

The Challenge of Human Rights and the Security Council in The Framework of Responsibility System

Hossein KhalafRezaei

The Security Council as prime responsible for international peace and security has been prepared by special authorities in achieving the objectives envisaged in the Charter of the United Nations. The Security Council Such as other UN organs is obliged to obey the Purposes of the UN including “to achieve international cooperation in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all”. On the other hand, a large number of basic human rights norms as being part of general international law oblige all international actors to respect them and any violations by them of such norms reach to international responsibility. However, some of actions of the UN Security Council were incompatible with obligations incumbent upon it, especially in context of established human rights and humanitarian law norms. Sanctions that directly or indirectly cause deaths would be a violation of the right to life. Other human rights could also be violated by sanctions regimes, such as the rights to security of the person, health, education or employment. Obviously, such measures must be viewed as illegal in context of human rights and humanitarian law, therein engage the responsibility of the UN Security Council. This article with descriptive and analytical approach investigates the UN Security Council's responsibility in viewpoint of human rights norms and evaluates some of challenges in this area.

Keywords: Discretion, The Security Council, Jus Cogens, Human Rights, International Organization, International Responsibility, Sanctions

چالش حقوق بشر و شورای امنیت در چارچوب نظام مسئولیت

حسین خلفرضایی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۶/۱۵

چکیده

شورای امنیت ملل متحد به عنوان مسئول اصلی حفظ صلح و امنیت، از اختیارات گسترده و ویژه‌ای در راستای نیل به اهداف پیش‌بینی‌شده در منشور ملل متحد برخوردار است. از آنجا که تشریک مساعی در راستای رعایت و ترویج حقوق بشر در شمار اهداف و برنامه‌های ملل متحد به شمار آمده است، شورای امنیت به عنوان یکی از ارکان ملل متحد ملزم به رعایت آن است. از سوی دیگر، بسیاری از قواعد حقوق بشر جزء حقوق بین‌الملل عام بوده که تمامی تابعان حقوق بین‌الملل را متعهد ساخته و نقض آنها موجب مسئولیت بین‌المللی خواهد شد. با این حال، در رویه شورای امنیت با تصمیماتی روبرو هستیم که ناسازگاری عملی آنها با موازین حقوق بشری قویاً در اذهان تداعی می‌شود. اقدامات قهری شورای امنیت که مستقیم یا غیرمستقیم باعث مرگ می‌شوند در مغایرت با حق حیات بوده و بسیاری دیگر از حقوق بشری مانند حق بر تأمین سلامت، آموزش و اشتغال نیز در اثر قطعنامه‌های تحریمی می‌توانند نقض شوند. چنین اقداماتی بی‌تردید بر اساس حقوق بشر و بشردوستانه بین‌المللی غیرقانونی بوده و موجب مسئولیت آن سازمان خواهد بود.

این مقاله با روشی توصیفی-تحلیلی در پی ارزیابی مسئولیت شورای امنیت ملل متحد در قبال موازین حقوق بشر و چالش‌های عملی است که این نهاد با گفتمان حقوق بشر دارد.

واژگان کلیدی

صلاحیت، شورای امنیت، قواعد آمره، حقوق بشر، سازمان بین‌المللی، مسئولیت بین‌المللی، تحریم

* استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه السلام

مقدمه

سازمان‌های بین‌المللی بر اساس پیمانی بین‌المللی - که از آن به اساسنامه یا سند مؤسس سازمان یاد می‌شود - در راستای نیل به اهدافی خاص ایجاد می‌شوند و دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی مستقل و مختص به خود هستند. (ILC, 2011, Article 2 (a)) سازمان‌های بین‌المللی بنا بر اصل «تخصصی بودن»^۱ و «تفویض»^۲ «از اهلیت حقوقی که برای انجام وظایف و نیل به اهداف آن ضروری است»، (UN General Assembly, 1946, Preamble, para. 1) برخوردارند. از این رو، سازمان بین‌المللی مأخوذ و ملزم به رعایت حدود صلاحیتی وفق سند مؤسس خود است و از سوی دیگر، سازمان بین‌المللی به دلیل احراز شخصیت بین‌المللی مستقل از اعضای خود به عنوان یک تابع حقوق بین‌الملل، مکلف به رعایت حقوق بین‌الملل به ویژه مقررات عام این نظام حقوقی خواهد بود.

بنا بر بند ۳ ماده ۱ و تأکید بر آن در پاراگراف (ج) ماده ۵۵ منشور ملل متحد، همکاری در راستای رعایت و ترویج حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین در شمار اهداف و برنامه‌های مسلم ملل متحد به شمار آمده است و طبعاً، شورای امنیت به عنوان یکی از ارکان این سازمان مکلف به رعایت آنهاست.^۳ ضمن آنکه بسیاری از موازین حقوق بشر در زمره مقررات حقوق بین‌الملل عام در آمده و تمامی تابعان حقوق بین‌الملل - از جمله سازمان ملل متحد در موضوع پژوهش حاضر - ملزم به رعایت آنها هستند.

با این حال، در رویه شورای امنیت با تصمیماتی روبرو هستیم که ناسازگاری عملی آنها با موازین حقوق بشری قویاً در اذهان تداعی می‌شود. تحریم‌های همه‌جانبه اقتصادی علیه عراق در دهه ۹۰ از مهم‌ترین این موارد است. گو آنکه انفعال و عدم تصمیم‌گیری به‌جا توسط این نهاد نیز در مواردی به فجایع انسانی گسترده‌ای دامن زده است.

