

## شورای امنیت و دادگاه کیفری بین‌المللی\*

مؤلفین: رابرت کریپر و نیگل دی. وایت<sup>۱</sup>

مترجمین: فرید محسنی و علی قاسمی<sup>۲</sup>

(۸۴/۵/۱)

**چکیده:** پدیداری دادگاه کیفری بین‌المللی مباحث حقوقی و سیاسی زیادی را بدنیاال داشته است. حدود صلاحیت این دادگاه و نگرانی برخی از کشورها نظیر آمریکا در مورد مصونیت نیروهای مسلح خود از جمله مسائل مرتبط با این دادگاه است. از سوی دیگر وجود شورای امنیت و حضور آمریکا در آن شورا و نیز تصویب قطعنامه ۱۴۲۲ چالشی بزرگ در این خصوص را فراهم آورده است. مقاله حاضر، قطعنامه مذکور را مورد ارزیابی قرار داده و سپس اثر آن بر دولتها، حافظان صلح و نهایتاً شورای امنیت را تجزیه و تحلیل حقوقی نموده است.

**کلیدواژه‌ها:** دادگاه کیفری بین‌المللی - شورای امنیت - قطعنامه ۱۴۲۲ شورای امنیت - صلح و امنیت بین‌المللی - معاهده رم.

\*مشخصات مأخذ مقاله عبارت است از:

Robert Cryer and Nigel D. White, *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Vol. 8, 2002, pp. 143-170.

۱- مؤلفین به ترتیب مدرس حقوق و پرفسور در حقوق سازمانهای بین‌المللی دانشگاه ناتینگهام می‌باشند.

۲- اعضای هیأت علمی دانشکده حقوق قضایی و خدمات اداری.

شورای امنیت برای حفظ صلح تشکیل گردید، نه برای تغییر نظم جهان.<sup>۱</sup>

#### ۱- مقدمه

اعتراضات ایالات متحده در مورد پدیداری دادگاه کیفری بین‌المللی<sup>۲</sup> یا بنحو مشخص‌تر در مورد صلاحیت آن به همان میزانی است که اکثریت حقوقدانان بین‌المللی آنرا غیرقابل قبول دانسته‌اند.<sup>۳</sup>

اینکه آیا اعتراضات مورد پذیرش قرار گرفته‌اند یا نه، بیش از آنکه موضوعی حقوقی باشد، در حقیقت در چارچوب سیاسی می‌گنجد. اساساً، اعتراضات مطروحه می‌تواند به موضعگیری ساده اتخاذی توسط ایالات متحده تقلیل یابد.<sup>۴</sup> این بدان معنی است که هیچ گروه یا سازمان بین‌المللی نباید نسبت به اتباع ایالات متحده (بویژه اعضاء نیروهای مسلح آن) بدون رضایت صریح وی اعمال صلاحیت نماید.

با این وجود، علیرغم حضور در کنفرانس رم (که پیش‌نویس اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی (اساسنامه ICC) تهیه گردید) و مذاکرات جدی بعمل آمده در آن

1-Sir Gerald Fitzmaurice, "Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)", *ICJ Rep.* 1971, 16 at P. 294.

2-See generally D.J. Scheffer, "The United States and the International Criminal Court" (1999), 93 *American Journal of International Law* 12, R. Wedgwood, "The International Criminal Court: An American View" (1999) 10 *European Journal of International Law* 93, J. Gurule, "United States Opposition to the 1998 ROME statute Establishing an International Criminal Court: Is the Court's Jurisdiction Truly Complementary to National Criminal Jurisdictions?" (2001-2002) 35 *Cornell International Law Journal* 1.

