (۳۸).

همواره این امکان وجود دارد که دولت‌ها در مقام اجرای نیابتی تصمیمات شورای امنیت، از حدود مجاز خود خارج شوند، و اساساً بدون مجوز شورا دست به اقدامی بزنند که به ایجاد یک وضعیت عینی جدید منجر شده و به‌ناچار شورا ناگزیر از تنفیذ و امضای این وضعیت باشد (۳۹). اساساً در میان دولت‌هایی که برای اجرای تصمیمات شورا داوطلب می‌شوند، این تمایل همیشه وجود دارد تا این‌گونه

عملیات نظامی را (که غالباً در وضعیت‌های بسیار وخیم انجام می‌شود) با حداقل قیود و حداکثر انعطاف ممکن هدایت کنند؛ امری که علاوه بر نفی مرکزیت شورای امنیت، همواره خطر خروج از حدود مجاز اختیارات را نیز به همراه دارد (Bannelier & Christakis, 2013). (۴۰).

حتی هیچ بعید نیست که این تخطی از حدود مجاز، به خروج از حدود اختیارات خود شورای امنیت یا سازمان ملل متحد منجر شود. به‌عنوان یک مرز اساسی بر اختیارات سازمان، بند هفتم ماده ۲ منشور ملل متحد دخالت در امور تحت صلاحیت داخلی دولت‌ها را ممنوع اعلام می‌کند. با این حال در برخی عملیات بشردوستانه که به نیابت از شورای امنیت انجام شده، مقتضیات این اصل مورد توجه قرار نگرفته است: از جمله عملیات در لیبی (به‌موجب قطعنامه ۱۹۷۳ (۲۰۱۱) شورای امنیت)، نیروهای مداخله‌کننده به تصریح در پی براندازی رژیم قذافی بوده‌اند (۴۱). چنین اقداماتی قابلیت انتساب به شورای امنیت و سازمان ملل متحد را دارد؛ چراکه «نوعی پیوند ارگانیک و نهادین» میان این اقدامات و تصمیمات شورا وجود دارد که می‌تواند مبنای انتساب مسئولیت قلمداد شود؛ هرچند وجود عامل «کنترل مؤثر» نیز باید در انتساب مسئولیت منظور شود (زمانی، ۱۳۸۸: ۹۲-۹۱)، اما به نظر می‌رسد هرگاه اقدامات نیابتی به تنفیذ صریح یا ضمنی شورا رسیده باشد، انتساب مسئولیت به سازمان هم محرز خواهد بود. در این موارد باید حقی برای دولت زیان‌دیده وجود داشته باشد که در مقابل اعمال خارج از اختیارات شورا به‌طور مؤثر اعتراض کند.

## ۲-۱. تعارض با اختیارات سایر نهادهای بین‌المللی

منشور ملل متحد درباره تقسیم اختیارات شورای امنیت با مجمع عمومی ملل متحد به‌روشنی تعیین تکلیف کرده است. ماده ۱۲ (۱) منشور مقرر می‌دارد که «هرگاه شورای امنیت درباره یک اختلاف یا یک وضعیت مشغول ایفای وظایفی است که در این منشور بدان محول شده، مجمع عمومی در مورد آن اختلاف یا وضعیت هیچ‌گونه توصیه‌ای نخواهد کرد، مگر آنکه شورای امنیت چنین تقاضایی نکند». اما مقرر مشابهی در ارتباط با اولویت یا تقدم شورا نسبت به سایر ارکان ملل متحد و

نهادهای بین‌المللی وجود ندارد؛ به جز تصریح ماده ۲۴، مبنی بر اینکه شورا از سوی دولت‌ها مسئولیت / اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عهده دارد. حتی در مورد مجمع عمومی نیز دخالت شورای امنیت در امور مربوط به حفظ صلح، مانع از این نمی‌شود که مجمع بتواند در مسائل عام‌تری همچون امور بشردوستانه، و جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی در یک وضعیت به موازات شورا وارد شود (۴۲).

پیشتر با استناد به رأی دیوان بین‌المللی رسیدگی به جنایات در یوگسلاوی سابق، نشان داده شد که «محدودیت‌های ناشی از تقسیم قدرت میان ارکان سازمان» یکی از قیود عملکرد شورای امنیت است. در عین حال شورای امنیت در برخی موارد اختیارات خود را به گونه‌ای اعمال کرده که نتیجه آن ایجاد اختلال در عملکرد سایر ارکان ملل متحد و حتی سایر نهادهای بین‌المللی بوده است. در این میان با توجه به طبع سیاسی عملکرد شورای امنیت، دخالت این نهاد در اموری که طبع قضایی دارند، توجه ویژه‌ای را طلب می‌کند.

دیوان بین‌المللی دادگستری در موقعیت‌های مختلف به این نکته تأکید کرده که ماهیت سیاسی یک مسئله نافی صلاحیت دیوان در بررسی قضایی آن نخواهد بود (۴۳). قاضی رابرت جنینگز معتقد است تمامی مسائل مهم قابل طرح در صحنه بین‌المللی می‌توانند هم‌زمان حائز جنبه‌های حقوقی و سیاسی باشند (Colman, 2003) و اگر شورا مجاز باشد که با استناد به وجود جنبه‌های سیاسی در یک وضعیت، عملکرد نهادهای قضایی را دچار اختلال کند، عملاً امکان و فضایی برای ایفای نقش این نهادها وجود نخواهد داشت. لذا به‌رغم اولویت صلح و امنیت بین‌المللی در مقاصد ملل متحد، عملکرد شورا باید با رعایت اختیارات و صلاحیت‌های سایر نهادها هدایت شود؛ صلاحیت‌هایی که اعمال صحیح آنها می‌تواند در کنار عملکرد شورا، در تحقق اهداف ملل متحد مؤثر باشد.

#### ۱-۲-۱. دیوان بین‌المللی دادگستری

مشخصاً در رویه شورای امنیت یک مورد به چشم می‌خورد که صدور قطعنامه براساس فصل هفتم، باعث عدم امکان عملکرد صحیح دیوان بین‌المللی دادگستری شده است. در بخش‌های پیشین همین مقاله به موضوع حادثه لاکربی و سقوط



هواپیمای پان‌امریکن اشاره، و نشان داده شد که قطعنامه ۷۴۸ شورا مبنی بر الزام لیبی به استرداد اتباعش به دولت‌های دیگر می‌تواند در تعارض با حقوق حاکمیتی و ذاتی این دولت تلقی شود. همین قطعنامه به لحاظ زمان صدور آن در جریان رسیدگی به موضوع در دیوان بین‌المللی دادگستری نیز جلب توجه می‌کند.

پس از صدور قطعنامه ۷۳۱ شورای امنیت (۲۲ ژانویه ۱۹۹۲)، مشتمل بر یک توصیه غیرالزام‌آور به لیبی مبنی بر محکوم کردن تروریسم و استرداد متهمان حادثه لاکربی، دولت لیبی در تاریخ ۳ مارس همان سال از دیوان تقاضا کرد تا با صدور یک قرار دستور موقت اعلام کند که لیبی مطابق کنوانسیون مونترال (۱۹۷۱) تعهدی به استرداد ندارد. رسیدگی دیوان به اظهارات شفاهی طرف‌ها (لیبی، ایالات متحده و انگلستان) در مورد قرار موقت در تاریخ ۲۸ مارس به پایان رسید، و قطعنامه ۷۴۸ شورای امنیت دقیقاً سه روز بعد از پایان رسیدگی شفاهی، یعنی در تاریخ ۳۱ مارس ۱۹۹۲ صادر شد؛ قطعنامه‌ای که با استناد به فصل هفتم منشور، لیبی را ملزم به استرداد متهمان کرده است (۴۴).

دیوان در مواجهه با این وضعیت جدید در مرحله قرارهای موقت تصمیم به رد درخواست لیبی گرفت و اشاره کرد که «اگرچه حقوق ماهوی طرفین در مراحل بعدی رسیدگی متأثر از این قرار موقت نخواهد بود، اما در این مرحله با توجه به مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور ظاهر امر آن است که طرفین ملزم به تبعیت از قطعنامه ۷۴۸ شورای امنیت هستند... و حقوق ماهوی دولت لیبی که به موجب کنوانسیون مونترال تا پیش از قطعنامه ۷۴۸ قابل استناد بوده، اکنون شایسته حمایت در قالب قرار موقت نیست» (۴۵).

مطابق ماده ۹۲ منشور، اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری جزء لاینفک منشور ملل متحد به شمار می‌رود. انضمام این دو سند به یکدیگر نتایج بسیار مهمی در تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های دیوان دربر خواهد داشت. به‌عنوان یک نتیجه منطقی و ضروری می‌توان ادعا کرد که «این دو سند حقوقی باید در کنار یکدیگر به مثابه یک سند واحد قرائت شوند که یک کلیت منسجم را تشکیل می‌دهد» (۴۶). به تبع این کلیت و انسجام، باید اذعان نمود که اساسنامه دیوان مشمول حکم ماده ۱۰۳ منشور نیست، و شورای امنیت نمی‌تواند براساس مواد ۲۴

و ۲۵ منشور به‌نحوی عمل کند که ایفای وظایف دیوان را تحت تأثیر قرار دهد. قضات دیوان از جنبه‌های مختلف مخالفت خود را با این رویه شورا اعلام کرده‌اند. قاضی *بجاوی* در نظر مخالف خود، علی‌رغم پذیرش نظر اکثریت قضات مبنی بر اولویت تکالیف مندرج در قطعنامه ۷۴۸ و بلا‌موضوع بودن تصمیم دیوان در مرحله قرارهای موقت، به این نکته اشاره می‌کند که شورای امنیت نباید اختیارات خود را به‌مثابه یک «دولت جهانی» به‌کار بندد (۴۷). با آنکه شورای امنیت مرجع اولیه احراز تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی است، قاضی *بجاوی* ناراضی خود را از اینکه «حوادث مهیب لاکربی امروز پس از گذشت بیش از سه سال یک تهدید فوری علیه صلح بین‌المللی محسوب می‌شود» اعلام کرده است (۴۸) (De Wet, 6: 2004). به‌نظر وی در قضیه لاکربی «شورا به‌نحوی عمل کرده که برای دیوان گزینه‌ای به‌جز پذیرش راه‌حل سیاسی مورد نظر شورای امنیت باقی نمانده است... این گزاره که دیوان و شورای امنیت، باید ضمن تفکیک اختیارات قضایی و سیاسی برای تحقق هدف واحد همکاری کنند، تنها در صورتی معتبر است که هیچ وجهی از راه‌حل‌های سیاسی حاصل‌شده در شورا، باعث بی‌اثر شدن، رد شدن یا ممتنع شدن راه‌حل‌های حقوقی قابل حصول در دیوان نگردد» (۴۹).

دیوان در رویه خود بارها نشان داده که هرگاه صلاحیتش را در زمان ثبت درخواست خواهان محرز بداند، در ادامه رسیدگی تحت تأثیر امور سیاسی مرتبط با موضوع تحت رسیدگی قرار نمی‌گیرد؛ امری که حتی برای سایر مراجع قضایی بین‌المللی الهام‌بخش بوده است. شعبه تجدید نظر دادگاه رسیدگی به جنایات در یوگسلاوی سابق، با استناد به رویه دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی *هنزیه‌های ملل متحد* (۱۹۶۲) بر اجرای وظایف خود فارغ از مسائل سیاسی تأکید کرده است (Tadic Appeals on Jurisdiction, Para 24).

برخی از نویسندگان بر همین اساس معتقدند دیوان در قضیه لاکربی از ظرفیت خود برای صدور قرار موقت در مقابل قطعنامه ۷۴۸ شورای امنیت به‌درستی استفاده نکرده است (Colman, 2003). قاضی *ویرامانتری* در نظر مخالف منضم به قرار مورخ ۱۴ آوریل ۱۹۹۲، اظهار کرده است که «در دوران ما لازم است بر این نکته تأکید شود که قواعد دارای آن حد از اثرگذاری هستند که از تقابل قدرت‌ها جلوگیری



کنند. کل نظام حقوقی ملل متحد حول محور حفظ صلح و جلوگیری از برخورد دولت‌ها شکل گرفته است. هنگامی که برخورد میان دولت‌ها می‌تواند به حقوق انسان لطمه بزند و مسئله حمایت قضایی از این حقوق نزد دیوان مطرح می‌شود، دیوان از قدرت و اهلیت لازم برای صدور قرار موقت به منظور حمایت از حق‌های ادعایی، جلوگیری از تشدید اختلاف و احتمال توسل به زور برخوردار است. چنین امری کاملاً با اختیارات دیوان سازگار است، و در مطابقت کامل با اهداف منشور و اصول حقوق بین‌الملل قرار دارد.... اگر قرار است حقوق بین‌الملل به نحو مناسب رشد کند و بتواند هدف عالی صلح را به شایستگی محقق سازد، دیوان نباید در چنین قضایی از مسئولیت خود شانه خالی کند» (۵۰).

بر این اساس به نظر می‌رسد شورای امنیت در صدور قطعنامه ۷۴۸ به نحوی عمل کرده که در نتیجه آن امکان اجرای صحیح عملکرد رکن قضایی ملل متحد از میان رفته است. چنین امری بدون شک معادل با استفاده ناصواب از اختیارات فصل هفتم منشور بوده و مسئله خروج از اختیارات شورای امنیت را به ذهن متبادر می‌کند؛ هرچند، تأکید می‌شود که اکثریت قضات دیوان با تردید به این موضوع نگریسته‌اند.