مسئله اساسی در این مقاله، ارزیابی مسئولیت شورای امنیت ملل متحد در قبال موازین حقوق بشر و چالش‌های عملی است که این نهاد با گفتمان حقوق بشر دارد. پیداست که برای دریافتن مسئولیت یک شخص می‌بایست صلاحیت‌ها و وظایف وی مشخص شود. از این رو، این مقاله با روشی توصیفی - تحلیلی، نخست به حدود صلاحیت شورای امنیت می‌پردازد (۱) و پس از آن، مسئولیت بین‌المللی شورای امنیت

در قبال قطعنامه‌های ناقض قواعد آمره حقوق بشر مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد (۲) و در نهایت، رویه عملی و تصمیمات شورای امنیت در سنجه قضاوت نهاده شده (۳) و نتایج این پژوهش ارائه خواهد شد.

۱. مسئله صلاحیت شورای امنیت

۱-۱. دکترین محدودیت صلاحیت

بر اساس اصلی کلی؛ سازمان‌های بین‌المللی با اراده تابعان حقوق بین‌الملل و به تبع پیمانی بین‌المللی که از آن به اساسنامه یا سند مؤسس سازمان یاد می‌شود، در راستای نیل به اهدافی خاص^۴ ایجاد می‌شوند. از این رو، به جهت ماهیت خود به دو دسته از قواعد حقوقی پایبند هستند؛ سند اساسی (به عنوان یک سازمان بین‌المللی) و حقوق بین‌الملل عام (به عنوان یک تابع حقوق بین‌الملل).

بند ۵ ماده ۲ منشور ملل متحد در مقام بیان اصلی از اصول سازمان مقرر داشته است: «کلیه اعضا در هر اقدامی که سازمان بر طبق این منشور به عمل آورد به سازمان همه‌گونه مساعدت خواهند کرد و از کمک به هر کشوری که سازمان ملل متحد علیه آن اقدام احتیاطی یا قهری به عمل می‌آورد خودداری خواهند نمود». ماده ۲۵ منشور ملل متحد به‌طور خاص در مورد تصمیمات شورای امنیت اشعار می‌دارد: «اعضاء ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند».

این ماده در احراز صلاحیت‌ها و اعتبار تصمیمات شورای امنیت در کانون توجه قرار گرفته است و بنا بر برداشتی که از قید «بر طبق این منشور» به عمل می‌آید، دو رویکرد یا دکترین قائل به محدودیت و نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت پدیدار می‌گردد.

بر اساس دکترین محدودیت صلاحیت، شورای امنیت به عنوان ارگان سازمانی بین‌المللی مأخوذ به اصول و اهداف سند اساسی (منشور ملل متحد) و ملزم به رعایت حقوق بین‌الملل عام لازم‌الاجرا در مورد آن است. دیوان بین‌المللی دادگستری با رد خصوصیتی برای این شورا که آن را از قید این اصل کلی برهاند اشعار داشته است: «خصلت سیاسی یک نهاد آن را مبرا از ملاحظه مقررات معاهداتی منشور در جایی که

محدودیت‌هایی بر اختیارات یا معیار تصمیم‌گیری‌اش وضع کرده باشد، نمی‌کند. برای احراز اینکه یک نهاد از آزادی انتخاب در تصمیماتش برخوردار است، می‌بایست به شروط سند اساسی آن رجوع کرد». (ICJ, 1948, p. 64)

دیوان بین‌المللی کیفری یوگسلاوی سابق در رأی *تادیچ* اظهار داشته است: «در هیچ جا نه در متن و نه در روح منشور از شورای امنیت به عنوان رکنی که از سوی حقوق محدود نگردیده یاد نشده است. خصوصاً اینکه ماده ۲۴ پس از بیان این مطلب در پاراگراف اول که اعضای ملل متحد «مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار نمایند»، در پاراگراف سوم به تعهد شورا در زمینه گزارش‌دهی سالانه (یا بیشتر) به مجمع عمومی اشاره می‌نماید و مهم‌تر اینکه در پاراگراف دوم تصریح می‌نماید: «شورای امنیت در اجرای این وظایف بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد عمل می‌کند، اختیارات ویژه‌ای که برای انجام وظایف مذکور به شورای امنیت واگذار گردیده در فصول ۶، ۷، ۸ و ۱۲ بیان شده است». (سادات میدانی، ۱۳۸۷، ص ۱۵۲)

با این همه به نظر می‌رسد که این شورا هم در مقام احراز و اخذ تصمیم و هم نحوه واکنش می‌بایست در چارچوب قواعد سازمان عمل کند. البته تعیین چارچوب‌ها و راهبردها غیر از تعیین نوع واکنش است و می‌توان پذیرفت که همچنان ابتکار عمل به عهده شورا است ولی در اجرای آن با محدودیت‌هایی مواجه می‌شود. به عبارت دیگر، شورا در چارچوب اختیارات و صلاحیت‌های خود از حق انتخاب گزینه‌ها^۵ و روش‌های مقتضی برخوردار است. البته باید پذیرفت که اتکا بر اصول و اهداف می‌تواند بیش از تضییق، به توسعه اختیارات شورای امنیت منجر شود (ICJ, 1948, p. 192) زیرا شورا را قادر می‌سازد که به اعتبار اهداف سازمان و توجه به اختیارات ضمنی از نص و الفاظ منشور عبور کند.

۲-۱. دکترین نامحدود بودن صلاحیت

طرفداران این دکترین، با استناد به تفسیری غایت‌گرا از سند اساسی و قبول تئوری «اختیارات ضمنی»^۶ برای سازمان‌های بین‌المللی از یکسو و ویژگی خاص شورای امنیت از سوی دیگر، عرصه را در جهت توسیع صلاحیت‌های شورای امنیت و فراتر رفتن از

الفاظ منشور فراهم کرده‌اند. دیوان دادگستری در قضیه هزینه‌ها بیان داشت: «دیوان می‌پذیرد که مخارج باید بر اساس ارتباطشان با اهداف سازمان ملل متحد ارزیابی گردند؛ بدین معنا که اگر هزینه‌ای با توجه به هدفی غیر از اهداف سازمان صورت گرفته باشد نمی‌توان به عنوان «هزینه سازمان» تلقی گردد... اما هرگاه این سازمان اقدامی صورت دهد که ادعای انجام در راستای ایفای مقاصد ذکر شده سازمان ملل متحد را توجیه می‌کند، فرض بر آن است که چنین عملی تجاوز از اختیارات سازمان نیست». (ICJ, 1962, pp. 167-168)