3-See S.B. Sewell and C.Kaysen, *The United States and the International Criminal Court* (New York, Rowman and Littlefield/American Academy of Arts and Sciences, 200). See also G.Hafner, K. Boon, A. Rubesame and J. Hutson, "A Response to the American View as Presented by Ruth Wedgwood", (1999), 10 *European Journal of International Law* 108; C.C. Joyner and C. Posteraro, "The United States and the International Criminal Court, Rethinking the Struggle Between National Interests and International Justice" (1999), 10 *Criminal Law Forum* 359; B.S. Brown, "U.S. Objections to the Statute of the International Criminal Court: A Brief Response" (1999), *New York University Journal of International Law and Politics* 855; M. Leigh, "The United States and the Statute of Rome" (2001) 95 *American Journal of International Law* 124, David Scheffer has also become a little more sanguine over time, see D.J. Scheffer, "Staying the Course With the International Criminal Court" (2001-2002), *Cornell International Law Journal* 47.

4-D.F. Orentlicher, "Politics by other means: the law of the International Criminal Court" (1999), 32 *Cornell International Law Journal* 489.

ایالات متحده نتوانست تضمین کاملی برای مصونیت اتباع خود بدست آورد.<sup>۱</sup> علیرغم نگرانی‌های ایالات متحده و این واقعیت که وی امضاء اساسنامه ICC در ماه می ۲۰۰۲ توسط خود را رد کرد تعداد اعضای که اساسنامه رم را تصویب نموده بودند، بنحو قابل توجهی طی دوره زمانی پس از کنفرانس رم افزایش یافتند. تعداد (۶۰)<sup>۲</sup> تصویب لازم که برای لازم‌الاجرا شدن اساسنامه ICC ضروری است کمی قبل از ادعای ایالات متحده مبنی بر «عدم امضاء»<sup>۳</sup> حاصل گردید، و ۱۰ تصویب بطور همزمان در ۱۶ آوریل ۲۰۰۲<sup>۴</sup> ارائه شد. بدین ترتیب صلاحیت ICC از اول جولای ۲۰۰۲ آغاز گردید.

ایالات متحده بعنوان آخرین تلاش برای اطمینان از اینکه، علیرغم لازم‌الاجراء شدن اساسنامه ICC، اتباعش موضوع صلاحیت ICC قرار نمی‌گیرند، تمرکز خود را متوجه شورای امنیت کرد. در شورای امنیت، برخلاف کنفرانس رم یا PREPCOM، موقعیت ایالات متحده بعنوان یک عضو دائمی به او حق و تو نسبت به هر تصمیمی بوسیله شورا می‌داد، بنابراین این مذاکرات بزرگتری شکل گرفت.<sup>۵</sup> ایالات متحده در ۳۰ جون ۲۰۰۲ برای ممانعت از طولانی شدن مأموریت (UNMIBH) نیروی حافظ صلح در بوسنی هرزگوین، به حق و تو که استفاده از آن بوسیله هر عضو دائم بنحو قابل توجهی در دوران پس از جنگ سرد<sup>۶</sup> کاهش یافته بود استناد نمود. ایالات متحده تصریح نمود که دلیل چنین عملکردی نگرانی وی در خصوص کارکنان ایالات

1-See H-P. Kaul, "The Continuing Struggle on the Jurisdiction of the International Criminal Court" in H. Fischer, C. Kre B an S.R. Luder (Eds). National and International Prosecution of Crimes Under International Law: Current Developments (Berlin, Arno Spitz GmbH, 2001), P.21.

۲-نگاه کنید به نامۀ John R. Bolton به دبیر کل سازمان ملل کوفی عنان، موجود در: <http://www.State.gov/t/pa/prs/ps/2002/9968.htm>.

۳-مطابق با ماده ۳۶ اساسنامه ICC.

۴-در واقع یک اخطار به دبیرکل سازمان ملل، به عنوان امانت‌گذار، مبنی بر اینکه ایالات متحده قصد عضویت در اساسنامه ICC را نداشت، بدین ترتیب خود را ملزم به حمایت از هدف و منظور معاهده نمی‌دانست. نگاه کنید به نامۀ John H. Bolton به کوفی عنان، شماره ۷ فوق‌الذکر.

۵-که تعداد تصویب را از ۵۶ به ۶۶ رساند.