### ۲-۱- دیوان بین‌المللی کیفری

امکان تخطی شورای امنیت از حدود اختیارات، در بحث ارتباط میان شورا با دیوان بین‌المللی کیفری نیز از چند جنبه مختلف قابل طرح است. ماده ۱۳ (ب) اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری (۱۹۹۸) شورا را مجاز می‌داند که مطابق فصل هفتم منشور «وضعیتی» را که در آن وقوع جنایات تحت صلاحیت دیوان محتمل است، برای بررسی به دادستان ارجاع دهد. طبیعتاً شورای امنیت باید ابتدا احراز نماید که چنین «وضعیتی» شامل نقض صلح، تهدید علیه صلح یا تجاوز بوده است و نمی‌تواند به صرف احتمال وجود جنایات تحت صلاحیت دیوان، به چنین امری مبادرت ورزد (پورچیا، ۱۳۸۳). به بیان دیگر شورای امنیت برای استفاده از این اختیار خود باید از مجرای ماده ۳۹ منشور وارد شده و به عنوان یک اقدام غیرنظامی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (تحت ماده ۴۱ منشور) به ماده ۱۳ اساسنامه رم متوسل شود.

تا کنون شورا مشخصاً در یک مورد از این اختیار خود استفاده کرده است. قطعنامه ۱۵۹۳ در مورد وضعیت سودان (۲۰۰۵)، ضمن احراز تهدید علیه صلح، با استناد به فصل هفتم منشور، این وضعیت را به دادستان دیوان ارجاع داده است (۵۱). لازم به ذکر است که سودان تا امروز هم جزء اعضای اساسنامه رم نیست (۵۲).

پورچیا معتقد است که اعمال اختیارات ماده ۱۳ (ب) اساسنامه و احراز صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری نسبت به وضعیت‌های ارجاع شده از سوی شورای امنیت، باعث «تسری نظری اساسنامه به دولت‌های غیرعضو» می‌شود و در این صورت گویی صلاحیت دیوان در این وضعیت‌ها از یک «ویژگی جهانی» برخوردار است (پورچیا، ۱۳۸۳: ۲۶۷-۲۶۶). به نظر وی این امر برخلاف اصل توافقی بودن عملکرد دیوان است، و به‌طور کلی با اصل ناظر بر «عدم امکان ایجاد تعهد برای ثالث بدون رضایت او»<sup>۱</sup> مغایرت دارد (پورچیا، ۱۳۸۳: ۲۶۷). لازم به ذکر است که اولاً در ارجاع وضعیت‌ها از سوی شورا به دادستان، عضویت دولت محل وقوع جنایت یا دولت متبوع متهم در اساسنامه شرط نیست؛ ثانیاً اصل تکمیلی بودن صلاحیت دیوان نیز در این موارد جاری نیست (۵۳).

با این حال انتقاد پورچیا موجه به‌نظر نمی‌رسد. البته این نظریه از حمایت یک دولت بزرگ برخوردار است: دولت ایالات متحده در موقعیت‌های مختلف اعمال صلاحیت دیوان بر اتباع این کشور را بدون رضایت دولت متبوعشان، «برخلاف حقوق بین‌الملل» دانسته است (به نقل از Akande, 2003). اما باید توجه داشت که هیچ بخشی از اساسنامه رم تعهدی را بر دولت متبوع افرادی که در دیوان مورد تعقیب یا مجازات قرار می‌گیرند، تحمیل نمی‌کند. قطعنامه صادره توسط شورای امنیت به‌موجب ماده ۱۳ (ب) اساسنامه و فصل هفتم منشور، یک رابطه حقوقی میان دیوان و اتباع یک دولت ایجاد می‌کند (نه میان دیوان و خود آن دولت). اگرچه ممکن است تعقیب اتباع یک دولت غیرعضو منافع آن دولت را به‌نحوی از انحصار تحت تأثیر قرار دهد، اما باید توجه داشت که تأثیر بر منافع دولت یک امر است، و ایجاد تعهد برای دولت امری است کاملاً متفاوت. آکاندی با تحلیلی مشابه، نظر دولت ایالات متحده را در این باره مردود می‌داند (Akande, 2003). افزون بر این

اگر شورای امنیت با استناد به ماده ۴۱ بتواند دادگاه کیفری ویژه تأسیس کند، حدود صلاحیت آن را مشخص کند، و به آن در امور مربوط به اجرای عدالت و حفظ صلح بین‌المللی نسبت به دادگاه‌های ملی اولویت بدهد، به طریقی/اولی می‌تواند همین اختیارات را با استفاده از ظرفیت‌های دیوان بین‌المللی کیفری (حداقل نسبت به اعضای ملل متحد) (۵۴) اعمال کند (۵۵).

اما تأمل برانگیزتر از بحث بالا، تأثیری است که تصمیمات شورا می‌تواند در اجرای صحیح وظایف دیوان در استقرار عدالت بین‌المللی و منع بی‌کیفری ایجاد کند. شورا با استفاده از اختیارات ماده ۱۶ اساسنامه و فصل هفتم منشور، در تاریخ ۱۲ ژوئیه ۲۰۰۲ (۱۱ روز پس از لازم‌الاجرا شدن اساسنامه رم)، ضمن صدور قطعنامه ۱۴۲۲ با توجه به اهمیت عملیات حفظ صلح ملل متحد تصمیم گرفت هرگونه اعمال صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری بر نیروهای فعال یا سابقاً فعال در عملیات ملل متحد که دولت متبوعشان عضو اساسنامه نیست، به مدت ۱۲ ماه متوقف شود. همچنین شورا قصد خود را مبنی بر تجدید نامحدود این دوره ۱۲ ماهه بیان کرده است (۵۶). همین موارد در قطعنامه ۱۴۸۷ (۲۰۰۳) نیز عیناً مورد تأکید شورا قرار گرفت.

در قطعنامه ۱۴۹۷ (۲۰۰۳)، شورا ضمن اعلام عزم خود مبنی بر اعزام نیروهای بین‌المللی برای حل مسئله لیبیا، با استناد به فصل هفتم منشور تأکید کرده که اتباع دولت‌های غیرعضو اساسنامه رم که در این عملیات مشارکت می‌کنند، در مورد اقداماتی که در ارتباط با عملیات ملل متحد انجام می‌دهند، انحصاراً تابع صلاحیت دولت متبوع خود هستند؛ مگر آنکه دولت مشارکت‌کننده به صراحت از این صلاحیت انحصاری اعراض کرده باشد (۵۷). قطعنامه ۱۵۹۳ درباره سودان نیز که پیشتر مورد بررسی قرار گرفت، مقررۀ مشابهی دربر دارد (۵۸).

از مطالعه این قطعنامه‌ها چنین برمی‌آید که شورا قصد ایجاد یک رویه عمومی در موضوع ارتباط میان نیروهای حافظ صلح و دیوان بین‌المللی کیفری داشته است (استان، ۱۳۸۴). این رویه عمومی انتقادهای فراوانی را در میان دولت‌ها و نهادهای جامعه مدنی برانگیخته است. دولت‌ها معتقد بوده‌اند «این قطعنامه انسجام اساسنامه رم را مخدوش می‌کند»؛ «عمل شورا سوءاستفاده از ماده ۱۶ و برخلاف اساسنامه رم



بوده»؛ «شورا به نحوی عمل کرده که متضمن بازنویسی متن معاهده (اساسنامه رم) بوده، و با این کار از حدود اختیارات خود خارج شده»؛ و یا «قطعنامه ۱۴۲۲ ناقض اصول حقوق بین‌الملل، از جمله اصل برابری نزد مرجع قضایی است» (۵۹).

دبیرکل سازمان ملل متحد در پی صدور قطعنامه ۱۴۸۷ تردیدهای جدی خود را درباره «حقانیت قطعنامه‌ای که حقوق معاهدات را به سخره می‌گیرد» بیان کرده است (Jain, 2005). هانس کورل، مشاور حقوقی سابق سازمان ملل متحد این دو قطعنامه را بلا موضوع، بلا جهت، محصول ارباب اعضای شورا توسط ایالات متحده (۶۰)، و خدشه‌ای بر اعتبار عملکرد شورای امنیت دانسته است (۶۱).

دیده‌بان حقوق بشر این قطعنامه‌ها را «نوعی تحریف در معنای ماده ۱۶ اساسنامه رم» توصیف کرده و معتقد است شورای امنیت از این طریق «دست به اصلاح یک معاهده بین‌المللی زده و این امر خارج از اختیارات مصرح در منشور می‌باشد» (۶۲). عفو بین‌الملل نیز در گزارشی نسبتاً مفصل خود اشاره کرده که اولاً اقدام شورا در استناد بلاوجه و مکرر به فصل هفتم را در نبود یک تهدید عینی علیه صلح، مصداقی از خروج شورا از اختیاراتش می‌داند؛ ثانیاً این امر می‌تواند اعتبار مواضع شورا را نزد اعضای ملل متحد کاهش دهد؛ و ثالثاً شورا با اصلاح در یک معاهده (اساسنامه رم) رویه بسیار خطرناکی ایجاد کرده - آنچنان که بیم می‌رود در آینده شورای امنیت با استناد به مقتضیات صلح، متن هر معاهده‌ای حتی معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای را مورد بازنویسی قرار دهد (۶۳).

علاوه بر این موارد، آنچه در یک نظم بین‌المللی معطوف به «ملاحظات اولیه انسانی» از همه مهم‌تر جلوه می‌کند، تعارض احتمالی عملکرد نهادهای سیاسی با حقوق افراد یا جمعیت‌های انسانی است. در گفتار بعدی آثار تصمیمات شورا بر لوازم تأمین کرامت انسانی را مورد مطالعه قرار خواهیم داد.

### ۳-۱. تعارض با حقوق افراد یا جمعیت انسانی

تحریم‌های جامع به‌عنوان یکی از راه‌حل‌های کلاسیک تحت ماده ۴۱ به‌شمار می‌روند و جریان صحیح ورود و خروج کالا یا منابع اقتصادی را در یک کشور یا منطقه مختل می‌کنند. فرض بر این است که اراده معطوف به پایان دادن به این



اختلال باعث می‌شود تا مقامات دولت مورد تحریم تصمیم بگیرند تا به عملی که به تشخیص شورا باعث تهدید صلح و امنیت بین‌المللی شده پایان دهند. اما مسئله غامضی که همواره با این تحریم‌های جامع همراه بوده، آن است که اختلال گسترده در جریان تأمین کالا و منابع اقتصادی، نه تنها مقامات دولت، بلکه کل جمعیت انسانی را متأثر می‌کند. لذا علی‌الاصول نمی‌توان چنین ابزاری را با رویکرد و خط‌مشی انسانی حاکم بر حقوق بین‌الملل همسو دانست. به بیان دیگر اگر شورای امنیت را نسبت به «ملاحظات اولیه انسانی» ملتزم بدانیم (۶۴)، طبعاً این التزام باید به این نتیجه برسد که شورا در اقدامات خود به نحوی عمل کند که حداقل دسترسی جمعیت انسانی به نیازهای اولیه و حیاتی (شامل غذا، سرپناه و تجهیزات و خدمات پزشکی) قطع نشود.

شورا به‌عنوان یک نهاد سیاسی و متولی صلح، پاسبان اصلی نظم حقوقی بین‌المللی به‌شمار می‌رود؛ چراکه هیچ صلحی بدون رعایت اصول عدالت و حکومت قانون پایدار نخواهد بود. آنچنان که قاضی لاتریا پاخت اشاره کرده، شورای امنیت نمی‌تواند دولت‌ها را به امری مکلف کند که اثر آن نقض قواعد آمره حقوق بین‌الملل باشد (۶۵). یکی از اصول شناخته‌شده حقوق بشر دوستانه آن است که جمعیت انسانی حتی در شرایط منحصراً مسلحانه باید تا حد امکان از آثار منحصراً بر کنار بماند (۶۶). نمی‌توان پذیرفت که شورای امنیت چنین اصل مهمی از نظام حقوقی را بنا به ضرورت‌های حفظ صلح نادیده بگیرد (Davidsson, 2003).

«کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد» (۶۷) در یکی از تفاسیر عمومی خود تحت عنوان «رابطه میان تحریم‌های اقتصادی و حمایت از حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی» (۶۸) (۱۹۹۷)، به این نکته اشاره کرده که «تحریم... همواره می‌تواند به‌نحو مخربی بر حقوق مصرح در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تأثیر بگذارد. تحریم می‌تواند باعث شکسته شدن زنجیره‌های تأمین مواد غذایی، دارویی و بهداشتی شود؛ کیفیت تغذیه و آب آشامیدنی در دسترس جمعیت انسانی را به مخاطره اندازد؛ تأثیر شدیدی بر عملکرد نظام‌های آموزشی و بهداشتی جامعه وارد کند؛ و حق برخورداری از کار مناسب برای افراد انسانی را تضییع نماید» (۶۹). کمیته بین‌المللی صلیب سرخ در این ارتباط

دولت‌ها را تشویق کرده تا در اجرای تحریم‌های وضع‌شده توسط سازمان ملل متحد «آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت اقدامات مربوط به تحریم را به‌ویژه بر اقشار آسیب‌پذیر مورد ارزیابی و نظارت مستمر قرار دهند» (۷۰).

مجمع عمومی ملل متحد هم در قطعنامه ۵۱/۲۴۲ ضمن شناسایی تحریم به‌عنوان ابزاری مؤثر برای حفظ صلح به این نکته اشاره کرده که «علی‌رغم ضرورت تمهید برای کارایی تحریم‌های وضع‌شده مطابق منشور، لازم است آثار ناخواسته و مخرب این تحریم‌ها علیه جمعیت انسانی، از طریق قائل شدن استثنائات بشردوستانه بر تصمیمات شورای امنیت به حداقل برسد. در رژیم‌های تحریمی باید شرایطی در نظر گرفته شود که میزان کافی از ملزومات امداد بشردوستانه در دسترس جمعیت مورد نظر قرار گیرد» (۷۱). هرچند برخی تحقیقات (Garfield, 1999) حاکی از آن است که حتی همین استثنا قائل شدن برای ملزومات بشردوستانه نیز به‌هیچ‌وجه هدف حمایت از جمعیت انسانی را در برابر آسیب‌های تحریم تأمین نمی‌کند (۷۲). اما به‌هرحال گزارش‌های متعددی که توسط ارکان مختلف سازمان ملل متحد تهیه شده، نشان‌دهنده این است که مسئله حمایت از حقوق جمعیت انسانی در وضعیت تحریم، به یک دغدغه عمومی در سطح سازمان تبدیل شده است (Bessler, Garfield, & Mc Hugh, 2004: 78-80). اگرچه شورا هیچ‌گاه به این محدودیت در اسناد خود تصریح نکرده (۷۳)، اما رویه دهه‌های اخیر شورا مؤید پذیرش استثنای بشردوستانه در رژیم‌های تحریم جامع بوده است (۷۴). به‌نحوی که در همه رژیم‌های تحریم به‌موجب الزامات حقوق بین‌الملل عام، باید همواره اصول «انسانی بودن»، «ضرورت» و «تناسب» رعایت شود (فرخ‌سیری، ۱۳۸۷).