بنا بر دیدگاه دیوان بین‌المللی دادگستری موارد زیر را می‌توان معیار صلاحیت‌های سازمان در نظر گرفت:

الف- سازمان‌ها از صلاحیت‌ها و اختیاراتی برخوردارند که از فحوا و الزامات اساسنامه‌شان (دلالت التزامی)، برای انجام وظایفشان ضروری دانسته می‌شود؛
ب- سازمان‌ها از صلاحیت‌ها و اختیاراتی برخوردارند که برای ایفای کارکردهایشان ضرورت دارد؛

ج- سازمان‌ها از صلاحیت‌ها و اختیاراتی برخوردارند که برای ایفای مقاصد مقرر شده، مناسب است. (Amersinghe, 2005, pp. 96-97)

دیوان بین‌المللی دادگستری با پذیرش دکترین اختیارات ضمنی، در فرازی از رأی مشورتی *نامیبیا* بیان داشته است: «به عنوان مبنای حقوقی این قطعنامه، ماده ۲۴ منشور به شورای امنیت اختیارات لازم را برای اقدام در قضیه حاضر اعطا می‌کند. استناد پاراگراف ۲ این ماده به اختیارات خاص شورای امنیت ذیل فصول خاصی از منشور، وجود اختیارات کلی (عام) در ایفای مسئولیت‌های محوله پاراگراف ۱ را نفی نمی‌کند. در این خصوص می‌توان به بیانیه دبیر کل خطاب به شورای امنیت در ۱۰ ژانویه ۱۹۴۷ اشاره کرد، مبنی بر اینکه اختیارات شورای امنیت به موجب ماده ۲۴ محدود به موارد خاص اعطایی مندرج در فصول ۶، ۷، ۸ و ۱۲ نمی‌شود... اعضای ملل متحد به شورای امنیت اختیارات متناسب با مسئولیتش برای حفظ صلح و امنیت را واگذار کرده‌اند. تنها محدودیت‌ها، اهداف و اصول بنیادینی هستند که در فصل اول منشور درج شده‌اند». (ICJ, 1971, p. 40)

مع الوصف، طرفداران این دکترین، پا را فراتر از این نهاده و مدعی شده‌اند که

شورای امنیت در قلمرو اجرای تصمیمات فصل هفتم منشور، مقید به «اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» که در زمره اهداف ملل متحد در بند ۱ ماده ۱ منشور آمده،^۷ نیز نمی‌باشد و منظور این مقرر را اقدامات شورای امنیت به موجب دیگر فصول منشور و در راستای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات تلقی کرده‌اند.

۲. معادله مسئولیت بین‌المللی قطعنامه‌های ناقض قواعد آمره حقوق بشر

از زمان تصمیم دیوان در قضیه هزینه‌ها، پذیرفته شد که سازمان بین‌المللی قادر به احراز شخصیت بین‌المللی مستقلی از دولت‌های عضو است. (ICJ, 1949, p. 174) اکتساب شخصیت بین‌المللی یا تابع حقوق بین‌الملل شدن به معنای اهلیت برخوردار از حقوق و تعهدات بین‌المللی است که از آثار آن، مسئولیت پیدا کردن سازمان به جهت نقض تعهداتش است؛ گو آنکه این امر خودبه‌خود امکان مسئولیت دولت‌های عضو را منتفی نمی‌کند. (Stumer, 2007, p. 555)

دیوان دادگستری در قضیه هزینه‌ها به تقارن صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها اشاره داشته است: «با اعطای برخی مأموریت‌ها [به سازمان ملل متحد] در کنار وظایف و مسئولیت‌ها، آن را به صلاحیتی که آن مأموریت‌ها را به نحو مؤثر ادا کند، مجهز کرده‌اند». (ICJ, 1949, p. 179) البته دولت‌ها به عنوان مؤسسان سازمان‌های بین‌المللی نمی‌توانند آنچه خود فاقدند را به مولود خود واگذار کنند و به ویژه، در مورد قواعد آمره حقوق بین‌الملل که به دلالت عهدنامه حقوق معاهدات، امکان عدول از آنها جز با قاعده آمره دیگری وجود نداشته (ماده ۵۳ عهدنامه ۱۹۶۹ وین) و هرگونه توافق بر خلاف این قواعد محکوم به بطلان است (ماده ۶۴ عهدنامه ۱۹۶۹ وین). به‌هرحال، دلیل قاطع تبعیت سازمان‌های بین‌المللی از هنجارهای لازم‌الاجرای حقوق بین‌الملل آن است که «سازمان‌های بین‌المللی، تابعان حقوق بین‌الملل بوده و از این رو به تعهداتی که بر اساس قواعد کلی حقوق بین‌الملل، سند اساسی‌شان یا موافقتنامه‌های بین‌المللی که طرف آنند، بر آن‌ها لازم است، پایبند می‌باشند». (ICJ, 1980, pp. 89-90) چنانکه قاضی لاترپاخت خاطر نشان ساخته است: «هیچ‌کس نمی‌تواند اهمیت مقرر مندرج در بند ۲ ماده ۲۴ منشور را نادیده انگارد؛ که شورای امنیت در ادای وظایف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، می‌بایست بر طبق اصول و اهداف سازمان ملل متحد عمل کند. از جمله این

اهداف که در ماده ۱(۳) منشور بیان شده است، نیل به همکاری بین‌المللی "در ترویج و تشویق رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین برای همگان بدون تبعیض به خاطر نژاد، جنسیت، زبان یا دین" است. (ICJ, 1993, para. 101)