۶-نگاه کنید به ماده ۲۷ منشور سازمان ملل.

۷-N.D.White، حفظ صلح: سازمان ملل و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (چاپ دوم، منچستر MUP، ۱۹۹۷)،

متحده شاغل در UNMIBH است که موضوع صلاحیت ICC می‌باشند.<sup>۱</sup> بدنبال آن بحرانی در گرفت. ایالات متحده توضیح داد که برای کسب رضایت وی جهت تمدید مأموریت UNMIBH بیش از دوره موقت کوتاه در نظر گرفته شده برای مذاکره در خصوص موضوع،<sup>۲</sup> باید به مأمورین آمریکا در UNMIBH مصونیت اعطا گردد. در این ارتباط ایالات متحده پیش‌نویس قطع‌نامه‌ای را پیشنهاد نموده است که عملاً کلیه پرونده‌هایی که بر علیه هر یک از اتباعش که در عملیات صلح‌بانی تحت نظر سازمان ملل متحد مشغول عملیات هستند، به زمانی نامعلوم در آینده که مدت آن معلوم نیست موکول شود، مگر آنکه شورای امنیت تصمیم دیگری اتخاذ کند.<sup>۳</sup> دولت‌های حامی ICC و عملیات حفظ صلح در واقع انتخاب دیگری نداشتند که با بازنویسی اساسنامه ICC در حال رشد را تضعیف کرده یا آینده نیروهای حافظ صلح را به خطر بیندازند.

پاسخ به این عمل کاملاً غیرمعمول بود. همانگونه که انتظار می‌رفت تعدادی از سازمانهای غیردولتی (NGOs)، بویژه متحدین برای ایجاد دادگاه کیفری بین‌المللی، در خصوص عملکرد ایالات متحده تعجب و نگرانی عمیق خود را اظهار نمودند. تعدادی از کشورها بویژه آنهایی که دارای ذهنیت مشابه بودند نیز چنین عمل نمودند.<sup>۴</sup> در همان روز کوفی عنان (علیرغم عرف دیپلماتیک که وی از آن تبعیت

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱- Sip. V 4568 (10 July 2002) P.9. این علیرغم این واقعیت بود، همانطور که دبیرکل در ۳ جولای ۲۰۰۳ در نامه‌ای به کالین پاول متذکر شد، چنین افرادی قبلاً موضوع صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی یوگسلاوی سابق (ICTY) بودند.

۲- موجود در قطع‌نامه‌های ۱۴۲۰ و ۱۴۲۱ شورای امنیت.

۳- نگاه کنید به پیشنهادات ۲ و ۳ جولای.

۴- نگاه کنید، بویژه به اظهارات نمایندگان استرالیا، سوئیس و کانادا در دهمین جلسه ویژه PREPCOM، جولای ۲۰۰۲. گروه «هم عقیده» توصیفی از تعدادی از کشورها توسط خودشان است که قبل از کنفرانس رم تصمیم به ایجاد یک دادگاه کیفری بین‌المللی به منظور حمایت از یک دادگاه کیفری بین‌المللی مستقل و قدرتمند، گرفتند نگاه کنید به:

P.Kirsch and D.Robinson,

«دستیابی به توافق در رم» در A.Cassese et al (Eds),

معاهده رم برای دادگاه کیفری بین‌المللی: یک تفسیر. Oxford: Oup, 2002) 67, PP. 70-71.