از سوی دیگر برخورد نوین شورا با اختیارات ناشی از ماده ۴۱، از نوعی گذار از رژیم‌های تحریم جامع به سمت «تحریم‌های هدفمند» حکایت می‌کند. تحریم‌های هدفمند علی‌الاصول به‌نحوی طراحی و اجرا می‌شوند که مسائل برخاسته از تحریم‌های جامع را مرتفع کنند و به‌جای هدف قرار دادن کل یک جمعیت به‌صورت کورکورانه و اختلال گسترده در روند تأمین ملزومات حیاتی آنان، به افراد یا نهادهای خاصی ناظر هستند که عملکردشان (براساس تحلیل سیاسی شورای امنیت) می‌تواند در وضعیتی که به تهدید یا نقض صلح منجر شده، اثرگذار واقع



شود. شورا در برخی از موارد صرفاً افراد حائز مقام در رده‌های بالای حکومتی و وابستگان آنان را تحریم کرده (۷۵)، ولی در سال‌های اخیر تعداد قابل‌توجهی از افراد را به‌عنوان مظنونین ارتباط با گروه‌های تروریستی، در لیست‌های مطول تحریم قرار داده؛ امری که غالباً به توقیف دارایی‌ها و یا محدودیت مسافرت این افراد منجر شده است (۷۶). قطعنامه‌های مرتبط با تروریسم به‌ویژه از این حیث جلب نظر می‌کنند که شورا لغو تحریم‌های وضع شده علیه این افراد را به هیچ شرطی موکول نکرده؛ بلکه صرفاً به بیان این نکته اکتفا کرده که تروریسم تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است، و برای مبارزه با تروریسم لازم است اقداماتی علیه حقوق و اموال افراد مندرج در لیست سیاه شورا انجام شود. این افراد نیز به‌دلیل ساختار دولت‌محور منشور، هرگز حق دفاع از خود را در جلسات شورای امنیت نداشته‌اند (۷۷) و (۷۸).

طبیعتاً این‌گونه محروم کردن اشخاص از حقوق، بدون آنکه مستظهر به رأی یک دادگاه صالح و مستقل بوده باشد، در تعارض با قواعد و ارزش‌های بسیار شناخته‌شده حقوق بشر قرار می‌گیرد: بند دوم ماده ۱۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر اشعار می‌دارد که هیچ‌کس نباید به‌طور خودسرانه از دسترسی به اموالش محروم شود؛ مطابق ماده ۱۲ همین اعلامیه، هرگونه مداخله یا اقدام خودسرانه علیه حریم خصوصی، خانواده، منزل، مکاتبات، شرافت یا اعتبار اشخاص ممنوع است و هر فردی حق دارد در مقابل چنین مداخلات و اقداماتی از حمایت قانون برخوردار شود. بند یکم ماده ۱۱ اعلامیه اشاره می‌کند که هر فردی در صورت مواجهه با اتهام کیفری باید بی‌گناه شناخته شود، مگر آنکه در یک محاکمه عمومی و مطابق قانون، با رعایت تمامی تضمین‌های قضایی لازم، مجرم بودن وی احراز شود. همچنین (و مهم‌تر از همه موارد بالا) ماده ۱۰ این سند نیز اشاره می‌کند که هر فردی با مساوات کامل حق دارد که دعوی‌اش در یک دادگاه مستقل و بی‌طرف، به‌صورت منصفانه و علنی مورد رسیدگی قرار گیرد و چنین دادگاهی درباره حقوق و تکالیف وی و یا هر اتهام جزایی که علیه وی مطرح باشد، تصمیم‌گیری کند. بنابراین اجرای تصمیمات یادشده شورای امنیت توسط دولت‌ها به این نتیجه منجر می‌شود که افراد بدون برخورداری از دادرسی عادلانه و تضمینات قضایی، از حقوق خود محروم

شوند.

موارد بالا نشان می‌دهد که در عملکرد شورای امنیت، خطری متواتر مبنی بر نقض اصول حقوق بین‌الملل، دور شدن از مقاصد و روش‌های ملل متحد، نقض حقوق ذاتی دولت‌های برخوردار از حاکمیت، به مخاطره افتادن ارزش‌های مشترک حیات جمعی دولت‌ها و خروج از حدود اختیارات مقرر در منشور، کلیت نظام بین‌المللی را تهدید می‌کند. در بعضی موارد این امر احساسی مشترک در میان دولت‌ها مبنی بر عدم الزام به تبعیت از تصمیمات غیرموجه شورا ایجاد کرده و تقویت این احساس می‌تواند در بدترین حالت به فروپاشی کل سیستم ملل متحد و یا دست‌کم به چالش کشیدن مرکزیت این سیستم و گرایش به ایجاد پراکندگی بیشتر در حقوق بین‌الملل منجر شود. به نظر می‌رسد با نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت بتوان از این پراکندگی جلوگیری کرد.

## ۲. امکان نظارت قضایی

### ۲-۱. مبنای نظری: حکومت قانون در عملکرد نهادهای سیاسی

در نشست سران ملل متحد در سال ۲۰۰۵، دولت‌ها به اتفاق آرا بر ضرورت «التزام به حکومت قانون در سطح داخلی و در سطح بین‌المللی» تأکید و پایبندی خود را بر یک «نظم بین‌المللی مبتنی بر حکومت قانون و حقوق بین‌الملل» اعلام کرده‌اند (۷۹). مشابه همین مفاهیم در «اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل ناظر بر روابط دوستانه و همکاری میان ملت‌ها» (۸۰) و اعلامیه هزاره ملل متحد (۸۱) نیز به چشم می‌خورد.

اگر هدف نهایی نظام ملل متحد برقراری یک صلح پایدار میان ملت‌ها است، و اگر شورای امنیت مسئولیت اولیه تحقق این هدف را برعهده دارد، باید بر این نکته تأکید کرد که چنین صلحی بدون استقرار حکومت قانون<sup>۱</sup> محقق نخواهد شد. در جامعه داخلی «صلح فقط تا آنجا برقرار می‌ماند که تدابیر و تمهیدات دولت، که به صورت قانون تحقق یافته، از پویایی و نظم خاصی برخوردار باشد... امنیت [حاصل از این نظم و پویایی]، عامل ایجاد توازن در جامعه و معرف حکومت قانون



است». بنا به اصول متعارف نظریه «حکومت قانون»، نهاد اجرایی باید تابع قانونی باشد که آن را به وجود آورده و محدودیت اختیارات آن را مشخص کرده است. به بیان دیگر حکومت قانون یعنی تبدیل «قدرت» به «صلاحیت» نهادی‌ای که با «حقوق»، محدود و محصور شده باشد. بدیهی است در چنین حالتی تبعیت نهاد اجرایی از قانون باید با نظارت پیوسته قضایی همراه باشد (فلسفی، ۱۳۹۰: ۴۰-۳۸).

در حقوق داخلی ارتباط میان حاکمیت با تابعان نظام حقوقی، یک ارتباط عمودی است؛ اما در حقوق بین‌الملل فرض بر این است که دولت‌های برخوردار از حاکمیت که با یکدیگر برابرند و صلاحیت‌های خود را به موجب قواعد نظام حقوقی محدود کرده‌اند، در یک ارتباط افقی با یکدیگر قرار دارند و می‌توانند بخشی از صلاحیت‌های خود را برای تعقیب اهداف مشترک، به یک نهاد بین‌المللی تفویض کنند (۸۲). طبیعتاً این دولت‌های محدود به حقوق، نمی‌توانند نهادی با اختیارات نامحدود ایجاد کنند. بنابراین «حکومت قانون» با «حکومت شخص»<sup>۱</sup> (وضعیتی که اقتدار از موقعیت شخص حاکم ناشی شده) و «حکومت به موجب قانون»<sup>۲</sup> (وضعیتی که حاکم به موجب قانون عمل می‌کند، اما خود در یک موقعیت فراقانونی قرار دارد) متفاوت است. آنچه حکومت اشخاص را از حکومت قانون متمایز می‌کند، وجود مقتضای عقلانی (حق: Right) در احکام قوانین مدون است؛ درحالی که در حکومت اشخاص، حکم (اراده حاکم) مبنای حق قرار می‌گیرد. آنچه حکومت قانون را از حکومت بر مبنای قانون متمایز می‌کند، وجود نظارت قضایی بر اجرای قوانین است. لذا بدون قوانین شفاف و بدون نظارت قضایی بر عملکرد نهاد اجرایی، «حکومت قانون» محقق نیست (Chesterman, 2008, Paras 9 & 11).

حکومت قانون در عرصه بین‌المللی، ترجمانی از همین اصول است که در نظام‌های داخلی به خوبی استقرار یافته است؛ ضمن آنکه در این حالت باید اوصاف خاص جامعه بین‌المللی در نظر گرفته شود. جنبه نخست حکومت قانون (که آن را از حکومت شخص جدا می‌کند) در حقوق بین‌الملل به این نتیجه منجر می‌شود که محتوای حقوق بین‌الملل با شفافیت بیشتری تدوین شود. در این مورد باید در نظر

1. Rule of Man

2 Rule by Law

داشت برخی از مسائل به دلیل ویژگی‌های ذاتی این نظام، نه بر مبنای «جواز»<sup>۱</sup> مضمون در قاعده حقوقی، بلکه بر مبنای «مشروعیت»<sup>۲</sup> مورد بررسی قرار می‌گیرند؛ مشروعیتی که الزاماً در همه موارد نمی‌توان تعیین حقوقی آن را مشخص کرد. جلوه دیگر حکومت قانون (که از حکومت بر مبنای قانون متمایز می‌شود)، در عرصه بین‌المللی با توجه به نبود رابطه عمودی (رابطه حاکم و تابعین) و استقرار روابط افقی (میان تابعین با یکدیگر)، به این نتیجه منجر می‌شود که سوژه‌های نظام بین‌المللی نسبت به صلاحیت اجباری مراجع قضایی، به‌ویژه دیوان بین‌المللی دادگستری به‌عنوان رکن اصلی قضایی جامعه التزام داشته باشند. ماده ۳۸ اساسنامه دیوان، کارویژه این مرجع را «بیان حقوق بین‌الملل» در اختلافات ارجاع‌شده به آن معرفی می‌کند. التزام ارکان سیاسی ملل متحد به حقوق بین‌الملل (جنبه نخست حکومت قانون)، امری است که لزوماً باید از سوی یک مرجع قضایی احراز و بیان شود (۸۳).

اما در کنار این تحلیل نظری، کماکان ابهاماتی در منابع حقوق بین‌الملل در این مورد به چشم می‌خورد. در گفتارهای بعدی امکان نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت را در این منابع مورد مطالعه قرار خواهیم داد.

## ۲-۲. مسئله نظارت قضایی در منشور ملل متحد

تا آنجا که به متن منشور و اساسنامه دیوان ارتباط دارد، نمی‌توان اشاره صریحی مبنی بر امکان نظارت قضایی دیوان بر عملکرد شورای امنیت در این متون پیدا کرد. ممکن است از ماده ۱۰۳ منشور بتوان به‌طور ضمنی چنین استنباط کرد که دیوان می‌تواند تعهدات معارض با منشور را بلااعتبار اعلام کند (نظریه اختیارات ضمنی نهادهای بین‌المللی). اگر تعهدی که در تعارض با تعهدات منشور قرار دارد، از یک معاهده بین‌المللی ناشی شده باشد، حکم ماده ۱۰۳ کاملاً صریح به‌نظر می‌رسد. دیوان نیز چنان‌که پیشتر گفته شد، در قضیه اختلاف لیبی علیه ایالات متحده و انگلستان، تعهدات ناشی از قطعنامه ۷۴۸ را نسبت به حقوق و تعهدات ناشی از کنوانسیون مونترال حائز اولویت دانسته است.

1. Legality  
2. Legitimacy



اما در مورد تعارض بین تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت با اصول منشور، به سختی می‌توان چنین ظرفیتی را در ماده ۱۰۳ تصور کرد. یادآور می‌شود که ماده ۱۰۳ به صراحت به «تعهدات ناشی از سایر معاهدات» اشاره کرده است. کنوانسیون حقوق معاهدات (وین: ۱۹۶۹) نیز در بحث مربوط به قواعد آمره و بطلان معاهداتی که در تعارض با این قواعد قرار می‌گیرند، دیوان بین‌المللی دادگستری را حائز صلاحیت دانسته است (۸۴). اما به سختی می‌توان این مقرر را به بحث نظارت قضایی ارتباط داد.