شوبل (قاضی و رئیس سابق دیوان بین‌المللی دادگستری) در خصوص هنجارهای حقوق بشری می‌گوید: «هرگاه دیوان [بین‌المللی دادگستری] از پیروی تعهدات بین‌المللی برخاسته... از منشور؛ [یا] از "تقض اهداف و اصول منشور"، از التزام به ملاحظه و رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین برای همگان سخن می‌گوید، وقتی برخی اعمال را انکار حقوق بنیادین بشر می‌یابد و آنها را "تقض آشکار اصول و اهداف منشور" طبقه‌بندی می‌کند، تردیدی باقی نمی‌ماند که از نظر آن [دیوان]، منشور تعهداتی را در حوزه حقوق بشر بر دوش اعضای ملل متحد نهاده است». (Schwebel, 1972, pp. 337, 348) بجای (قاضی و رئیس سابق دیوان بین‌المللی دادگستری) نیز با رد ادعای امکان تفویض اختیاراتی فرای صلاحیت دولت‌های مؤسس یک سازمان اظهار داشته است: «نمی‌توان پذیرفت که دولت‌هایی حاکم یک سازمان بین‌المللی با اختیارات وسیع انتظامی و قهری در مقابل خود به وجود آورده‌اند اما آن را از تکلیف پایبندی به منشوری که بدان حیات بخشیده و حقوق بین‌الملل رها نیده‌اند». (Cited by Davidsson, 1980, p. 6)

سازمان ملل متحد صراحتاً محدودیت‌های اصول کلی حقوق بشردوستانه را در مورد اقدامات فصل هفتم در به‌کارگیری نیروی نظامی پذیرفته است.^۱ سازمان ملل متحد در رویه خود نشان داده است که بر اساس اصل کنترل و نظارت مؤثر، مسئولیت اعمال نیروهای حافظ صلح را بر عهده می‌گیرد. چنانکه آقای کوفی عنان - دبیر کل سابق ملل متحد - اعلام داشته است که معیار «درجه کنترل مؤثر» در حوزه عملیات مشترک نقش تعیین‌کننده دارد. به اعتقاد وی، مسئولیت ملل متحد برای فعالیت‌های نظامی نیروهای سازمان ملل متحد، بر این فرض مبتنی است که عملیات مورد بحث تحت فرماندهی و کنترل انحصاری سازمان ملل متحد قرار داشته است. در عملیات مشترک، مسئولیت بین‌المللی رفتار نیروها هنگامی متوجه ملل متحد خواهد بود که فرماندهی و نظارت عملی بر نیروها طبق ترتیبات مقرر در مورد کیفیت همکاری، به سازمان واگذار شده باشد. در غیر این صورت، مسئولیت در هر مورد مطابق با درجه

کنترل مؤثر اعمال شده توسط هر طرف در عملیات ذی ربط معین خواهد شد. (زمانی، ۱۳۸۸، ص ۹۲)

دیوان بین‌المللی دادگستری، بین دو دسته از اقدامات غیرقانونی سازمان‌های بین‌المللی قائل به تفکیک شده است: دسته اول؛ اقداماتی هستند که به‌طور کلی از حدود اختیارات سازمان خارج بوده و به همین دلیل فاقد هرگونه اثر حقوقی می‌باشند. دسته دوم؛ شامل اقداماتی می‌شود که گرچه به‌طور کلی در حدود صلاحیت سازمان قرار دارند اما به نحوی منطبق با تقسیم وظایف میان ارکان متعدد سازمان، اجرا نشده‌اند و یا با مقررات شکلی صریح مقرر در اساسنامه سازمان مغایرت دارند. (شایگان، ۱۳۸۰، ص ۷۲)

دکترین در مواردی خاص، فقط دولت‌های عضو را در قبال عمل سازمان مسئول قلمداد کرده است. به نظر می‌رسد جایی که یک سازمان بین‌المللی اصول اساسی حقوق بین‌الملل را نقض کند، باید مسئولیت را مستقیماً متوجه اعضا نمود؛ برای مثال؛ این امر در جایی مصداق دارد که سازمان‌هایی مرتکب جرائم بین‌المللی شوند. (زمانی، ۱۳۸۸، ص ۱۵۶)^۹ از این روست که برخی محققان اظهار داشته‌اند که در مواردی که سازمان کاملاً و آشکارا خارج از قلمرو اساسنامه‌اش عمل می‌کند، این استدلال موجه می‌نماید که دولت‌های عضو، از آن سازمان صرفاً به عنوان حربه‌ای برای سرپوش گذاشتن بر اقدامات خلاف خود استفاده کرده‌اند. (زمانی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۸)^{۱۰}

شایان ذکر است که به موجب ماده ۷ پیش‌نویس طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، رفتار ارگان یا کارگزار یک سازمان بین‌المللی چنانچه در سیمت سازمانی انجام گیرد، بر اساس حقوق بین‌الملل به عنوان عمل آن سازمان تلقی می‌گردد، هرچند این رفتار تجاوز از اختیارات آن ارگان یا کارگزار بوده یا تخطی از دستورالعمل‌ها بوده باشد. (ILC, 2009, art. 7) انجمن حقوق بین‌الملل نیز در قطعنامه سال ۱۹۹۵ خود راجع به آثار حقوقی عدم ایفای تعهدات سازمان در قبال طرف‌های ثالث بر دولت‌های عضو، در ماده ۶ متذکر می‌شود که صرف خروج سازمان از حیطه اختیارات خود (توسط مأمورین یا ارگان‌های سازمان) موجب توجه مسئولیت به دولت‌های عضو نمی‌شود (Institut de Droit International, 1995, art. 6(c)) اما چنانچه سازمان، قانوناً یا عملاً به مثابه کارگزار یک دولت عضو عمل کند، این دولت در قبال عمل سازمان مسئول

خواهد بود. (Institut de Droit International, 1995, art. 5(c)(ii))