می‌نمود) نامه‌ای صریح به وزیر امور خارجه ایالات متحده (Colin Powell) فرستاد و در آن نگرانی‌های خود در خصوص موقعیت شورای امنیت را اظهار نمود.<sup>۱</sup> در یک اقدام غیرمعمول از سوی یک سازمان سری Notaioulsy (با وجهه بین‌المللی بد)<sup>۲</sup>، و در پاسخ به اختلاف ایجاد شده، شورای امنیت، تشکیل جلسه‌ای عمومی در دهم جولای ۲۰۰۲ را اعلام نمود.<sup>۳</sup> در آن نشست، نمایندگان ۳۹ کشور در خصوص نگرانی‌هایشان در مورد پیش‌نویس قطعنامه تهیه شده توسط ایالات متحده (که دو روز پس از آن تبدیل به مبنائی برای سازش گردید، قطعنامه ۱۴۲۲ شورای امنیت) کاملاً واضح سخن گفتند.<sup>۴</sup> این نگرانی‌ها نه تنها در خصوص مشروعیت (یا به عبارت دیگر) قطعنامه‌های پیشنهادی بلکه مهمتر از آن در مورد اثر تصویب چنین قطعنامه‌هایی بر مشروعیت خود شورای امنیت بود.<sup>۵</sup> بسیاری از کشورها نگرانی خود را بنحویستی در طرفداری از ایالات متحده و شورای امنیت ابراز نمودند،<sup>۶</sup> (که این امر نشان دهنده) نقطه نظرات آنها مبنی بر نگرانی جدی و عمیق‌شان در مورد عملکرد شورای امنیت می‌باشد. احساس روشنی وجود داشت که اگرچه ممکن است قدرت

1-Available at [http://www.iccnw.org/documents/other issues /1422 / prepcom 20020703. Pdf](http://www.iccnw.org/documents/other%20issues/1422/prepcom20020703.Pdf).

2-Available at [http://www.iccnw.org/documetns/other issues/ 1422/ Sgletterto SC3 July 2002.pdf](http://www.iccnw.org/documetns/other%20issues/1422/Sgletterto%20SC3%20July%202002.pdf).

3-See M. Wood. "Security Council Working Methods and procedures" (1996), 45 International and Comparative law Quarterly 150, 154-159 for discussion of this phenomenon and steps to limit it.

۴-Daws, Bailey. S/VP 5468, 10 July 2002- «بحث راهنما» که به دنبال یک پیشنهاد فرانسوی واقع شد، اشاره می‌کنند. به عنوان مثال، در ۱۹۹۶ این بحث‌ها در مورد لیبیا، آنگولا، سومالی، افغانستان، برونیدی، اسرائیل و حافظین صلح سازمان ملل انجام شد این «بحث‌ها برای تمامی اعضاء سازمان در زمانی که شورا برای شروع رسیدگی به یک مسئله مهم آماده می‌شود باز است». S.D.Bailey and S.Daws,

آئین رسیدگی شورای امنیت (چاپ سوم، Oxford, Clarendon Press, 1998) صفحه ۵۲-۵۱ فن برگزاری یک جلسه آزاد که بدنبال آن مذاکرات جدی در جلسات محرمانه انجام می‌شود و منجر به یک قطع نامه میگردد همانطور که در یک جلسه آزاد در خصوص خلع سلاح عراق، (16October S/PV 4625) اتفاق افتاد، که شروع فرآیندی بود که منجر به تصویب قطع نامه ۱۴۴۱ شورای امنیت در ۸ نوامبر ۲۰۰۲ شد.

۵-در ضمن نگاه کنید به نظرات برزیل (همان)، کانادا (همان)، سوئیس (همان). برای مذاکرات مقدماتی در خصوص مشروعیت و شورای امنیت نگاه کنید به D. Caron «مشروعیت صلاحیت جمعی شورای امنیت» (۱۹۹۳)، 87 American Journal of International Law 552

۶-سرای مثال، کانادا و سوئیس به سختی می‌توانند دشمن امنیت با ایالات متحده تلقی شوند، با اینحال هر دوی آن بر علیه این پیشنهادها و به نفع حفظ تمامیت اساسنامه ICC سخن گفتند.

شورای امنیت وسیع باشد، ولی آنچه که باید پیشنهاد می‌گردید فراتر از قدرت آن شورا بود. علیرغم آن، در دوازدهم جولای، شورای امنیت به اتفاق قطعنامه ۱۴۲۲ را تصویب نمود که شاید قاطعانه‌ترین تفویض اقتدار شورای امنیت در طول تاریخ تشکیل آن باشد. هدف این مقاله ارزیابی این قطعنامه، اثر آن بر دولتها، حافظان صلح و (در تجزیه و تحلیل نهائی) بر شورای امنیت است.

