

بیانیه قاضی اختصاصی پروفیسور دکتر جمشید ممتاز^۱

قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ شورای امنیت - اثر الزام آور تعهدات ناشی از قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ برای دولت های عضو سازمان ملل متحد - پایبندی ایران به تعهدات خود در چارچوب برنامه اقدام مشترک - غیرقانونی بودن اقدامات فراسرزمینی ایالات متحده آمریکا تحت حقوق بین الملل - قرار نگرفتن تحریم های فراسرزمینی در محدوده بند ۱ (د) ماده ۲۰ عهدنامه مودت، روابط اقتصادی و حقوق کنسولی مورخ ۱۵ اوت ۱۹۵۵ - وظیفه دیوان به عنوان رکن اصلی قضایی سازمان ملل در چارچوب حفظ صلح و امنیت بین المللی.

(۱) با وجود آنکه به بندهای اجرایی مندرج در دستور دیوان رای مثبت داده ام، معتقدم که ۲ بند اجرایی اول برای حمایت فوری از حقوق ایران و جلوگیری از ورود آسیب جبران ناپذیر به آن کافی نیستند.

(۲) در خصوص اولین اقدام موقتی، دیوان در بند (۳) (۱) ۱۰۲ بند اجرایی، محدوده دستور خود را به «قطعات و تجهیزات هواپیما و خدمات تامین و نگهداری لازم برای ایمنی پروازهای مسافری» محدود کرده است. از دید من، این اقدام باعث نمی شود ایران بتواند ایمنی پروازهای مسافری را تضمین کند تا مانع ورود ضرر غیرقابل جبران به حقوق مرتبط ایران به موجب عهدنامه مودت شود. همانگونه که دیوان در بند ۸ دستور خود یادآور می شود، ایران دارای یکی از قدیمی ترین ناوگان های هوایی در دنیاست. این مساله که در طول رسیدگی توسط ایران مطرح شد، مورد اعتراض طرف مقابل قرار نگرفت. دستور موقت، می بایستی شامل خرید هواپیما و سفارش های قبلی ایران که در شمول تحریم های مجدد ایالات متحده قرار گرفته اند، نیز می گردید. من متاسفم که این مساله در بند اجرایی دستور ذکر نشده است.

۳ - در خصوص بند دوم اقدامات موقتی و با در نظر گرفتن تحریم های ثانویه فراسرزمینی ایالات متحده (دستور بند ۷۴ و ۸۳)، مطلوب آن بود که دیوان از ایالات متحده می خواست از هرگونه اقدامی که مانع شرکت ها و اتباع دولت های ثالث برای حفظ روابط تجاری خود با ایران و به ویژه امکان دستیابی به هواپیماهای مسافری جدید شود، خودداری کند.

۴ - با وجود آنکه با استدلال دیوان در دستور موقت موافق هستم لازم می دانم به سه مساله ای که دیوان در مورد آن اظهار نظر نکرده، حداقل در این مرحله از رسیدگی، بپردازم. این مسائل به نظر من از اهمیت بیشتری برخوردارند چرا که هدف اقدامات موقتی جلوگیری از تشدید اختلافات و حفظ حقوق طرفین اختلاف در برابر دیوان پیش از ورود به ماهیت است. این مسائل، همچنین در کارکرد دیوان به عنوان رکن اصلی قضایی سازمان ملل و همچنین نقش این نهاد در حمایت و ارتقای اهداف و اصول منشور ملل متحد از جمله حفظ صلح و امنیت بین المللی از اهمیت اساسی برخوردار است.

^۱ برگردان به فارسی: کتایون حسین نژاد

۱) تعهدات دولت های عضو سازمان ملل متحد به موجب قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ شورای امنیت

۵ - دیوان در بند ۱۸ دستور خود به قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ شورای امنیت اشاره می کند بدون آنکه به هیچ وجه به پیامدهای حقوقی ناشی از آن بپردازد. این قطعنامه، که به اجماع به تصویب رسید، بخشی از زمینه واقعی است که موجب اختلاف مطرح شده در برابر دیوان به موجب عهدنامه مودت است. اگر این اختلاف به مساله پایبندی آمریکا به قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ یا خروج این کشور از برنامه اقدام مشترک (از این پس برنامه اقدام) مربوط نمی شود، می شد از بررسی پایبندی ایالات متحده به تعهدات خود در چارچوب قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ نیز صرفنظر کرد.

۶ - این قطعنامه به صراحت به فصل ۷ منشور ملل متحد اشاره نمی کند با این وجود، استناد به ماده ۲۵ منشور در مقدمه قطعنامه و همچنین این امر که در بندهای اجرایی قطعنامه، ۱۰ بار به ماده ۴۱ منشور مندرج در فصل ۷ استناد می شود، ثابت می کند که قطعنامه تعهداتی بر دولت های عضو سازمان ملل بار می کند. قطعنامه، برنامه اقدام را در کلیت تایید می کند. صرفنظر از ماهیت حقوقی برنامه اقدام، به ویژه اینکه آیا برنامه اقدام سندی الزام آور برای دولت های منعقد کننده آن است، موضوع مهم در پرونده حاضر بررسی این مساله است که آیا و تا چه میزان قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ تعهدات الزام آوری را برای همه دولت های عضو سازمان ملل و از جمله آمریکا ایجاد می کند.

۷ - در ابتدا در خصوص آثار الزام آور قطعنامه های شورای امنیت، دیوان فرصت داشته که اعلام نماید:

« ۱۱۲ - تفسیر نادرستی است چنانچه گفته شد که به دلیل آنکه چنین اعلامیه ای توسط شورای امنیت تحت ماده ۲۴ منشور، از طرف همه دولت های عضو، به تصویب رسیده است، اعضا آزادند صرفنظر از این غیرقانونی بودن عمل کرده یا موارد نقض حقوق ناشی از آن را به رسمیت شناسند...»

