

عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد در بوته نقد و ترازوی نظارت عینی

گودرز افتخار جهرمی *

علی حاجیانی **

شناسه دیجیتال اسناد (DOI): 10.22066/cilamag.2017.25048

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۶/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۲/۲۷

چکیده

ارزیابی عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد و آن‌هم در قالب نظارت، از جمله مسائل مناقشه‌برانگیز در حقوق بین‌الملل است. در این راستا، عده‌ای از اندیشمندان حقوق بین‌الملل معتقدند که شورای امنیت، علی‌رغم وظایف مهم، با محدودیت‌های شکلی و ماهوی روبه‌روست و قانوناً باید جوابگوی عملکردش باشد. در این مقاله، به پیروی از این دیدگاه، نظارت‌پذیری شورای امنیت به صورت درونی و برونی ترسیم و مشخص شده است که این امر، در قالب خودکنترلی و نظارت قضایی و شبه‌قضایی و اداری محقق می‌شود. در تشریح ابعاد قضیه، روشن شده است که علاوه بر ساختار تصمیم‌گیری شورای امنیت، چگونه مجمع عمومی، محاکم بین‌المللی، بالاخص دیوان بین‌المللی دادگستری و محاکم منطقه‌ای و حتی داخلی و چه‌بسا دولت‌ها می‌توانند با اتکا به موازین حقوق بین‌الملل، شورای امنیت را به چالش کشیده و تصمیمات آن را به لحاظ عینی بازبینی کنند. به‌علاوه، این پژوهش با ذکر مصادیق، نشان می‌دهد که در دهه‌های اخیر و در پرتو سنج‌های حقوق بشر، موضوع پاسخگویی شورای امنیت، به‌ویژه در خصوص صدور قطعنامه‌های تحریمی، عملاً در آرای بعضی از مراجع قضایی متجلی شده و نظارت‌پذیری، البته به‌صورت غیرمستقیم، به منصفه ظهور رسیده است.

* g-eftekar@sbu.ac.ir

* نویسنده مسئول، استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

hajian_i_a@yahoo.com

** دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

واژگان کلیدی

شورای امنیت، نظارت درونی، نظارت قضایی، دیوان بین‌المللی دادگستری، دیوان اروپایی حقوق بشر، قطعنامه‌های تحریمی

مقدمه

شورای امنیت در مقام یکی از ارکان شش‌گانه ملل متحد، وظایف و اختیاراتی دارد که عمده آن و نحوه اعمال آن، در قالب قطعنامه‌های مبتنی بر تصمیمات الزام‌آور مطابق فصل هفتم منشور ملل متحد و بیانیه‌های توصیه‌ای طبق فصل ششم سند مذکور متجلی و محقق و تبیین می‌شود. از طرف دیگر، شورای امنیت، اصالتاً از طرف خود و نیابتاً و وکالتاً از طرف ملل متحد، نقش اساسی و مهم بی‌بدیل و ممتازی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و جهانی داشته و وظیفه اولیه و البته نه انحصاری آن، مقابله با «تهدیدات بر علیه صلح و امنیت بین‌المللی و مآلاً حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» است و دائماً و به‌صورت مستمر در حال فعالیت است.^۱

با عنایت به ساختار و شاکله این مرجع مهم بین‌المللی و اعتبار و جایگاه رفیع آن، همواره و از ابتدای تأسیس این مرجع تا کنون، این بحث مطرح شده و می‌شود که حدود اختیارات و صلاحیت شورای امنیت چگونه است؟ به عبارت روشن‌تر، آیا شورای امنیت در اعمال تصمیمات خود، با محدودیت روبه‌روست یا خیر؟ شاید موجزترین و مؤثرترین کلام در این خصوص آن باشد که آیا عملکرد شورای امنیت در عرصه حقوق بین‌الملل، قابل نظارت است یا خیر؟

در صورت مثبت‌بودن پاسخ، حدود نظارت، مقام ناظر و اختیارات نظارتی به‌ترتیب چگونه، بر عهده چه کسی و چه میزان باید باشد و بر اساس کدام موازین باید تشریح شود؟

واقعیت امر این است که عده‌ای از مفسرین حقوق بین‌الملل به استناد نظریه محدودبودن صلاحیت شورای امنیت، معتقدند که بر اساس ماده ۲۵ منشور ملل متحد و تفسیر مضیق از آن، و اخیراً نظریه دیپلماسی پیش‌گیرنده/گیرانه، تصمیمات و اقدامات شورای امنیت، الزاماً باید در چارچوب منشور ملل متحد به‌عنوان سند تأسیس سازمان ملل به‌ویژه با لحاظ بند ۲ ماده ۲۴ باشد.^۲ در مقابل، گروهی دیگر از اندیشمندان حقوق بین‌الملل، به استناد نظریه نامحدودبودن صلاحیت شورای امنیت و بر اساس تفسیر موسع از مواد منشور در فصل هفتم و روح حاکم بر مقررات مرتبط با شورای امنیت و منشور ملل متحد به‌عنوان سند تأسیس سازمان ملل و نظریه اختیارات ضمنی^۳ که در رویه قضایی بین‌المللی نیز سابقه دارد، بر این باورند که با توجه به مسئولیت اساسی و اولیه شورای امنیت در حفظ و تأمین صلح و امنیت بین‌المللی، نهاد مذکور

1. Shaw, Malcolm N., *International Law*, Cambridge University Press, 6th Ed., 2008, p. 1084.

2. ICJ Rep 1992 P061 & ICJ Rep 1993, pp. 14-31, 3250 para. 101.

3. Implied Powers

می‌تواند هر نوع مصوبه و تصمیمی را برای نیل به هدف و وظیفه اصلی‌اش اتخاذ کند و ملل متحد نیز مطابق منشور سازمان ملل به‌عنوان سند تأسیس، چاره‌ای جز پذیرش آن نداشته و ندارند.^۴

در دوران جنگ سرد که به دوران رکود شورای امنیت معروف است، دکترین اول، بیشتر مورد قبول جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل و دکترین و رویه و عملکرد دولت‌ها بود. اما پس از پایان جنگ سرد بعد از دهه ۹۰ میلادی، با تغییر نگرش وسیعی که در سطح ملل متحد نسبت به مقوله صلح و امنیت جهانی به وجود آمد و همچنین تفسیر موسعی که بخصوص در احکام مراجع و محاکم بین‌المللی به‌ویژه آرای توافقی و مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری نسبت به واژه صلح و امنیت جهانی به عمل آمد، دکترین دوم، صبغه و جلای بیشتری یافته و بیشتر نزد جامعه بین‌المللی مقبولیت پیدا کرد و رویه و عملکرد دولت‌ها نیز عمدتاً آن را پذیرفته است.

از سوی دیگر، محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت، پیشینه‌ای دیرین داشته و از زمان مذاکرات تأسیس سازمان ملل متحد در کنفرانس‌های دومبارتن‌اُکس و سانفرانسیسکو مطرح بوده است.^۵ و حداقل از لحاظ نظری، در محدودبودن اختیارات شورای امنیت، باوجود همه حشمت و جاه، تردیدی نیست. باین‌حال، در خصوص نهاد ناظر در منظومه ملل متحد، سکوتی مطلق حاکم است. البته در تبیین این خموشی رازآلود، مادهٔ نزاع، منشور ملل متحد به‌عنوان سند تأسیس و اساسنامه سازمان ملل متحد است که در آن صراحتاً پیش‌بینی نشده است که به‌فرض فراتر رفتن و تجاوز شورای امنیت از حدود و اختیارات مقرر، آیا مرجع و نهادی در سیستم سازمان ملل متحد یا خارج از آن، اختیار کنترل و بررسی قضایی یا بازبینی تصمیمات شورای امنیت را دارد یا خیر؟^۶

باوجود این، در بررسی تاریخ، تحولات و اسناد حقوق بین‌الملل و مطابق نظر علمای طرفدار دکترین محدودبودن صلاحیت شورای امنیت، از آنجا که نظارت‌پذیری و پاسخگویی، مقتضای

۴. برای نمونه و اطلاع از دو دیدگاه، ن.ک: هدایت‌الله فلسفی؛ صلح جاویدان و حکومت قانون، فرهنگ نشر نو، ۱۳۹۰، صص ۳۸۲ و ۳۸۳؛ محمد شریف؛ بررسی دکترین نامحدودبودن صلاحیت شورای امنیت، اطلاعات، ۱۳۷۳، صص ۱۴۹ لغایت ۲۰۲ و سیدحسین سادات‌میدانی؛ صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۴، صص ۱۷۶ لغایت ۲۴۷.