۳. تصمیمات شورای امنیت در سنجه قضاوت

تحریم‌های گسترده و همه‌جانبه شورای امنیت علیه برخی کشورها به خصوص در مورد عراق، اثرات اسفناک و زیان‌باری بر مردم بی‌گناه وارد آورد. تأثیر شدید جامعه بین‌المللی و افکار عمومی باعث شد تا شورا، تغییراتی برای کاهش عواقب بشردوستانه از قبیل: ارزیابی بشردوستانه اولیه پیش از وضع تحریم‌ها، در نظر گرفتن استثنائات بشردوستانه و نظارت مداوم تعارض تحریم‌ها و امور بشردوستانه ابتکار کند. از دیگر تحولات مهم به وجود آمده در رویه شورا، پیدایش مفهوم تحریم‌های هدفمند یا هوشمند^{۱۱} است. چنانکه شورا پس از مورد عراق، هائیتی و یوگسلاوی، دیگر تحریم‌های همه‌جانبه اقتصادی وضع نکرده است. مقصود از تحریم‌های هدفمند، برآورده کردن اهدافی نظیر کاهش تعارضات بشردوستانه و کاهش هزینه‌های دولت‌های ثالث از قبل تحریم‌هاست. (Frederking, 2007, p. 64)

تحریم‌های هدفمند، اشخاص حقیقی و یا حقوقی دولتی و غیردولتی را که تغییر رفتارشان مورد نظر شورا است، هدف قرار می‌دهند. این سیاست یا رویکرد جدید به تحریم‌ها، انحراف از نظام پیش‌بینی شده در منشور محسوب می‌شود که به موجب آن، مخاطب سنتی اقدامات نظامی و غیرنظامی فصل هفتم، دولت است. این تحریم‌ها نیز علیرغم فواید و ترجیحات بسیار آنها در مقایسه با تحریم‌های همه‌جانبه گذشته، از جهاتی به دلیل عدم انطباق با استانداردهای بین‌المللی مربوط به حقوق بشر و به ویژه نادیده گرفتن حق اشخاص هدف بر دادرسی منصفانه، مورد انتقاد قرار گرفته‌اند و با وجود اقداماتی که در جهت بهبود آئین رسیدگی به اعتراض اشخاصی که نامشان در فهرست تهیه شده از سوی کمیته تحریم‌ها قرار گرفته است، مشکلات مربوط به آن اساساً به قوت خود باقی است. (ممتاز، ۱۳۸۷، ص ۸)

اقدامات قهری شورای امنیت^{۱۲} که مستقیم یا غیرمستقیم باعث مرگ می‌شوند در مغایرت با حق حیات بوده و بسیاری دیگر از حقوق بشری مانند حق بر تأمین سلامت، آموزش و اشتغال نیز در اثر قطعنامه‌های تحریمی می‌توانند نقض شوند.^{۱۳} حال آنکه، بنا بر مقرر ماده ۱ (۳) و تأکید بر آن در ماده ۵۵ (ج)، ترویج حقوق بشر و آزادی‌های

بنیادین در زمره اهداف و اصول ملل متحد به شمار آمده است. همچنین، واکنش‌های دو گونه و معیارهای دوگانه در خصوص تخلفات یکسان دولت‌ها با بند ۴ ماده ۱ منشور در خصوص «بودن مرکزی برای هماهنگ کردن اقداماتی که ملل جهت حصول این هدف‌های مشترک معمول می‌دارند» نیز در مغایرت است.

(Commission on Human Rights, 2000, para. 27)

بنا بر گزارش‌های مختلف، قریب یک میلیون از مردم عراق در عرض یک دهه در اثر تحریم جان باخته‌اند و در این میان، بیش از نیم میلیون از کودکان زیر پنج سال از جمله قربانیان این فاجعه بوده‌اند. (Commission on Human Rights, 2000, para. 63)

طبعاً هیچ هدفی نمی‌تواند تحریم‌هایی با چنین عواقب اسفناکی که نقض فاحش بسیاری از حقوق بنیادین بشر و بشردوستانه بین‌المللی بوده‌اند را توجیه کند. ماده ۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعلام می‌دارد: «در هیچ فرضی نمی‌توان مردم را از لوازم بقایشان محروم ساخت». شورای امنیت فراتر از قانون نبوده و به موجب ماده ۲۴ منشور می‌بایست بر اساس اصول و غایات ملل متحد عمل کند. آقای بوسویت (Marc Bossuyt) در گزارش خود به کمیته فرعی کمیسیون حقوق بشر ملل متحد در سال ۲۰۰۰، شورای امنیت را مسئول عواقب دهشتناک چنین تحریم‌های غیرقانونی به شمار آورده است. (Commission on Human Rights, 2000, para. 72)

نظام تحریم‌های تحمیلی علیه عراق بدون تردید بر اساس حقوق بشر و بشردوستانه بین‌المللی غیرقانونی است تا بدان جا که برخی آن را ژنوسید تلقی کرده‌اند.^{۱۴} به‌هرحال، شورای امنیت مسئول تمام آثار دانسته از اعمال خود است و مراجع وضع تحریم نمی‌توانند از «قصد نابودی» مردم عراق مبرا باشند.^{۱۵}

هانس فن اسپانک دستیار اسبق دبیر کل ملل متحد در سال ۲۰۰۰ نیز نسبت به سیاست‌های جهانی علیه عراق از جمله تحریم، موضع گرفت. به نظر وی در بحث حمله و اشغال عراق در سال ۲۰۰۳ و بررسی نقش سازمان ملل متحد در این معرکه، در وهله اول مسئولیت این فجایع انسانی را باید در نهادهای سیاسی تصمیم‌گیر ملل متحد و دول عضوی که در شورای امنیت توانایی تغییر رویکرد آن را داشته‌اند جستجو کرد. مذاکرات شورای امنیت درباره عراق گواهی بر اطلاع این شورا از بحران‌های انسانی در عراق است. بنابراین، سازمان ملل متحد به جهت تغافل و قصور در جلوگیری از

