

حاشیه صلاحیددی در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای

امنیت: بررسی موردی ایران

سیامک کرمزاده^{۱*}، عبدالله عابدینی^۲

چکیده

قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد صادره در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد از قدرت الزام‌آور برخوردارند. هنگامی که شورا قطعنامه‌ای براساس فصل هفتم صادر می‌کند، وضعیت‌های مهم مندرج در ماده ۳۹ منشور را مدنظر قرار می‌دهد و برای رسیدن به این هدف، صرفاً نتیجه موردنظر را از مخاطبان قطعنامه مطالبه می‌کند. در این میان، دولت‌های عضو ملل متحد برای رسیدن به هدف مزبور شیوه‌ها و ابزارهای موجود را برای اجرا مدنظر قرار می‌دهند. با این حال، اینکه دولت‌ها چگونه و از چه میزان حاشیه صلاحیددی برای اجرای تصمیمات شورای امنیت بهره‌مندند، موضوعی است که در این نوشتار در چارچوب قطعنامه‌های شورای امنیت، عملکرد دولت‌ها و رویه قضایی با تأکید بر قطعنامه‌های تحریمی شورا در مورد ایران بدان پرداخته خواهد شد.

کلیدواژگان

ایران، حاشیه صلاحیددی، رویه قضایی، عملکرد دولت‌ها، قطعنامه‌های شورای امنیت.

۱. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: skkaramzadeh@gmail.com

۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران.
تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۳۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰

مقدمه

شورای امنیت براساس ماده ۲۴ منشور ملل متحد مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد. طبق ماده ۲۵ منشور تصمیمات شورای امنیت برای همه دولت‌های عضو، لازم‌الاجراست. همچنین بند نخست ماده ۴۸ مقرر می‌دارد که اقدامات لازم برای اجرای تصمیمات شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باید توسط همه اعضا و در صورت صلاحدید شورا، تعداد مشخصی از اعضا، اجرا شود. بند ۲ ماده اخیر به این نکته اشاره می‌کند که تصمیمات شورا باید به‌طور مستقیم از سوی اعضا و همچنین از طریق سازمان‌های بین‌المللی دیگری که در آنها عضویت دارند، به اجرا گذارده شود. علاوه بر این براساس ماده ۱۰۳ منشور تعهدات ناشی از منشور از جمله تعهدات ناشی از تصمیمات شورای امنیت بر سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی اعضا اولویت و برتری دارد. این موضوع از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده لاکربی، تأیید شد (ICJ Reports 1998: paras. 37-38, 40-45).

با توجه به مقررات یادشده، و با لحاظ وظایف مهمی که به‌منظور حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی بر عهده شورای امنیت گذارده شده، اجرای تصمیمات شورا امری اجتناب‌ناپذیر است و بر همین اساس، دولت‌های عضو باید رأساً اقدام به اجرای تصمیمات شورا کنند.^۱

در چنین شرایطی باید دید که قطعنامه‌های شورای امنیت چه راه‌هایی برای اجرای مقررات خویش پیش‌بینی کرده است و دولت‌های عضو نیز به‌هنگام اجرا، خود را تا چه حد و به چه شکل به اجرای تصمیمات شورا مقید و ملتزم می‌دانند. نکته شایان ذکر در این مورد، توجه به مفهوم «حاشیه صلاحیدی»^۲ است که به ابتکار دیوان اروپایی حقوق بشر در سال‌های ابتدایی فعالیت خود در زمینه ارتباط میان اجرای تعهدات حقوق بشری دولت‌های متعاقد کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین و سایر تعهدات آنها مطرح شد.^۳ این مفهوم در پی بیان این نکته است که در زمان اجرای تعهدات مختلف دولت‌های عضو، هر گاه تعارضی میان اجرای این تعهدات و تعهدات بنیادین ناشی از کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به‌وجود آمد، دولت ذی‌ربط باید تمام اقدامات مقتضی را در جهت اجرای هماهنگ تعهدات مزبور به‌عمل آورد. آنچه در نوشتار حاضر بدان پرداخته می‌شود، حاشیه صلاحیدی است که شورای امنیت سازمان ملل

۱. با این حال، رویه شورا در استناد صریح یا ضمنی به فصل هفتم منشور در صدور قطعنامه، منطبق حقوقی و دیدگاه دکترین در این خصوص بیانگر این مطلب است که تعهدات ماده ۱۰۳ در مورد تصمیمات شورای امنیت منحصر به فصل هفتم منشور می‌شود. ر.ک: سادات میدانی، ۱۳۸۶: ۴۲.

2. Margin of Appreciation

۳. دیوان اروپایی دادگستری در تارنمای خود به توضیح و تشریح این مفهوم پرداخته و پرونده‌های متعددی را در این خصوص به‌عنوان شاهد مثال ذکر کرده است. در این خصوص ر.ک: پارسا، ۱۳۸۹.

Andrew Legg, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2012.

در راستای اجرای تصمیمات خود به دولت‌های عضو اعطا می‌کند. بنابراین، نگاه به مفهوم حاشیه صلاح‌دیدی در این نوشتار منحصر به آورده دیوان اروپایی حقوق بشر نیست و در عرصه حقوق بین‌الملل عام به‌طور کلی و اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت به‌طور خاص مدنظر قرار می‌گیرد. در ادامه دیدگاه قطعنامه‌های شورای امنیت، عملکرد دولتی و رویه قضایی موجود در خصوص اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

دیدگاه قطعنامه‌ای

برای پاسخ به این پرسش که قطعنامه‌های شورای امنیت چه پیشنهادها و راهکارهایی برای اجرا، پیش روی مخاطبان قرار داده است، باید دو عامل اثرگذار در این زمینه یعنی شرایط و اوضاع و احوال وضعیت‌های مورد بررسی و همچنین، نوع قطعنامه و ماهیت آن مورد توجه قرار گیرد. اصولاً، شورای امنیت می‌تواند در خصوص موارد ذیل وارد عمل شود و تصمیمات لازم را اتخاذ کند: توصیه به دولت‌ها در مورد نحوه حل اختلاف فی‌مابین؛ جرائم ارتكابی توسط نیروهای پاسدار صلح ملل متحد؛ رسیدگی به جنایات ارتكابی در یک منطقه و اعمال تحریم‌های متناسب از جمله تحریم‌های تسلیحاتی یا ارجاع وضعیت مزبور به دیوان بین‌المللی کیفری. ذکر این موارد از باب تمثیل است و شورا می‌تواند به‌واسطه نقشی که در خصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر عهده دارد، در عرصه‌های دیگر نیز وارد شود و تصمیمات لازم را اتخاذ کند. ساختار قطعنامه‌ها را می‌توان این‌گونه تصویر کرد که هر قطعنامه از مقدمه‌ای تشکیل شده است که تمهید و گاه یادآوری مقررات اصلی آن تلقی می‌شود. سپس متن اصلی قطعنامه که تصمیم مشخص شورای امنیت را در خصوص وضعیت مورد بررسی به شکل الزام‌آور یا توصیه‌ای مقرر کرده است. در پایان ضمائم احتمالی نیز به پیوست قطعنامه آورده می‌شود. مسئله مهم در این میان توجه به این نکته است که مقررۀ موردنظر شورا که در متن اصلی آن درج شده است، از چه راه‌هایی قابلیت اعمال و اجرا شدن دارد. در این زمینه، ممکن است خود شورا به‌طور مشخص ابزار یا راه ایفای تعهد مندرج در قطعنامه را برای دولت‌های عضو تعیین کرده باشد و گاه ممکن است این موضوع را به خود دولت‌ها یا سایر مخاطبان قطعنامه محول کرده باشد. آنچه از برابند اقدامات شورای امنیت در قالب مفاد قطعنامه‌ها برمی‌آید، تأکید شورا بر حصول نتیجه موردنظر در وضعیت مورد بررسی است و ابزارها و راه‌های دستیابی به نتیجه موردنظر را بر عهده دولت‌ها گذارده است. به‌عبارت دیگر، آنچه مورد توجه شورا است، تعهد به نتیجه است و دولت‌ها یا سایر مخاطبان قطعنامه را در شیوه اجرای تعهدات آزاد می‌گذارد. به‌نظر می‌رسد که با توجه به آزادی اراده دولت‌ها در عرصه حقوق بین‌الملل، به‌طور کلی اصل بر این است که تعهد ایجادشده برای دولت‌ها از طریق هر یک از منابع حقوق بین‌الملل، تعهدی به نتیجه است و ابزار و شیوه انجام آن، در وهله اول بر عهده دولت‌ها قرار داده شده

است. مهم‌ترین دلیل این موضوع عدم تمرکز در نظام حقوقی بین‌المللی است. در واقع، به‌علت نبودن نظامی فراتر از نیروی دولت‌های عضو جامعه بین‌المللی که بتواند کارکردهای قانونگذاری، قضایی و به‌خصوص اجرایی را به شکلی منسجم و متمرکز سامان دهد، این دولت‌ها هستند که در مقام واضع و تابع حقوق بین‌الملل خود را در حیطة انجام تعهدات پذیرفته‌شده بر مبنای رضایت، آزاد می‌بینند.