۵. فرخ‌سیری، منصور؛ «محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی»، مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۹، سال بیست‌وپنجم، سال ۱۳۸۷، صص ۳۰.

۶. شایگان، فریده؛ شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، زیر نظر جمشید ممتاز، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۰، صص ۲۰ و ۲۱.

۷. واتسون، جفری؛ «حاکمیت قانون، بررسی قضایی و دیوان جهانی»، جمعی از نویسندگان، جامعه مللی جهانی، ترجمه: حسین شریفی طرازکوهی، میزان و دادگستر، زمستان ۱۳۷۸، صص ۲۳۷.

سیستم سالم اداری و سیاسی و قانونی است، شورای امنیت به‌عنوان یکی از تابعان حقوق بین‌الملل، به‌صورت نظام‌مند از درون و برون، نظارت‌پذیر است و امکان ارزیابی و مشروعیت‌شکلی یا ماهوی تصمیمات شورای امنیت، مطابق موازین حقوق بین‌الملل وجود دارد. به عبارت دیگر، مسلم است که بیشتر صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل، دو نوع نظارت بر تصمیمات و عملکرد شورای امنیت را پذیرفته‌اند که در این نوشتار، از آن، تعبیر به نظارت درونی^۸ و نظارت بیرونی^۹ می‌شود.

در توجیه نظارت درونی، عده‌ای از حقوق‌دانان با رد نظارت بیرونی قبلی یا بعدی معتقدند که این‌گونه نظارت بر تصمیمات شورای امنیت با مفهوم امنیت جمعی، بدان سان که در منشور از آن سخن به میان آمده است، منافات دارد زیرا عملیات شورا را به تأخیر می‌اندازد و تصمیمات آن را اسیر مقررات حقوقی می‌کند و نهایتاً صلاحیتی را که اساساً ماهیتی سیاسی دارد، تابع تصمیم قضایی می‌کند.^{۱۰} به اعتقاد این دسته از حقوق‌دانان، چون فلسفه تأسیس نهاد شورای امنیت، اصولاً آن بوده است که بتواند اختیارات خود را آزادانه اعمال کند، نباید تحت هیچ نوع نظارتی، جز نظارت بر خود یعنی نظارت درونی قرار بگیرد.^{۱۱} به اعتقاد آن‌ها برای تحدید اختیارات اداری، شورای امنیت نباید به نظارتی قضایی متوسل شود بلکه باید نظارتی اجتماعی یعنی نظارتی که طبعی کاملاً سیاسی داشته باشد، حد و مرز این اختیارات را معین کند. اما علمای طرفدار نظارت بیرونی، ضمن رد عقیده هواداران نظارت درونی، معتقدند که هرچند نمی‌توان از مشکلات و موانعی که بر سر راه نظارت قضایی بر تصمیمات شورای امنیت وجود دارد، غافل ماند اما نظر این دسته از حقوق‌دانان که با نظارت قضایی مخالفت دارند، چندان مستدل به نظر نمی‌رسد. اینان بی‌آنکه راه‌حلی برای مسئله پیدا کرده باشند، فقط حدود منطقی مسئله را جابه‌جا کرده‌اند.^{۱۲} به هر صورت، نظارت درونی، تک‌بعدی بوده و از منظر ضوابط حقوقی قابل بحث و دفاع است و تنها یک بازیگر به نام شورای امنیت دارد و نظارت بیرونی، دارای دو بُعد حقوقی^{۱۳} و قضایی است و بازیگران متعدد، چونان دیوان بین‌المللی دادگستری، محاکم منطقه‌ای، محاکم داخلی، مجمع عمومی و حتی دولت‌ها هستند.

8. Internal Control

9. External Control

۱۰. فلسفی؛ همان، ص ۳۸۲.

۱۱. پیشین؛ ص ۳۸۳.

۱۲. پیشین؛ صص ۳۸۲ و ۳۸۳.

۱۳. منظور، نظارت قضایی بر اساس موازین حقوقی، بالخصوص حقوق بین‌الملل است. ناگفته نماند که در بحث نظارت بر عملکرد شورای امنیت، موضوع موازین فراحقوقی تجربیدی مثل اخلاق و وجدان و خیر مشترک بین‌المللی و دیپلماسی و افکار عمومی نیز مطرح است.

۱. نظارت درونی

شاید مهم‌ترین و مؤثرترین نوع نظارت و کنترل بر اشخاص، اعم از حقیقی و حقوقی، خودکاو و مراقبت از رفتار خود باشد. گرچه این امر، بیشتر آرمانی و اخلاق‌گرایانه می‌نماید، حقیقتاً در سیستم سازمان ملل متحد برای کنترل شورای امنیت توسط خود، ابزارهایی بر اساس موازین حقوقی و سند تأسیس یعنی منشور، لحاظ و مرعی شده است که به شرح ذیل به ایضاح آن پرداخته می‌شود.

۱-۱. اهلیت و شخصیت سازمان‌های بین‌المللی^{۱۴}

امروزه در حقوق بین‌الملل، پیش‌بینی شخصیت حقوقی برای سازمان‌های بین‌المللی که در آرای دیوان بین‌المللی دادگستری و محاکم بین‌المللی نیز نسبت به آن تأکید شده، از نظریه و فرضیه به اصل تبدیل شده و دولت‌ها آن را تأیید کرده‌اند. بنابراین، از آنجاکه هر سازمان بین‌المللی، بر اساس سند تأسیس و حقوق بین‌الملل عرفی، دارای حق و تکلیف به صورت توأمان بوده و همواره، حق و تعهد و وظیفه، متلازم همدیگرند، تمامی سازمان‌های بین‌المللی از جمله شورای امنیت، پاسخگوی اعمال و تصمیمات و عملکرد خود هستند. به عبارت دیگر، نفس برخوردار از شخصیت بین‌المللی، پایبندی به حقوق و تکالیف مقرر و موازین حقوق بین‌الملل را برای سازمان‌های بین‌المللی ایجاد کرده و بر همین مبنا، وجود شخصیت حقوقی برای سازمان ملل متحد، یکی از دلایل نظارت بر شورای امنیت ملل متحد به‌عنوان یکی از سازمان‌های بین‌المللی تلقی می‌شود.^{۱۵}

لذا از این منظر، اهلیت سازمان‌های بین‌المللی نسبت به تصمیم‌گیری در خصوص ادعاهای مطروحه علیه صلاحیت و اختیار آن‌ها، از وظایف ذاتی آن‌ها جهت تفسیر سند تأسیس به‌منظور تعیین ماهیت و دامنه وظایف و اختیار آن‌ها نشأت می‌گیرد. پس، هر سازمان بین‌المللی و از جمله شورای امنیت بر اساس یک سلسله اختیارات خودخوانده، اولاً و بالذات، صلاحیت قضاوت و نظارت درونی بر تصمیمات و عملکرد خود را دارد. باین‌حال نباید فراموش کرد که این موضوع، عمدتاً با یک اصل مهم و معتبر و عام حقوقی، موسوم به اینکه هیچ‌کس نباید قاضی دعوای خود باشد^{۱۶} در تعارض قرار می‌گیرد، به‌طوری‌که برخی از نویسندگان، با استناد به اصل مذکور، اذعان می‌کنند که شورای امنیت، هیچ صلاحیتی برای تصمیم‌گیری در خصوص مشروعیت یا عدم مشروعیت تصمیمات و عملکرد خود ندارد. آن‌ها نتیجه می‌گیرند که: اگر شورا در این خصوص

14. Capacity and Personality of International Organizations

۱۵. زمانی، سید قاسم؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، چاپ دوم، شهر دانش، ۱۳۹۳، صص ۴۷ و ۴۹ و ۱۱۴ و ۱۱۵.