تحریم‌هایی ناعادلانه و جنگی نامشروع و فجایع زمان اشغال عراق مسئول است. (http://warisacrime.org/node/524) البته در این میان، سکوت مرگبار دبیر کل و دیگر نهادهای ملل متحد نیز حائز اهمیت است. همچنین، دور از نظر نباید داشت که قدرت‌های جهانی به ویژه آمریکا و انگلستان در پس پرده شورای امنیت به جنگ نامشروع ۲۰۰۳ دست یازیدند و پیش‌قراول وضع تحریم‌های همه‌جانبه علیه عراق بودند.^{۱۶}

رویه قضایی ملی و بین‌المللی ناظر به قطعنامه‌های شورای امنیت که نافی حقوق بنیادین بشر بوده‌اند اگرچه اندک اما در خور مذاقه و بررسی است. قاضی لاتریاخت در نظر جداگانه‌اش در قضیه اجرای کنوانسیون منع و مجازات جنایت ژنوسید، بیان داشته است: «اما احتمال آن وجود دارد که یک قطعنامه شورای امنیت سهواً یا به طور غیرمنتظره‌ای به وضعیتی منجر شود که متضمن عدول از قاعده‌ای آمره یا مستلزم نقض حقوق بشر باشد و این همان چیزی است که در مسئله حاضر اتفاق افتاده است. بر این اساس، دست‌کم بخشی از ناتوانی بوسنی و هرزگوین در عقب‌نشاندن صرب‌ها و جلوگیری مؤثر از اجرای سیاست پاک‌سازی قومی صرب‌ها، مستقیماً مستند به این واقعیت است که دسترسی بوسنی و هرزگوین به تسلیحات و تجهیزات جنگی در اثر این حصر [تحریم تسلیحاتی] شدیداً محدود شده بود. از این منظر، قطعنامه شورای امنیت [قطعنامه ۷۱۳ (۱۹۹۱)] می‌تواند به عنوان الزام دولت‌های عضو ملل متحد، البته نه از روی علم و قطعاً غیر عامدانه، به اینکه به درجاتی پشتیبان فعالیت ژنوسید صرب‌ها باشند و در این راستا و تا این حد برخلاف یک قاعده آمره عمل کنند، ملاحظه گردد».

(ICJ, 1993, para. 102)

اصولاً اسامی اشخاص مندرج در فهرست‌های تحریم‌های هدفمند با ملاحظات سیاسی و امنیتی همراه هستند، بنابراین حق تجدیدنظر قضایی و جبران خسارت در کنار استثنای کلی حقوق بشردوستانه از لوازم چنین اقداماتی به شمار آمده‌اند. بنابراین، اگر در سطح بین‌المللی اشخاص مزبور از این حق بازمانند، دسترسی به سازوکارها و آئین‌های تجدیدنظر در سطح ملی ضرورتی غیرقابل‌انکار خواهد بود. (UN General Assembly, 2006, pp. 17-18) آقای کادی و بنیاد البرکات به دنبال قرار گرفتن نامشان در فهرست کمیته تحریم شورای امنیت، که پیرو قطعنامه ۱۲۶۷ شورا در سال ۱۹۹۹ و

با هدف جلوگیری و توقیف دارایی اشخاص و گروه‌های حامی فعالیت‌های تروریستی طالبان و القاعده تشکیل شده بود، در دیوان اروپایی دادگستری اقامه دعوا کردند. دستاورد دعاوی کادی و البرکات نزد دیوان اروپایی دادگستری، شکستن تابوی بی‌صلاحیتی دیوان اروپایی^{۱۷} نسبت به بررسی اقدامات صورت گرفته در راستای اجرای قطعنامه شورای امنیت به موجب فصل هفتم منشور ملل متحد بود.^{۱۸} در رویه محاکم داخلی نیز به صورت پراکنده سوابقی از ورود قضات ملی به حوزه مرتبط با تصمیمات شورای امنیت وجود دارد. به عنوان مثال، آقای عبدالرازق تنها فرد کانادایی بود که نام وی در لیست تحریم شورای امنیت (پیرو قطعنامه ۱۲۶۷) به دلیل ارتباط با القاعده درج شده بود. وی به دلیل ممنوعیت سفر در سودان محبوس مانده و قادر به بازگشت به کشورش نبود (وی مدت دو سال در زندان سودان و یک سال در سفارت کانادا در سودان به سر برد). راسل زین (Russel Zinn) قاضی دیوان فدرال کانادا با اشاره به تعارض مفاد قطعنامه با حق این شهروند کانادایی به ورود به کشورش (با خودسرانه دانستن درج نام وی در فهرست تحریم بدون دلیلی موجه) حکم به بازگردانی وی به کانادا کرد.

(<http://www.theglobeandmail.com/news/world/abdelrazik-launches-constitutional-challenge/article1212074>)

جمع بندی

شورای امنیت نه داعیه برقراری عدالت را دارد و نه الزاماً مأموریت تضمین اجرای قانون اما این بدان معنا نیست که این شورا نهادی فراقانونی بوده و در اخذ تصمیمات خود فاقد مسئولیت باشد.

شورای امنیت به عنوان ارگان سازمانی بین‌المللی مأخوذ به اصول و اهداف سند اساسی سازمان (منشور ملل متحد) بوده و ملزم به رعایت حقوق بین‌الملل عام لازم‌الاجرا در مورد آن است. پس از تأسیس سازمان ملل متحد، حقوق بشر به عنوان گفتمانی پر قدرت و نفوذ در عرصه جهانی خودنمایی کرده است تا جایی که جامعه بین‌المللی برخی از قواعد حقوق بشر و بشردوستانه را به منزله قواعد آمره حقوق بین‌الملل شناسایی کرده است که هیچ گونه تخطی و عدول از آنها جایز نیست.