این نکته درباره خود شورای امنیت و اختیارات و عملکرد این نهاد نیز مصداق دارد. همان‌گونه که برخی حقوقدانان به‌درستی اشاره کرده‌اند، شورا در احراز وضعیت‌های مندرج در ماده ۳۹ منشور ملل متحد (تهدید یا نقض صلح و عمل تجاوزکارانه) از نوعی صلاحدید یا به تعبیری حاشیه صلاحیدیدی برخوردار است (3: Graefrath, 1998: 242; Schweigman, 2001: 3)، هر چند که شورا در این مسیر با محدودیت‌های ناشی از منشور همچون توجه به اصول و اهداف ملل متحد و حقوق بین‌الملل عام همچون قواعد آمره مواجه است (شایگان، ۱۳۸۰: ۷۰-۴۵). شایان ذکر است شورای امنیت در تصمیمات خود براساس فصل هفتم به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند قواعد آمره بین‌المللی را نقض کند. بخش شایان توجهی از قواعد حقوق بین‌الملل بشر جنبه آمره دارد و اساساً شورای امنیت نمی‌تواند تصمیماتی اتخاذ کند که نتیجه اجرای آنها نقض این قواعد باشد (شریف، ۱۳۷۲: ۱۸۸-۱۸۱).

شورای امنیت تعیین می‌کند که آیا وضعیت مورد بررسی یا ارجاع‌شده بدان از سوی دولت‌ها یا دبیرکل چنان ماهیتی دارد که در راستای ایفای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در دستور کار شورا قرار گیرد. گستردگی اختیارات شورای امنیت، اندیشه نامحدود بودن صلاحیت‌های این شورا را در اذهان جای داده و او را در موضعی قرار داد که حتی در فرضی که کشوری را متجاوز می‌شناسد، باز در اعمال مجازات به لحاظ حق وتویی که داراست، آزادی عمل دارد؛ به‌نحوی که می‌تواند کشور متجاوز را از هر مجازاتی معاف کند (شریف، ۱۳۷۳: ۱۵۱).

در واقع، با نگاهی به ادبیات به‌کاررفته توسط شورای امنیت در خصوص اعمال تحریم مسافرتی یا انسداد اموال، شورا از عبارت «باید هر اقدام لازم را در این زمینه اتخاذ کنند»^۱ استفاده کرده است که این خود حاشیه صلاحیدیدی را برای دولت‌ها جهت اتخاذ اقدامات لازم برای اجرای مفاد مقررات مندرج در قطعنامه ایجاد می‌کند. حتی هنگامی که شورای امنیت قصد تجویز توسل به زور را در خصوص وضعیتی دارد، باز هم از عبارت مشابهی استفاده می‌کند.^۲ در

1. shall take the necessary measures

۲. جملات مشابه دیگری نیز در این خصوص به‌کار رفته‌اند که در برخی موارد نیز چالش‌برانگیز بوده‌اند:

‘to restore international peace and security in the area’: Res. 83 (1950); ‘to use all necessary means to uphold and implement Security Council Resolution 660 and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area’: Res. 678 (1990); ‘to establish the international security presence...with all necessary means to fulfil its responsibilities’, Res. 1244 (1999).

قطعنامه ۱۹۷۳ شورای امنیت از طرف‌های درگیر در مخاصمه موجود در کشور لیبی خواست تا برای حمایت از مردم لیبی وارد عمل شوند و هر گونه اقدام لازم را اتخاذ کنند (S/RES/1973: preamble para, 4).

عملکرد دولت‌ها

همان‌گونه که اشاره شد، شورای امنیت در احراز وضعیت‌های سه‌گانه موجود در ماده ۳۹ منشور از صلاحیدد برخوردار است و در انتخاب شیوه‌های اجرای تعهدات مندرج در قطعنامه‌های الزام‌آور خود، دست دولت‌ها را به‌عنوان مجریان اولیه و اصلی این تعهدات باز گذارده است. بنابراین، هر دولت براساس شرایط و اوضاع و احوال هر قضیه می‌تواند مناسب‌ترین شیوه را در ارزیابی اقدامات لازم جهت اجرای تعهدات ناشی از قطعنامه مدنظر قرار دهد (Jacoist, 2010: 318-319).

در نظام‌های حقوقی مختلف، کشورها براساس موازین حاکم بر نظم داخلی خویش که اغلب در قوانین اساسی ذکر می‌شود، موضوع جایگاه مقررات حقوقی بین‌المللی از جمله قطعنامه‌های شورای امنیت را تعیین می‌کنند. در این زمینه، کمیسیون مشاوران حقوقی در مورد حقوق بین‌الملل عمومی^۱، زیر نظر شورای اروپا در تارنمای این سازمان در مورد نحوه ورود و جذب قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت پرسش‌ها و پاسخ‌هایی را به‌صورت پرسشنامه از نمایندگان حاضر در این کمیسیون یادشده در خصوص دولت‌های عضو به‌عمل آورده‌اند. پرسش مشترک در مورد کشورهای عضو شورای اروپا حتی کشورهای غیرعضو، مانند ایالات متحده این بوده است که چه آیین‌هایی برای جذب مقررات قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت در نظم حقوقی کشور ذی‌ربط وجود دارد (<https://www.coe.int/en/web/cahdi>). در این خصوص، به دو کشور مهم و اثرگذار در عرصه اجرای قطعنامه‌ها اشاره می‌شود.

در مورد بریتانیا این پاسخ اظهار شده که با توجه به عضویت بریتانیا در اتحادیه اروپا، تحریم‌های ملل متحد در چارچوب صلاحیت‌های جامعه اروپایی در بریتانیا نیز اجرایی می‌شود. در واقع، اجرای قطعنامه شورای امنیت به مواردی بستگی دارد که واجد اهمیت تلقی می‌شوند؛ از جمله اینکه قطعنامه شورای امنیت باید الزام‌آور باشد یا اینکه آیا اجرای قطعنامه مزبور در حیطة صلاحیت جامعه اروپایی قرار دارد. مواردی که خارج از صلاحیت جامعه اروپایی باشد، در

۱. این کمیسیون به‌منظور هماهنگ‌سازی فعالیت‌های دولت‌های عضو شورای اروپا در زمینه توسعه و ترویج حقوق بین‌الملل توسط شورای اروپا تأسیس شد. براساس توصیف تارنمای کمیسیون، این نهاد تنها نهاد کاملاً اروپایی است که در آن مشاوران حقوقی وزرای خارجه دولت‌های عضو شورا و شمار زیادی از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند در آن به تبادل اطلاعات و هماهنگ‌سازی مسائل مهم حقوق بین‌الملل عمومی بپردازند. برای مطالعه بیشتر در این خصوص، ر.ک: <https://www.coe.int/en/web/cahdi/history-cahdi>

قالب یک «دستور شورای مشاوران سلطنتی»^۱ از طریق «قانونگذاری ثانویه»^۲ به‌طور مشخص، در قالب قانون ملل متحد مصوب ۱۹۴۶ انجام می‌گیرد. در مواردی هم که اقدامات اتخاذی اتحادیه اروپا فراتر از قطعنامه‌های شورای امنیت باشد، از طریق قوانین مرتبط داخلی خود مبادرت به اجرای تعهدات قطعنامه‌ای می‌کند. برای نمونه از طریق صدور دستور یا فرمانی مبتنی بر قانون مهاجرت مصوب ۱۹۷۱ اقدامات مربوط به ممنوعیت مسافرت افراد تحریمی را انجام می‌دهد (of Legal Advisers on Public International Law [CAHDI], 2010).