۱۱۳ - ... ماده ۲۵ به تصمیم های مربوط به اقدامات قهری محدود نمی شود، بلکه ناظر بر «تصمیم های شورای امنیت» است که بر طبق منشور اتخاذ شده باشند. همچنین این ماده، نه در فصل ۷ بلکه بلافاصله بعد از ماده ۲۴، در بخشی از منشور که به کارکرد و اختیارات شورای امنیت می پردازد، آمده است. چنانچه ماده ۲۵ صرفاً به تصمیم های شورای امنیت در راستای اتخاذ اقدامات قهری به موجب مواد ۴۱ و ۴۲ اشاره داشت، به دیگر سخن، چنانچه فقط این گونه تصمیمات الزام آور بودند، ماده ۲۵ بیهوده بود چرا که این اثر از مواد ۴۸ و ۴۹ برمی آید.

۱۱۴ - همچنین ادعا شده بود که قطعنامه های مرتبط شورای امنیت با زبان تشویقی و نه زبان الزام آور تدوین شده و در نتیجه قصد ایجاد تعهدات حقوقی برای دولت ها و یا آثار قضایی بر حقوق دولت ها را نداشته اند. زبان قطعنامه شورای امنیت باید پیش از تصمیم گیری در مورد آثار الزام آور آن بررسی شود. با در نظر گرفتن ماهیت اختیارات شورا به موجب ماده ۲۵، تصمیم گیری در مورد الزام آور بودن تصمیمات شورا باید به صورت موردی و با توجه به عبارات قطعنامه مورد تفسیر، مذاکرات منجر به تصویب آن، مقررات مورد استناد در منشور و به طور کلی همه اوضاع و احوالی که در تعیین

پیامدهای حقوقی قطعنامه شورای امنیت تاثیر دارند، انجام شود. (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, pp. 52-(53, paras 112-114

۸ - در نتیجه به عنوان یک قاعده کلی، تاثیر الزام آور تصمیمات شورای امنیت محدود به تصمیمات متخذه در چارچوب فصل ۷ منشور نمی شود (همچنین نک. به *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 192, para 134). در نتیجه تعیین الزام آور بودن قطعنامه شورای امنیت متضمن بررسی عبارات مورد استفاده در قطعنامه، مذاکرات منجر به تصویب آن و مقررات مورد استناد منشور در قطعنامه به منظور تعیین قصد شورای امنیت در ایجاد تعهد برای دولت های عضو می باشد (*East Timor (Portugal v. Australia)* Judgment, I.C.J. Reports 1995, p. 104, para 32). در صورت پذیرش این امر که مواد مربوط به تفسیر معاهدات مندرج در مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون وین حقوق معاهدات می تواند راهنما باشد، [می توان گفت] در تفسیر قطعنامه های شورای امنیت «سایر عوامل نیز بایستی در نظر گرفته شود». (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p. 442, para 94، در نتیجه،

«در تفسیر قطعنامه های شورای امنیت ممکن است لازم باشد که دیوان، بیانیه های اعضای شورای امنیت در زمان تصویب این قطعنامه، سایر قطعنامه های مرتبط شورای امنیت و همچنین رویه بعدی ارکان مرتبط سازمان ملل و اعضای متاثر از چنین قطعنامه هایی را در نظر گیرد. (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p. 442, para 94

۹ - در نتیجه، مقتضی است که عبارات و کلمات، موضوع و هدف و همچنین زمینه صدور قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ به منظور تعیین اثر حقوقی آن بررسی شود. همانگونه که پیش تر بیان شد، مقدمه قطعنامه تصریح می کند که «همه دولت های عضو به موجب ماده ۲۵ منشور سازمان ملل متحد متعهد شده اند که تصمیمات شورای امنیت را پذیرفته و اجرا کنند». همچنین در مقدمه قطعنامه، چندین بار، بر اهمیت برنامه اقدام که «بیانگر تغییر بنیادین در رویکرد [شورا]» در مساله هسته ایران می باشد، مورد تاکید قرار گرفته شده است؛ [تغییری که] دستاورد تلاش های دیپلماتیک در زمینه عدم اشاعه سلاح های هسته ای است که مستقیماً به صلاحیت شورای امنیت باز می گردد. قطعنامه، همچنین همه دولت ها را به همکاری با ایران تشویق و بر اهمیت نقش آژانس بین المللی انرژی اتمی (آژانس) در اجرا و نظارت بر تعهدات مندرج در برنامه اقدام و قطعنامه تاکید می کند، شورای امنیت، همانگونه که اعضای دایم شورای امنیت پس از تصویب قطعنامه اعلام کردند، ضامن اجرای آن می باشد.

۱۰ - چنانچه قصد واقعی شورای امنیت صرفاً توجه به برنامه اقدام بود، می توانست چنین کاری را، همانند رویه سابق خود، بدون ضمیمه کردن کل این سند مفصل به قطعنامه انجام دهد. این مساله در مورد قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ مصداق ندارد که در آن شورای امنیت «برنامه اقدام مشترک را تایید و اجرای کامل آن را بر مبنای برنامه زمانی مندرج در آن خواستار می شود». شروع بندهای اجرایی به این نحو که بلافاصله قبل از آن به ماده ۲۵ منشور استناد شده است، هیچگونه شکی در مورد قصد شورای امنیت در ایجاد تعهدات الزام آور برای همه دولت های عضو سازمان ملل متحد و از جمله ایالات متحده باقی نمی گذارد.