در مجموع منشور و اساسنامه به صراحت دلالتی مبنی بر صلاحیت دیوان برای اعمال نظارت قضایی بر عملکرد شورا (یا سایر ارکان ملل متحد) در بر ندارند. حداقل در نگاه نخست می‌توان ادعا کرد که گزاره‌های مندرج در احکام<sup>۱</sup> نمی‌تواند به موضوع اعتبار تصمیمات ارکان سیاسی مرتبط باشد. خود دیوان نیز در رأی مشورتی آثار حقوقی ادامه حضور افریقایی جنوبی در نامیبیا (۱۹۷۱) به نتیجه مشابهی رسیده و معتقد است:

بدون تردید دیوان اختیار مصرحی مبنی بر نظارت قضایی یا تجدیدنظر در تصمیمات [مجمع عمومی و شورای امنیت] ندارد... با این حال در اعمال اختیارات قضایی خود با توجه به اعتراضاتی که [نسبت به قطعنامه‌های این دو نهاد] مطرح شده، در جریان استدلال‌ها این اعتراضات را برای تعیین آثار حقوقی ناشی از قطعنامه‌ها مورد بررسی قرار خواهد داد (۸۵).

با این حال باید در نظر داشت که منشور درباره/متناع نظارت قضایی نیز تصریحی ندارد. در نبود تصریحی مبنی بر نفی و اثبات نظارت قضایی، ضمن ملحوظ داشتن نظریه/اختیار/تضمینی و با توجه به ضرورت وجود اختیار نظارت قضایی برای ایجاد انسجام در عملکرد دیوان و سازمان ملل متحد، به نظر می‌رسد ابهام به حدی است که رجوع به کارهای مقدماتی<sup>۲</sup> تدوین منشور را توجیه می‌کند (۸۶).

1. Dispositif  
2. Travaux Préparatoires



### ۱-۲-۲. نظارت قضایی در کنفرانس سان فرانسیسکو

قوی‌ترین استدلال در رد اختیار نظارت قضایی، از برخی اسناد تاریخی مذاکرات در سان فرانسیسکو اخذ می‌شود. در این مذاکرات بلژیک پیشنهاد کرده بود که تصمیم شورای امنیت در حل یک اختلاف تنها در صورتی الزام‌آور باشد که طرفین اختلاف بتوانند از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست کنند تا حقانیت تصمیم شورا را در پرتو حقوق ذاتی و استقلال سیاسی آنان مورد بررسی قرار دهد. بنا به پیشنهاد بلژیک، در صورتی که به نظر دیوان چنین حقوقی نادیده گرفته شده یا مورد تهدید بود، به عهده شورا بود که یا آن را مجدداً بررسی کند و یا موضوع را به مجمع عمومی ارجاع دهد. بلژیک معتقد بود این تمهید اختیارات شورای امنیت را محدود نمی‌کند، بلکه مبنای حقوقی تصمیمات این نهاد را تقویت می‌کند. کلمبیا نیز در حمایت از پیشنهاد بلژیک استدلال می‌کرد که اعتماد به شورای امنیت نباید از اعتماد به دیوان بین‌المللی دادگستری جدا باشد، و اگر قرار است مسائل حقوقی به دیوان ارجاع شود، هیچ مسئله‌ای حقوقی‌تر از حفظ حقوق حاکمیتی یک دولت وجود ندارد (واتسون، ۱۳۷۸: ۲۴۴-۲۴۱).

نمایندگان ایالات متحده، اتحاد شوروی سابق، انگلستان و فرانسه به دلایل مختلف با این پیشنهاد بلژیک مخالف بوده‌اند. نماینده شوروی معتقد بود اصلاحیه بلژیک شورای امنیت را تضعیف می‌کند و آن را در مقام متهم به محض مرجع قضایی می‌کشاند. نمایندگان ایالات متحده و فرانسه معتقد بودند این اصلاحیه ضرورتی ندارد؛ زیرا در طرح‌های موجود مقرر شده بود که شورای امنیت باید مطابق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل عمل کند، و دولت‌ها می‌توانند مسائل حقوقی را به دیوان ارجاع دهند. به‌ویژه از نظر نماینده ایالات متحده همین دو گزاره نتیجه مورد نظر بلژیک را تأمین می‌کرد. نمایندگان انگلستان و افریقای جنوبی هم بیشتر بر لزوم اعتماد به شورای امنیت تأکید داشتند (واتسون، ۱۳۷۸: ۲۴۵-۲۴۳).

در پی این مخالفت‌ها نماینده بلژیک این پرسش را مطرح کرد که آیا اختیار شورای امنیت برای دخالت در حل و فصل اختلافات میان دولت‌ها الزام‌آور خواهد بود، یا صرفاً جنبه ارشادی خواهد داشت. پس از مشخص شدن اینکه توصیه‌های شورای امنیت در موضوع حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات (یعنی آنچه امروز فصل

ششم منشور را تشکیل می‌دهد) صرفاً واجد جنبه مشورتی است، بلژیک پیشنهاد خود را پس گرفت (واتسون، ۱۳۷۸: ۲۴۵).

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، مسترد شدن پیشنهاد بلژیک به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند دال بر رد مسئله نظارت قضایی در سان‌فرانسیسکو باشد. اتفاقاً این مسئله تنها به این دلیل در سان‌فرانسیسکو مسکوت ماند که نماینده بلژیک با عنایت به توصیه‌ای بودن قطعنامه‌های شورا تحت فصل ششم، ضرورت نظارت قضایی را منتفی دانسته است. اما به‌هیچ‌صورتی نمی‌توان ارتباطی میان این موضوع با امکان نظارت قضایی در مسائل مربوط به اقدام برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی برقرار کرد. از این آشکارتر اینکه به‌هیچ‌صورتی نمی‌توان پذیرفت که دولت‌ها در سان‌فرانسیسکو در مواردی که شائبه خروج از اختیارات مطرح است، رأی به عدم نظارت قضایی بر عملکرد شورا داده باشند. تنها می‌توان پذیرفت که کنفرانس در این مورد سکوت کرده است.

قاضی بجاوی نیز معتقد است که دولت‌های حاضر در سان‌فرانسیسکو و تدوین‌کنندگان منشور به‌خوبی از ضرورت و مطلوبیت نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت آگاه بوده‌اند؛ اما چون امکان دستیابی به توافق در مورد شرایط، شکل، سازوکار و نتایج حقوقی این نظارت وجود نداشت، حل این مسئله را به رویه آتی سازمان موکول کرده‌اند. بنابراین اگرچه منشور و اساسنامه دیوان هیچ مقررهای درباره نظارت قضایی ندارند، اما نمی‌توان نتیجه گرفت که این موضوع در نظام ملل متحد منتفی است (به نقل از Djordjevic, 2000).

### ۲-۲-۲. ضرورت تفسیر تکاملی منشور

به‌نظر می‌رسد که راه‌حل این مسئله را می‌توان در تفسیر تکاملی و غایت‌گرا از منشور جستجو کرد. دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی هزینه‌های ویژه سازمان ملل متحد اشاره کرده که منشور را باید با استفاده از قواعد حقوق معاهدات تفسیر کرد؛ چراکه «منشور ذاتاً یک معاهده بین‌المللی است، اگرچه باید اذعان کرد که یک معاهده با ویژگی‌های خاص» (۸۷). این ویژگی‌های خاص اقتضا می‌کند که در تفسیر، به غایات و مقاصد ملل متحد وزن و اهمیت بیشتری داده شود. خود دیوان

هم با استفاده از تفسیر غایت‌گرا از منشور توانسته دستاوردهای مهمی در حقوق بین‌الملل، به‌ویژه در بحث اختیارات ضمنی و شخصیت بین‌المللی سازمان ملل متحد کسب کند (۸۸).

قاضی آزودو در این مورد اشاره می‌کند که «اگر بخواهیم اسناد سان‌فرانسیسکو به اهداف ناظر بر صلح جهانی، همکاری میان انسان‌ها، آزادی فردی و توسعه اجتماعی منجر شود، تفسیر این اسناد همواره باید با یک رویکرد غایت‌گرا انجام گیرد. منشور یک وسیله است، نه یک هدف؛ برای تحقق اهداف مضمون در آن لازم است روش‌های تفسیری به‌کار گرفته شود که بتواند با نیازهای طبیعی و در حال تکامل جامعه انسانی سازگار باشد... همواره باید معنا و فحوای اسناد بین‌المللی را ارتقا داد، حتی اگر عبارات مندرج در آنها ثابت بماند» (۸۹).

در بحث حاضر با توجه به ضرورت نظارت بر عملکرد شورای امنیت (که در مبحث قبلی با استقراء در عملکرد شورا به اثبات رسید)، می‌توان ادعا کرد که این «نیاز طبیعی» جامعه بین‌المللی (به تعبیر قاضی آزودو) به‌وضوح مشاهده می‌شود. لذا به‌نظر می‌رسد با استفاده از ظرفیت منشور و با یک تفسیر غایت‌گرا می‌توان بر امکان نظارت قضایی در نظام ملل متحد صحه گذاشت.

### ۳-۲. دکنترین و روبه قضایی

در کنار استناد به سابقه مذاکرات در سان‌فرانسیسکو (که ناموجه بودن آن در گفتار قبل بررسی شد)، یکی از مهم‌ترین مستندات مخالفان ایده نظارت قضایی، عبارت مشهوری از رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه هزینه‌های ویژه سازمان ملل متحد است (Rosand, 2005: 553, fn. 45). دیوان اشاره می‌کند که: در نظام حقوقی کشورها غالباً آیین‌های مشخصی برای تعیین اعتبار تصمیمات نهادهای اجرایی و تقنینی وجود دارد؛ اما آیین متناظری در ساختار ملل متحد یافت نمی‌شود. در هنگام تهیه و تدوین متن منشور، پیشنهاد‌های مختلف ناظر بر اینکه دیوان بین‌المللی دادگستری حائز عالی‌ترین صلاحیت در تفسیر منشور باشد، مورد پذیرش قرار نگرفت... لذا چنان‌که در سال ۱۹۴۵ پیش‌بینی شده، هر رکن ملل متحد حداقل در وهله نخست باید صلاحیت‌ها و اختیارات خود را معین کند. به‌عنوان مثال اگر



شورای امنیت قطعنامه‌ای را دال بر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تصویب کند، و اگر دبیر کل بر این مبنا متقبل تعهدات مالی شود، فرض بر آن است که این مبالغ جزء «هزینه‌های سازمان» هستند (۹۰).

در اینجا نیز مشخصاً دیوان در مورد موضوعی خاص اظهار نظر کرده است: تفسیر منشور توسط ارکان ملل متحد، در حدی که هر رکنی بتواند در بدو امر حدود اختیارات اجرایی خود را مشخص کند. به‌عنوان یک «فرض» حقوقی می‌توان ادعا کرد که نظر ارکان ملل متحد در تشخیص حدود اختیاراتشان صحیح است، اما هرگز چنین نبوده که اثبات خلاف فرض غیرممکن باشد. اتفاقاً در چندین مورد دیوان بین‌المللی دادگستری به مسئله حدود اختیارات ارکان ملل متحد توجه کرده، و در بعضی موارد علی‌رغم «فرض» حقوقی بالا، تشخیص این نهادها را معتبر ندانسته است. به‌عنوان بارزترین نمونه می‌توان به درخواست نظر مشورتی سازمان بهداشت جهانی درباره جواز کاربرد سلاح‌های هسته‌ای در مخاصمات مسلحانه اشاره کرد (۹۱)، که دیوان به‌دلیل خروج این سازمان از حدود اختیاراتش این درخواست را رد کرده است (۹۲). به‌عنوان مهم‌ترین شاهد در بحث حاضر، می‌توان به تفسیری استناد کرد که دیوان در موقعیت‌های مختلف از ماده ۲۴ منشور ارائه کرده است مبنی بر اینکه مسئولیت اولیه شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، متضمن «صلاحیت انحصاری» نیست (۹۳).

در بعضی موارد ممکن است میان ارکان سازمان در مورد تعیین حدود اختیارات اختلافی حادث شود، و هر دو رکن مسئله واحدی را در حدود اختیارات خود تلقی کنند. اتفاقاً در این وضعیت نیز دیوان هیچ تردیدی در اظهار نظر و تعیین حدود عملکرد ارکان ملل متحد به خود راه نداده است. پیشتر اشاره شد که در رأی مشورتی دیوار حائل در سرزمین‌های اشغالی فلسطین، دیوان اشاره کرده که حتی اگر شورای امنیت در مورد مسائل مربوط به حفظ صلح در یک وضعیت اظهار نظر کند، مجمع عمومی کماکان می‌تواند مسائل بشردوستانه و امور اقتصادی و اجتماعی مرتبط با آن وضعیت را مورد بررسی قرار دهد (۹۴). این عبارات بدون شک تفسیری از ماده ۱۲ منشور به‌شمار می‌رود. حتی دیوان در همین موارد گامی فراتر از تفسیر متن منشور نهاده و صورت مذاکرات مجمع عمومی و مجمع سازمان بهداشت

جهانی را نیز مورد بررسی قرار داده تا بتواند اعتبار تصمیمات آنها را ارزیابی کند. لذا اگرچه فرض بر این است که هر رکن ملل متحد در وهله نخست صلاحیت تفسیر منشور را برای تعیین حدود اختیارات خود دارد، اما رویه دیوان نشان می‌دهد که همواره امکان بی‌اعتبار بودن این فرض وجود دارد؛ و اتفاقاً مرجع تعیین اعتبار تصمیمات این نهادها نیز دیوان بین‌المللی دادگستری است. لذا استناد به نظرات دیوان در رأی مشورتی هزینه‌های ویژه برای متتقی دانستن امکان نظارت قضایی، به هیچ وجه صحیح به نظر نمی‌رسد.

رویه دادگاه‌های بین‌المللی خارج از چارچوب ملل متحد نیز حاکی از این است که اعتبار تصمیمات شورای امنیت نزد مراجع قضایی تنها یک اعتبار اولیه است، نه یک اعتبار مطلق. آنچه اعتبار مطلق دارد، اصول حقوق بین‌الملل و ارزش‌های مشترک جامعه بین‌المللی است، نه اعتبار تصمیمات نهادهای حقوق بین‌الملل. در این زمینه رویه دیوان دادگستری اروپا و دادگاه اروپایی حقوق بشر بسیار غنی و ارزشمند به نظر می‌رسد.