در خصوص نظام حقوقی فرانسه این پاسخ مطرح شده است که اجرای تحریم‌های شورای امنیت تا جایی که در حیطه مواضع مشترک اتحادیه اروپا باشد، فرانسه نیز به‌عنوان دولت عضو اتحادیه اروپا ملزم به اجرای مصوبات اتحادیه در این مورد خواهد بود. اما دو مورد از موارد تحریمی، نیازمند توجهی ویژه در سطح ملی این کشور است؛ یکی ممنوعیت مسافرت و دیگری تحریم تسلیحاتی. مشابه رویه دولت آلمان، دولت فرانسه نیز پرونده اطلاعاتی و مراقبت‌های خاصی را در مورد ورود افراد مندرج در فهرست تحریمی شورای امنیت به‌عمل می‌آورد. در خصوص تحریم تسلیحاتی نیز براساس فرمان قانونی ۱۸ آوریل ۱۹۳۹ هر گونه خرید و فروش تسلیحات، نیازمند کسب مجوز قبلی از مقامات ذی‌ربط است. بنابراین، اگر محتوای قطعنامه مربوط به تحریم مسافرتی یا تسلیحاتی باشد، دولت فرانسه قوانین خاص خود را در این زمینه به مرحله اجرا درمی‌آورد. بر این اساس، در صورت خاتمه مدت زمان تحریمی از سوی شورای امنیت، تحریم‌های مزبور نیز در فرانسه به‌طور خودکار مختومه شده و تحریم‌های تسلیحاتی و مسافرتی نیز ملغی خواهند شد. در مورد صادرات اموال غیرنظامی مجوزهای خاص، باید بنا به مورد از وزیر اقتصاد و صنعت یا وزارت امور خارجه اخذ شود (CAHDI, 2006).

رویه قضایی

این موضوع که دولت‌ها در اجرای تعهدات ناشی از مفاد قطعنامه‌های الزام‌آور شورای امنیت از حاشیه صلاحیدیدی برخوردارند، در آرای محاکم داخلی برخی دولت‌ها نیز مورد توجه قرار گرفته است. در واقع، برای مشاهده دیدگاه دولتی در زمینه نحوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت باید به آرای محاکم داخلی آنها و حتی منطقه‌ای برخی نهادهای اثرگذار مانند اتحادیه اروپا توجه داشت، زیرا همان‌گونه که به‌درستی گفته شده، به این دلیل که جهت خاص بسیاری از تعهدات بین‌المللی به نحوی است که نیازمند اجرای داخلی توسط دولت‌هاست، در نتیجه، این محاکم داخلی‌اند که نقطه آغاز و پایان دفاع از تفسیر و اجرای حقوق بین‌الملل تلقی می‌شوند (Tzanakopoulos, 2011:133). (168 در این خصوص پرونده نادا در دیوان حقوق بشر اروپایی بررسی می‌شود).

1. order
2. secondary legislation

در ۱۹ فوریه ۲۰۰۸، شخصی به نام یوسف مصطفی نادا دعوایی را بر مبنای ماده ۳۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، علیه دولت سوئیس اقامه کرد و شعبه عالی دیوان نیز در ۱۲ سپتامبر ۲۰۱۲ رأی خود را در این زمینه صادر کرد (Nada v. Switzerland, 2012: para. 1). در این پرونده خواهان مدعی بود که سوئیس با ممانعت از ورود و خروج وی از این کشور به واسطه درج نامش در فرمان تحریمی طالبان^۱، ماده ۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در خصوص حق بر آزادی، ماده ۸ کنوانسیون مزبور، مبنی بر حق بر رعایت حریم شخصی و زندگی خانوادگی، آبرو و شهرت و ماده ۹ مبنی بر حق بر انجام امور مذهبی را نقض کرده است. همچنین، دولت سوئیس موجب نقض حق بر جبران خسارت مؤثر در ارتباط با طرح شکایات وی در کشور سوئیس ذیل ماده ۱۳ کنوانسیون و انجام بدرفتاری مقرر در ماده ۳ کنوانسیون شده است (Nada v. Switzerland, 2012: paras. 2-3). دولت سوئیس اظهار داشت که ادعای نادا به لحاظ شخصی، خارج از صلاحیت دیوان است. اما دیوان معتقد بود که نادا در صلاحیت سرزمینی سوئیس قرار دارد و تحریم‌های مرتبط شورای امنیت از طریق اقدامات قانونی دولت سوئیس بر خواهان اعمال شده و درخواست خروج از سوئیس نیز توسط مقامات ذی‌ربط این کشور رد شده است. در نتیجه، موضوع اصلی، اجرای داخلی قطعنامه‌های شورای امنیت در سوئیس است. از این رو، نقض ادعایی قابل انتساب به دولت سوئیس است و دیوان در رسیدگی به موضوع از صلاحیت شخصی برخوردار است (Nada v. Switzerland, 2012: paras. 121-124).

دولت‌های فرانسه و بریتانیا که به‌عنوان ورود ثالث در این رسیدگی شرکت داشتند، معتقد بودند که مقامات سوئیسی هیچ آزادی عملی در راستای اجرای قطعنامه‌های ذی‌ربط شورای امنیت در این پرونده نداشتند. دیوان اروپایی نیز در بررسی این موضوع اعلام می‌کند که باید به بررسی دقیق قطعنامه‌های مزبور بپردازد تا معلوم شود که آیا این اسناد آزادی عملی را در اجرای قطعنامه‌ها اعطا کرده‌اند و به‌خصوص اینکه آیا قطعنامه‌ها این اجازه را به مقامات دولتی اجراکننده اعطا کرده‌اند که وضعیت خاص خواهان و در نتیجه، الزامات مندرج در ماده ۸ کنوانسیون اروپایی را در نظر بگیرند. در این خصوص، دیوان دست به ابتکاری تفسیری می‌زند و بر این اساس قصد دارد تا بنابر عبارت پردازی و سیاق قطعنامه، توجه به اهداف آن براساس مقدمه قطعنامه و در پرتو اهداف و اصول ملل متحد به این پرسش‌ها پاسخ دهد (Nada v. Switzerland, 2012: para. 175).

۱. شورای فدرال سوئیس در تاریخ ۲ اکتبر ۲۰۰۰ فرمانی را با همین عنوان جبه‌منظور ایجاد مبنای حقوقی لازم برای اتخاذ اقدامات محدودکننده و تحریمی علیه القاعده به تصویب رساند. برای مشاهده این فرمان، ر.ک: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/massnahmen-gegenueber-personen-und-organisationen-mit-verbinding.html

دیوان در ادامه رأی بیان می‌دارد که تا ۱۰ دسامبر ۲۰۰۲ سوئیس، عضو ملل متحد نبود و در ۲ اکتبر ۲۰۰۰ فرمان مربوط به تحریم طالبان را در کشور خویش به تصویب رساند. این در حالی است که به‌رغم عدم تعهد به منشور ملل متحد، تعهدات ناشی از کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را به‌عنوان دولت عضو، پیشتر پذیرفته بود و با توجه به این شرایط تحریم، ممنوعیت ورود و خروج را در ارتباط با تعهد ذی‌ربط قطعنامه ۱۳۹۰ (۱۶ ژانویه ۲۰۰۲) در کشور خویش با اصلاح فرمان تحریم طالبان در همان سال به حالت اجرایی درآورد. دیوان در ادامه معتقد است که بند دوم اجرایی قطعنامه مزبور نه صرفاً دولت‌های عضو ملل متحد، بلکه همه دولت‌ها را مخاطب قرار داده است. با این حال، منشور ملل متحد شیوه خاصی از اجرای قطعنامه‌های مصوب شورای امنیت، ذیل فصل هفتم را مدنظر قرار نداده است. دیوان با این دیدگاه نتیجه می‌گیرد «بدون اینکه خدشه‌ای به الزام‌آور بودن قطعنامه‌های مزبور وارد شود، اصولاً منشور دست دولت‌ها را در گزینش شیوه‌های متعدد جذب قطعنامه در درون نظام حقوقی داخلی باز گذارده است». نتیجه‌گیری کلی و مهم دیوان در این فراز از رأی خود را عیان می‌سازد که «بنابراین، منشور با آزاد گذاشتن دولت‌ها در شیوه‌های اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت، فقط تعهد به نتیجه موردنظر قطعنامه‌ها را از دولت‌ها طلب می‌نماید» (Nada v. Switzerland, 2012: para. 176). دیوان معتقد است که به‌طور خاص در این پرونده، قطعنامه ۱۳۹۰ ورود و خروج را ممنوع ساخته است، ولی این ممنوعیت می‌تواند در موارد خاص مانند مشارکت در رسیدگی قضایی قابل اعمال نباشد. با این حال، دیوان بر این دیدگاه است که واژه ضروری بودن را باید مورد به مورد بررسی کرد (Nada v. Switzerland, 2012: para. 177).