۱۱ - بررسی بندهای اجرایی این قطعنامه نیز ماهیت الزام آور قطعنامه مورد نظر را تاکید می کند. اکثر مقررات این قطعنامه پس از استناد صریح به ماده ۴۱ منشور مندرج در فصل ۷ منشور ذکر می شوند: بندهای ۹ - ۷، ۱۳ - ۱۱، ۱۶ و ۲۳ - ۲۱. برای نمونه، شورای امنیت در بند ۷ «در اقدام وفق ماده ۴۱ منشور» تصمیم می گیرد که به تحریم های مندرج در قطعنامه های قبلی مرتبط با موضوع هسته ای ایران، یعنی قطعنامه های (۲۰۰۶) ۱۶۹۶، (۲۰۰۶) ۱۷۳۷، (۲۰۰۷) ۱۷۴۷، (۲۰۰۸) ۱۸۰۳، (۲۰۰۸) ۱۸۳۵، (۲۰۱۰) ۱۹۲۹ و (۲۰۱۵) ۲۲۲۴ پایان دهد. سایر مقررات قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱، که اشاره صریحی به ماده ۴۱ منشور نمی کنند نیز تا جاییکه مطابق با اهداف و اصول منشور و ماده ۲۵ آن تصویب شده اند، برای دولت های عضو سازمان ملل متحد الزام آور هستند. همانگونه که دیوان یادآور می شود:

«بنابراین هنگامی که شورای امنیت تصمیمی بر مبنای ماده ۲۵ و مطابق با منشور می گیرد، دولت های عضو و همچنین اعضای [غیر دائم] شورای امنیت که به آن رای منفی داده اند و اعضای سازمان که عضو شورا نیستند، موظف به رعایت آن تصمیم هستند. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. (Reports 1971, pp. 52-53, paras 116).

در پایان و به طور خاص آنکه، بخش اعظم مقررات مندرج در قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ دولت های عضو سازمان ملل را مخاطب قرار می دهد. در نتیجه قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ با تصویب برنامه اقدام، تعهدات الزام آوری برای همه دولت های عضو سازمان ملل از جمله ایالات متحده ایجاد کرده است.

۱۲ - در پایان، با وجود آنکه رسیدگی حاضر در مرحله مقدماتی می باشد، مناسب است که به ماهیت استدلال های آمریکا برای «وضع مجدد همه تحریم هایی که پیش تر برچیده شده بود یا در چارچوب موارد قابل تعلیق به موجب (همان) برنامه اقدام» و قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ سهل تر شده بود، پرداخته شود. به موجب تصمیم ۸ می ۲۰۱۸، رئیس جمهور ایالات متحده تاکید کرد که، از سویی، «ایران علناً اعلام کرده است که دسترسی نمایندگان آژانس به سایت های نظامی اش رد خواهد شد» و از سوی دیگر، در سال ۲۰۱۶ ایران «دوبار مقادیر مندرج در برنامه اقدام در مورد سطح مجاز آب سنگین را نقض کرده است» (دستور، بند ۲۰). با این حال، در حقیقت، از ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶ آژانس راستی آزمایی و نظارت بر پایبندی ایران به تعهدات هسته ای خود را بر طبق شرایط مقرر در برنامه اقدام، بر مبنای وظیفه محوله از سوی

قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ را تضمین کرده است. آژانس در گزارش های سه ماهه، پایبندی ایران به تعهدات خود را تایید کرده است.

۱۳ - در این راستا، کافی است به گزارش های آژانس در سال ۲۰۱۸ برای رد توجیحات ایالات متحده اشاره کرد. از سویی، در خصوص مساله دسترسی به سایت های ایران، آژانس تصریح کرده است «آژانس به ارزیابی اعلامیه ایران درمورد اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی ادامه داده و به همه مناطق و سایت های مورد نیاز در ایران دسترسی تکمیلی بر مبنای پروتکل داشته است.» (راستی آزمایی و نظارت بر جمهوری اسلامی ایران در پرتو قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل، سند GOV/2018/7 ۲۲ فوریه ۲۰۱۸، بند ۲۳). آژانس در آخرین گزارش خود در ۳۰ اوت ۲۰۱۸ مجدداً تاکید کرده است به همه مناطق و سایت های مورد نیاز به بازدید دسترسی داشته و تصریح کرده است که «همکاری فعالانه و سریع ایران در تامین دسترسی، اجرای پروتکل الحاقی را تسهیل و باعث افزایش اعتماد شده است. (راستی آزمایی و نظارت بر جمهوری اسلامی ایران در پرتو قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل، سند GOV/2018/33 مورخ ۳۰ اوت ۲۰۱۸، بند ۴۲). همچنین آژانس در گزارش ۲۵ می ۲۰۱۸، که چند هفته بعد از اعلامیه رئیس جمهور آمریکا مبنی بر وضع مجدد و تشدید تحریم های اقتصادی که در چارچوب برنامه اقدام پایان یافته بود، صادر شد، تاکید می کند که ایران به همکاری با آژانس همچنان ادامه داده و بر تعهدات خود از جمله دسترسی به همه سایت ها پایبند بوده است. (راستی آزمایی و نظارت بر جمهوری اسلامی ایران در پرتو قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل، سند 24/2018/GOV مورخ ۲۵ می ۲۰۱۸، بند ۲۳). از سوی دیگر، در مورد سطح مجاز آب سنگین، آخرین گزارش آژانس در ۳۰ می ۲۰۱۸ در این مساله بسیار روشن است که در طول بررسی ۳ ماهه، ایران بیشتر از ۱۳۰ تن متر مربع آب سنگین نداشته و در نتیجه سطح مجاز مقرر در بند ۱۴ ضمیمه ۱ برنامه اقدام رعایت شده است. در خصوص پایبندی ایران به چنین تعهدی در سال ۲۰۱۶، بررسی گزارش های آژانس در آن زمان مجدداً راهگشاست:

« ... در ۸ نوامبر ۲۰۱۶، آژانس میزان انباشت آب سنگین ایران به میزان ۱۳۰/۰۱ را راستی آزمایی کرد و ایران، طی نامه ارسالی به آژانس مورخ ۲ نوامبر ۲۰۱۶، برنامه خود را برای آماده سازی انتقال ۵ تن از آب سنگین هسته ای به خارج از مرزهایش را به آژانس اعلام کرد.