تحریم‌های گسترده و همه‌جانبه شورای امنیت علیه برخی کشورها به خصوص در مورد عراق پیامدهای وخیمی بر مردم بی‌گناه وارد آورده و حقوق اولیه و ملاحظات اولیه انسانی را نیز به طور گسترده‌ای نقض کرده است. چنین اقداماتی بی‌تردید بر اساس حقوق بشر و بشردوستانه بین‌المللی غیرقانونی بوده و سازمان ملل متحد در قبال این فجایع مسئول است. از این رو، لازم است شورای امنیت در مقام اتخاذ تصمیمات اجرایی خود از جمله وضع تحریم به این ملاحظات توجه نشان دهد و سازوکارهایی برای ارزیابی بعدی تصمیمات و حسب اقتضا، اصلاح و تجدیدنظر در آنها را پیش‌بینی نماید.

یادداشت‌ها

1- The principle of speciality

2- The principle of conferral

۳- بند ۲ ماده ۲۴ منشور ملل متحد به صراحت بیان کرده است که «شورای امنیت در اجرای این وظایف بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد عمل می‌کند».

۴- «دولت‌ها دارای حاکمیتند به این معنا که اقتدارات آنها [مستند] و وابسته به مرجعی دیگر نیست اما ارگان‌های تخصصی بیش از یک صلاحیت خاص ندارند که برآمده از آن چیزی است که دولت‌های عضو در جهت مأموریت تعریف شده آن ایجاد کرده‌اند».

(ICJ, 1980, Separate Opinion of Judge Gros, p. 103)

5- Discretionary power

6-The doctrine of implied powers

۷- بند ۱ ماده ۱ منشور ملل متحد نخستین مورد از مقاصد ملل متحد را به شرح زیر بیان کرده است:

«حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و بدین منظور به عمل آوردن اقدامات دسته‌جمعی مؤثر برای جلوگیری و برطرف کردن تهدیدات علیه صلح و متوقف ساختن هرگونه عمل تجاوز یا سایر کارهای ناقض صلح و فراهم آوردن موجبات تعدیل و حل و فصل اختلافات بین‌المللی یا وضعیت‌هایی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد با شیوه‌های مسالمت‌آمیز و بر طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل».

8-For more information see, Observance by United Nations Force of International Humanitarian Law, UN Doc. ST/SGB/1999/13 (6 Aug. 1999).

۹- برخی معاهدات بین‌المللی نیز مسئولیت مشترک سازمان و دولت‌های عضو را پیش‌بینی کرده‌اند. نک. کنوانسیون ۱۹۶۷ راجع به فضای ماورای جو (ماده ۶).

۱۰- شاید این نظر را بتوان از بیان دیوان دادگستری در قضیه هزینه‌ها مستنبط کرد، جایی که مخارجی که در غیر مسیر اهداف سازمان صورت گرفته باشد را «هزینه سازمان» تلقی نکرده است، نک. (ICJ, 1962, p. 167)

با این همه به نظر می‌رسد که مفهوم وظایف رسمی در حیطه قابلیت انتساب اعمال به سازمان‌های بین‌المللی فقط در مورد کارکنان مصداق می‌یابد و در مورد اقدامات ارگان‌های سازمان قابل استناد نیست. در حقیقت از ارگان‌های هر سازمان تنها اعمال رسمی صادر می‌شود و این ارگان‌ها ماهیتاً فاقد امکان اقدام در سمت حصوصی و غیرسازمانی هستند.

(زمانی، ۱۳۸۸، ص ۱۰۵)

11- smart sanctions

۱۲- سانکسیون (sanction) را نمی‌توان مفهومی مترادف با ضمانت‌اجرا انگاشت زیرا ضمانت‌اجرا واکنش پیش‌بینی شده قانونی است که نظام حقوقی در مقابل نقض قاعده اعمال می‌کند و از این رو، جلوه‌ای قضایی و جزایی به خود می‌گیرد؛ حال آنکه غرض از سانکسیون-ها در مقام بحث ما نه جزادهی متخلف که وادارسازی وی به دست کشیدن از رفتار خلاف است و نه مجازات و تعیین مسئولیت وی. بنابراین، می‌توان آن‌ها را ضمانت‌اجرای غیرقضایی دانست که به‌نظر می‌رسد مفهوم لغوی و عام «تنبيه» تناظر و قرابت مفهومی بیشتری با این معنا داشته باشد.

۱۳- از جمله حقوق بشری مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر (که در اسناد لازم‌الاجرای بین‌المللی نظیر میثاقین بین‌المللی حقوق بشر بازتاب یافته‌اند) می‌توان به حق بر حیات (ماده ۳)، حق بر آزادی از رفتار غیرانسانی و ترحیمی (ماده ۵)، حق برخورداری از معیارهای مکفی برای زندگی از جمله غذا، پوشاک، مسکن و مراقبت پزشکی (ماده ۲۵) اشاره داشت که از جمله موارد مبتلابه نقض در اثر تحریم‌ها هستند.

۱۴- ماده ۲ کنوانسیون پیشگیری و مجازات جنایت ژنوسید (که در ۱۲ ژانویه ۱۹۴۸ لازم‌الاجرا شده است) ژنوسید را این‌گونه تعریف می‌کند: «هریک از اعمال زیر با قصد نابودی کل یا جزئی از یک گروه ملی، قومی، نژادی، یا دینی نظیر:
الف- کشتن افراد گروه؛

ب- ایجاد آسیب جدی به جسم یا روان اعضای گروه؛

ج- ایراد عمدی خسارت به شرایط زیستی گروه که موجب نابودی فیزیکی کل یا جزء گردد...».

۱۵- گفتنی است که نماینده ایالات متحده در سازمان ملل متحد بر این واقعیت صحه گذاشته است وقتی که در پاسخ به این سؤال که آیا مرگ نیم میلیون «ارزش آن را داشت»، گفت: «ما فکر می‌کنیم بهای آن، ارزش این را داشت».