16. *Nemo debet esse iudex in propria*

تصمیم‌گیری کند، برخلاف اصل معتبر حقوقی موصوف عمل کرده است. البته بیشتر نویسندگان، این نظریه را نمی‌پذیرند.^{۱۷}

۱-۲. وتو^{۱۸} به‌عنوان سازوکار نظارتی و خودمحدودی

در نظارت درونی توسط شورای امنیت، موضوع عمدتاً بر حق^{۱۹} و امتیاز^{۲۰} و توی اعضای دائم متمرکز می‌شود. نظر به موقعیت ممتاز این حق، بعضی از اندیشمندان حقوق بین‌الملل، آن را حق فیل‌ها^{۲۱} دانسته‌اند. با اندکی مسامحه، برارنده و وصف حقیقی آن، می‌تواند حق/امتیاز شیرهای کرگدن شمایل باشد. باین‌همه، بسیاری از محققان حقوق بین‌الملل، پیش‌بینی چنین پدیده‌ای را در نظام ملل متحد، برای تعادل جامعه جهانی ضروری و به‌عنوان سازوکار نظارتی پنج عضو خاص اعضای دائم شورای امنیت بر یکدیگر، لازم می‌دانند.^{۲۲} به همین دلیل، استفاده از حق وتو در نظارت درونی که اوج آن در دوران جنگ سرد متجلی شد، دارای جایگاه ویژه و به تعبیر دقیق‌تر، شالوده و بنیان است. حال با عنایت به اینکه بند سوم ماده ۲۷ منشور ملل متحد اشعار می‌دارد: تصمیمات شورای امنیت راجع به سایر مسائل با رأی مثبت نه / ۹ عضو که شامل آرای تمام اعضای دائم باشد، اتخاذ می‌شود... و نظر به اینکه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی جزو آیین کار شورای امنیت نبوده و در زیرمجموعه سایر مسائل مندرج در بند سوم ماده ۲۷ منشور قرار می‌گیرد، عده‌ای از حقوق‌دانان معتقدند: «استفاده از وتو یا تهدید به استفاده از آن، این امکان را برای شورای امنیت، فراهم آورده است که بر کار خود نظارت مستقیم داشته باشد و سیستم امنیت جمعی را در قبال خطر ناشی از رویارویی اعضای دائم با یکدیگر از کار بیندازد و خاموش کند».^{۲۳} از سوی دیگر، اگر چنین حقی در منشور پیش‌بینی نمی‌شد و شیوه تصمیم‌گیری اکثریت در شورای امنیت اعمال می‌شد، ممکن بود اکثریت اعضای شورا، علی‌رغم مخالفت یک یا چند عضو دائم، در مسائل ماهوی از جمله مداخله نظامی تصمیمی بگیرند. آیا چنین تصمیمی می‌توانست به تحقق هدف اصلی سازمان که همانا حفظ صلح و امنیت جهانی باشد، کمکی کند

۱۷. سادات‌میدانی؛ همان، ص ۲۱۶.

18. Veto

19. Right

20. Privilege

۲۱. بیگزاده، ابراهیم؛ *تقریرات درس سازمان‌های بین‌المللی دوره دکتری دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، سال تحصیلی ۱۳۹۱-۱۳۹۰.

۲۲. فلسفی، هدایت‌الله؛ «شورای امنیت و صلح جهانی»، *مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، شماره ۸، پاییز - زمستان ۱۳۶۹، ص ۴۳ و بیگزاده، ابراهیم؛ *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چاپ سوم، مجد، ۱۳۹۴، ص ۴۱۰.

۲۳. فلسفی؛ *صلح جاویدان و حکومت قانون...*، ص ۳۸۳.

و جهان را از غوطه‌ور شدن در ورطه درگیری فراگیر و خطرناک، بازدارد؟^{۲۴} این امر یعنی اتخاذ تصمیمات شورای امنیت در خصوص مسائل مهم که باید با عدم مخالفت و عدم استفاده از حق وتوی پنج عضو دائم شورا همراه باشد، تحت عنوان محدودیت شکلی شورای امنیت^{۲۵} و نظارت مستقیم و بالفعل نیز مطرح بوده است.

۱-۳. رابطه نمایندگی شورای امنیت از ملل متحد

ماده ۲۴ منشور سازمان ملل متحد، وظایف و اختیارات شورای امنیت را تعیین و تبیین می‌کند. در بند اول و یکم از بندهای سه‌گانه مقرر قانونی مذکور، صراحتاً آمده است: به‌منظور تأمین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد، اعضای آن، مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به‌موجب این مسئولیت بر عهده دارد، از طرف آن‌ها اقدام کند. آنچه از این نص مستفاد می‌شود این است که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، مسئولیت و تکلیف تمامی ملل متحد است، منتهی ملل متحد، این بار امانت را به شخص دیگری در منظومه ملل متحد تفویض کرده‌اند. به عبارت دیگر، مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به یکی از ارکان سازمان ملل به نام شورای امنیت واگذار کرده‌اند.

در این تفویض، موضوع وکالت و نمایندگی مطرح است. به‌موجب اصل کلی حقوقی، به‌طور کلی، وکیل و نائب، وقتی انجام امر و کاری را از طرف موکل قبول می‌کند، باید اولاً، در جهت مصالح و حفظ منافع موکل گام بردارد و ثانیاً، به موکل حساب پس دهد و ثالثاً، حق کنترل و نظارت را برای موکل قائل باشد و بداند که موکل، حق دارد بر اقدامات وکیل، کنترل و نظارت داشته باشد.^{۲۶} بنابراین اگر پذیرفته شود که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، موضوع وکالت و نمایندگی بوده که از طرف ملل متحد به‌عنوان موکل به شورای امنیت به‌عنوان وکیل و نماینده کشورهای عضو ملل متحد واگذار شده است، مرجع مذکور باید همواره در تأمین مصالح و رعایت منافع موکلش - در اینجا ملل متحد - گام بردارد و جوابگوی آن‌ها باشد.

نکات معنونه، به‌عنوان اصول حقوقی، مقبول تمامی نظام‌های حقوقی جهان بوده و هست. اگر این رابطه وکالتی و نمایندگی، مطابق بند یکم ماده ۲۴ منشور پذیرفته شود، شورای امنیت

۲۴. بیگزاده؛ همان، ص ۴۱۰.

۲۵. شایگان؛ همان، صص ۲۰-۲۲.

۲۶. عقیده نویسندگان درمورد رابطه شورای امنیت ملل متحد بر «طبیعت وکالت» استوار است که در اکثر کتب معتبر حقوقی نیز به آن اشاره شده است. برای نمونه، ن.ک: سیدمحمود کاشانی، حقوق مدنی، قراردادهای ویژه، میزان، ۱۳۸۸، صص ۱۹۳ و ۱۹۴.

به‌عنوان وکیل ملل متحد، باید همواره از درون، خود را نظارت‌مند و نظارت‌پذیر فرض کند. در همین خصوص می‌توان از اصل انتظار مشروع یا موجه^{۲۷} نیز یاد کرد که می‌تواند به نحوی بر رابطه بین شورای امنیت و ملل متحد، حکم‌فرمایی کند.

این برداشت، از نظر موازین حقوق بین‌الملل نیز معتبر است. گواه این ادعا، دریافت گزارش‌های سالانه و گزارش‌های مخصوص شورای امنیت توسط مجمع عمومی موضوع بند ۱ ماده ۱۹ منشور و بررسی این‌گونه گزارش‌ها توسط نهاد مذکور است که در واقع، نوعی حساب‌پس‌دادن و پاسخگویی شورای امنیت به‌عنوان وکیل در برابر ملل متحد/مجمع عمومی به‌عنوان موکل - با اندکی مسامحه در تعبیر - است.^{۲۸} ناگفته نماند که موضوع نمایندگی شورای امنیت از ملل متحد به این معنی نیز هست که مرجع مذکور در مقام اجرا و اتخاذ تصمیمات باید در محدوده اختیاراتی حرکت کند که اعضای سازمان ملل به‌موجب منشور به او اعطا کرده‌اند، چنانچه شورا در این‌گونه عملیات، باید به‌عنوان نماینده جامعه بین‌المللی عمل کند و نه بیشتر.^{۲۹} به‌علاوه از امر نمایندگی مستفاد می‌شود که اختیارات نیابتی شورا باید محصور در اهداف و اصول سازمان ملل متحد باشد و نهاد مذکور نباید به‌طور دلخواه عمل کند.^{۳۰}

۱-۴. اصل عدم سوءاستفاده از اختیارات و حق^{۳۱}

مفهوم سوءاستفاده از اختیارات و حق در اکثر نظام‌های حقوقی بخصوص در مباحث حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اداری، دارای جایگاه است. مفهوم سوءاستفاده از اختیارات و حق به‌عنوان اصل، زمانی اعمال می‌شود که مقام اداری از اختیاراتی فراتر از آنچه قانون به‌عنوان وظیفه و تکلیف بر عهده او قرار داده است، بهره‌برداری کند.