در نتیجه اجرای تصمیمات شورای امنیت (از مجرای مصوبات شورای اروپا) در کنار تعهدات جامع حقوق بشر در قالب معاهدات اروپایی، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا با نوعی تعارض در تعهدات بین‌المللی مواجه بوده‌اند. این تعارض در مواردی روی می‌دهد که تضمین‌های حقوق بشر برای افراد، در نتیجه اجرای تصمیمات شورای اتحادیه اروپا مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در قضیه فولمن و محمودیان علیه شورای اروپا (۹۵)، خواهان‌ها تقاضای لغو تصمیم شورای اتحادیه اروپا را در مورد محدودیت‌هایی داشتند که به فعالیت‌های ادعایی آنان در سایت هسته‌ای فردو ارتباط داشت. با آنکه این تحریم‌ها حسب تصمیم شورای امنیت به تصویب شورای اتحادیه اروپا رسیده بود، اما شعبه چهارم دیوان دادگستری اروپا با توجه به عدم رعایت تضمین‌های قضایی در وضع تحریم علیه شرکت فولمن و آقای محمودیان، حکم به لغو آیین‌نامه‌های مرتبط شورای اتحادیه داده است (میرزاده، ۱۳۹۰). از رأی دیوان دادگستری اروپا در این پرونده این نتیجه حاصل می‌شود که صرف استناد به قطعنامه‌های شورای امنیت، برای تحمیل محدودیت بر حقوق افراد کفایت نمی‌کند. در واقع می‌توان گفت این تصمیم قضایی اماره‌ای متقن

بر رد دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت به‌شمار می‌رود (میرزاده، ۱۳۹۰).

با این حال در رأی پرونده فولمن و محمودیان اشاره صریحی به شورای امنیت به چشم نمی‌خورد؛ بلکه صرفاً تصمیم شورای اتحادیه (که مستند به تصمیم شورای امنیت بوده) در مقابل حقوق افراد مورد بررسی قضایی قرار گرفته است. دیوان دادگستری اروپا در یک رأی دیگر به صراحت اختیارات شورای امنیت را در پرتو الزامات حقوق بشر محدود کرده است. بنا به رأی شعبه تجدیدنظر دیوان در رأی کادی و البرکات علیه شورای اتحادیه اروپا و کمیسیون جوامع اروپایی (۹۶): ... بنابراین به موجب حقوق بین‌الملل می‌توان بر این نتیجه صحه گذاشت که اصل الزام‌آور بودن قطعنامه‌های شورای امنیت با یک محدودیت مواجه است، [محدودیتی] ناظر بر اینکه قطعنامه‌ها باید ضرورتاً الزامات بنیادین قواعد آمره را مراعات کنند. هرچند این امر بسیار نامحتمل است، اما در صورت ملحوظ نداشتن این مقررات بنیادین، تصمیمات شورا نه برای دولت‌ها و نه برای جامعه اروپایی الزام‌آور نخواهد بود (Kadi Judgment, Para. 230).

در این مورد دیوان اروپایی نه تنها به سلسله مراتب تعهدات ناشی از قواعد آمره و تعهدات ناشی از ماده ۲۵ منشور اشاره کرده، بلکه به صراحت امکان نظارت قضایی بر رعایت صحیح این سلسله مراتب را نیز تأیید کرده است (۹۷).

بزرگ‌ترین علمای حقوق نیز به نحو شایسته این موضوع را مورد ارزیابی قرار داده‌اند. قاضی ادا در اعلامیه خود، منضم به قرار ۱۴ آوریل ۱۹۹۲ دیوان در قضیه لاکربی، چنین اظهار نظر کرده است که خواسته لیبی در این قضیه، در واقع ناظر بر حمایت از حقوق حاکمیتی این کشور در پرتو حقوق بین‌الملل عام بوده، نه اجرا و تفسیر کنوانسیون ۱۹۷۱ مونترال. به نظر قاضی ادا، دیوان (در صورت احراز صلاحیت در یک دعوای خاص) علی‌الاصول باید قادر به رسیدگی به ادعای نقض حقوق حاکمیتی دولت‌ها به موجب حقوق بین‌الملل باشد (۹۸).

قاضی بجاوی ضمن تأکید بر «فرض اعتبار» قطعنامه‌های شورا نزد دیوان (به‌ویژه در مرحله رسیدگی مقدماتی)، اشاره می‌کند که «اگر هدف یا اثر قطعنامه ۷۴۸ (۱۹۹۲)، به جای تمرکز بر حقوق و تکالیف [دولت لیبی]، جلوگیری از ایفای

عملکرد قضایی دیوان به موجب منشور ملل متحد باشد، در این صورت اعتبار این قطعنامه حتی در مرحله رسیدگی مقدماتی به شدت محل تردید است. این امر که یکی از ارکان ملل متحد مانع ایفای وظایف دیوان شود، یا وضعیتی ایجاد کند که دیوان تابع تصمیمات آن نهاد گردد... در ناسازگاری آشکار با مقررات و اصول منشور ملل متحد خواهد بود» (۹۹).

قاضی **شهاب‌الدین** در نظر مستقل خود به این پرسش اشاره کرده است که «آیا ممکن است تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت را نسبت به حقوق دولت‌ها حائز تفوق بدانیم؟ در این صورت آیا محدودیتی بر اختیارات شورای امنیت برای احراز وضعیتی که نقض حقوق دولت‌ها را توجیه کند، وجود خواهد داشت؟ آیا اساساً محدودیتی بر اختیار شورای امنیت در توصیف وضعیت‌ها [طبق ماده ۳۹] وجود دارد؟ در موازنه نیروهای اساسی در ساختار ملل متحد در فرایند تکامل نظم بین‌المللی، آیا هیچ حد قابل تصویری وجود دارد که [صرفاً] در صورت تخطی از آن شورای امنیت مجاز به اخذ چنان تصمیماتی [ناظر بر نقض حقوق حاکمیتی دولت‌ها] باشد؟ این حدود کدام‌اند، و کدام رکن به جز شورای امنیت صلاحیت دارد که این حدود را معین کند؟» (۱۰۰).

قاضی **الکشیری** (قاضی اختصاصی معرفی شده از سوی دولت لیبی) یک گام از سایر قضات فراتر رفته و استدلال کرده است که دیوان صلاحیت دارد تا هر تصمیم شورا را که در تعارض با منشور تشخیص دهد، ابطال کند. به نظر قاضی الکشیری قطعنامه ۷۴۸ با توجه به اینکه اصل برابری حقوق و تعیین سرنوشت ملت‌ها و منع مداخله در امور داخلی دولت‌ها را نقض می‌کند، باید به‌طور کامل بی‌اعتبار اعلام شود (به نقل از واتسون: ۲۶۷-۲۶۶).

برخی از نویسندگان نیز در اینکه دیوان به‌سان یک دادگاه قانون اساسی در نظام‌های داخلی، از اختیارات لازم برای بررسی قضایی تصمیمات نهادهای سیاسی برخوردار است، کوچک‌ترین تردیدی روا نمی‌دارند و معتقدند پس از قضیه لاکربی دیوان به مرور زمان انسجام بیشتر و بیشتری در خود خواهد یافت و خواهد توانست حداقل به‌طور غیرمستقیم و تبعی نسبت به اعتبار تصمیمات شورای امنیت اظهار نظر کند (Hussain, 2009). هر چند این قیاس با دادگاه‌های قانون اساسی،

صحیح به نظر نمی‌رسد.

اما چنان‌که برخی دیگر از صاحب‌نظران نوشته‌اند، تجربه نظام‌های داخلی در این زمینه بسیار راهگشا است. در اتخاذ تدبیر برای نظارت قضایی «نباید فقط به منشور و سیاق حقوقی آن توجه کرد. تجربه نظام‌های داخلی نشان می‌دهد که نبود قواعد شکلی در این باره، به هیچ‌روی مانع پدیداری و رشد شیوه‌های نظارتی نبوده است. به همین علت در سیر عادی تحولات تاریخی مربوط به این موضوع، سرانجام «نظارت بر حقوق بنیادین» جای «نظارت بر توزیع صلاحیت‌ها» را گرفته است» (فلسفی، ۱۳۹۰: ۳۸۷-۳۸۶). ملاحظه شد که دیوان دادگستری اروپایی نیز در قضیه کادی، بر این روند عادی تحولات در حقوق بین‌الملل صحنه گذاشته است. در نهایت دیوان بین‌المللی دادگستری یکی از لوازم سیستم حقوقی بین‌المللی است که صلاحیت آن باید در محدوده کل سیستم تفسیر شود؛ چراکه اگر آن را نگاهبان حقانیت بین‌المللی در اندرون سازمان ملل متحد بدانیم، ناگزیر باید بپذیریم که هر اندازه اختیارات ارکان سازمان توسعه یابد، به همان نسبت میزان نظارت دادگاه جهانی بر آن اختیارات هم باید فزون‌تر شود (فلسفی، ۱۳۹۰: ۳۸۷).

### نتیجه‌گیری

تحقیق حاضر به‌عنوان یک فرض محوری به این نکته توجه دارد که شورای امنیت اگرچه دارای اختیارات استثنائی و خاص برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، اما به‌هرحال یک نهاد فراقانونی نبوده و ملزم به رعایت اصول حقوق بین‌الملل، اهداف منشور، و ساختار تقسیم اختیارات در میان ارکان سازمان ملل متحد است. در توجیه ضرورت نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت، با استقراء در رویه شورا نشان داده شد که این نهاد استعداد بسیار بالایی دارد تا از این چارچوب‌های حقوقی خارج شود. خروج شورا از اختیارات، می‌تواند در تعارض با اصول حقوق بین‌الملل قرار گیرد، حقوق ذاتی دولت‌های برخوردار از حاکمیت را ضایع و در امور داخلی آنها دخالت کند، تأمین لوازم حیات جمعیت انسانی را به مخاطره افکند، تضمین‌های بنیادین حقوق بشری افراد را نقض کند، و ایفای وظایف سایر نهادهای بین‌المللی (چه ارکان سازمان و چه نهادهای خارج از سازمان) را بی‌اثر یا



غیرممکن سازد. طبیعتاً این موارد را نمی‌توان با استناد به مقتضیات حفظ صلح و امنیت بین‌المللی توجیه کرد.

به‌علاوه منشور نیز چنین اختیاری به شورای امنیت نداده است. نشان داده شد که ارکان سازمان ملزم هستند در ایفای وظایف خود در راستای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، با رعایت اصول عدالت و حقوق بین‌الملل عمل کنند. به‌ویژه شورا به‌موجب ماده ۲۴ منشور مکلف است در ایفای مسئولیت اولیه‌ای که در حفظ صلح دارد، به اصول و مقررات منشور پایبند باشد. هرگز نمی‌توان تصور کرد دولت‌های حاضر در سان‌فرانسیسکو قصد داشته‌اند که از حقوق حاکمیتی خود در مقابل یک نهاد فراقانونی صرف‌نظر کنند، و یا سازمانی برای حفظ صلح تأسیس کنند که به اصول حقوق بین‌الملل پایبند نباشد. چنین برداشتی از منشور، مصداق آشکاری از یک تفسیر غیرموجه و نامعقول به‌نظر می‌رسد.

در کنار این موارد نشان داده شد که برای تضمین «حکومت قانون» در نهادهای سیاسی بین‌المللی، لازم است دو شرط در کنار یکدیگر تأمین شوند: اولاً نهاد سیاسی بر مبنای اصول و قواعد معین عمل کند (این وجه از حکومت قانون در مقابل حکومت شخص قرار می‌گیرد)، و ثانیاً عملکرد نهاد سیاسی حائز اعتبار مطلق قلمداد نشود (این شرط باعث می‌شود که حکومت قانون از حکومت بر مبنای قانون متمایز شود). اگرچه بنا به ساختار منشور هریک از ارکان ملل متحد می‌تواند صلاحیت‌ها و اختیارات خود را تفسیر کند و در وهله نخست فرض بر اعتبار این تفاسیر و آثار منتج از آنها است، اما وجه دوم حکومت قانون اقتضا می‌کند که این فرض به‌عنوان یک حقیقت مطلق تلقی نشود؛ به بیان دیگر خلاف این فرض ممتنع نیست. تنها راه معقول برای احراز خلاف فرض اعتبار تصمیمات نهاد سیاسی، بررسی قضایی آنها است.

مخالفان نظارت قضایی به برخی مذاکرات در کنفرانس سان‌فرانسیسکو استناد کرده و مدعی هستند که پیشنهاد نظارت قضایی در این کنفرانس مردود شده است. با بررسی صورت مذاکرات نشان داده شد که حامیان نظارت قضایی اتفاقاً تنها هنگامی حاضر به مسترد کردن این پیشنهاد شدند، که از الزام‌آور نبودن توصیه‌های

شورا در زمینه حل و فصل اختلافات (فصل ششم منشور) اطلاع حاصل کردند. از این واقعه نمی‌توان نتیجه گرفت که نظارت قضایی در حوزه‌هایی که شورا می‌تواند تصمیمات الزام‌آور اتخاذ کند، در کنفرانس رد شده است. مستند دیگر مخالفان نظارت قضایی، یکی از گزاره‌های مندرج در استدلالات دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی *هزینه‌های سازمان ملل متحد* بوده است. نشان داده شد که این احتجاج نیز به هیچ وجه از کفایت و دقت لازم برخوردار نیست.

لذا می‌توان گفت منشور در این زمینه ساکت است و رویه ارکان ملل متحد نیز نتیجه قاطعی در بحث نظارت قضایی به دست نمی‌دهد. در سکوت منشور، می‌توان با تفسیر غایت‌گرا و با در نظر گرفتن «نیازهای در حال تکامل جامعه انسانی»، این اختیار ضمنی را برای دیوان بین‌المللی دادگستری به اثبات رساند. حتی مراجع قضایی خارج از ملل متحد، اخیراً چنین تشخیص داده‌اند که برای ایفای صحیح وظایفشان به بررسی اعتبار قطعنامه‌های شورای امنیت در پرتو ارزش‌های اساسی ناظر بر حیات بین‌المللی بپردازند. دکترین حقوقی نیز تا حدود زیادی از این نتیجه حمایت می‌کند.