۳ - در ۱۲ نوامبر ۲۰۱۶، ایران تصمیم خود برای آماده سازی انتقال ۶ تن اضافی از آب سنگین هسته ای به خارج از مرزهایش را به اطلاع آژانس رساند. در ۱۲ و ۱۳ نوامبر ۲۰۱۶، آژانس ۱۱ تن آب سنگین هسته ای را که ایران برای انتقال به خارج از مرزهایش آماده کرده بود، راستی آزمایی و مهر و موم کرد.

۴ - در ۲۱ نوامبر ۲۰۱۶، ایران به اطلاع آژانس رساند که ۱۱ تن آب سنگین هسته ای خود را در ۱۹ نوامبر ۲۰۱۶ به خارج از مرزهایش ارسال کرده است.

۵ - در ۶ دسامبر ۲۰۱۶، آژانس راستی آزمایی کرد که میزان ۱۱ تن آب سنگین هسته ای در مقصد خود در خارج از ایران قرار دارد. انتقال آب سنگین به خارج از ایران باعث شد میزان آب سنگین این

نیکاراگوئه و ایالات متحده، که بر مبنای الگویی مشابه با عهدنامه مودت ۱۹۵۵ در پرونده حاضر تنظیم شده بود، اعلام نمود:

«بر مبنای نظر عمومی پذیرفته شده، این اصل، [عدم مداخله]، همه دولت‌ها یا گروهی از دولت‌ها را از مداخله مستقیم و غیرمستقیم در امور داخلی یا خارجی دیگر کشورها منع می‌کند. در نتیجه، مداخله غیرقانونی بایستی مربوط به موضوعاتی شود که هر دولتی به دلیل اصل حاکمیت، مجاز است آزادانه در مورد آن تصمیم‌گیری کند. یکی از این موارد، آزادی‌گزینش نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تنظیم سیاست‌های خارجی است. مداخله، آن هنگام که متوسل می‌شود به روش‌های قهرآمیز در مورد انتخاب‌هایی که بایستی آزادانه باشند، غیرقانونی است. (*Military and Puramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 108, para. 205.

۱۸ - یکی از نتایج اصل حاکمیت دولت‌ها، اصل عدم مداخله است (همان، بند ۲۰۲). در حقیقت، این اصل اولین نتیجه طبیعی اصل حاکمیت است. تصویب تدابیر یک جانبه‌ای که آشکارا به هدف تحدید، ممانعت یا تنبیه دولت‌های ثالث، اتباع و شرکت‌های آن در حفظ روابط تجاری با هدف اولیه تحریم آنها باشد، ناقض اصل عدم مداخله مورد تایید قطعنامه (۲۵) ۲۶۲۵ مجمع عمومی است. دیوان در فرصتی، بر عرفی بودن این اصل تاکید داشته است:

«دیوان همچنین بر اهمیت سایر وجوه ... قطعنامه (۲۵) ۲۶۲۵ نیز تاکید کرده است... اسنادی با چنین ماهیتی، که دیوان اعلام کرده برخی از مقررات آن، از جمله اصل عدم استفاده از زور و عدم مداخله، ماهیت عرفی دارند، روابط میان دولت‌هایی با نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی متفاوت را بر مبنای همزیستی در میان ایدئولوژی‌های متفاوت موجد [این نظام‌ها]، تجسم می‌بخشد و ایالات متحده نه تنها در هنگام تصویب این سند مخالفتی با آن ابراز نداشته بلکه در تصویب و تحقق آن نقش موثری داشته است. *Military and Puramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 133, (para. 264) (تاکید اضافه شده است).

۱۹ - تدابیر یکجانبه ایالات متحده علیه ایران به هدف بازداشتن قطعی دولت‌ها، اتباع و هرگونه نهادهای مالی خارجی در داشتن روابط با ایران طراحی شده است. در حقیقت، این تدابیر همانند قوانین داخلی آمریکا مصوب ۱۹۹۶ از جمله قانون هلمز - برتون^۳ (علیه کوبا) و قانون داماتو - کندی^۴ (علیه ایران و لیبی) است. مقررات این قوانین نیز، همانند مورد حاضر، دارای آثار و محدوده فراسرزمینی بود و باعث شد در کانادا و اتحادیه اروپا، جایی که شرکت‌ها و اتباعشان [از این قوانین] متأثر می‌شدند، قوانین مقابله با تحریم تصویب شود (در کانادا، قانون تدابیر فراسرزمینی خارجی (FEMA) *Foreign Extraterritorial Measures Act*

³ Helms-Burton Act

⁴ D'Amato- Kennedy Act

RSC, chap. 28, ۱۹۹۶، اصلاحی ۹ اکتبر ۱۹۹۶، *Revised Statutes of Canada (RSC)*, chap. F-29 (1985)
۲۲۷۱/۹۶ (1996) در *International Legal Materials (ILM)*, vol.36, p.111 (1997)؛ مقررہ شماره ۲۲۷۱/۹۶
شورا در ۲۲ نوامبر ۱۹۹۶ در حمایت در مقابل آثار اجرای فراسرزمینی مصوب یک دولت ثالث و اقدامات
مبتنی یا منشعب از آن، *Journal officiel* L 309, p. 1, réimprimé dans *ILM*, vol. 36, p. 125