در مانحن‌فیه با توجه به اینکه مطابق بند ۲ ماده ۲۴ منشور، آمده است که «شورای امنیت در اجرای وظایف بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد عمل می‌کند»، در واقع، اصل عدم تجاوز از اختیارات و حق به‌عنوان یکی از استانداردهای نظارت درونی، مورد تأکید قرار گرفته است.

۲۷. این اصل گرچه یکی از اصول حاکم بر حقوق اداری/عمومی است، با قیاس، قابل تسری به حقوق بین‌الملل نیز هست.

28. Mohammed Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 634; and K. Zemanek, "Is the Security Council the Sole Judge of Its Own Legality?", in E. Yakpo and T. Boumedra, *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui* (2009), Berlin, Springer, pp. 629-645.

۲۹. شریف؛ همان، ص ۱۲۷.

۳۰. پیشین.

31. *Ultra vires*

۲. نظارت بیرونی

گرچه نظارت بر حقانیت اعمال نهادهای سیاسی سازمان ملل متحد با توجه به فرض اعتبار حقوقی آن‌ها، نمی‌تواند چندان جدی باشد، همین دیدگاه مثبت که در بعضی از آرای دیوان بین‌المللی دادگستری متبلور شده است نشان می‌دهد که نظارت بیرونی میسر اما در فرض اتفاق، بسیار محدود است.^{۳۲}

۲-۱. نظارت قضایی^{۳۳}

نظارت قضایی که به دو صورت نظارت باز و نظارت بسته است،^{۳۴} در دو معنی عام و خاص به کار می‌رود. منظور از نظارت قضایی در معنای عام، این است که محاکم بین‌المللی و ملی اعم از حقوقی و کیفری و اعم از جهانی و منطقه‌ای و داخلی، چگونه می‌توانند در آرای صادره، تصمیمات و عملکرد شورای امنیت را نقد و ارزیابی کنند و صحت و سقم آن‌ها را به‌نوعی کنترل کنند. در مقابل، هدف از نظارت قضایی در معنای خاص آن، به‌چالش کشیدن و واکاوی مشروعیت یا عدم مشروعیت اقدامات شورای امنیت توسط رکن قضایی ملل متحد یعنی دیوان بین‌المللی دادگستری است. آنچه در حقوق بین‌الملل، مرسوم و متداول بوده و پیشینه تاریخی نیز آن را تصدیق می‌کند این است که تصمیمات شورای امنیت، عمدتاً و عموماً در پاره‌ای از احکام دیوان بین‌المللی دادگستری به شرح آتی، صراحتاً یا تلویحاً سنجیده و نقد شده و در آرا و محاکم بین‌المللی دیگر، کمتر ارزیابی شده است. با عنایت به روند رو به رشد جهانی و انسانی شدن حقوق بین‌الملل و منزلت رو به گسترش حقوق بشر در سنوات اخیر، محاکم خاص بین‌المللی یا منطقه‌ای و حتی داخلی، آرای صادر کرده‌اند که به نحوی نشانه به‌چالش کشیدن تصمیمات شورای امنیت است. در مباحث بعدی از رویه هر دو گونه محاکم و آرای ذی‌ربط و چگونگی و مستندات آن، به تفصیل، سخن خواهد آمد.

نظارت قضایی بر شورای امنیت ملل متحد به‌عنوان ابزاری جهت بررسی مشروعیت اقدامات و تصمیمات و عملکرد آن مرجع بین‌المللی، صرف‌نظر از اینکه سازمان ملل متحد، سازمان جهانی و دارای ارکان و عناصر سه‌گانه تقنینی، اجرائی و قضایی محسوب شود یا صرفاً به‌عنوان سازمان بین‌المللی دارای شخصیت حقوقی بدون ساختار یک دولت مستقل تلقی شود، امری متنازع‌فیه و اختلافی در حقوق بین‌الملل است. این امر و اختلاف، زمانی پررنگ‌تر می‌شود که در منشور ملل متحد - به‌عنوان بالادست‌ترین سند حقوق بین‌الملل - مقرره خاصی جهت بررسی قضایی

۳۲. فلسفی؛ همان، ص ۳۹۵.

33. Judicial oversight/review/control

۳۴. فلسفی؛ همان، صص ۳۹۱ و ۳۹۵.

تصمیمات شورای امنیت در نظر گرفته نشده است و به عبارت دیگر، موضوع کندوکاو قضایی، نهادینه نشده است.

دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه برخی هزینه‌های سازمان ملل، اشاره‌ای به این نکته کرده و اشعار می‌دارد: در ساختار حقوقی دولت‌ها، عموماً راهکاری برای سنجش عمل و رفتار تقنینی یا حکومتی وجود دارد اما در سیستم سازمان ملل متحد، چنین فرایندی یافت نمی‌شود، به طوری که در هنگام تنظیم پیش‌نویس منشور، پیشنهادهای اعطای اختیار تفسیر منشور به دیوان بین‌المللی دادگستری نیز مقبول نیفتاد.^{۳۵}

با این‌همه، اگر با دید مثبت به نظارت قضایی بر شورای امنیت نظر افکنده شود و با واقعیات حقوق بین‌الملل، بخصوص در دهه‌های اخیر تطبیق داده شود، ملاحظه خواهد شد که نظارت قضایی محاکم نسبت به عملکرد شورای امنیت از سه جنبه بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی/ داخلی، قابل بررسی است:

الف. نظارت محاکم بین‌المللی

در این نوع نظارت قضایی، به دو مرجع برجسته یعنی دیوان بین‌المللی دادگستری و دیوان کیفری بین‌المللی یوگسلاوی پرداخته خواهد شد.

(۱) دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ)

دیوان بین‌المللی دادگستری در مقام رکن قضایی ملل متحد و یکی از ارکان اصلی آن، در دکتترین، بعضاً به‌عنوان عالی‌ترین شورای قضایی جهانی، نگهبان حقانیت بین‌المللی، دادگاه و دیوان جهانی، مفسر اصلی حقوق بین‌الملل، نگهبان ارزش‌های بشری و انسانی و اساسی، و مشروعیت‌بخش حکمرانی جهانی مطرح است.^{۳۶} این نهاد قضایی دارای صلاحیت ترافعی و مشورتی و همچنین دو نقش حمایتی و نظارتی در حقوق بین‌الملل است. علاوه آنکه، در مقابله با توسل به زور، دارای صلاحیت موازی و متقارن با شورای امنیت است که بنا بر تعابیری، رکن سیاسی یا اجرایی - سیاسی ملل متحد است. بنابراین شایسته است که با وجود سکوت منشور ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری که رکن اصلی قضایی سازمان ملل است، به‌عنوان کاندیدای برتر و اصلح نظارت بر شورای امنیت انتخاب شود. به عبارت دیگر، اگرچه منشور یعنی همان سند تأسیس ملل متحد، صراحتاً به دیوان بین‌المللی این اجازه را نداده است که بر کار

35. Advisory Opinion of 20 July 1962, *ICJ Reports* 1962, p. 168.

۳۶. برای نمونه و اطلاع از این صفات، ن.ک: هدایت‌الله فلسفی؛ *صلح جاویدان و حکومت قانون*، فرهنگ نشر نو، ۱۳۹۰ و واتسون؛ همان.