در تفسیر مهم دیگری از اجرای قطعنامه، دیوان به بند ۸ اجرایی قطعنامه ۱۳۹۰ اشاره می‌کند که اشعار می‌دارد شورای امنیت «از همه دولت‌ها می‌خواهد تا از طریق اقدامات اداری و تصویب مقررات قانونی، هر کجا که اقتضا دارد، گام‌های فوری را برای اجرا و تقویت محدودیت‌های تحمیل شده طبق مقررات و قوانین داخلی بر اتباع و سایر اشخاص و موجودیت‌هایی که در سرزمینشان در حال انجام فعالیت هستند... به‌عمل آورند». به نظر دیوان عبارت «هر کجا که اقتضا دارد» این اثر را در پی دارد که حدی از انعطاف‌پذیری را در شیوه اجرای این قطعنامه به مقامات ملی اعطا می‌کند (Nada v. Switzerland, 2012: para. 178). دیوان به‌منظور تقویت استدلال خویش به یادداشت کمیسیون سیاست خارجی شورای ملی سوئیس اشاره می‌کند که طی آن از شورای فدرال سوئیس خواسته شده است تا به شورای امنیت اطلاع دهد که سوئیس دیگر بدون قید و شرط به اجرای تحریم‌های موضوع قطعنامه‌های مقابله با تروریسم علیه اشخاص مبادرت نخواهد کرد. دیوان معتقد است که این عبارت‌پردازی عام است و پرونده نادا نیز از دلایل اتخاذ چنین تصمیمی بوده است. دیوان در ادامه اعلام می‌دارد که «بنابراین، از نظر دیوان، پارلمان

1. where appropriate

سوئیس در تصویب این مصوبه قصد خود را مبنی بر داشتن حدی از صلاح‌دید در اجرای قطعنامه‌های مقابله با تروریسم شورای امنیت اعلام می‌دارد» (Nada v. Switzerland, 2012: para. 179). بر همین اساس، دیوان معتقد است که سوئیس حد محدودی از آزادی عمل را به شکلی ملموس در مورد اجرای قطعنامه‌های الزام‌آور ذی‌ربط شورای امنیت ملل متحد، داشته است (Nada v. Switzerland, 2012: para. 180).

حاشیه صلاح‌دید در قطعنامه‌های تحریمی در مورد برنامه هسته‌ای ایران

با توجه به رأی صادره در پرونده نادا می‌توان گفت که در مورد قطعنامه‌های تحریمی علیه ایران نیز حاشیه صلاح‌دیدی از سوی شورای امنیت به دولت‌های مخاطب قطعنامه‌ها اعطا شده است. توضیح اینکه از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ چهار قطعنامه تحریمی به شماره ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳ و ۱۹۲۹ علیه ایران صادر شد که در نهایت با امضای برجام در ۱۴ ژوئیه ۲۰۱۵ و رسیدن به روز اجرا براساس مفاد برجام در ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶ قطعنامه‌های مذکور لغو شدند. با این حال، شایسته است که با توجه به کمبود ادبیات مرتبط با این موضوع به بحث اجرای قطعنامه‌های شورا از منظر حاشیه صلاح‌دیدی نگریسته شود.

در بیشتر مفاد قطعنامه‌های تحریمی مورد بحث، ترجیح‌بندی تحت عنوان «اتخاذ اقدامات ضروری»^۱ به چشم می‌آید که اجرای مفاد بندهایی را که این عبارت در آنها درج شده است، با نوعی حاشیه صلاح‌دیدی برای مخاطبان قطعنامه همراه می‌سازد. برای نمونه می‌توان به بند ۳ قطعنامه ۱۷۳۷ در خصوص اتخاذ اقدامات ضروری در مورد پیشگیری از فروش، تجهیز و انتقال مستقیم و غیرمستقیم مواد هسته‌ای که می‌تواند در برنامه هسته‌ای ایران به کار گرفته شده و در توسعه آن مفید واقع شود، اشاره کرد. همین نکته در بند ۴ قطعنامه اخیر در خصوص موارد دیگری ذکر شده است. علاوه بر این، بند ۶ قطعنامه ۱۷۴۷ در مورد پیشگیری از ارائه خدمات مالی، سرمایه‌گذاری، واسطه‌گری در مورد مواد و فناوری‌های ممنوع، بند ۸ قطعنامه ۱۸۰۳ در مورد تحریم ارسال مواد و فناوری‌های ممنوع به ایران و بند ۲۳ قطعنامه ۱۹۲۹ به «اتخاذ اقدامات مقتضی»^۲ در مورد افتتاح شعب و زیرمجموعه‌های بانک‌ها و مؤسسات مالی ایران در سرزمین دولت‌های عضو اشاره دارد.

از دیگر عباراتی که موجب ارائه نوعی حاشیه صلاح‌دیدی به مخاطبان قطعنامه در راستای اجرای آنها می‌شود، عبارت «اعمال مراقبت»^۳ است که در قطعنامه ۱۷۳۷ به موضوع محدودیت عبور و مرور اشخاص تحریمی (تحریم مسافرتی) در بند ۱۰ مرتبط است. بند ۱۷ قطعنامه ۱۷۳۷

1. take the necessary measures
2. take appropriate measures
3. exercise vigilance

در مورد محدودیت آموزش اتباع ایرانی، بند ۲ قطعنامه ۱۷۴۷ در مورد تحریم مسافرتی، بند ۶ قطعنامه ۱۷۴۷ در مورد تحریم تسلیحاتی، بندهای ۳ و ۵ قطعنامه ۱۸۰۳ در مورد تحریم مسافرتی، بند ۹ قطعنامه ۱۸۰۳ در مورد ممنوعیت ورود به تعهدات جدید با ایران در مورد امور مالی، بیمه و تضمینات صادراتی، بند ۱۰ در مورد مراقبت بر فعالیت نهادهای مالی ایرانی در سرزمین دولت‌های عضو و بند ۱۰ قطعنامه ۱۹۲۹ نمونه‌های دیگری از حاشیه صلاحیدی است. مهم‌ترین بخش از قطعنامه‌ها که تجلی حاشیه صلاحیدی است، قسمت‌های مربوط به معافیت‌هایی است که به‌طور معمول در خصوص امور انسان‌دوستانه و مذهبی وجود دارد. در این موارد، اجازه معافیت به مخاطبان قطعنامه داده شده است تا آنها براساس تفسیر و برداشتی که از موضوع مورد بررسی در خصوص اعطای معافیت دارند، به اعطا یا عدم اعطای معافیت درخواستی مبادرت ورزند. این امر نوعی آزادی عمل را در اختیار مخاطبان قطعنامه قرار می‌دهد. برای نمونه، می‌توان به بند ۱۶ قطعنامه ۱۷۳۷ اشاره کرد.

حتی در یک گام رو به جلو، می‌توان گفت که آن دسته از مفاد تحریمی قطعنامه‌ها که حاوی افعالی با مضمون خواست و میل و رغبت مخاطبان در انجام اقدام خاصی است، در زمره اقدامات با حاشیه صلاحیدی محسوب شوند. برای مثال، بند ۱۵ قطعنامه ۱۹۲۹ اشاره دارد که دولت‌ها «می‌توانند»^۱ با رضایت دولت صاحب پرچم به بازرسی کشتی‌های مشکوک در دریای آزاد مبادرت ورزند.

۱. پرونده دانشجویان ایرانی در دادگاه‌های هلند

در پرونده مطروح از سوی خواهان‌های ایرانی متأثر از اعمال تحریم، به‌طور تلویحی به بحث حاشیه صلاحیدی در اجرای قطعنامه تحریمی ۱۷۳۷ پرداخته شده است. در پرونده دانشجویان ایرانی در هلند محاکم هلند به‌خصوص دیوان عالی این کشور بر این نکته تأکید داشتند که دولت هلند می‌باید در راستای اجرای تحریم‌ها و محدودیت‌های منبعت از بند ۱۷ قطعنامه ۱۷۳۷ در مورد رشته‌های آموزش مرتبط با زمینه‌های حساس هسته‌ای در خصوص اتباع ایرانی به‌نحوی دست به اقدامات اجرایی بزند که موجب ایجاد تبعیض میان اتباع ایرانی و غیرایرانی در مورد تحصیل در این کشور نشود. این نکته نشان می‌دهد که اجرای این بند از قطعنامه مستلزم بخشی از صلاحیدی دولت‌های مخاطب قطعنامه در اجرای مفاد مزبور است. در تاریخ سوم فوریه ۲۰۱۰ دادگاه بدوی لاهه (متشکل از سه قاضی) در خصوص شکایت سه ایرانی شاغل به تحصیل و تدریس در کشور هلند علیه وزارت امور خارجه و وزارت آموزش، فرهنگ و علوم این کشور، رأی خود را صادر کرد. (A and ors v Netherlands, 2010)

نکته شایان ذکر اینکه خواهان‌ها دارای تابعیت مضاعف هلندی نیز بوده و به ترتیب متشکل از این افراد بودند: نفر اول دانشجوی، نفر دوم نامزد دریافت درجه دکتری و نفر سوم استادی است که در زمینه تحقیقات حساس امنیتی مشغول به فعالیت بودند.^۱ خواهان‌ها مدعی بودند که حق بر ممنوعیت تبعیض، در قبال آنها نقض شده است. در این خصوص آنها به مستندات در این زمینه اشاره داشتند؛ از جمله ماده نخست قانون اساسی کشور هلند، ماده نخست پروتکل دوازدهم الحاقی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۲۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و ماده ۱۲ معاهده مؤسس جامعه اروپا. ضمن اینکه خواهان‌ها بر این عقیده بودند که مصوبه ۲۳ ژوئن ۲۰۰۷ در مورد دستورالعمل تحریم ایران نیز ناقض حق بر ممنوعیت تبعیض مندرج در ماده ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و حق بر آموزش مندرج در ماده ۲ پروتکل اول الحاقی به کنوانسیون اخیر است.