بنابراین «ضرورت» نظارت قضایی به دفع خطر خروج شورا از حدود اختیاراتش مربوط می‌شود؛ چراکه در نبود یک سازوکار اصلاح قضایی، این امر می‌تواند اساس حکومت قانون را در سطح بین‌المللی نفی کرده و اعتبار کل نظام ملل متحد را مخدوش کند. در نتیجه افت اعتبار و نفی مرکزیت سازمان ملل متحد، توسط دولت‌ها به چاره‌جویی‌های منطقه‌ای و خودیاری‌های فردی برای حفظ حقوق‌شان افزایش یافته و نظام بین‌المللی با پراکندگی بیشتر مواجه خواهد شد. «امکان» نظارت قضایی نیز بر اساس نظریه اختیارات ضمنی و با توسل به تفسیر غایت‌گرا از منشور قابل اثبات است.

### یادداشت‌ها

۱. مواد ۲۴ و ۲۵ منشور.
۲. نک: مواد ۳۹ تا ۴۲ منشور.
۳. البته ضرورت التزام یک نهاد سیاسی یا حقوقی به رویه سابق خودش، شاید یک امر بدیهی به نظر برسد. بدون شک «پیش‌بینی‌پذیری» یکی از شروط سلامت یک نهاد بین‌المللی است و اخذ تصمیمات مختلف در وضعیت‌های مشابه، ضربه سنگینی به اعتبار آن وارد می‌کند. اما به‌رحال منشور تصریحی در این زمینه ندارد.
۴. همچنین مراجعه شود به شریف، محمد (۱۳۸۲)، *بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت*، تهران: انتشارات اطلاعات.
5. The Highest Possible Legislative Dignity Known to Contemporary Man.
۶. در بخش‌های آتی این مقاله به بررسی امکان وضع قواعد حقوقی توسط شورای امنیت خواهیم پرداخت.
7. Prosecutor v D Tadic (IT-94-1-T), **Decision on the Defense Motion on Interlocutory Appeal on Jurisdiction**, ICTY 1995 (hereinafter: Tadic Appeals on Jurisdiction), Para 28.
8. Lockerbie Case (Libya v United States, Libya v United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Report 1992 p. 165, Dis. Op. J Weeramantry.
۹. ماده ۹۲ منشور.
۱۰. فصل چهاردهم منشور (مواد ۹۲ الی ۹۶) صرفاً به بیان برخی مقررات اصولی در ارتباط با دیوان بین‌المللی دادگستری پرداخته و تداقی در جزئیات را به اساسنامه دیوان موکول کرده است. اصول کلی مندرج در این فصل از منشور عبارتند از: رابطه میان دیوان بین‌المللی دادگستری با سازمان ملل متحد و اعضا، دسترسی دولت‌های غیرعضو ملل متحد به دیوان (ماده ۹۳)، الزام طرف‌های دعوا به تبعیت از احکام دیوان (ماده ۹۴)، آزاد بودن دولت‌ها در ارجاع اختلافات خود به سایر مراجع قضایی (ماده ۹۵) و صلاحیت مجمع عمومی و شورای امنیت برای درخواست نظر مشورتی از دیوان (ماده ۹۶).
۱۱. نک: قطعنامه ۲۸۴ شورای امنیت (۱۹۷۰) در مورد آثار حقوقی ادامه حضور افریقای جنوبی در نامیبیا (افریقای جنوب غربی).



۱۲. نک: قطعنامه‌های ۸۲۷ (۱۹۹۳) و ۹۵۵ (۱۹۹۴) در مورد دادگاه‌های بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق (ICTY) و رواندا (ICTR)
۱۳. به‌عنوان مثال: قطعنامه ۶۷۸ (۱۹۹۱) در مورد صدور مجوز به دولت‌ها برای استفاده از نیروی نظامی جهت دفع تجاوز عراق به کویت.
۱۴. نک: بند یکم ماده ۱۳ منشور.
۱۵. نک: بندهای یکم تا سوم قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱).
۱۶. نک: بندهای یکم تا سوم قطعنامه ۱۵۴۰ (۲۸ آوریل ۲۰۰۴).
۱۷. از جمله قطعنامه ۱۱۸۹ (۱۹۹۸) در مورد محکومیت اقدامات تروریستی علیه سفارت‌خانه‌های ایالات متحده در کنیا و تانزانیا، قطعنامه ۷۳۱ (۱۹۹۲) در مورد محکومیت اقدام تروریستی علیه هواپیمای پان‌آمریکن بر فراز لاکربی و موارد متعدد دیگر.
۱۸. لازم به ذکر است که شورای امنیت در قطعنامه ۱۸۸۷ (سپتامبر ۲۰۰۹) ضمن تأکید بر لزوم اجرای دقیق قطعنامه ۱۵۴۰، تمهیدات ویژه‌ای را در ارتباط با ممانعت از دستیابی گروه‌های تروریستی به سلاح‌ها، مواد و تجهیزات هسته‌ای مقرر کرده است. جنبش غیرمتعهدها (NAM) در مواجهه با قطعنامه ۱۸۸۷ معتقد بوده که شورا با استفاده از اختیارات فصل هفتم، به قاعده‌سازی در حقوق بین‌الملل پرداخته و حقوق حاکمیتی دولت‌ها را نقض کرده است.
۱۹. ماده ۲۶ منشور: «در راستای استقرار صلح و امنیت بین‌المللی و به حداقل رساندن انحراف منابع انسانی و اقتصادی جهان به سمت تسلیحات، شورای امنیت مسئولیت دارد تا با کمک گرفتن از کمیته ستاد نظامی مذکور در ماده ۴۷، برنامه‌هایی را در مورد تنظیم و وضع مقررات تسلیحات به اعضای ملل متحد تقدیم کند». تذکر این نکته ضروری است که ماده ۲۶ نه در فصل هفتم (اقدام برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی)، بلکه در فصل پنجم منشور، و تحت عنوان کلی «وظایف و اختیارات شورای امنیت» آورده شده است.
19. Judge Fitzmaurice, Dis. Op. in Namibia (Adv. Op.), ICJ Reports 1971, P 294, Para 115.
۲۰. دیوان در رأی مشورتی جبران خسارت کارمندان ملل متحد (ICJ Reports 1949, P 182) این دلالت التزامی را پذیرفته است (زمانی، ۱۳۸۸: ۶-۵۵). همچنین در رأی مشورتی ناظر بر هزینه‌های خاص سازمان ملل متحد، دیوان اشعار داشته «هنگامی که سازمان انجام اقداماتی را به‌عهده می‌گیرد که معتقد است آن اعمال با تحقق اهداف سازمان (مندرج در ماده ۱ منشور) ارتباط دارد، فرض بر این است که سازمان خارج از اختیارات خود (ultra vires) عمل نکرده است».
- Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, p. 168.
۲۱. بند یک ماده ۱ منشور، تأکید به متن افزوده شده است.
۲۲. دیوان در نظر مشورتی هزینه‌های خاص سازمان ملل متحد، پس از بررسی اهداف ملل

متحد (ماده ۱ منشور) و بلافاصله قبل از ذکر اختیارات ضمنی سازمان به این نکته اشاره می‌کند که «طبیعتاً در میان اهداف ملل متحد، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی جایگاه ویژه‌ای دارد؛ چراکه دستیابی به سایر اهداف نیز وابسته به تأمین این شرط اساسی است. اینها بدون شک اهداف بلندی هستند؛ اما نه خود این اهداف، و نه اختیاراتی که برای تحقق آنها به سازمان اعطا شده، نامحدود نیستند. اگرچه دولت‌ها اختیارات لازم را برای تحصیل اهداف منشور به سازمان ملل متحد واگذار کرده‌اند، اما هرگز آزادی عمل خود را فرو نگذاشته‌اند...».

Certain Expenses of the United Nations, Op. Cit., pp. 167-8.

23. Namibia (South West Africa), ICJ Reports 1971, Dis. Op. J. Fitzmaurice, p. 294 Para 116.

۲۴. به‌عنوان یک نمونه بسیار معروف از این اقدام دولت‌ها، می‌توان به اقدام اتحادیه عرب و سازمان وحدت آفریقا در تهدید به توقف اجرای تحریم‌های شورای امنیت علیه لیبی (پیرو قطعنامه‌های ۷۳۱ و ۷۴۸) اشاره کرد. کشورهای عربی و آفریقایی با یک تصمیم جمعی که نوعی نافرمانی مدنی بود، اعلام کردند که اگر اختلاف موجود در پی حادثه سقوط هواپیمای پان‌آمریکن بر فراز لاکربی، از طریق مذاکره میان طرفین (لیبی و ایالات متحده و انگلستان) حل نشود، از دسامبر ۱۹۹۸ تحریم‌های وضع شده علیه لیبی را اجرا نخواهند کرد (فلسفی، ۱۳۹۰، ص ۳۸۴). درنهایت توافق میان طرفین حاصل شد و شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۱۹۲ (۲۷ اوت ۱۹۹۸) سازوکاری برای توقف تحریم‌ها معرفی کرد (De Wet, 2004: 11).

۲۵. نک: بند سوم قطعنامه ۷۳۱ (۲۲ ژانویه ۱۹۹۲).

۲۶. اصل معروف به «مسترد کن یا محاکمه کن» (aut dedere aut judicare).

۲۷. بندهای یکم و سوم قطعنامه ۷۴۸ شورای امنیت (۳۱ مارس ۱۹۹۲).

۲۸. نک: ماده ۵۱ منشور ملل متحد، تأکید از نگارنده است.

۲۹. نک: قطعنامه ۷۱۳ شورای امنیت (۲۵ سپتامبر ۱۹۹۱). شورا در این قطعنامه یک تحریم تسلیحاتی را نسبت به جمهوری فدرال یوگسلاوی وضع کرد. در کمتر از چند ماه پس از صدور این قطعنامه، مرزهای یوگسلاوی سابق به‌شدت دچار تغییر شد و به‌ویژه بوسنی و هرزگوین در مه ۱۹۹۲ به‌عنوان یک دولت مستقل و جدیدالتأسیس به عضویت سازمان ملل متحد درآمد. با این حال شورای امنیت در قطعنامه‌های ۷۵۲ (۱۵ مه ۱۹۹۲) و ۷۵۷ (۳۰ مه ۱۹۹۲) تأکید کرد که تحریم‌های وضع شده در قطعنامه ۷۱۳، در مورد کل سرزمین‌های یوگسلاوی سابق (از جمله بوسنی و هرزگوین) مجرا خواهد بود. ص ۲۴، پاراگراف ۵۲ (الف) (۲).

30. Application of Genocide Convention, Provisional Measures (order of 8-Apr-1993), ICJ Rep 1993, p. 24, Para 52(a)(2)

31. Ibid, p. 6, Para 2 (l), (m), (n)

۳۲. نک: بند سوم و پنجم اجرایی قطعنامه ۸۴ شورای امنیت (۷ ژوئیه ۱۹۵۰).

۳۳. از جمله علیه عراق (قطعنامه‌های ۶۶۵ و ۶۷۸)، علیه یوگسلاوی سابق (قطعنامه‌های

۷۷۰، ۷۸۷ و ۸۱۶ برای توقف جنایات در مسئله بوسنی و هرزگوین، قطعنامه‌های ۱۰۳۱، ۱۰۸۸، ۱۱۷۴ و ۱۲۴۷ جهت نظارت بر اجرای توافقنامه صلح در مسئله بوسنی و هرزگوین، قطعنامه‌های ۱۲۴۴ در مسأله کوزوو؛ علیه سومالی (قطعنامه ۷۹۴)؛ هائیتی (قطعنامه‌های ۸۷۵ و ۹۴۰)، رواندا (قطعنامه ۹۵۵)؛ آلبانی (قطعنامه‌های ۱۱۰۱ و ۱۱۱۴)؛ جمهوری افریقای مرکزی (قطعنامه‌های ۱۱۲۵، ۱۱۳۶، ۱۱۵۲ و ۱۱۵۹)؛ سیرالئون (قطعنامه ۱۱۳۲)؛ گینه بیسائو (قطعنامه ۱۲۱۶) و تیمور شرقی (قطعنامه ۱۲۶۴).

۳۴. نک: قطعنامه ۶۸۸ شورای امنیت (۱۹۹۱).

۳۵. البته لازم به ذکر است که «تشخیص یک وضعیت به‌عنوان تهدید علیه صلح»، حداقل در ظاهر ارتباط بسیار آشکاری با عبارات ماده ۳۹ (نخستین ماده در فصل هفتم) دارد. اما رویه شورا غالباً بر این است که هرگاه می‌خواهد از اختیارات مواد ۴۱ و ۴۲ استفاده کند، به‌صراحت به فصل هفتم منشور استناد می‌کند.

۳۶. نک: قطعنامه ۶۷۸ شورای امنیت (۲۹ نوامبر ۱۹۹۰)؛ تأکید به متن افزوده شده است.

۳۷. در این مورد نیز قصد بر این نیست که درباره حقانیت هیچ‌یک از این ادعاها حکم قطعی صادر شود. این موارد صرفاً به‌منظور نشان دادن برخی ضعف‌ها و خلأها در رویه شورای امنیت (و اقداماتی که در یک تحلیل قضایی ممکن است به شورا قابل انتساب باشند) مورد بررسی قرار گرفته‌اند. با این حال برای تنویر بیشتر بحث لازم است به این مورد اشاره شود که شورا در مورد دیگری که برقراری منطقه پرواز ممنوع را برای حمایت از جمعیت انسانی لازم دانسته، به‌صراحت به این ضرورت اشاره کرده است (نک: قطعنامه ۷۸۱ (۱۹۹۲) و قطعنامه ۸۱۶ (۱۹۹۳) در مورد وضعیت بوسنی و هرزگوین). بنابراین برقراری مناطق پرواز ممنوع در عراق را باید نوعی از توسل به زور بدون مجوز شورای امنیت تلقی کرد. هرچند در مشروع بودن (Legitimacy) این اقدام تردید زیادی وجود ندارد، اما جواز (Legality) آن در نظام حقوقی ملل متحد به‌شدت محل تردید است.