شورای امنیت نظارت کند، روح حاکم بر مفاد منشور و تعیین جایگاه رکن اصلی قضایی برای دیوان و عدم پیش‌بینی ممنوعیت صریح نظارت قضایی و مهم‌تر از همه، خصلت ذاتی دیوان بین‌المللی دادگستری اقتضا دارد که دیوان به‌عنوان مرجع حقانیت بین‌المللی، حق نظارت قضایی بر شورای امنیت را داشته باشد. باین‌حال، خود دیوان بسیار محتاط بوده و تمایل چندانی ندارد که تصمیمات شورای امنیت را به‌چالش بکشد. چنانچه دیوان در قضیه *نامیبیا* اشعار داشت که اهلیت و شایستگی امعان نظر قضایی یا تجدیدنظر نسبت به تصمیمات اتخاذی سایر ارکان سازمان ملل را ندارد.^{۳۷} باوجود این عرصه مه‌آلود، در عالم واقع، نمونه‌های عدیده‌ای وجود دارد که دیوان بین‌المللی دادگستری علی‌رغم حزم و احتیاطی که به خرج داده است، تصمیماتی را در قالب آرای مشورتی یا بعضاً ترافیعی اتخاذ کرده و به‌نوعی نسبت به تصمیمات ارکان ملل متحد، ازجمله شورای امنیت، نظارت قضایی غیررسمی انجام داده است و با اعمال نوعی دیپلماسی قضایی از بازبینی تصمیمات آنان خودداری کرده است.^{۳۸}

۱. قضیه جبران خسارت برای صدمات وارده در حین خدمت در ملل متحد

دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۴۹ در قضیه *آثار احکام دادگاه اداری سازمان ملل متحد*^{۳۹} در پاسخ به درخواست نظر مشورتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد، موضوع قطعنامه ۴ دسامبر ۱۹۴۸ به استناد بند ۴ ماده ۱ و بند ۵ ماده ۲ منشور ملل متحد با تفسیر مستقیم منشور ملل متحد، ضمن شناسایی شخصیت حقوقی مستقل سازمان ملل، اعلام داشت: سازمان ملل متحد، صرفاً مرکزی برای هماهنگی امور کشورها نیست بلکه دارای نهادها و تکالیف مشخص و معینی بوده که مستلزم برخورداری از حقوق و تکالیف گسترده‌ای است و اعمال این حقوق و تکالیف، تنها با داشتن شخصیت بین‌المللی امکان‌پذیر است.

۲. قضیه ادامه حضور افریقای جنوب‌غربی در نامیبیا

در این مورد، دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی مورخ ۲۱ ژوئن ۱۹۷۱ در قضیه *آثار حقوقی حضور افریقای جنوبی در نامیبیا برای دولت‌ها*،^{۴۰} نظر مثبت خود را بر عملکرد صحیح مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه ۲۱۴۵ که افریقای جنوبی مدعی بود این‌گونه تصمیمات، تنها توسط یک مرجع و نهاد قضایی امکان‌پذیر است، اعلام داشت و صلاحیت مجمع

37. *ICJ Reports*, 1971, p. 450.

38. سیفی، سیدجمال؛ «دیوان بین‌المللی دادگستری، رکن اصلی قضایی ملل متحد»، نقش دیوان بین‌المللی دادگستری در تداوم و توسعه حقوق بین‌الملل، انتشارات انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، ۱۳۸۹، ص ۲۴.

39. *ICJ Reports*, 1949, p. 174.

40. *ICJ Reports*, 1971, p. 31.

عمومی را در جهت ایفای وظایف و تکالیف محوله، توسعه داد و نتیجه گرفت که گرچه مواد ۱ و ۵۵ منشور، بنیاد حق تعیین سرنوشت را ریخته، این مفهوم در رویه مجمع عمومی تحکیم یافته است.

۳. قضیه برخی از هزینه‌های ملل متحد

دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی خود با تفسیری عمیق و جامع از مواد منشور، در قضیه برخی از هزینه‌های سازمان ملل متحد به سال ۱۹۶۲،^{۴۱} ضمن تبیین اختیارات و وظایف شورای امنیت و مجمع عمومی و نحوه ارتباط آن‌ها تأکید کرد که هرچند وظیفه ذاتی و اولیه شورای امنیت، تأمین و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است و از این جهت دارای حق اولویت و تقدم است، این وظیفه، انحصاری و اختصاصی نبوده و مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در این خصوص دارای صلاحیت و اختیار بوده و هست.

۴. قضیه لاکربی

دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی توافقی خود در این قضیه،^{۴۲} از ورود و اظهارنظر نسبت به درستی قطعنامه‌های شورای امنیت خودداری کرده و در واقع، فرض را بر اعتبار قطعنامه شماره ۷۶۸ شورای امنیت و اصل را بر صحت تصمیمات شورای امنیت قرار داده است. به‌علاوه در قضیه موصوف، دیوان به خصوصیت برتر تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت، به استناد ماده ۱۰۳ منشور بر دیگر تعهدات دولت‌ها از قبیل کنوانسیون مونترال، اشاره کرد.

۵. قضیه بوسنی و هرزگوین علیه یوگسلاوی سابق - صربستان و مونته‌نگرو

در این قضیه که موضوع اعمال کنوانسیون منع و مجازات جرم نسل‌کشی و میزان اعتبار قطعنامه ۷۱۳ شورای امنیت در سال ۱۹۹۱ در این رابطه مطرح بود، دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی توافقی خود،^{۴۳} فرض را بر درستی و صحیح بودن تصمیمات و عملکرد شورای امنیت قرارداد و تأکید کرد که شورای امنیت، وظایفی با طبع و سرشت سیاسی دارد، درحالی‌که دیوان، وظایف قضایی دارد. بنابراین هر دو ارگان با وجود وظایف جداگانه، در رابطه با وقایع واحده، مکمل همدیگرند.

41. ICJ Reports, 1962, p. 151.

42. ICJ Reports, 1992, p. 3.

43. ICJ Reports, 1993, para. 33, p. 19.

۲) دیوان کیفری بین‌المللی یوگسلاوی سابق

شورای امنیت، دادگاه کیفری بین‌المللی را برای رسیدگی به جنایات ارتكابی در یوگسلاوی سابق در سال ۱۹۹۳ پیرو قطعنامه‌های ۸۰۸ و ۸۲۳ در همین سال و برحسب اختیارات حاصله از فصل هفتم منشور ملل متحد به‌منظور مساعدت به اعاده و حفظ صلح، تأسیس کرد. قضیه تادیچ^{۴۴} یکی از مهم‌ترین و معروف‌ترین مواردی است که در این دادگاه رسیدگی شد.

مرجع قضایی بین‌المللی مذکور به‌عنوان رکن فرعی شورای امنیت، در قضیه مذکور، صراحتاً حکم داد که صلاحیت شورای امنیت در تشخیص تهدید موجود علیه صلح، کاملاً بی‌قیدوشرط نیست و به بیان تفصیلی مقرر داشت:^{۴۵}

اولاً: این دادگاه، دادگاه قانون اساسی نیست که بتواند بر اقدامات سایر ارکان سازمان ملل، خصوصاً شورای امنیت که مؤسس این دادگاه است، نظارت کند.

ثانیاً: با آنکه شورای امنیت، اختیارات صوابدیدی بسیار گسترده‌ای برای تصدیق وجود وضعیت‌های موصوف در ماده ۳۹ منشور و همچنین اتخاذ تدابیر مناسب دارد، محدودیت‌های اساسی نیز در این خصوص دارد.

ثالثاً: شعبه استیناف دادگاه کیفری بین‌المللی مذکور، در این رأی با تکیه بر اصل صلاحیت تشخیص صلاحیت که برای هر دادگاه این امکان را فراهم می‌کند که به ایرادات طرف‌های دعوا پاسخ گوید، زمینه‌ای مساعد برای نظارت قضایی بر تصمیمات شورای امنیت فراهم آورده است.^{۴۶}

ب. نظارت محاکم منطقه‌ای

اتحادیه اروپا به‌عنوان نظام حقوقی مبنی بر نظام لیبرال دموکراتیک که اساس آن بر حکومت قانون استوار است، سازوکار و موازین خاصی را جهت نظارت قضایی بر عملکرد و مصوبات و مقرره‌های دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه اروپایی به‌منظور پاسداشت و تضمین اصل حاکمیت قانون، لحاظ کرده است که اجرای آن را به دیوان دادگستری اروپایی و دیوان اروپایی حقوق بشر، واگذار کرده است.

۱) حقوق بنیادین بشر در دیوان دادگستری اروپایی

دیوان دادگستری اروپایی در دو رأی معروف و مشهور کادی/قاضی^{۴۷} و مؤسسه البرکات^{۴۸} در

44. *Tadic*

45. *Prosecutor v. Dusko Tadic, op. cit., para. 28.*

46. فلسفی؛ همان، صص ۳۸۱ و ۳۸۲.