دفاع سوم خواهان‌ها مربوط به نقض اصل عدم تناسب بود، با این توضیح که مصوبه دستورالعمل تحریمی ایران از آنچه که در بند هفدهم قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت و موضع مشترک مصوب سال ۲۰۰۷ شورای اتحادیه اروپا^۲ لازم دانسته شده، فراتر رفته است و برای نیل به اهداف این دو سند، امری غیرضروری قلمداد می‌شود (عابدینی و ابراهیم‌گل، ۱۳۹۷: ۲۶۹-۲۶۱). براساس دستورالعمل تحریمی ایران مصوب سال ۲۰۰۷ و اصلاح‌شده در ۲۳ ژوئن

۱. اسامی خواهان‌ها عبارت‌اند از: ناصر کلاتر استاد فیزیک هسته‌ای دانشگاه گرونینخن، بهنام تائبی دانشجوی دکتری فلسفه علم در دانشگاه تکنولوژی دلفت و کاوه بی‌طرف دانشجوی کارشناسی شیمی دانشگاه دلفت. شایان ذکر است که خواهان چهارمی به نام گروه اقدام دانشجویان ایرانی نیز در این دعوا حضور داشت که دادگاه بدوی این نهاد را صالح به حضور در دادگاه ندانست. در این خصوص ر.ک:

<http://news.sciencemag.org/2010/02/court-rebukes-dutch-policy-iranian-scientists>

شایان ذکر است که آقای ناصر کلاتر در خصوص این مصوبه دولت هلند معتقد است که مصوبه مزبور موجب کم‌ارزش شدن علم شده است و دسترسی به مکان‌های موردنظر دولت که به‌عنوان مکان‌هایی با اطلاعات محرمانه تلقی می‌شوند، نه‌تنها برای ایرانیان که باید برای هر کس جهت ورود به آن محدودیت‌های بسیاری در نظر گرفته شود. ضمن اینکه وی معتقد است که اطلاعات پیچیده فناوری هسته‌ای موضوعی نیست که بتوان از آن عکس‌برداری کرد. در این زمینه ر.ک:

http://vorige.nrc.nl/international/article2475111.ece/Boycott_banning_Iranians_from_Dutch_nuclear_site_s_overtuned

۲. شایان ذکر است که «شیوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در چارچوب نظم حقوقی اتحادیه اروپا معمولاً فرایندی دو مرحله‌ای دارد. نخست، شورای وزیران اتحادیه موضع مشترکی (Common Position) را اتخاذ می‌نماید که براساس آن دیدگاه اعضای جامعه اروپایی را در خصوص اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت بیان می‌دارند و سپس در مرحله دوم، بسته به ماهیت موضوع، اجرای قطعنامه در سطح جامعه یا در سطح نظام ملی دولت‌های عضو، مدنظر قرار می‌گیرد». موضع مشترک سال ۲۰۰۷ نخستین اقدام رسمی اتحادیه اروپا در اجرایی نمودن مفاد قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت برای تحریم ایران قلمداد می‌شود. برای مشاهده این سند، ر.ک: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010D0413>

۲۰۰۸، وزارت آموزش، فرهنگ و علوم هلند باید مانع از دسترسی افراد ایرانی به منابع اطلاعاتی و مکان‌های حساس امنیتی شود که می‌تواند ارتباطی با فعالیت‌های هسته‌ای ایران داشته باشد (A and ors v Netherlands, A3). از جمله این مکان‌ها می‌توان به رآکتور تحقیقاتی هسته‌ای گروه مشاوره و تحقیقات هسته‌ای در پتن، همچنین اورنکو و سه محل دیگر اشاره داشت. همچنین، دانشجویان ایرانی از رشته‌هایی مانند علوم هسته‌ای و برخی از انواع فناوری‌های مربوط به فناوری موشکی محروم شدند (http://news.sciencemag.org). طبق این اصلاحیه، دانشجویان ایرانی یا هلندی‌های ایرانی‌تبار برای ورود به دوره‌های عالی نه رشته از جمله گرایش سوخت موشک در شیمی به اجازه مخصوص نیاز دارند. یکی از اهداف دولت هلند در تصویب این اصلاحیه تنبیه دولت ایران در خصوص عدم اجازه جهت دسترسی به بازرسان آژانس بین‌المللی انرژی اتمی برای بازدید از تأسیسات اتمی ایران اعلام شده است (http://vorige.nrc.nl).

در مقابل نمایندگان وزارت امور خارجه و نیز وزارت آموزش، فرهنگ و علوم هلند مدعی بودند که بحث تبعیض بر مبنای ملیت، تعهدی است که از قطعنامه ۱۷۳۷ و موضع مشترک شورای اتحادیه اروپا برمی‌آید. دادگاه بدوی در میان مستندات موردنظر خواهان‌ها تصمیم گرفت که خود را به تعهدات بین‌المللی دولت هلند محدود سازد (Hollenbergg, 2010: 3, A1). تا از این طریق بهتر بتواند تصویری از تقابل تعهدات کشورش و تعهدات ناشی از منشور ملل متحد به واسطه قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت داشته باشد. دادگاه پس از استماع دفاعیات طرفین معتقد بود که ماده ۲۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی تمام رفتارهای نابرابر در موارد مشابه را ممنوع نساخته است و هنگامی می‌توان چنین رفتاری را تبعیض‌آمیز قلمداد کرد که فاقد توجیهی معقول و عینی باشد. دادگاه با این سؤال روبه‌رو بود که آیا رفتارهای نابرابر براساس تابعیت، برای اجرای قطعنامه شورای امنیت موجه بوده است؟ (A and ors v Netherlands, para. 4.4.)

دادگاه معتقد است زمانی که دولت هلند تعهد معاهده‌ای را مبنی بر انجام «تفکیک»^۱ در مواردی بر عهده دارد، آیا تعهد دیگری در برابر آن وجود دارد که جمع آن دو را دشوار سازد. دادگاه بر این باور است که تعهدات دولت هلند مبنی بر انجام این تفکیک مانع از آن نمی‌شود که دادگاه‌های هلند نتوانند به سایر تعهدات معاهده‌ای هلند مبنی بر وجود حقی برای شهروندان هلندی در عدم انجام این تفکیک مراجعه نکنند. دادگاه در ادامه اظهار می‌دارد که این مورد متفاوت از موردی است که در آن مقرراتی معاهده‌ای (در اینجا ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد در خصوص مقررات قطعنامه‌های ذیل فصل هفتم منشور) بر مبنای رابطه‌ای سلسله‌مراتبی بر مقررات دیگری معاهده‌ای اولویت دارند. نکته دادگاه بدوی در این بخش بسیار شایان توجه

است. دادگاه بر این دیدگاه است که اگر قطعنامه شورای امنیت اکیداً مقرر می‌کند که می‌بایست دستورالعمل تحریمی مصوب ۲۰۰۷ خود را اصلاح کند که این کار را نیز انجام داده است، در این حالت، استدلال خوانندگان مبنی بر تجویز شورای امنیت در قبال ممنوعیت تحصیل پذیرفته می‌شود. در حالی که چنین دستوری به دولت هلند در خصوص اصلاح دستورالعمل مزبور ذیل قطعنامه ۱۷۳۷ داده نشده و قطعنامه مزبور، دست دولت‌ها را در خصوص اجرای محدودیت آموزشی در مورد اتباع ایرانی تا حدی باز گذارده است. در نقدی بر این رأی گفته شده که دادگاه دیدگاه درستی را در این خصوص اتخاذ کرده و از آنجا که قطعنامه ۱۷۳۷ نوعی صلاح‌دیدی را در راستای قطعنامه در اختیار دولت‌ها قرار داده، بنابراین، دولت هلند باید به نحوی به اجرای محدودیت آموزشی بر اتباع ایرانی بپردازد که ناقض حقوق بنیادین آنها نباشد (Hollenberg, 2010: 3).