۲۰ - قانون هلمز - برتون مذکور در فوق نیز موضوع مجموعه متعددی از قطعنامه های مجمع عمومی^۵ که حاوی مفاد مصرح و مشخصی هستند، قرار گرفت. مجمع عمومی با تاکید مجدد بر «از جمله، اصل برابری حاکمیت دولتها، اصل عدم مداخله و عدم دخالت در مسائل داخلی و آزادی تجارت و کشتیرانی بین المللی مندرج در اسناد متعدد حقوق بین الملل» اعلام «نگرانی می کند در مورد اینکه دولت های عضو همچنان به تصویب و اجرای قوانین و مقرراتی همانند قانون هلمز - برتون، مصوب ۱۲ مارس ۱۹۹۶، که آثار فراسرزمینی آن بر حاکمیت سایر دولت ها و منافع مشروع شرکت ها و افراد تحت صلاحیت آنها و آزادی تجارت و کشتیرانی تاثیر گذاشته، ادامه می دهند» (قطعنامه ۷۲/۴ مجمع عمومی مورخ ۱ نوامبر ۲۰۱۷، مقدمه) (تاکید اضافه شده است). این قطعنامه «از همه دولت ها می خواهد که از تصویب یا اجرای قوانین یا تدابیر مورد اشاره در مقدمه قطعنامه حاضر، بر طبق تعهداتشان به موجب منشور سازمان ملل متحد و حقوق بین الملل، که علی الخصوص شامل آزادی تجارت و کشتیرانی می شود، خودداری کند.» (همان، بند ۲). بند ۲، کلمه به کلمه در قطعنامه های متعدد مجمع عمومی از سال ۱۹۹۳ تکرار شده است. این عبارات کاملاً قابل اعمال بر تحریم هایی است که علیه اشخاص و شرکت های کشورهای ثالث در بخش های ۲، ۳، ۵ و ۶ دستور ۱۳۸۴۶ مورخ ۶ اوت ۲۰۱۸ رئیس جمهور آمریکا برای وضع مجدد «برخی تحریم ها علیه ایران و اتباع آن» مقرر شده است. با در نظر گرفتن توامان رژیم تحریم های فراسرزمینی و رویه قضایی پیشین دیوان، بر این نظرم که این تحریم ها در صدد اعمال محدودیت هایی است برای اثرگذاری مستقیم بر انتخاب دولت های حاکم در تنظیم روابط خارجی خود؛ اقدامی که ناقض اصل بنیادین عدم مداخله مورد تایید منشور سازمان ملل می باشد.

۲۱ - قطعنامه های مجمع عمومی، رسماً توصیه نامه، می توانند با توجه به «محتوا و همچنین شرایط تصویب [آن] واجد ارزش هنجارین باشند» (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*,) (Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, pp. 254-255, para 70) همچنین، «قطعنامه های مکرر می توانند بیانگر توسعه تدریجی عنصر معنوی لازم برای ایجاد یک قاعده جدید باشند.» (همان) همانگونه که دیوان اظهار داشته است: «این فرض درست نیست که از آنجا که مجمع عمومی علی الاصول اختیار صدور توصیه نامه دارد، نمی تواند در موارد خاصی که در چارچوب صلاحیتش قرار دارد، قطعنامه هایی تصویب کند که ماهیت تصمیم داشته یا به قصد اجرا طراحی شده اند.» (*Legal Consequences for States of the*

^۵ تک به قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل در مورد «ضرورت رفع تحریم های اقتصادی، تجاری یا مالی آمریکا علیه کوبا» از سال ۱۹۹۲: قطعنامه (۱۹۹۲) ۴۷/۱۹، (۱۹۹۳) ۴۸/۱۶، (۱۹۹۴) ۴۹/۹، (۱۹۹۵) ۵۰/۱۰ و (۱۹۹۶) ۵۱/۱۷، (۱۹۹۷) ۵۲/۱۰، (۱۹۹۸) ۵۳/۴، (۱۹۹۹) ۵۴/۲۱، (۲۰۰۰) ۵۵/۲۰، (۲۰۰۱) ۵۶/۹، (۲۰۰۲) ۵۷/۱۱، (۲۰۰۳) ۵۸/۷، (۲۰۰۴) ۵۹/۱۱، (۲۰۰۵) ۶۰/۱۲، (۲۰۰۶) ۶۱/۱۱، (۲۰۰۷) ۶۲/۳، (۲۰۰۸) ۶۳/۷، (۲۰۰۹) ۶۴/۶، (۲۰۱۰) ۶۵/۶، (۲۰۱۱) ۶۶/۶، (۲۰۱۲) ۶۷/۴، (۲۰۱۳) ۶۸/۸، (۲۰۱۴) ۶۹/۵، (۲۰۱۵) ۷۰/۵، (۲۰۱۶) ۷۱/۵، و (۲۰۱۷) ۷۲/۴.