47. *Kadi*

48. *Al Barakaat*

سال‌های ۲۰۰۵ در مرحله بدوی و ۲۰۰۸ در مرحله تجدیدنظر که در رابطه با اعمال تحریم‌های ناشی از قطعنامه‌های الزام‌آور شورای امنیت، صادر کرده، دامنه نظارت قضایی را ترسیم کرده است.

دیوان مذکور، ضمن تأکید بر اصل اولویت و تقدم تعهدات ناشی از ماده ۱۰۳ منشور بر دیگر تعهدات و الزامات دولت‌ها و تذکار این نکته که قطعنامه‌های مصوب شورای امنیت بر اساس فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد برای تمام دولت‌های عضو اتحادیه اروپا الزام‌آور است، در رأی دادگاه بدوی اعلام کرد که صلاحیت نظارت بر قانونمندی بودن قطعنامه‌های مورد بحث شورای امنیت را صرفاً در خصوص مطابقت با قواعد آمره دارد و بر همین مبنا تأکید میکند که تمامی مواردی که مربوط به معیارها و استانداردهای جهانی حمایت از حقوق بنیادین بشر است، در حیطه شمول قواعد آمره قرار دارد. لذا اولاً، قطعنامه‌های شورای امنیت باید الزامات ناشی از رعایت قواعد آمره حقوق بین‌الملل را پاس دارد. ثانیاً، حق‌های بشری که کادی/قاضی و مؤسسه البرکات مدعی نقض آن شده‌اند، جزء و بخشی از قواعد آمره مطمح‌نظر حقوق بین‌الملل را تشکیل می‌دهد. بنابراین، دادگاه بدوی دیوان دادگستری اروپایی، نظارت قضایی غیرمستقیم را بر تصمیمات و عملکرد شورای امنیت قطعنامه‌های الزام‌آور، صرفاً و منحصرأ در پرتو انطباق با قواعد آمره حقوق بین‌الملل پذیرفته است.

دیوان دادگستری اروپایی در مقام تجدیدنظر در رأی ۲۰۰۸، رأی دادگاه بدوی را نقض کرد و اشعار داشت که مراجع قضایی جامعه بر اساس اختیاراتی که به‌موجب معاهده جامعه اروپایی به آن‌ها واگذار شده، باید نظارت مطمح‌نظر و قانونمندی بودن کلیه مقررات را در سنجه رعایت و پاسداشت حق‌ها و آزادی‌های بنیادین و اساسی که در واقع، شاکله اصول کلی حقوق هر جامعه هستند، تضمین کنند و در این خصوص و بر این مبنا حتی مقررات اتحادیه اروپا که در راستای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در چارچوب فصل هفتم منشور تصویب شده است نیز تابع نظارت قضایی کامل دیوان دادگستری اروپایی خواهد بود.

باوجود این، گرچه دیوان دادگستری اروپایی درباره نظارت مستقیم بر قطعنامه‌های شورای امنیت، موضع صریح و قاطعی را برنگزید، با حمایت کردن از حق‌های بنیادین اشخاص در فرایند اعمال تحریم‌ها مثل حق بر دادرسی عادلانه، حق بر استماع، حق بر مالکیت، حق دسترسی به راهکار قضایی مؤثر به‌عنوان قواعد آمره حقوق بین‌الملل، عملاً قطعنامه‌های شورای امنیت را به‌صورت غیرمستقیم، مشمول و تحت نظارت قضایی خود قرار داد.

۲) حل تعارض شورای امنیت و حقوق بشر در دیوان اروپایی حقوق بشر

شعبه عالی دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه *ندا/ علیه سوئیس*^{۴۹} که محاکم قضایی سوئیس به اعتبار حرمت و لازم‌الاجرا بودن قطعنامه‌های شورای امنیت به تظلم‌خواهی *ندا* مبنی بر خروج از لیست تحریم‌های شورای امنیت، موضوع قطعنامه ۱۲۶۷ سال ۱۹۹۹ مرجع مذکور توجه نکرده بود و *ندا* با ادعای نقض حق بر زندگی خصوصی و خانوادگی و حق بر اقامه دعوا و حق بر آزادی و امنیت و حق بر تصمیم دقیق مبتنی بر قانونی بودن یا نبودن محدودیت‌های اعمال شده بر وی و در یک کلام، تعارض قطعنامه‌های شورای امنیت با حقوق بشر، تظلم‌خواهی کرده بود، *دعوی ندا* را رد کرد و تعارض و نقض حقوق بشر را محرز ندانست. چنانچه دیوان مذکور در رابطه با قضیه *الدیمی - مونتانا علیه سوئیس*^{۵۰} که در راستای قطعنامه شماره ۱۴۸۳ شورای امنیت به سال ۲۰۰۳، اموال آن‌ها ضبط و توقیف شده بود و دادگاه فدرال سوئیس به اعتبار تقدم سلسله‌مراتبی قطعنامه‌های شورای امنیت، مطابق ماده ۱۰۳ منشور، *دعوی آن‌ها* را رد کرده بود، با این استدلال که تنها قواعد آمره بر اجرای قطعنامه برتری دارد و با توجه به اینکه نقض حق بر دادرسی، نقض قاعده آمره محسوب نمی‌شود، خود را فارغ از رسیدگی نسبت به موضوعی دانست که در راستای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت انجام شده است. به هر صورت، هر چند دیوان اروپایی حقوق بشر، حرمت شورای امنیت را نگه‌داشت و حریم پادشاهی شورا را مصون از تعرض تشخیص داد، این سازوکار و مطرح شدن صلاحیت این‌گونه محاکم برای رسیدگی به موارد نقض ادعایی حقوق بشر ناشی از اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت، عملاً خود یک شیوه کنترلی و تحولی در سیستم نظارت بر تصمیمات لازم‌الاجرای شورای امنیت محسوب می‌شود و شاید کمینه اثر این‌گونه ورود به حوزه اختیارات شورای امنیت، این باشد که از این پس، مرجع مذکور در تصمیماتش، به مسائل و موضوعات حقوق بشری بیشتر توجه کند.^{۵۱}

ج. تعارض یا هم‌نشینی نظارت محاکم داخلی بر شورای امنیت

عقاید متهافتی که در خصوص یگانگی و دوگانگی حقوق داخلی و بین‌الملل بین حقوق دانان و شارحان حقوق بین‌الملل وجود دارد، پذیرش نظارت قضایی محاکم داخلی کشورها و دولت‌ها را بر شورای امنیت به‌عنوان عالی‌ترین مرجع و نهاد بین‌المللی، بسیار مستبعد و ثقیل می‌کند.

49. *Nada v. Switzerland*, Grand Chamber ECHTRIZ. Sep. 2012.

50. *Montana Management v. Switzerland*, ECHR, Nov. 2013.

۵۱. ممتاز، جمشید و سیروس متوسل؛ «رویکرد اتحادیه اروپا در به‌چالش کشیدن اجرای قطعنامه‌های تحریم شورای امنیت از حیث تعارض اجرای آن‌ها با حق بر دادرسی»، *مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، ویژه‌نامه شماره ۱۵، زمستان ۱۳۹۲، ص ۳۳.

با این‌همه، در زمانی که از آن به عصر حقوق بشر و انسانی‌شدن حقوق بین‌الملل تعبیر می‌شود و موازین حقوق بشر، به‌سان سراج مبین در آسمان تمامی نظام‌های حقوقی، خواسته یا ناخواسته نورافکنی می‌کند، مسئله نظارت دادگاه‌های داخلی بر عملکرد شورای امنیت، از جنبه قواعد حقوق بشر، رو به تزاید است. اگر پذیرفته شود که حقوق بین‌الملل، اساساً نظامی است ناقص که برای اجرای مقرراتش به نظام حقوقی مکمل، یعنی حقوق داخلی نیاز دارد^{۵۲} و همچنین از جهت ارتباط و مماثلت قواعد آمره حقوق بین‌الملل با قوانین امری حقوق داخلی و وجوه اشتراک اصول کلی حقوق در نظام‌های داخلی و بین‌المللی که موازین حقوق بشر، یکی از نمونه‌های برجسته موارد معنونه است، این امر شاید به‌صورت آرمانی، مقبول به نظر برسد. بر همین مبنا، نظارت‌پذیری شورای امنیت توسط محاکم داخلی به نظارت‌مندی بودن شورای امنیت به موازین حقوق بشر، فروکاسته و قابل توجیه می‌شود؛ چنانچه لزوم اعمال نظارت بر شورای امنیت بر اساس سلسله‌مراتب هنجاری موازین حقوق بین‌الملل، با توجه به رجحان قواعد حقوق بشر به‌عنوان قواعد آمره بر دیگر قواعد نیز توجیه‌پذیر است.