(Commission on Human Rights, 2000, para. 72)

16- See, e.g., United Nations Security Council Resolutions 687 (1991), 1284 (1999) and 1441 (2002).

۱۷- شعب بدوی با رأی به عدم صلاحیت خود نسبت به نظارت قضایی و تجدیدنظر در تصمیمات شورای امنیت به‌موجب فصل هفتم منشور، دعوای خواهان‌ها را رد کردند، نک.

European Court of Justice (2005) [B], para. 170; European Court of Justice (2005) [A], paras. 338-341 and 344.

۱۸- شعبه تجدیدنظر دیوان اروپایی با نقض رأی شعبه بدوی، صلاحیت خود نسبت به بررسی قانونی بودن آیین‌نامه مورد اعتراض (Regulation (EC) No 881/2002) خواهان‌ها و به طور غیرمستقیم، بررسی قانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت موضوع دعوا را در پرتو قواعد برتر حقوق بین‌الملل که در حوزه قواعد آمره قرار می‌گیرند (به ویژه قواعد امری راجع به حمایت از حقوق فرد انسانی) احراز نمود، نک.

European Court of Justice, 2008, para. 282.

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

- ۱) زمانی، سید قاسم (۱۳۸۸)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی: شخصیت، مسئولیت، مصونیت*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- ۲) سادات میدانی، سید حسین (۱۳۸۷)، *صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۳) شایگان، فریده (۱۳۸۰)، *شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی*، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۴) ممتاز، جمشید (۱۳۸۷)، «انطباق تحریم‌های اقتصادی شورای امنیت با حقوق بشر و حقوق بین‌الملل بشردوستانه»، *فصلنامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)*، شماره ۴.

ب. منابع انگلیسی

- 5) Amerasinghe, C. F. (2005), *Principles of The Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Second Revised Edition.
- 6) Buchanan, Holly and Ryngaert, Cedric (2011), "Member State responsibility for the acts of international organizations", *Utrecht Law Review*, Volume 7, Issue 1.
- 7) Commission on Human Rights (2000), Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Fifty-second session, Item 12 of the provisional agenda, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 June 2000.
- 8) Crawford, J. (2007), "Holding International Organisations and Their Members to Account", Fifth Steinkrau-Cohen International Law Lecture, School of Oriental and African Studies, 15 March 2007.
- 9) Davidsson, Elias (2003), "Legal Boundaries to UN Sanctions", *International Journal of Human Rights*, Vol.7, No. 4.
- 10) De Wet, Erika (2004), *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford and Portland Oregon.

- 11) European Court of Justice (2005) [A], *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, case T-306/01, Judgement of 21 September 2005.
- 12) European Court of Justice (2005) [B], *Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, case T-315/01, Judgement of 21 September 2005.
- 13) European Court of Justice (2008), *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Joined Cases C-402/05 P And C-415/05 P, Judgment of 3 September 2008.
- 14) Frederking, Brian (2007), *The United States and the Security Council*, Routledge, First published.
- 15) <http://warisacrime.org/node/524> (Published on Saturday, June 25, 2005)
- 16) <http://www.theglobeandmail.com/news/world/abdelrazik-launches-constitutional-challenge/article1212074/> (Last updated Thursday, Aug. 23, 2012)
- 17) Institut de Droit international (1995), "The Legal Consequences for Member States of the Non-Fulfilment by International Organizations of Their Obligations toward Third Parties", Session of Lisbonne,
- 18) International Court of Justice (ICJ) (1948), *Conditions of Admission of a State to Membership In the United Nations* (Article 4 of the Charter), Advisory Opinion of May 28th 1948, ICJ Reports 1948.
- 19) International Court of Justice (ICJ) (1949), *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949, ICJ Reports 1949.
- 20) International Court of Justice (ICJ) (1971), *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia* (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports 1971.
- 21) International Court of Justice (ICJ) (1980), *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 Between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion of 20 December 1980, ICJ Reports 1980.
- 22) International Court of Justice (ICJ) (1986), *Military and Paramilitary Activities* (Nicar. v. U.S.), ICJ Reports 1986 (June 27).
- 23) International Court of Justice (ICJ) (1993), *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 8 April 1993, ICJ Reports 1993.
- 24) International Law Commission (ILC) (2001), *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR 56th Session, Supp. No. 10, UN Doc. A/56/10 (2001).
- 25) International Law Commission (ILC) (2009), *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, in Report of the International Law Commission on the Work of its Sixty-First Session, UN GAOR, 64th Session, Supp. No. 10, UN Doc. A/64/10 (2009).

-
- 26) International Law Commission (ILC) (2011), *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, Adopted by the International Law Commission at its sixty-third session in 2011, in “Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-Third Session”, UN GAOR, 63rd Sess., Sup. No. 10, UN Doc. A/66/10.
 - 27) *Matthews v. U.K.*, 1999-I Eur. Ct. H.R. 253.
 - 28) *Observance by United Nations Force of International Humanitarian Law*, UN Doc. ST/SGB/1999/13 (6 Aug. 1999).
 - 29) Schwebel, Egon (1972), “The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter”, *AJIL*, vol. 66.
 - 30) Stumer, Andrew (2007), “Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, No. 2.
 - 31) UN General Assembly (1948), *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 9 December 1948.
 - 32) UN General Assembly (2006), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN GAOR 61th Session, UN Doc. A/61/267(16 August 2006).
 - 33) United Nations Security Council (1991), Resolution 687 (1991) of 3 April 1991, S/RES/687 (1991).
 - 34) United Nations Security Council (1999), Resolution 1284 (1999) of 17 December 1999, S/RES/1248 (1999).
 - 35) United Nations Security Council Resolution (2002), Resolution 1441 (2002) of 8 November 2002, S/RES/1441 (2002).