۲۳ - خارج از منشور سازمان ملل متحد، می توان نسبت به مطابقت تحریم های فراسرزمینی ایالات متحده در پرتو قوانین و مقررات سازمان تجارت جهانی تردید کرد. در ابتدا لازم به بیان این مساله است که ایران عضو سازمان تجارت جهانی نبوده اما از ۲۶ می ۲۰۰۵ عضو ناظر می باشد. اگر نمی توان از نقض قوانین سازمان تجارت جهانی توسط آمریکا علیه ایران سخن گفت، این امکان وجود دارد که این تدابیر را ناقض قوانین سازمان تجارت جهانی در خصوص هر کشور ثالث مرتبط و اعضای این سازمان که روابط تجاری خود با ایران را حفظ کرده اند، دانست. همچنین، اتحادیه اروپا مخالفت خود را نسبت به این تدابیر پیش تر اعلام داشته و تاکید کرده است که از نهادها و فعالین اقتصادی اروپایی با تصویب قوانین مقابله با تحریم های ایالات متحده حمایت خواهد کرد. بایستی اضافه کرد که در حال حاضر و در اقتصاد جهانی دیگر نمی توان روابط بین المللی و اقتصادی را مجموعه ای از روابط دوجانبه دانست. نظام بین المللی اقتصادی یک شبکه است و تخریب روابط میان [کشورهای] «الف» و «ب»، لاجرم عواقب سوئی برای سایر شرکت کنندگان و شرکای تجاری در پی دارد. در نظام سازمان تجارت جهانی تفاوتی میان شرکت کننده و شریک تجاری وجود ندارد. در این راستا، هنگامی که کشور «الف» تحریم هایی علیه کشور «ب» وضع می کند که واجد آثار فراسرزمینی برای بازداشتن کشور «ج» از تجارت با کشور «ب» می باشد و کشور «ج» از پذیرش و پیروی از رژیم تحریم خودداری کرده اما کشور «د» تصمیم به متابعت از رژیم تحریمی وضع شده توسط کشور «الف» می گیرد، ما شاهد رفتار متفاوت میان کشور «ج» و «د» هستیم که می توانند ناقض اصل ملل کامله الوداد مقرر در ماده ۱ گات باشد. از دیگر سو، این تدابیر باعث محدود شدن آزادی اتحادیه اروپا در صادرات به ایران یا واردات کالاهای ایرانی شده که می تواند ناقض ماده ۱۱ گات که به هدف حذف کلیه محدودیت های کمی وضع شده، باشد.

۲۳ - بسیاری از تدابیر اتخاذی به موجب دستور ۱۳۸۴۶ رئیس جمهور ایالات متحده را می توان «اقدامات تحریمی ثانویه» ای توصیف کرد که هدف آن ضربه زدن به فعالین اقتصادی است که روابط تجاری با شرکت ها و اتباع ایرانی دارند که خود تحت تحریم اولیه هستند. با این حال، این حقیقت که یک دولت می تواند محدودیت هایی بر اشخاص حقیقی و حقوقی خود در چارچوب سیاست های خارجی خود اعمال می کند، به معنای آن نیست که همان دولت می تواند بدون وجود هیچگونه ارتباط سرزمینی یا شخصی پیش رفته و روابط بین کشورهای ثالث را ممنوع کند.

۲۴ - در پایان ضروری است بررسی شود که آیا تحریم های فراسرزمینی ایالات متحده در محدوده بند ۱ (د) ماده ۲۰ عهدنامه مودت قرار می گیرد و در این صورت در چه حدودی. بر طبق این ماده، عهدنامه

«مانع اجرای اقدامات... ضروری جهت ایفای تعهدات یک طرف معظم متعاهد برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین المللی یا جهت حفظ منافع اساسی طرف مزبور از لحاظ امنیت، نخواهد بود.»

دیوان در رای خود در ایرادات مقدماتی در قضیه سکوه‌های نفتی اعلام داشت که «عهدنامه ۱۹۵۵ حاوی هیچ ماده‌ای که به صراحت موضوعات خاصی را از صلاحیت دیوان خارج کند، نیست» *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objection, Judgment, ICJ Reports (1996, p. 811, para 20). در ادامه، دیوان تأکید می‌کند که بند ۱ (د) از ماده ۲۰ عهدنامه مودت، استثنایی بر صلاحیت دیوان نبوده بلکه «صرفاً به طرف‌ها ... امکان دفاعی در ماهیت می‌دهد» (همان، بند ۲۰). این مسأله که آیا تحریم‌ها در محدوده این ماده قرار می‌گیرد بایستی از دو زاویه بررسی شود. پیش از بررسی این مسأله که آیا تدابیر ناظر بر «تحریم‌های ثانویه» علیه دولت‌های ثالث می‌تواند شامل این ماده شود، نخست باید به این پرسش پاسخ داده شود که آیا تدابیر اتخاذ شده علیه ایران استثنایی مجاز بر طبق بند ۱ (د) ماده ۲۰ عهدنامه مودت است یا خیر.

۲۵ - ماده ۲۰ با این عبارت آغاز می‌شود: «عهدنامه فعلی مانع نخواهد بود». در نتیجه، این ماده «شرط عدم خلل» است ناظر بر اقداماتی که ماهیتاً انجام آن توسط یکی از طرفین معاهده بر کارکرد معاهده تأثیر نمی‌گذارد. به دلیل استثنا بودن، این ماده بایستی تفسیر مضیق شود. در خوانش بند ۱ (د) ماده ۲۰، این ماده به طور طبیعی به دو بخش تقسیم می‌شود. بر مبنای بخش اول، «اقدامات ضروری جهت ایفای تعهدات... برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» مجاز است. چنین اقداماتی تنها می‌تواند با مجوز شورای امنیت که مسؤلیت اصلی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر مبنای ماده ۲۴ منشور بر عهده دارد یا در صورت دفاع مشروع، با مجوز بعدی آن انجام شود. قسمت دوم این ماده اجازه اتخاذ اقدامات ضروری «جهت حفظ منافع اساسی طرف معظم متعاهد از لحاظ امنیت» را می‌دهد. اگر کلمه «ضروری» در بار دوم ذکر نشده است، معنا و نحوه تنظیم عبارت متضمن وجود آن است. به نظر می‌رسد بخش دوم استثنای موسع‌تری است، اما به نظر من، می‌بایستی حتی مورد تفسیر مضیق‌تری قرار گیرد. همانگونه که دیوان در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه نظامی در داخل و علیه نیکاراگوئه یادآور می‌شود: «این مسأله که اقدامی برای حمایت از منافع حیاتی یک طرف ضروری است، صرفاً به قضاوت شخصی آن طرف بستگی ندارد.» (ماهیت، رای، ICJ Rep 1986 ص. ۱۴۱، بند ۲۸۲). دولت‌ها از حق تأمین امنیت و حفظ منافع حیاتی خود در چارچوب رعایت محدودیت‌های مقرر در حقوق بین‌الملل برخوردارند.