از این جهت، بعضی از محاکم داخلی کشورها به خود این جرأت را داده و بخصوص در رابطه با مسئله تحریم‌های هدفمند یا جامعی که از طرف شورای امنیت بر علیه اشخاص اعمال و اتخاذ شده، ورود نموده‌اند. لیکن در صدور رأی با استناد به دو ماده ۲۵ و ۱۰۳ منشور ملل متحد، دعوی خواهان مبنی بر خروج از لیست تحریم به‌منظور رعایت حقوق بشر را با این عنوان که قطعنامه‌های شورای امنیت، مقدم بر سایر اسناد و کنوانسیون‌ها بوده و برای تمامی کشورها لازم‌الاجراست، رد کرده‌اند. برای نمونه می‌توان از قضایای *ندا و الدلیمی - موتانا علیه سوئیس* سخن گفت که در محاکم داخلی سوئیس به شرح استدلال فوق، رد شد.

برخی دیگر نیز با تمرکز بر ضوابط حقوق بشری، قطعنامه‌ها و تصمیمات شورای امنیت را به چالش کشیده‌اند. برای نمونه می‌توان از رأی دادگاه عالی هلند در سال ۲۰۱۲ میلادی یاد کرد. این رأی، تصمیمات نهادها و مراکز آموزشی و اداره مهاجرت کشور مذکور را که با اتکا به قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت علیه جمهوری اسلامی ایران، دو نفر از دانشجویان کارشناسی و کارشناسی ارشد/تحصیلات تکمیلی و یک نفر استاد دارای تابعیت مضاعف ایرانی - هلندی مشغول به تحصیل و شاغل در دانشگاه‌های کشور مذکور را از تحصیل ممنوع و روادید آن‌ها را لغو کرده بودند، مردود اعلام نمود. در این رأی، دادگاه عالی هلند، تصمیمات مراجع یادشده را در تعارض آشکار با حقوق بشر تلقی و تحت عنوان نقض حقوق بنیادین بشر، بالخصوص اصل منع تبعیض و حق بر آموزش، آن‌ها را رد و به‌نوعی شمول قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت را

محدود کرد.^{۵۳}

به‌هرحال، واقعیت این است که چون سیستمی حقوقی برای نظارت قضایی بین‌المللی بر تصمیمات شورای امنیت وجود ندارد، افراد علیه این تصمیمات به مراجع داخلی متوسل می‌شوند.^{۵۴}

۲-۲. نظارت شبه‌قضایی و اداری

ابتنای بحث در اینجا بر مجمع عمومی سازمان ملل متحد و کمیته تحریم‌های سازمان مذکور و دولت‌هاست.

الف. صلاحیت متقارن مجمع عمومی و شورای امنیت: امتیازی مثبت

مطابق ماده ۷ منشور، مجمع عمومی سازمان ملل، یکی از ارکان اصلی ملل متحد محسوب می‌شود. وظایف و اختیارات این مجمع در مواد ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ و ۱۵ و ۱۶ و ۱۷ منشور احصا شده است که به‌جز دو ماده ۱۶ و ۱۷ در مابقی مواد به‌نوعی از وظایف مشترک با شورای امنیت و چگونگی ارتباط و تعامل آن با این مرجع، صحبت به میان آمده است. آنچه از مواد مذکور و دیگر مواد مرتبط و روح حاکم بر منشور ملل متحد مستفاد می‌شود این است که برای حفظ و تأمین صلح و امنیت بین‌المللی و تحقق اهداف و مقاصد ملل متحد، عمده وظایف بر دوش رکن تقنینی، اجرایی و سیاسی و قضایی سازمان ملل متحد، یعنی شورای امنیت و مجمع عمومی و دیوان بین‌المللی دادگستری است. بر همین مبناست که می‌توان گفت اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت که به‌عنوان یکی از اصول اساسی حقوق بین‌الملل محیط‌زیست مطرح است از طریق قیاس، قابل تسری به اختیارات و تکالیف و وظایف مجمع عمومی و شورای امنیت در حفظ و تأمین صلح و امنیت بین‌المللی نیز هست؛ بدین توضیح که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، تکلیف مشترک هر دو رکن اصلی سازمان ملل متحد یعنی مجمع عمومی و شورای امنیت است. باوجود این، در تقسیم و تفکیک این وظیفه دشوار، مسئولیت این دو مرجع، متفاوت و در قالب صلاحیت موازی و متقارن معنا می‌شود. شورای امنیت، مسئولیت اولیه و نه انحصاری تأمین و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را عهده‌دار است و از این جهت وظیفه سنگین‌تر دارد و مجمع عمومی به‌عنوان یکی از وظایف و تکالیف ثانوی و عمومی و با اندکی غمض عین، فرعی، این وظیفه را در بُعدی سبک‌تر بر دوش دارد.

53. Supreme Court Hoge Raad der Nederlanden, Judgment, 14 December 2012.

۵۴. فلسفی؛ همان، ص ۳۸۶.

با توجه به نقش و جایگاهی که مجمع عمومی با اوصاف پارلمان جهانی و ارگان پویای سازمان ملل در جهانی‌شدن حقوق بین‌الملل با لحاظ ساختار و وظایف و اختیارات گسترده دارد و با توجه به قطعنامه/تحداد برای صلح^{۵۵} یا دین آچسن،^{۵۶} به نظر می‌رسد نهاد مزبور، مرجع مناسبی برای به‌چالش کشیدن تصمیمات و عملکرد شورای امنیت باشد.

ب. کمیته تحریم‌های سازمان ملل متحد^{۵۷}

شورای امنیت سازمان ملل متحد پس از وضع و اعمال تحریم علیه یک کشور یا اشخاص حقیقی و حقوقی، به منظور اطمینان از اجرای تحریم‌ها و تضمین اجرای آن توسط دولت‌ها یا نظارت بر حسن و صحت اجرای آن‌ها، مبادرت به ایجاد رکن فرعی تحت عنوان «کمیته‌های تحریم» می‌کند. این کمیته بر اساس تفویض اختیار مأخوذه و حاصله به‌عنوان رکن فرعی شورای امنیت نسبت به تظلم‌خواهی‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی برای خروج از لیست تحریم‌ها و اعمال برخی معافیت‌های بشردوستانه تصمیم‌گیری می‌کند. این نوع عملکرد، به‌صورت غیرمستقیم، نوعی نظارت بر تصمیمات و اقدامات شورای امنیت محسوب می‌شود.

ج. دولت‌ها، پائینه آشیل نظارت‌پذیری

برخی معتقدند که دولت‌ها به‌عنوان تابعان اصلی حقوق بین‌الملل، مرجع مناسبی برای کنترل اعتبار و اتقان تصمیمات و عملکرد شورای امنیت هستند. در مقابل، گروهی دیگر از پژوهشگران حقوق بین‌الملل، این نوع کنترل و نظارت بر رفتار و کردار شورای امنیت را در تضاد و تباین با منافع و مصالح جامعه بین‌المللی دانسته و نظارت دولت‌ها را باعث اخلال در انجام وظایف اصلی شورای امنیت که همانا تأمین و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است می‌دانند.^{۵۸}

نتیجه

به نظر می‌رسد که نظارت حقوقی بر شورای امنیت، میسر اما عملاً مؤثر نیست و تنها می‌توان از نظارت قضایی که خاصیتاً و جوهرأً پسینی و اطلاعی است، سخن گفت. باین‌حال، در نظارت اخیر، می‌توان به موارد احصاشده در نظارت حقوقی و به عبارت دیگر، مواردی که به‌عنوان نظارت حقوقی می‌توان به آن تمسک جست، توجه کرد.

55. Uniting for Peace

56. Dean Acheson

57. Sanctions Committee

۵۸. شریفی، محسن؛ «حکومت قانون و اعمال آن بر شورای امنیت سازمان ملل متحد»، رساله دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱، ص ۲۴۵.