از نظر دادگاه، این قطعنامه، دولت‌ها را ملزم به انجام تفکیک براساس ملیت نمی‌سازد که غیرضروری و توجیه‌ناپذیر باشد. بر همین اساس، این اصلاحیه باید براساس حقوق بنیادین ارزیابی و بازبینی شود. بنابراین، معیار توجیه عینی و معقول باید در این زمینه به نحو محدود نشده‌ای اعمال شود (A and ors v Netherlands: para. 4.6).

دادگاه معتقد است که موضع مشترک شورای اتحادیه اروپا نیز در ماده ششم اجرایی خویش، دست دولت‌ها را در اعمال محدودیت آموزشی باز گذاشته و نوعی صلاح‌دیدی را در این خصوص بدانها اعطا کرده است (A and ors v Netherlands: para. 4.7). به نظر دادگاه اصلاحیه دستورالعمل تحریمی هلند اشخاص خاصی را در نظر دارد که تفکیک صورت گرفته در این زمینه بر مبنای تابعیت ایرانی اشخاص مزبور است و این نکته خود امری شک‌برانگیز و قابل تأمل است. بنابراین، باید ادله توجیهی شایان توجهی در خصوص این تفکیک وجود داشته باشد.

دادگاه در ادامه بیان می‌کند که هدف اصلاحیه مزبور مبنی بر ممانعت از کسب دانش در ورای مرزها که می‌تواند به فعالیت‌های حساس هسته‌ای ایران کمک کند، به خودی خود هدفی مشروع تلقی می‌شود (A and ors v Netherlands: para. 4.9). با این حال، ایرادی که دادگاه بر اقدام دولت هلند وارد می‌داند، ابزارهای اجرایی این هدف است، زیرا دادگاه معتقد است ابزارهای به‌کارگرفته شده در این خصوص مقتضی نبوده و متناسب نیستند. در این خصوص، اصلاحیه مزبور تفکیکی را درباره خطری که اشخاصی خاص در زمینه برنامه حساس هسته‌ای ایران به‌بار می‌آورند، به‌عمل نیاورده است. ضمن اینکه دولت هلند می‌توانست جایگزین‌هایی را که محدودیت کمتری را ایجاد می‌کنند، انتخاب کند، مانند اینکه اقدامات امنیتی موجود را از طریق اقداماتی خاص تشدید کند. برای مثال، غربالگری محدودتر افراد و اعمال محدودیت در اعطای روادید به ایرانیان که کشورهایی مانند دانمارک و فرانسه در این زمینه این چنین عمل کرده‌اند (A and ors v Netherlands: para. 4.10). در نتیجه، دادگاه بدوی نقض ماده ۲۶

میثاق حقوق مدنی و سیاسی را در این پرونده احراز می‌کند. طبق اصل ۴۹ قانون اساسی هلند مقررات حقوق بین‌الملل در هلند، مستقیماً قابل اجرا هستند و بر قوانین داخلی متعارض، اولویت دارند (A and ors v Netherlands: : para. 4.10).

در نقدی که بر این رأی آمده گفته شده است که دولت‌های دیگری مانند بریتانیا در راستای اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ مصوب ۲۰۰۱ شورای امنیت دست به اقدامات ملی زده‌اند که از نظر دیوان عالی این کشور مورد قبول نبوده و باطل شده است (Hollenberg: 2010.3, A4). ضمن اینکه از نحوه استدلال ارائه‌شده توسط دادگاه در خصوص تفسیر تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت و تعهدات ناشی از معاهدات منطقه‌ای و بین‌المللی به‌خصوص در مورد حقوق بنیادین اشخاص انتقاد شده است. برخی گفته‌اند که استدلال مختصر دادگاه بدوی در مورد اولویت تعهدات ناشی از قطعنامه‌های فصل هفت منشور بر مبنای مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور در صورت صدور تجویز صریح و اکید شورای امنیت مبنی بر اعمال تفکیک و تبعیض در مورد آموزش اتباع ایرانی در زمینه فعالیت‌های هسته‌ای ایران بر تعهدات منطقه‌ای و بین‌المللی دیگر هلند قابل تأمل است، زیرا دادگاه می‌توانست در صورت وجود چنین فرضی به رویه قضایی دیوان اروپایی دادگستری در قضیه کادی استناد کند و به حمایت از حقوق بنیادین افراد بپردازد (Hollenberg: 2010, 3, A5).

پس از صدور این رأی، وزرای امور خارجه و آموزش، فرهنگ و علوم هلند در پاسخ به پرسشی مبنی بر اعتبار دستورالعمل تحریمی مصوب ۲۰۰۷ این کشور اعلام کردند که این رأی صرفاً اثری نسبی میان طرفین دارد و دولت هلند بر این اعتقاد است که مصوبه تحریمی مزبور همچنان پابرجاست و باید در خصوص سایر اتباع ایرانی در وضعیت‌های مشابه اعمال شود. برخی در توجیه این تصمیم دولت هلند گفته‌اند که تجربه تلخ این کشور در سرقت طرح‌های سانتریفیوژ توسط عبدالقادرخان، پدر بمب هسته‌ای پاکستان در دهه ۷۰ میلادی از محل غنی‌سازی اورانیوم اورنکو در هلند، موجب شد تا این کشور سختی‌های بیشتری را در این خصوص اعمال کند (Hollenberg: 2010.3, A7).

نکته شایان ذکر دیگر در این زمینه این است که همان‌گونه که گفتیم، دیوان اروپایی حقوق بشر در رأی نادا اعلام کرد که قطعنامه شورای امنیت در خصوص اعمال محدودیت بر افراد مظنون به ارتکاب، تسهیل و هر گونه مساعدت به عملیات تروریستی، محدود و حاشیه صلاحیتی را برای دولت‌های عضو ملل متحد باقی گذاشته است تا در زمان اجرا براساس مقتضیات ملی خویش مقررات اجرایی لازم را تصویب کنند. یکی از این مقتضیات ملی می‌تواند اصول قانون اساسی کشورها و همچنین، تعهدات مربوط به صیانت از حقوق بنیادین افراد به‌هنگام مقابله یا تروریسم باشد.

در تاریخ ۱۹ آوریل ۲۰۱۰، دولت هلند از رأی دادگاه بدوی لاهه در دادگاه تجدیدنظر این

شهر درخواست تجدیدنظر کرد (Netherlands v A and ors, 2011). تجدیدنظر خواهان معتقد بودند که دستورالعمل تحریمی ۲۰۰۷ با اصلاح سال ۲۰۰۸ صرفاً آن دسته از افراد ایرانی را مشمول ممنوعیت تحصیل می‌داند که خطر انتقال اطلاعات حساس امنیتی را به ایران در بر داشته باشند (Netherlands v A and ors: 2011, para. 2.6). شایان ذکر است که پس از صدور رأی دادگاه بدوی، دولت هلند در اصلاحیه دوم ژوئیه ۲۰۱۰ دستورالعمل تحریمی را چنین اصلاح کرد که انتقال دانش یا مهارت به اتباع ایرانی که می‌توانند به فعالیت‌های هسته‌ای ایران یا توسعه سیستم‌های پرتاب تسلیحات هسته‌ای کمک کنند، بدون مجوز وزارت آموزش، فرهنگ و علوم ممنوع است. اما تجدیدنظرخوانندگان همچنان بر تبعیض آمیز بودن مبنای تفکیک میان اتباع ایرانی و غیرایرانی تأکید داشتند (Netherlands v A and ors: 2011, para. 2.7).

نکته اصلی که دولت هلند همچنان معتقد است دادگاه بدوی به اندازه کافی بدان توجه نداشته، این است که امکان بازبینی قضایی دستورالعمل تحریمی بر مبنای تبعیض ادعایی تجدیدنظر خوانندگان در مقابل قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت وجود ندارد، زیرا قطعنامه شورا بر مبنای ماده ۱۰۳ منشور در برابر هر تعهد دیگر دولت هلند از اولویت برخوردار است (Netherlands v A and ors: 2011, para. 6.3). دادگاه تجدیدنظر لاهه نیز با تأیید یافته دادگاه بدوی اعلام می‌کند که حتی اگر قطعنامه ۱۷۳۷ دولت هلند را ملزم به انجام تفکیک بر مبنای ملیت افراد کرده باشد، این امر مانع از آن نخواهد بود که این دادگاه را از بازبینی قضایی اجرایی داخلی دولت در قبال حقوق بنیادین افراد مندرج در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و حقوق حاکم بر جامعه اروپایی بازدارد. ضمن اینکه دولت هلند نتوانسته است مقتضی و متناسب بودن تبعیض رواداشته شده در خصوص اتباع ایرانی را ثابت کند، زیرا دولت هلند نتوانسته این موضوع را در برنامه منضم به دستورالعمل تحریمی یا اسناد ارائه شده به دادگاه ثابت کند. بنابراین، دادگاه تجدیدنظر رأی دادگاه بدوی را تأیید کرد (Netherlands v A and ors: 2011, para. 6. 4- 7.1).