۲۶ - در حقیقت، تعیین اینکه کدامیک از اقدامات ایالات متحده می‌تواند در محدوده استثنای مندرج در بند ۱ (د) ماده ۲۰ عهدنامه مودت قرار گیرد، ارتباط بسیار نزدیکی با امکان توسل به استثنای امنیتی مندرج در ماده ۲۱ گات دارد. در صورت در نظر گرفتن توأمان هر دو ماده، مشخص می‌شود که به موجب ماده ۲۱ گات، موافقتنامه عمومی «همانند مانعی برای یکی از طرفین متعاهد برای اتخاذ کلیه اقداماتی که به نظر آن دولت برای حمایت از منافع اساسی امنیتی آن ضروری است»، تفسیر نخواهد شد (تأکید اضافه شده است)، در حالی که بند ۱ (د) ماده ۲۰ عهدنامه مودت صرفاً از «اقدامات ضروری» سخن می‌گوید. دیوان در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه نظامی در داخل و علیه نیکاراگوئه (نیکاراگوئه علیه ایالات متحده) در خصوص ماده‌ای مشابه تصریح می‌کند:

«این امر که دیوان صلاحیت تعیین این مساله را دارد که تدابیر اتخاذی از سوی یکی از طرف ها شامل این استثنا می شود یا خیر از این مفهوم مخالف برمی آید که متن ماده ۲۰ عهدنامه مودت حاوی عبارات مندرج در ماده ۲۱ موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت نیست. این ماده از گات که استثنائاتی بر اجرای عادی موافقتنامه عمومی است، مقرر می دارد که موافقتنامه نبایستی به گونه ای تفسیر شود که مانع یکی از طرف های متعاقد «در اتخاذ کلیه اقداماتی که به نظر آن دولت برای حفظ منافع اساسی امنیتی ضروری است» شود، مسائلی مانند شکاف هسته ای، تسلیحات و غیره. عهدنامه ۱۹۵۶ برعکس، صرفاً در مورد اقدامات «ضروری» صحبت می کند و نه آن اقداماتی که به نظر یکی از طرفین ضروری باشد (ماهیت، رای، ICJ Rep 1986، ص. ۱۱۶، بند ۲۲۲).

۲۷ - در نبود تفسیری از این ماده از سوی رکن حل اختلاف یا رکن استیناف سازمان تجارت جهانی بایستی اهمیت خاصی برای عبارات مندرج در بند ۱ (د) ماده ۲۰ عهدنامه مودت در مقابل ماده ۲۱ گات قائل شد. همانگونه که پیش تر گفته شد، رویه دیوان موید این تفسیر متنی است که بر واژه «ضروری» بدون هیچگونه صفتی و بدون «اقدامی که به نظر دولت ها ضروری است» تاکید شود.

۲۸ - بنا به دلایل فوق، من بر این نظرم که اقدامات یکجانبه ایالات متحده علیه اشخاص و شرکت های تابع کشورهای ثالث علی الظاهر با اصل عدم مداخله و با قوانین سازمان تجارت جهانی مطابقت ندارد و اینکه ایالات متحده نمی تواند از استثنائات مندرج در بند ۱ (د) ماده ۲۰ عهدنامه مودت یا ماده ۲۱ گات استفاده کند.

۳- وظیفه دیوان در نظم عمومی

۲۹- در نهایت، اختلاف حاضر نه تنها خطری است برای کلیه امور اقتصادی، بانکی، مالی، ایمنی هواپیمای مسافربری و نیازهای انساندوستانه مردم ایران، بلکه تهدیدی است بر حفظ صلح و امنیت در منطقه. در بند ۳ بندهای اجرایی (دستور، بند ۱۰۲)، دیوان به عنوان اقدام موقتی از طرفین می خواهد که «از هرگونه اقدامی که اختلاف مطروحه در برابر دیوان را تشدید یا تطویل کرده یا حل آن را پیچیده تر کند، خودداری نمایند». این بند به هیچ وجه کافی نیست.

۳۰ - وجود تنش شدید میان طرفین تهدیدی است جدی علیه صلح و امنیت بین المللی. از دید من، مطلوب آن بود که دیوان از این سطح فراتر می رفت. دیوان، به منظور کاستن از جو تنش، به عنوان رکن اصلی قضایی سازمان ملل متحد وظیفه داشت از طرفین بخواهد فوراً به تعهدات خود به موجب منشور سازمان ملل متحد و حقوق بین الملل عمومی عمل کنند؛ وظیفه ای که «از مسوولیت محول به [دیوان] در راستای محافظت از حقوق بین الملل و همچنین ملاحظات اساسی مربوط به نظم عمومی نشات می گیرد *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium)*, Provisional Measures, Order of 2 June 1999, ICJ Reports 1999, Dissenting opinion of Vice-President Weeramantry, p. 209 در انجام این وظیفه، دیوان «به عنوان رکنی در نظام سازمان ملل که هدف مشترک تمام ارکان آن تحقق صلح می باشد»، عمل می کند. (همان، ص. ۱۹۸)

۳۱ - با وجود آنکه بر مبنای عبارات ماده ۲۴ منشور، شورای امنیت وظیفه اصلی حفظ صلح و امنیت بین المللی را بر عهده دارد، این وظیفه انحصاری نیست. همانگونه که دیوان چندین بار بیان داشته است: «شورا ویژگی های سیاسی دارد؛ دیوان کارکرد صرفاً قضایی دارد. در نتیجه این دو رکن می توانند کارکردهای متفاوت اما مکمل خود را در موضوعات یکسان ایفا کنند.» *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, (Judgment, I.C.J. Reports 1984, p. 435, para 95.