۳۸. برخی از این موارد عبارتند از: دخالت نظامی «جامعه دولت‌های افریقای جنوب غربی» (ECOWAS) در سیرالئون (تخطی از حدود پیش‌بینی‌شده در قطعنامه ۱۱۳۲ شورای امنیت (۱۹۹۷)، که بعداً توسط شورا به‌موجب قطعنامه ۱۱۶۲ (۱۹۹۸) تنفیذ شده؛ و یا دخالت ناتو در کوزوو (۱۹۹۹) که بدون هرگونه مجوز شورا صورت گرفته، و بعداً به‌موجب قطعنامه ۱۲۴۴ (۱۹۹۹) به تنفیذ شورای امنیت رسیده است (Aznar-Gomez, 2002). کاسسه در سال ۱۹۹۹ این موارد را شامل شکل‌گیری یک «عرف نوظهور» دانسته، که در پرتو آن دو قاعده آمره حقوق بین‌الملل (یعنی قاعده منع توسل به زور و قاعده حمایت جهانی از حقوق بشر) با یکدیگر به نوعی توازن جدید می‌رسند (Cassese, 1999). تحولات بعدی (به‌ویژه شکل‌گیری دکترین مسئولیت حمایت) حاکی از این بوده که مقتضیات ساختاری نظام حقوقی بین‌المللی و ضرورت حفظ مرکزیت شورای امنیت، با شکل‌گیری چنین عرفی در تعارض قرار دارد.

۳۹. برای نمونه بانلیز و کریستاکیس به دخالت ناتو در لیبی براساس قطعنامه ۱۹۷۳ شورای

امنیت (۲۰۱۱) اشاره می‌کنند، که در این مورد (حداقل بنا به نظر برخی از دولت‌ها) مسئله اقدام برای حمایت از جمعیت غیرنظامی، به اقدام جهت تغییر رژیم قذافی تبدیل شده است؛ امری که (در صورت اثبات) یقیناً خارج از حدود اختیارات شورای امنیت و برخلاف اصول منشور ملل متحد بوده است (نک: بند هفتم منشور ملل متحد و قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی ملل متحد (۱۹۷۰): اعلامیه اصول روابط دوستانه و همکاری میان ملت‌ها).

۴۰. از جمله نک: بیانیه مشترک باراک اوباما، دیوید کامرون و نیکولاس سارکوزی در ۱۴ آوریل ۲۰۱۱ تحت عنوان «مبصر صلح در لیبی» (Libya's Pathway to Peace)، که در آن به صراحت تأکید شده «نمی‌توان تصور کرد فردی که تلاش کرده تا مردم خودش را قتل عام کند، نقشی در دولت آینده کشورش داشته باشد. قذافی باید برود، برای همیشه» (به نقل از: Dyer, 2011).

41. Legal Consequences of Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, Paras 26-27; Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, ICJ Reports 2010, p. 420, Para. 42.
42. Ibid, p. 415, Para 27.
43. The Lockerbie Case (Libya v United States, Libya v United Kingdom), Provisional Measures (Order of 14 April 1992), ICJ Reports 1992, p. 124, Para 33.
44. Ibid, pp. 126-27, Paras 42, 43 and 45.
45. *Electronica Secula S. p. A. (United States of America v Italy)*, ICJ Reports 1989, pp. 96-7: Dis. Op. J. Schwebel.
46. The Lockerbie Case (Op. Cit.), Dis. Op. J. Bedjaoui, pp. 152-3, Para 20 (Quoting J. Gros in Namibia, 1971).
47. Ibid, p. 153, Para 21 (Emphasis in the Original).
48. Ibid, p. 154, Para 22 (Emphasis added).
49. Ibid, Dis. Op. J. Weeramantry, p. 180.

۵۰. نک: مقدمه و بند یک قسمت اجرایی قطعنامه ۱۵۹۳ (۲۰۰۵).

51. United Nations, Treaty Series, Vol. 21, 87, p.3, Depository Notifications.

۵۲. در ماده ۱۸(الف) اساسنامه رم ناظر بر تکمیلی بودن صلاحیت دیوان، تنها به مواردی اشاره شده که این صلاحیت براساس بند الف یا بند ج ماده ۱۳ اعمال می‌شود. اصل صلاحیت تکمیلی در ارتباط با بند ب ماده ۱۳ مجری نیست.

۵۳. لازم به تأکید است که شعبه رسیدگی‌کننده به اتهامات میلوتینویچ، اویدانیچ و ساینویچ (رای بدوی، مه ۲۰۰۳، پاراگراف ۳۸) عضویت دولت یوگسلاوی در سازمان ملل متحد و تکلیف این دولت به تبعیت از تصمیمات شورای امنیت را مبنایی برای شناسایی اعمال صلاحیت ICTY بر اتباع یوگسلاوی، از سوی دولت متبوعشان

- دانسته است.
۵۴. دلیل اعتبار این قیاس اولویت آن است که دیوان کیفری دائمی از صلاحیت، اهلیت، منابع و ساختارهای لازم برای استقرار عدالت کیفری برخوردار است. نماینده دانمارک در جلسه شورا که به صدور قطعنامه ۱۵۹۳ منجر شد، استدلال مشابهی ارائه کرده است (Press Release: SC/8351, 31-Mar-2005). موجود در نشانی: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8351.doc.htm>.
۵۵. نک: مقدمه و بندهای یکم و دوم قطعنامه ۱۴۲۲ (۲۰۰۲).
۵۶. نک: بند هفتم قطعنامه ۱۴۹۷ (۲۰۰۳).
۵۷. نک بند ششم قطعنامه ۱۵۹۳ (۲۰۰۵).
۵۸. برگرفته از مطالعه‌ای که در سال ۲۰۰۳ توسط ائتلاف سازمان‌های غیردولتی حامی ICC انجام شده، نتایج این مطالعه در نشانی اینترنتی: <http://www.iccnw.org/documents/CountryChart12June03eng.pdf> موجود است.
- تقریباً تمامی ۵۵ دولتی که در این باره اظهارنظر کرده‌اند، به یک یا چند مورد از موارد بالا در بیانه‌های خود اشاره کرده‌اند. تنها دولت‌های ایالات متحده، هند و روسیه به هیچ‌یک از این ایرادات معتقد نبوده‌اند.
۵۹. قطعنامه ۱۴۲۲ سه روز پیش از پایان دوره فعالیت نیروهای حافظ صلح در بوسنی و هرزگوین به تصویب رسید. ایالات متحده تهدید کرده بود که در صورت عدم تصویب قطعنامه ۱۴۲۲، تمدید عملیات حفظ صلح را در بوسنی وتو خواهد کرد (به نقل از Jain, 2005).
60. H Corell, 'A Question of Credibility' (May-2004), <http://www.iccnw.org/documents/CorellHansArticleonUS-ICC23May04.pdf> [Online].
61. HRW, 'Close the Door to Impunity: Human Rights Watch Recommendation to UN Member States on the Renewal of Resolution 1487' (May-2004), Available at: <http://www.iccnw.org/documents/Closing%20The%20Door%20to%20Impunity%20SC%20Res%201487%20UN%20Members%205-04.pdf>.
62. Amnesty International, "The Unlawful Attempt by the Security Council to Give US Citizens Permanent Impunity from International Justice: (May 2003), Available at: <http://www.iccnw.org/documents/Amnesty1422May2003.pdf>.
۶۳. دیوان بین‌المللی دادگستری در رویه خود اشاره کرده که برخی الزامات، نه از معاهدات و عرف بین‌المللی، بلکه از «ملاحظات اولیه انسانی» نشئت گرفته و در نظام حقوقی بین‌المللی جذب می‌شوند ("Corfu Channel," p. 22). قاضی آلوارز (J Alvarez) در نظر مستقل خود، منضم به رأی تنگه کورفو اشاره نموده که در حقوق بین‌الملل نوین که بر پایه «همبستگی اجتماعی» بنا می‌شود و در سایه هدف مشترک معطوف به تأمین «عدالت اجتماعی» تشخیص می‌یابد، [حتی اگر ملاحظات



انسانی را منبع مستقیم حقوق ندانیم]، اقدامی که در تعارض با «عواطف انسانی» (Sentiments of Humanity) قرار بگیرد، یک بزه بین‌المللی تلقی خواهد شد. به نقل از: (Zagor, 2011).

۶۴. قاضی لاتریاخت در نظر مستقل خود، منضم به رأی اعمال کنوانسیون منع و مجازات جنایت نسل‌کشی (بوسنی وهرزگوین علیه یوگسلاوی (صربستان و مونته‌نگرو) به‌عنوان مثال با قاطعیت اشاره نموده‌اند که «اگر شورا از دولت‌ها بخواهد که در جریان یک اقدام به نسل‌کشی مشارکت کنند، به‌وضوح این تصمیم شورا قابل پذیرش و الزام‌آور نخواهد بود». لذا به‌عنوان یک نتیجه قطعی باید پذیرفت که ارزش‌های اساسی و بنیادین حقوق بشر، حد یقینی بر اختیارات شورای امنیت به‌شمار می‌روند: (Application of "Genocide Convention," p. 440 Sep. Op. J Lauterpacht, Para 100).

۶۵. ممنوعیت تحمیل گرسنگی به غیرنظامیان و ضرورت تأمین دسترسی به کمک‌های بشردوستانه در ماده (۱) ۵۴ پروتکل الحاقی اول (۱۹۷۷) و ماده ۱۴ پروتکل الحاقی دوم (۱۹۷۷) به کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو (۱۹۴۹) مورد تصریح قرار گرفته است. همچنین مطابق مواد ۴/۸ و ۲(۲) پروتکل اول، طرف‌های مخاصمه بایست در تمامی احوال میان هدف‌های نظامی و غیرنظامی تفکیک قائل شوند. این قاعده اساسی به‌هیچ‌وجه قابل رزرو تلقی نمی‌شود؛ چراکه به موضوع و هدف معاهده مذکور ارتباط دارد (هنکرتز و اسوالدبک، ۱۳۸۷، ص ۹۳).

66. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

این کمیته متشکل است از کارشناسان مستقل منصوب توسط شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد (ECOSOC)، که بر اجرای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶) نظارت می‌کنند.

67. General Comment No. 8: The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights - Doc No: E/C.12/1997/8 (12-Dec-1997).

کمیته در بند هفتم همین سند اشاره کرده که اصول بنیادین حقوق بشر مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حتی در صورت تعارض با تصمیمات مرتبط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارای اولویت هستند. لذا می‌توان حتی به‌رغم تصریح مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور نتیجه گرفت که شورا علی‌الاصول نمی‌تواند تصمیمی بگیرد که نتیجه آن نقض گسترده ملزومات مادی یا معنوی حیات شرافتمندانه جمعیت انسانی باشد.

۶۸. متن تفسیر کمیته در نشانی اینترنتی زیر موجود است:

<http://www.unhcr.org/refworld/type,GENERAL,,,47a7079e0,0.html> (visited: Jul-2013).

69. ICRC 26th International Conference 1995, Resolution 4: Principles and Action in International Humanitarian Assistance and Protection (07-12-1995), See Section F, Para 1(b). text available at: <http://www.icrc.org/>

eng/resources/documents/resolution/26-international-conference-Resolution-4-1995.htm (visited: Nov-2013).

70. A/Res/51/242: Supplement to "an Agenda for Peace", (26-Sep-1997), See Annex II, Para 4. Available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-242.htm> (visited: Nov-2013).