۲. رأی دیوان عالی کشور هلند در پرونده دانشجویان ایرانی

در تاریخ ۱۴ دسامبر ۲۰۱۲ درخواستی مبنی بر پژوهش‌خواهی از رأی تجدیدنظر دادگاه لاهه در دیوان عالی هلند (با حضور شش قاضی) از سوی وزارتخانه‌های امور خارجه و آموزش، فرهنگ و علوم مطرح شد (Netherlands v A and ors, , 2012). دولت هلند در این مرحله نیز باز بر این نکته تأکید می‌ورزد که برای اینکه قادر باشد تا به تعهدات ناشی از قطعنامه شورای امنیت عمل کند، چاره‌ای جز اعمال تفکیک بر مبنای ملیت ندارد و تا حدی که این تعهد با سایر تعهدات بین‌المللی مغایرت پیدا می‌کند، تعهد ناشی از قطعنامه شورای امنیت به واسطه ماده ۱۰۳ منشور بر سایر تعهدات اولویت خواهد داشت (Hollenbergg, 2012: 2, F 7). در

مقابل، پژوهش‌خوانندگان ایرانی نیز ادعاهای سابق خود را مطرح کردند، از جمله اینکه اقدام دولت هلند فراتر از مقررات قطعنامه ۱۷۳۷ و موضع مشترک مصوبه ۲۰۰۷ اتحادیه اروپاست و تناسبی با اهداف موردنظر در این دو سند ندارد.

دیوان عالی هلند بر این باور است که منشور، دست دولت‌ها را در نحوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در نظام حقوقی داخلی دولت‌ها باز گذاشته است و بر همین اساس، تعهد به اجرای مقررات قطعنامه، دولت‌ها را از مدنظر قرار دادن سایر تعهدات خود از جمله تعهدات مربوط به حقوق بنیادین افراد باز نمی‌دارد. بنابراین، یک قاضی اصولاً لازم است تا مقررات اجرایی قطعنامه شورای امنیت را براساس حقوق بنیادین بازبینی کند که این حقوق، خود بخشی از حقوق اتحادیه اروپا تلقی می‌شود (Netherlands v A and ors, 2012: para. 3.6.2). دیوان عالی در ادامه اظهار می‌دارد «استناد دولت به دستورالعمل تحریمی برای اجرای قطعنامه به تنهایی کافی نیست، بلکه همچنان که دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده نادا در سال ۲۰۱۲ اعلام کرد، دولت هلند به نحو متقاعدکننده‌ای باید استدلال کند که تمام اقداماتی را که برای هماهنگ‌سازی تعهدات بین‌المللی ظاهراً متعارض لازم بوده، انجام داده است» (Netherlands v A and ors, 2012: para. 3.6.6)

دیوان، نحوه اجرای دستورالعمل را بر مبنای تفکیک افراد براساس تابعیت مورد پذیرش قرار نمی‌دهد و در این زمینه، دولت هلند را به رویه دولت‌های بلژیک و فرانسه رهنمون می‌شود که در بلژیک شرط دسترسی به تأسیسات هسته‌ای تأیید صلاحیت امنیتی است و در فرانسه اگر فردی درخواست دوره مطالعاتی یا مهارتی داشته باشد، ابتدا توسط هماهنگ‌کننده‌های امنیتی ارزیابی می‌شود. ضمن اینکه دیوان معتقد است که موضع مشترک اتحادیه نیز در پی ایجاد تفکیک بر مبنای تابعیت نیست، بلکه صرفاً در پی اجرای قطعنامه ۱۷۳۷ در خصوص اقدامات مربوط به صدور فناوری و مساعدت فنی است. بر این اساس، قطعنامه ۱۷۳۷، دولت‌ها را متعهد به انجام تفکیکی میان اتباع ایرانی و غیرایرانی نمی‌سازد (Netherlands v A and ors, 2012: paras. 3.4.6-7).

بر این مبنای، دولت هلند نتوانسته به‌طور قانع‌کننده‌ای ثابت کند که درصد انجام اقداماتی جهت هماهنگ‌سازی تعهدات متعارض خود یعنی تعهدات ناشی از قطعنامه ۱۷۳۷ و تعهدات ناشی از رعایت حقوق بنیادین افراد یعنی عدم تبعیض انجام داده است. از طرف دیگر، دولت هلند نتوانسته این ادعای خود را ثابت کند که اقدامات اتخاذی در کشورهای دیگر در هلند ناکافی و ناکارآمد بوده است. نکته آخر اینکه دیوان عالی هلند اعلام می‌کند «دولت هلند نتوانسته توضیح معقولی ارائه کند مبنی بر اینکه چرا منع اتباع ایرانی از گذراندن دوره مهارتی یا آموزشی تخصصی اقدامی متناسب و ضروری برای جلوگیری از فعالیت‌های حساس اشاعه و توسعه سیستم‌های پرتاب تسلیحات هسته‌ای بوده است» (Netherlands v A and ors, 2012: para. 3.8.2). در تفسیری بر این رأی گفته شده که قطعنامه‌های شورای امنیت از آنجا که معمولاً به شکلی

انتزاعی نگاشته می‌شوند، در نتیجه، برای دولت‌ها به‌طور مستقیم تعهدی را ایجاد نخواهند کرد و این تعهدات باید به شکل مقررات اجرایی توسط ارگان‌های دولتی وارد نظام حقوقی دولت‌ها شود. حتی دولت‌هایی مانند هلند که حقوق بین‌الملل را بخشی از حقوق خود تلقی می‌کنند، چنین وضعیتی خواهند داشت. دادگاه تجدیدنظر و دیوان عالی هلند، به رویه ایجادشده در پرونده کادی در دیوان اروپایی دادگستری اشاره کرده و اذعان داشتند که اجرای داخلی مفاد قطعنامه، مقوله‌ای جدا از خود قطعنامه‌های شورای امنیت است و دادگاه داخلی حق دارد تا در خصوص انطباق مقررات اجرایی داخلی با موازین مربوط به حقوق بنیادین اظهارنظر کند (Hollenberg, 2012: 3, A1-3). با این حال، گفته شده که تفاوت دو دادگاه در اشاره به رأی کادی در این است که دادگاه تجدیدنظر لاهه به احتمال بازبینی مقررات اجرایی قطعنامه‌های شورای امنیت براساس موازین مندرج در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر اشاره داشته است و دیوان عالی هلند به اصول کلی حقوق موجود در اتحادیه اروپا (Hollenberg, 2012: 3, A5-6).

با وجود این، همان‌گونه که اشاره شد، در پرونده نادا، دیوان اروپایی حقوق بشر، فرضی را مطرح می‌کند مبنی بر اینکه شورای امنیت قصد ندارد تا برای دولت‌های عضو، تعهداتی ایجاد کند که در تعارض با تعهدات حقوق بشری آنها باشد. بنابراین، اگر شورای امنیت در قطعنامه خود از زبانی صریح و روشن برای ایجاد این تعارض استفاده کند، صدور چنین گزاره‌ای از سوی شورای امنیت پذیرفتنی خواهد بود. دیوان عالی هلند، لزومی ندید تا در این پرونده از این فرض استفاده کند (Hollenberg, 2012: 3, A8).

همچنین، برخی اعتقاد دارند که دیوان عالی هلند با طرح این پرسش که آیا دولت هلند تمام اقدامات لازم برای پرهیز از اعمال تفکیک براساس تابعیت را انجام داده یا خیر، در عمل تمایز میان دو موضوع را در هم آمیخته است. نخست، تعهد به هماهنگ‌سازی تعهدات متعارض به‌عنوان رویکرد تفسیری و دیگری، تعهد دولت‌ها به‌هنگام اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت و توجه به وضعیت خصوصیات افرادی که تحت تأثیر این تصمیمات قرار گرفته‌اند. در پرونده نادا دیوان اروپایی حقوق بشر معتقد بود که دولت سوئیس تعهد اخیر یعنی توجه به ویژگی‌های فرد تحریمی را در نظر نگرفته است (Hollenberg, 3, A9)، اما دیوان عالی هلند به این موضوع در مورد خواهان‌های ایرانی نپرداخته است.