۳۲ - در عمل، در موارد متعدد، دیوان و شورای امنیت درگیر اختلاف واحدی مربوط به صلح و امنیت بین المللی بوده اند. این مساله در قضیه فلات قاره دریای اژه صادق بود. شورای امنیت، به موجب قطعنامه ۳۹۶ (۱۹۷۶) از طرفین اختلاف خواسته بود که «از کلیه امکانات خود برای کاستن از تنش ها در منطقه به نحوی که تسهیل کننده روند مذاکرات باشد» استفاده کرده و «مذاکرات مستقیم در خصوص اختلافات را از سرگیرند»؛ دیوان نیز که ضروری ندانست در دستور خود اقدامات موقتی تعیین کند، صرفاً طرفین را به رعایت این قطعنامه ارجاع داد. *Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection, Order of 11*. (September 1976, I.C.J. Reports 1976, p. 12, para 38).

۳۳ - قاضی لاش^۶ در نظریه مستقل خود منضم به دستور دیوان اعلام می دارد که دیوان می بایست «از این فرصت استفاد می کرد و به دولت های عضو طرف اختلاف تعهداتشان به موجب حقوق بین المللی عمومی یا منشور را یادآوری می نمود» (همان، نظریه مستقل قاضی لاش، ص. ۲۰). قاضی لاش همچنین اضافه می کند که «اعلامیه های شورا، مانع دیوان به عنوان رکن قضایی مستقل در بیان نظر خود در مورد وخامت وضعیت در منطقه مورد اختلاف نمی شود». به نظر قاضی لاش، دیوان با انجام چنین کاری،

«هیچ یک از اختیارات استثنا شده در اساسنامه را به خود منتسب نمی کند، چنانچه، در هر مرحله از رسیدگی، تنها با صدور حکم، در حل مسالمت آمیز اختلاف میان دولت ها مشارکت داشته یا کمک کرده یا آن را تسهیل کند.» (همان)

این امر در جایی که قطعنامه ای از شورای امنیت صادر نشده، مانند مورد حاضر، بیشتر اهمیت پیدا می کند. به دیگر سخن، از آنجا که شورای امنیت فرصت یادآوری به طرفین به رعایت تعهدات خود به موجب منشور و حقوق بین الملل عمومی را نداشته است، این وظیفه دیوان است که چنین کاری را انجام داده و نقش خود در حفظ صلح و امنیت بین المللی را ایفا کند.

۳۴ - این خلا در دستور دیوان آنگاه بیشتر نمود پیدا می کند که در نظر گرفته شود که ماده ۱ عهدنامه مودت از «صلح ثابت و پایدار» میان دو کشور صحبت می کند *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. Reports 1996, p. 813, para 27، اعلام شد برخی از حقوق ناشی از آن که علی الظاهر قابل پذیرش هستند در معرض خطر

⁶ Juge Lachs

فوری آسیب غیرقابل جبران قرار دارند. (دستور، بند ۷۰ و ۹۱). همچنین در رویه پیشین خود، دیوان در مرحله دستور اقدامات موقتی نیز فرصت یافته است که به طرفین تعهداتشان به موجب منشور را یادآوری کند و درک این مساله سخت است که چرا همین رویکرد در پرونده حاضر دنبال نشده است. برای نمونه در قضیه مربوط به درخواست تفسیر رای ۱۵ ژوئن ۱۹۶۲ در مورد معبد پره ویهار (کامبوج علیه تایلند) (تایلند علیه کامبوج)، دیوان به طرفین یادآور می شود که:

«منشور سازمان ملل متحد همه دولت های عضو سازمان ملل متحد را متعهد می کند که در روابط بین المللی خود از تهدید یا توسل به زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی دولت های دیگر یا هر روشی که مغایر با اهداف سازمان ملل است، خودداری کنند؛ که دیوان همچنین یادآور می شود که دولت های عضو سازمان ملل به همین نحو متعهد هستند که اختلافات بین المللی خود را از روش های مسالمت آمیز به گونه ای حل و فصل کنند که صلح و امنیت بین المللی و عدالت به خطر نیفتد و اینکه هر دو طرف به موجب منشور و حقوق بین الملل عمومی متعهد به رعایت اصول بنیادین حقوق بین الملل هستند (*Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) (Cambodia v. Thailand)*, Provisional Measures, Order of 18 July 2011, ICJ. Reports 2011, p. 554, para 66).

۳۵ - همانگونه که روبرت کلب بیان داشته است «هدف اصلی از استقرار دیوان دادگستری مشارکت در حل مسالمت آمیز اختلافات است، به دیگر سخن، تضمین کاهش تنش ها و هدایت رسیدگی به الگوی منطقی حل و فصل اختلاف» (R. Kolb, *La Cour internationale de Justice*, Paris, Pedone, 2013, p. 636). به نظر من، کارکرد اقدامات موقتی، کاستن از تنش میان طرفین و حفظ سودمندی رسیدگی است. دیوان در تعیین اقدامات موقتی نبایستی این مساله را فراموش کند که در حال استفاده از اختیارات استثنایی خود نه تنها به هدف حفظ حقوق طرفین و همچنین تمامیت کارکرد قضایی خود، بلکه به هدف حفظ اساس ویژگی های خود در راستای منافع عمومی است. (همان، ص. ۶۳۷)

۳۶ - در نتیجه، مطلوب آن بود که دیوان بلافاصله از طرفین می خواست که به تعهداتشان به موجب منشور، از جمله تعهدات مندرج در قطعنامه (۲۰۱۵) ۲۲۳۱، و همچنین حقوق بین المللی عمومی احترام گذارند، نه فقط به منظور جلوگیری از تشدید وخامت اوضاع، بلکه به هدف بازگرداندن و حفظ صلح و امنیت بین المللی در منطقه.

امضا

چشمید ممتاز