دیوان بین‌المللی دادگستری به‌عنوان مقبول‌ترین مرجع نظارتی بر تصمیمات و عملکرد شورای امنیت در تمامی قضایای ارجاع‌شده به آن، مبانی حقوق بین‌الملل را مطمح‌نظر قرار داده و در همه آرای ترفعی و مشورتی، لاقلاً به آن‌ها تمسک جسته است، بدین توضیح که: رعایت اصول عدالت و حقوق بین‌الملل و اهداف و مقاصد منشور ملل متحد و موازین حقوق بشردوستانه و حقوق ژنو و مقررات لاهه و قواعد امرهٔ حقوق بین‌الملل و حقوق بنیادین بشر بخصوص حق تعیین سرنوشت و کرامت انسانی و رعایت مرفاد منشور و اصول کلی حقوق از جمله موارد و اموری است که به‌طور ضمنی یا صریح در آرای دیوان به آن تأکید شده است. باین‌همه، از آنجاکه حتی خود دیوان با مسئله و موضوع اختیار بررسی معتبر یا نامعتبر بودن اعتبار و بی‌اعتباری تصمیمات شورای امنیت با احتیاط برخورد کرده است و عموماً به‌طور تلویحی به‌نوعی نظارت مبادرت ورزیده است، لذا به عقیده گروهی از علمای حقوق بین‌الملل، چنین آرای با توجه به اینکه عمده آن نیز جنبه مشورتی و غیرالزامی دارد، نمی‌تواند عملاً مؤثر و دارای آثار حقوقی خاصی باشد. به عبارت دیگر، بسیاری از حقوق‌دانان، نسبت به آثار حقوقی آرای دیوان بر تصمیمات و اعمال و عملکرد شورای امنیت، به دیده شک و تردید نگریسته‌اند و آن را مؤثر نمی‌دانند.^{۵۹}

در آرای محاکم بین‌المللی و منطقه‌ای دیگر نیز می‌توان نوعی نظارت بر تصمیمات و عملکرد شورای امنیت را یافت، به‌طوری که دیوان کیفری بین‌المللی یوگسلاوی در قضیه *تادیچ* اظهار کرد که شورای امنیت، هر اندازه اختیارات گسترده‌ای داشته باشد، باز هم بخصوص با عنایت به حقوق بنیادین بشر، مشمول محدودیت‌هایی است. این موضوع در دادگاه بدوی جامعه اروپا در قضیه *کادی/قاضی و البرکات* نیز مدنظر قرار گرفته، به‌نحوی که محکمه اخیر، قائل به محدود بودن اختیارات شورای امنیت با توجه به قواعد امرهٔ حقوق بین‌الملل، حقوق بنیادین بشر و رعایت فرایند قانونی شده است.

افزون بر این، همان‌طور که ملاحظه شد، علاوه بر دیوان بین‌المللی دادگستری و محاکم بین‌المللی و منطقه‌ای که به عقیده موافقین نظارت بیرونی بر شورای امنیت، می‌تواند در آرای خود، تصمیمات این مرجع را به چالش بکشند و به آن اعتراض کنند، عده‌ای از حقوق‌دانان بین‌المللی از مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز به‌عنوان تجلی‌گاه افکار عمومی جهانیان و وجدان جامعه بین‌المللی و کمیته تحریم‌های شورای امنیت و حتی دولت‌ها جهت نظارت بر شورای امنیت نام برده‌اند.

۵۹. پیرزاده، نادر؛ «خاتمه تحریم‌های سازمان ملل و امکان رجوع به دیوان بین‌المللی دادگستری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، بهمن ۱۳۹۰، صص ۱۵۸ و ۱۵۹.

منابع:

الف) فارسی

- کتاب

- بیگزاده، ابراهیم؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، چاپ سوم، مجد، ۱۳۹۴.
- جمعی از نویسندگان؛ جامعه مدنی جهانی، ترجمه: حسین شریفی طرازکوهی، میزان و دادگستر، زمستان ۱۳۷۸.
- راسخ، محمد؛ نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، دراک، ۱۳۸۸.
- زمانی، سید قاسم؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، چاپ دوم، شهر دانش، ۱۳۹۳.
- سادات‌میدانی، سیدحسین؛ صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۴.
- شایگان، فریده؛ شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، زیر نظر جمشید ممتاز، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.
- شریف، محمد؛ بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت، اطلاعات، ۱۳۷۳.
- فلسفی، هدایت‌الله؛ حقوق بین‌الملل معاهدات، ویراست چهارم، فرهنگ نشر نو، ۱۳۹۳.
- _____؛ صلح جاویدان و حکومت قانون، فرهنگ نشر نو، ۱۳۹۰.
- نقش دیوان بین‌المللی دادگستری در تداوم و توسعه حقوق بین‌الملل؛ انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، ۱۳۸۹.
- نقش مجمع عمومی سازمان ملل متحد در تدوین و توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل؛ انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، ۱۳۹۱.

- مقاله

- آقای، سیدداود؛ «قضیه لاکربی و اختیارات شورای امنیت»، فصلنامه راهبرد، شماره ۱۲، ۱۳۷۵.
- امیرارجمند، اردشیر؛ «گزارشی از رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه لاکربی / ایرادات مقدماتی»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۲، ۱۳۷۷.
- شریفی طرازکوهی، حسین و ساسان مدرس سبزواری؛ «ضرورت و امکان نظارت قضایی بر عملکرد شورای امنیت در نظام حقوقی ملل متحد»، فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال اول، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۲.

- فرخ‌سیری، منصور؛ «محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، شماره ۳۹، سال بیست‌وپنجم، ۱۳۸۷.
- فلسفی، هدایت‌الله؛ «شورای امنیت و صلح جهانی»، *مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، شماره ۸، پاییز - زمستان ۱۳۶۹.
- ممتاز، جمشید و سیروس متوسل؛ «رویکرد اتحادیه اروپا در به‌چالش‌کشیدن اجرای قطعنامه‌های تحریم شورای امنیت از حیث تعارض اجرای آن‌ها با حق بر دادرسی، *مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، ویژه‌نامه شماره ۱۵، زمستان ۱۳۹۲.
- ممتاز، جمشید؛ «سلسله‌مراتب نظم حقوقی بین‌المللی» *فصلنامه استیناف*، سال دوم، شماره ۴ و ۵، پاییز و زمستان ۱۳۹۳.

– پایان‌نامه

- پیرزاده، نادر؛ *خاتمه تحریم‌های سازمان ملل و امکان رجوع به دیوان بین‌المللی دادگستری*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰.
- شریفی، محسن؛ *حکومت قانون و اعمال آن بر شورای امنیت سازمان ملل متحد*، رساله دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱.

ب) انگلیسی

– Books

- Aust, Anthony, *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, 1st Ed., 2005.
- Bassiouni, Cherif (ed.), *International Criminal Law*, Dobbs Ferry, N.Y.: Transnational Publishers, 1986, vol. I.
- Bedjaoui, Mohammed, *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of Its Acts* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1994).
- Mohammed Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994.
- Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart, 2004.
- Farrall, Jeremy Matam, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007.
- Leach, P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, 2nd Ed., OUP: Oxford, 2005.
- Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations, a Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, New York, 1951.

- Shaw, Malcolm N., *International Law*, Cambridge University Press, 6th Ed., 2008.
- Simma, Bruno, *The Charter of the United Nations*, 2nd Ed., Oxford University Press, 2002.

– **Articles**

- Akande, D., “The Jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-parties Legal Basis and Limits”, *Journal of International Criminal Justice*, 2003, No. 1.
- Aznar-Gomez, M. J., “A Decade of Human Rights Protection by the UN Security Council: A Sketch of Deregulation?”, *European Journal of International Law*, 2002, No. 13 (1).
- Bothe, M., “Security Councils Targeted Sanctions against Presumed Terrorists: The Need to Comply with Human Rights Standards”, *Journal of International Criminal Justice*, 6 (3), 2008.
- Coleman, Andrew, “The International Court of Justice and Highly Political Matters”, *Melbourne Journal of International Law*, 14, 2003.
- Johnstone, I., “The Security Council as Legislator”, in: B. Cronin & I. Hurd (eds.), *The UN Security Council and the politics of International Authority*, 2008, New York: Routledge.
- Rosand, E., 2005, “The Security Council as Global Legislator: Ultra Vires or Ultra Innovative?” *Fordham International Law Journal*, 28(3).
- K. Zemanek, “Is the Security Council the Sole Judge of Its Own Legality?”, in E. Yakpo and T. Boumedra, *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, 2009, Berlin, Springer.