به هر حال، دیوان عالی هلند سعی کرده تا با استناد به پرونده نادا در دیوان اروپایی حقوق بشر به موضوع تعهد به هماهنگ‌سازی تعهدات متعارض بپردازد و با خاطرنشان ساختن این نکته که تفسیر انجام‌گرفته توسط دادگاه‌های تالی در خصوص نادرستی تفکیک بر اساس ملیت تفسیری صحیح است، این موضوع را به دولت هلند یادآور شود که برای اجرای قطعنامه ۱۷۳۷ باید به‌نحوی عمل کرد که تعارضی میان تعهد به اجرای قطعنامه شورای امنیت و سایر تعهدات حقوق بشری دولت ذی‌ربط ایجاد نشود.

نتیجه گیری

شورای امنیت در تصمیمات خود همواره سعی داشته تا بدون اینکه خود را به طور مستقیم درگیر اجرای تعهدی قطعنامه‌ای کند، از مخاطبان تصمیم خویش بخواهد که براساس امکانات و توانایی‌های سیاسی، اقتصادی، نظامی و حقوقی تعهدات ذی‌ربط را اجرا کنند. گاه این موضوع برای شورا به حدی اهمیت دارد که از الفاظی الزامی مانند «تصمیم می‌گیرد»^۱ استفاده می‌کند تا مخاطبان را به این نکته رهنمون شود که مطلوب شورا چیست. گاه نیز از ادبیاتی دیگر برای رسیدن به مقصود خود بهره می‌گیرد. در این حالت از عبارت «اتخاذ همه اقدامات لازم»^۲ استفاده می‌کند تا به مخاطبان تجویز لازم به منظور انجام مقاصد شورا اعلام شود. این نوع ادبیات معمولاً در زمانی که شورا در صدد ارائه تجویز توسل به زور باشد، به کار می‌رود.

همان‌گونه که شورا در تعیین مصادیق ماده ۳۹ منشور ملل متحد به منظور اعمال صلاحیت براساس فصل هفتم منشور از آزادی لازم برخوردار است، این نوع صلاحیت در تشخیص مصادیق تهدید صلح، نقض صلح و تجاوز به دولت‌های مخاطب قطعنامه در قالب شیوه و ابزارهای لازم برای رسیدن به مقصود شورا اعطا می‌شود. مطابق رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه نادا، دولت‌های مخاطب قطعنامه ملزم‌اند که در راستای میزانی از اختیارات لازم برای اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت به نحوی عمل کنند که به تعهدات دیگر آنها از جمله تعهدات حقوق بشری آنها خدشه‌ای وارد نشود. به عبارت دیگر، اگر نهادی بالاتر از شورای امنیت به منظور نظارت بر میزان و نحوه استفاده از صلاحیت اعطایی به شورا براساس منشور وجود ندارد، این بدان معنا نخواهد بود که دولت‌ها در راستای اجرای تعهدات ناشی از تصمیم الزام آور شورا، اجرای سایر تعهدات خویش را نادیده انگارند. این همان مفهوم تفسیر نظام‌مند تعهدات حقوق بین‌الملل براساس جزء ۳ بند ۳ ماده ۳۱ کنوانسیون حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹ است که امروزه در سایر محاکم بین‌المللی از جمله دیوان بین‌المللی دادگستری، مرجع تجدیدنظر سازمان جهانی تجارت و دیوان اروپایی دادگستری منعکس شده است.^۳

در خصوص قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت علیه ایران که پیش از برجام مباحث بسیاری را ایجاد کرده بود، به مواردی در قطعنامه‌های مزبور می‌رسیم که اجرای تعهدات قطعنامه‌ای شورای امنیت در موضوع انجام اقدامات لازم برای تحریم ایران به صلاحیت دولت‌ها واگذار شده است. بدین بیان که دولت‌های مخاطب قطعنامه در موضوعات مختلف تحریمی از جمله حق بر آموزش می‌توانند اقدامات داخلی لازم را برای برآورده ساختن این تعهد پی گیرند.

1. decides

2. take all necessary measures

Fitzmaurice, Et al. (eds.), 2010; Mclachlan, 2005

۳. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک:

«دعوی دانشجویان ایرانی علیه دولت هلند» نشان داد که دولت‌ها در اجرای تعهدات قطعنامه‌ای شورای امنیت نباید سایر تعهدات داخلی و بین‌المللی از جمله منع تبعیض را کنار بگذارند و به‌طور خودسرانه صرفاً به تعهد قطعنامه‌ای شورا توجه کنند. از این‌رو، یکی از راه‌های مقابله با اجرای نادرست قطعنامه‌های شورای امنیت که از نحوه تفسیر یا اجرای قطعنامه توسط دولت‌های عضو ملل متحد ناشی می‌شود، مراجعه به محاکم ذی‌صلاح در این زمینه است.

منابع

۱. فارسی

۱. سادات میدانی، سید حسین (۱۳۸۶). *صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت*، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۲. شایگان، فریده (۱۳۸۰). *شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی*، انتشارات دانشگاه تهران.
۳. شریف، محمد (۱۳۷۳). *بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت*، انتشارات اطلاعات.
۴. پارسانیا، نفیسه (۱۳۸۹). *اصول تفسیر کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بشر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

۲. انگلیسی

A) Books

5. Fitzmaurice, Malgosia and et al. (eds). (2010). *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on*, Martinus Nijhoff.
6. Legg, Andrew (2012). *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law*, Oxford University Press.

B) Articles

7. Boyle, Alan (2012). "International Lawmaking Towards a New Role for the Security Council", in, *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Antonio Cassese (ed), Oxford University Press, 2012.
8. Graefrath, Bernhard (1984) "International Crimes and Collective Security", in, *International Law: Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy*, Eric Suy and Karel Wellens (eds.), Kluwer.
7. Jacoist, Eugenia López (2012). "The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 14.

8. McLachlan, Campbell, (2005). "The Principle of Systemic Integration and Article 31 (3) (c) of the Vienna Convention", *International Comparative and Law Quarterly*, Vol. 54.
9. Tzanakopoulos, Antonios (2011). "Domestic Courts in International Law: The International Judicial Function of National Courts", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 34.
10. Hollenbergg, Reporter and Analysis of the judgment "A and ors v Netherlands, 2010, at: <http://opil.ouplaw.com/abstract/10.1093/law:ildc/1463nl10.case.1/law-ildc-1463nl10?rskey=PUhRJx&result=2&prd=OPIL>

C) Cases law

11. A and ors v Netherlands (Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Education, Culture, and Science), First instance judgment, LJN: BL1862/334949; ILDC 1463 (NL 2010) 3 February 2010, Oxford Reports on International Law in Domestic Courts, available at: <http://opil.ouplaw.com/home/ORIL>
12. Netherlands (Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Education, Culture and Science) v A and ors, LJBQ4781, 26 April 2011, Oxford Reports on International Law in Domestic Courts, available at: <http://opil.ouplaw.com/home/ORIL>
13. Nada v. Switzerland, Application No. 10593/08, European Court of Human Rights, Grand Chamber, 12 September 2012, Oxford Reports on International Law in Domestic Courts, available at: <http://opil.ouplaw.com/home/ORIL>
14. Netherlands v A and ors, Appeal, Decision No LJN: BX8351, ILDC 1959 (NL 2012), 14th December 2012, Supreme Court [HR], Oxford Reports on International Law in Domestic Courts, available at: <http://opil.ouplaw.com/home/ORIL>
15. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), ICJ Reports, 1998.

D) Documents

16. Agreements and Supplementary Agreements between the Agency and the United Nations, INFCIRC/11, 30 October 1959, at: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1959/inf-circ11.pdf>
17. Committee of Legal Advisers on Public International Law(CAHDI), France, March 2006, at: http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/un_sanctions/France%20UN%20Sanctions%202006%20F.pdf
18. Committee of Legal Advisers on Public International Law(CAHDI), United Kingdom, September 2010, at: http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/un_sanctions/United%20Kingdom%20UN%20Sanctions%20Sept%202010%20E.pdf

19. S/RES/1591 (2005).
20. S/RES/1737, (2006).
21. S/RES/1973 (2011)
22. S/RES/2134 (2014).
23. S/RES/2153 (2014).
24. S/RES/2176 (2014).
25. Arms Trade Treaty, 2013, at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&clang=_en
26. International Criminal Court Statute, 1998, at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=_en
27. North Atlantic Treaty, 1949, at: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028016226c>
28. Statute of the Statute of the International Atomic Energy Agency, 1956, at: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280142abd>

E) Website

29. <http://eur-lex.europa.eu>
30. <http://internationallaw.blogfa.com>
31. <http://news.sciencemag.org>
32. <http://opil.ouplaw.com>
33. <http://vorige.nrc.nl>
34. <http://www.coe.int>
35. <http://www.nato.int>
36. <https://unoda-web.s3.amazonaws.com>