۷۱. گارفیلد ضمن بررسی آثار تحریم‌ها بر مرگومیر مادران و کودکان زیر یک سال در کوبا، عراق و هائیتی و مقایسه این آمارها با آمار مشابه برای کودکان زیر پنج سال، نشان می‌دهد که آثار مخرب تحریم‌ها بسیار گسترده‌تر از آن است که به یک گروه آسیب‌پذیر خاص محدود شود. برای کاهش آثار تحریم بر جمعیت انسانی، باید علاوه بر تمهید سیاست‌های مناسب جهت تأمین و توزیع مناسب ملزومات بهداشت و سلامت، به این نکته نیز توجه شود که تحریم به چارچوب‌های کلان اقتصادی ضربه می‌زند و ساختارهای اجتماعی را به نحوی دچار اختلال می‌کند که جبران آن با کمک‌های بشردوستانه امکان‌پذیر نیست.
۷۲. البته استثنائاً در قطعنامه ۱۳۷۹ (۲۰ نوامبر ۲۰۰۱) در مورد «کودکان و مناصمات مسلحانه»، شورا خود را «ملزم دانسته که در موارد تصمیم به استفاده از اختیارات ماده ۴۱ منشور، آثار اقتصادی و اجتماعی تحریم بر کودکان را مدنظر قرار دهد، به این منظور که معافیت‌های بشردوستانه مناسبی را با عنایت به نیازها و آسیب‌پذیری‌های خاص کودکان لحاظ کند و این آثار را به حداقل برساند...» (بند هفتم قطعنامه ۱۳۷۹). اما مقرر شده مشابهی در مورد جمعیت انسانی به‌طور کلی مشاهده نمی‌شود.
۷۳. به‌عنوان مهم‌ترین نمونه از این تغییر رویکرد، می‌توان به برنامه موسوم به «نفت در برابر غذا» (قطعنامه ۹۸۶ شورای امنیت (۱۴ آوریل ۱۹۹۵)) اشاره کرد؛ که در این قطعنامه شورای امنیت ضمن «ابراز نگرانی از وضعیت جدی سلامت و تأمین ملزومات غذایی در جمعیت عراق، و خطر وخیم‌تر شدن این شرایط»، به‌عنوان یک اقدام موقت اجازه خرید محدود نفت عراق را (به‌رغم تمهیدات قطعنامه‌های ۶۶۱ و ۶۸۷) صادر نموده است.
۷۴. رجوع شود به: بند هفتم قطعنامه ۱۳۴۳ (۷ مارس ۲۰۰۱) در مورد لیبیا و بند نهم و یازدهم قطعنامه ۱۵۷۲ (۱۵ نوامبر ۲۰۰۴) در خصوص ساحل عاج.
۷۵. رجوع شود به: قطعنامه‌های مختلف صادره علیه افراد و سازمان‌های مرتبط با القاعده و طالبان، به‌ویژه قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۵ اکتبر ۱۹۹۹)، قطعنامه ۱۳۳۳ (۱۹ دسامبر ۲۰۰۰) و قطعنامه ۱۳۹۰ (۱۶ ژانویه ۲۰۰۲).
۷۶. طبق ماده ۳۷ از قواعد آیین کار شورا (S/96/Rev 7) مصوب ۱۹۸۳، قابل دستیابی در <http://www.un.org/docs/sc/scrules.htm>، تنها دولت‌های عضو ملل متحد مجاز به شرکت در جلسات هستند. ماده ۳۹ همین سند، به شورا اجازه می‌دهد افراد صاحب‌نظر در امور خاص را به جلسات دعوت، و نظرات آنان را استماع کند؛ اما هیچ مقرره‌ای وجود ندارد که به افراد اجازه دهد تا در جلسات شورا حاضر شده و در مقام احقاق حق خود مستندات ارائه کنند. تنها در بند الف از

- ضمیمه آیین کار شورا اشاره شده که رونوشت مکاتبات دریافتی از افراد و سازمان‌های غیردولتی، در ارتباط با موضوعاتی که در دستور جلسات قرار دارد، باید در اختیار کلیه اعضای شورای امنیت قرار گیرد.
۷۷. لازم به ذکر است که شورای امنیت در قطعنامه ۱۷۳۰ (۱۹ دسامبر ۲۰۰۴) دبیرکل را موظف کرد که «مرکزی برای وصول درخواست‌های حذف از لیست‌های تحریم» در دبیرخانه تشکیل دهد. همچنین در قطعنامه ۱۹۰۴ (۱۷ دسامبر ۲۰۰۹) شورا نهادی را با عنوان Office of the Ombudsperson به منظور بررسی درخواست‌های این افراد تشکیل داده است (رجوع شود به بند بیستم و ضمیمه دوم قطعنامه ۱۹۰۴).
78. A/Res/60/1: World Summit Outcome (2005), Para 134.
79. A/Res/2626 (XXV) (1970) – Reference is Made to "Promotion of the Rule of Law Among Nations".
80. A/Res/55/2 (2000), Para 9: [Member States resolved to] strengthen respect for Rule of Law in International as well as Internal Affairs.
۸۱. یادآور می‌شود که مطابق ماده ۲۴ منشور، شورای امنیت از طرف دولت‌ها مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به‌عهده دارد (تأکید به متن افزوده شده است).
۸۲. موضوع ماده ۳۸ اساسنامه، اختلافاتی است که میان دولت‌ها بروز می‌کند و از سوی آنان به دیوان ارجاع می‌شود. لذا ممکن است آنچه در متن گفته شده، نوعی قیاس مع‌الفارق به‌نظر برسد. باید توجه داشت که بیان (اکسپرسیون) حقوق، یعنی بیان یافته‌های حکمی (Legal Finding)، کارویژه یک مرجع قضایی است. بررسی مطابقت عملکرد نهادهای سیاسی با قواعد حقوقی، دقیقاً به ارائه گزاره‌های حکمی منجر می‌شود. استناد به ماده ۳۸ اساسنامه از این جهت موجه به‌نظر می‌رسد. پیشتر از کاسکنمی و قاضی فیتزموریس نقل شد که شورای امنیت برای اقدام جهت حفظ صلح تأسیس شده، نه برای تغییر در نظم حقوقی یا توجیه حقوقی صلح (این دو مورد از وظایف مجمع عمومی است). در تکمیل این گزاره می‌توان گفت بیان گزاره‌های حکمی در اجرای حقوق ناظر بر صلح نیز به‌عهده دیوان بین‌المللی دادگستری است.
۸۳. نک: بند الف ماده ۶۶ کنوانسیون حقوق معاهدات.
84. Namibia, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, p. 45, Para 89 (Emphasis added).
۸۵. بنا به ماده ۳۲ کنوانسیون حقوق معاهدات (وین: ۱۹۶۹)، هرگاه استفاده از روش عمومی تفسیر (مندرج در ماده ۳۱) به نتایج مبهم، دوپهلوی، غیرموجه یا نامعقول منجر شود، برای کشف معنای معاهده می‌توان به کارهای مقدماتی مراجعه کرد.
86. Certain Expenses, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, p. 157.
87. Certain Expenses, Ibid, p. 168; also Reparation for Injuries, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, p. 182.
88. Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, Dis. Op. J. Azevedo,

pp. 23-4 Para 4.

89. Certain Expenses, ICJ Reports 1962, p. 168.

۹۰. برای مشاهده نظر مخالف در مورد رویکرد دیوان در این پرونده خاص نک: (Akande, 1998).

91. Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, ICJ Report 1996, see esp. pp. 82-84, Paras 28, 29 and 31.

92. Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, p. 148, Para 26; Unilateral Independence of Kosovo, Advisory Opinion, ICJ Reports 2010, pp. 419-20, Para 40.

93. Wall in Occupied Palestinian Territory, Op. Cit., pp. 148-9, Para 27.

94. European Court of Justice, Fulmen and Fereydoun Mahmoudian (Applicant) v Council of the European Union (Defendant), Judgment of the General Court (Fourth Chamber), 21-Mar-2012 in Joined Cases T-439/10 and T-440/10 available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010TJ0439:EN:HTML>.

95. European Court of Justice, Yassin Abdullah Kadi and Al-Barakat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Judgment (3-Sep-2008) in joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0402:EN:HTML>.

۹۶. لازم به ذکر است که شعبه بدوی ضمن اشاره به لزوم هماهنگی میان قطعنامه‌های شورای امنیت و قواعد آمره حقوق بین‌الملل، اعلام نمود که صلاحیت اظهارنظر درباره قطعنامه‌های شورای امنیت را ندارد و صرفاً می‌تواند مطابقت آیین‌نامه‌های اتحادیه اروپا را با موازین حقوق بشر بررسی کند (میرزاده، ۱۳۹۰)؛ باین حال شعبه تجدیدنظر به صراحت اشاره می‌کند که «خود را دارای این صلاحیت می‌داند که به‌طور غیرمستقیم قطعنامه‌های شورای امنیت و مطابقت آنها را با قواعد آمره، به‌عنوان مجموعه‌ای عالی از قواعد حقوق بین‌الملل عمومی بررسی کند؛ که [این قواعد] برای همه تابعان نظام حقوقی، از جمله برای ارکان سازمان ملل متحد الزام‌آور هستند» (رای کادی، پاراگراف ۲۲۶، تأکید به متن افزوده شده است).

97. Lockerbie Case, Provisional Measures (Order of 14-Apr-1992), p. 131, Decl. J. Oda.

98. Ibid, p. 156 (Dis. Op. J Bejaoui).

99. Ibid, p. 142 (Sep. Op. J Shahabuddeen).

۱۰۰. واتسون (۱۳۷۸) مسئله نظارت قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری را با همین مسئله در نظام حقوقی ایالات متحده مقایسه کرده است.

## منابع

### الف - فارسی

- استان، کارستن (۱۳۸۴)، «معافیت نیروهای حافظ صلح دولت‌های غیرعضو اساسنامه ICC از صلاحیت قضایی دیوان کیفری بین‌المللی: ابهامات قطعنامه ۱۴۲۲ شورای امنیت»، ترجمه سید حسام‌الدین لسانی، *مجله حقوقی*، شماره (۳۲)، صص ۲۵۸-۲۲۱.
- پورچیا، اورنلا (۱۳۸۳)، «روابط دیوان بین‌المللی کیفری و سازمان ملل متحد»، ترجمه ابراهیم بیگزاده، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰، صص ۲۸۸-۲۵۹.
- زرنشان، شهرام (۱۳۸۶)، «شورای امنیت و تعهدات دولت‌ها برای مقابله با تروریسم»، *مجله حقوقی*، شماره ۳۶، صص ۹۴-۵۷.
- زمانی، سید قاسم (۱۳۸۸)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی (شخصیت، اهلیت و مصونیت)*، تهران: مؤسسه شهر دانش، چاپ ۶.
- فرخ‌سیری، منصور (۱۳۸۷)، «محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، شماره ۳۹، صص ۵۸-۲۹.
- فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۹۰)، *صلح جاویدان و حکومت قانون: دیالکتیک همانندی و تفاوت*، تهران: فرهنگ نشر نو.
- میرزاده، مناسادات (۱۳۹۰)، «تأملی بر رأی دیوان دادگستری اروپایی در قضیه فولمن و محمودیان: تحقق رؤیای نظارت قضایی بر قطعنامه‌های شورای امنیت»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، شماره ۱۹، صص ۳۸۴-۳۷۱.
- واتسون، جفری (۱۳۷۸)، «حاکمیت قانون، بررسی قضایی و دیوان جهانی»، در: *جامعه مدنی جهانی*، گردآوری گوردون کریستین‌سن و دیگران، تحقیق و ترجمه حسین شریفی طرازکوهی، تهران: دادگستر، صص ۲۹۴-۲۳۱.
- هنکرتز، ژانماری و لوئیس اسوالدبک (۱۳۸۷)، *حقوق بین‌الملل بشردوستانه عرفی*، ترجمه دفتر امور بین‌الملل قوه قضائیه و کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، تهران: انتشارات مجد.

ب - انگلیسی

- Akande, D. (1998), "The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of International Court of Justice", **European Journal of International Law**, No. 9, pp.437-467.
- Akande, D. (2003), "The Jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-Parties: Legal Basis and Limits", **Journal of International Criminal Justice**, No. 1, pp.618-650.
- Arato, J. (2012), "Constitutionality and Constitutionalism beyond the State: Two Perspectives on the Material Constitution of the United Nations", **International Journal of Constitutional Law**, 10(3), pp.627-659.
- Aznar-Gomez, M. J. (2002). A Decade of Human Rights Protection by the UN Security Council: A Sketch of Deregulation?, **European Journal of International Law**, No. 13 (1), pp. 223-241.
- Bannelier, K., & Christakis, T (2013), "Working Paper No. 8.1. Strengthening Oversight of Use of Force Mandates by the UN Security Council: a Set of 9 Proposals", Paper Presented at the Conference on: **Strengthening Rule of Law through the United Nations Security Council**, Canberra, Australia.
- Bessler, M., Garfield, R., & Mc Hugh, G (2004), **Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions**, New York: UN Office for the Coordination of the Humanitarian Affairs (OCHA).
- Blokker, N (2000), "Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by Coalition of the Able and Willing", **European Journal of International Law**, No. 11, pp. 541-568.
- Bothe, M (2008). "Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists: the Need to Comply with Human Rights Standards", **Journal of International Criminal Justice**, 6 (3), pp. 541-555.
- Cassese, A (1999), "A Follow-up: Forcible Humanitarian Countermeasures and *Opinio Necetitats*", **European Journal of International Law**, 10.
- Chesterman, S (2008), "The UN Security Council and the Rule of Law", **NYU School of Law Research Paper Series**, Research Paper, No. 08-57, p. 34. <http://ssrn.com/abstract=1279849>.
- Colman, A. (2003). "The International Court of Justice and Highly Political Matters", **Melbourne Journal of International Law**, 4.

- Davidsson, E. (2003), Legal Boundaries to UN Sanctions, *International Journal of Human Rights*, 7(4), pp. 1-50.
- De Wet, E (2004), *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Djordjevic, S (2000), "Control of the Legality of the Acts of the United Nations Security Council", *Facta Universitatis (Law and Politics Series)*, No. 1(4), pp. 371-387.
- Dyer, P (2011), "Nato Pushes Regime Change in Libya", at: <http://www.consortiumnews.com/2011/042211a.html>.
- Garfield, R (1999), "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being", In: K. Van Brabant & R. Houghton (Eds.), *Relief and Rehabilitation Network Papers*, pp. 40, London: Overseas Development Institute.
- Hussain, K (2009), "Legality of the Security Council Actions: Does the International Court of Justice Move to Take Up the Challenge of Judicial Review?", *Uluslararası Hukik ve Politika*, 5 (17), pp. 133-163.
- ICRC (1995), *Principles and Action in International Humanitarian Assistance and Protection*, Resolution 4 C.F.R.
- Jain, N (2005), "A Separate Law for Peacekeepers: the Clash between the Security Council and the International Criminal Court", *European Journal of International Law*, 16 (2), 239-254. doi: 10.1093/ejil/chi116.
- Johanstone, I (2008), "The Security Council as Legislator", In: B. Cronin & I. Hurd (Eds.), *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, pp. 80-104, New York: Routledge.
- McGoldrick, D (2004), From '9-11' to the 'Iraq War 2003': International Law in an Age of Complexity, Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Mosler, H (1995), "Article 92", In: B. Simma (Ed.), *Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol. 2, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Rosand, E (2005), "The Security Council as "Global Legislator": *Ultra Vires* or *Ultra Innovative*?", *Fordham International Law Journal*, 28 (3), pp. 542-590.
- Zagor, M (2011), Elementary Considerations of Humanity, (12). <http://ssrn.com/abstract=2089115>.



پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فریښتی  
پرتال جامع علوم انسانی