## ۲- اهم موارد قطعنامه ۱۴۲۲

قطعنامه ۱۴۲۲ بعنوان قطعنامه‌ای که موجب چنین اختلافی گردید، به نحو قابل توجهی کوتاه و بنحو آشکارا حاصل مذاکرات مستمر و جدلی می‌باشد. پاراگرافهای مقدماتی آن با تذکر در خصوص رسمیت یافتن معاهده رم، واهمیت عملکردهای سازمان ملل در صلح و امنیت بین‌المللی آغاز می‌شود. سومین پاراگراف مقدمه، به نحوی غیرضروری و در عین حال آشکارا به این مسئله متذکر می‌شود که تمام کشورها عضو معاهده رم نمی‌باشند. پاراگرافهای چهار و پنج تشکیل دهنده مبنایی برای درک حداقل برخی از بخش‌های (اجرائی) این قطعنامه هستند. در آن پاراگرافها ذکر شده است که کشورهای عضو، صلاحیت دادگاه کیفری بین‌المللی (ICC) را مشروط بر آنکه مکمل (صلاحیت داخلی) باشد پذیرفته‌اند، و دولت‌های غیر عضو «به انجام تعهدات خود طبق صلاحیتشان در ارتباط با جرائم بین‌المللی ادامه خواهند داد». (مقدمه مذکور)، در پایان مقرر می‌دارد که «عملیات مقرر یا تصویب شده بوسیله سازمان ملل متحد به منظور حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی پایه‌ریزی شده‌اند»، و اینکه «این به نفع صلح و امنیت بین‌المللی است که دولت‌های عضو توانایی کمک و همکاری با عملیات مقرر شده توسط شورای امنیت را افزایش دهند.» این دو عبارت آخر، مقدمه (و توجیه تلویحی برای) تأکید بر این مطلب است که شورا بدین ترتیب براساس فصل ۷ منشور عمل می‌کند. سپس قطعنامه مذکور به نحو جدی‌تر در پاراگراف اجرائی (۱)، که باید کاملاً مورد توجه قرار گیرد، به اصل مطلب می‌پردازد. در آن پاراگراف شورا:

«طبق ماده ۱۶ اساسنامه رم، درخواست می‌کند، در صورتی که پرونده‌ای مربوط به یکی از مأمورین فعلی یا سابق دولت‌های غیرعضو معاهده رم و همکار کننده با

سازمان ملل، در خصوص فعل یا ترک فعل‌های مربوط به عملیات مقرر یا تصویب شده توسط آن سازمان طرح شود، دادگاه کیفری بین‌المللی برای یک دوره دوازده ماهه که از اول جولای ۲۰۰۲ آغاز می‌شود. نسبت به اقامه دعوی، پیگیری و تحقیق یا دادرسی چنین پرونده‌ای اقدام نمی‌کند، مگر اینکه شورای امنیت تصمیم دیگری بگیرد.»

در پاراگراف اجرائی ۲، شورا قصد خود مبنی تجدید درخواستش در اول جولای هر سال در صورت لزوم را بیان می‌دارد. از آنجا که احتمال اینکه شورای امنیت خود را در آینده ملزم سازد بسیار ضعیف است. به همان نحو بعید به نظر می‌رسد که این قسمت از قطعنامه در هر صورت الزام‌آور باشد. در هر حال این موضوع به پاراگراف اصلی ۴ نیز که مقرر می‌دارد دولت‌ها هیچ عمل متناقض با این قطعنامه و تعهدات بین‌المللی آنان انجام ندهند، نیز اعمال نمی‌شود. این آخرین پاراگراف اجرائی باید با توجه به مقدمه مطالعه شود. دقیقاً آنچه که در پاراگراف چهار اجرائی به عنوان «تعهدات بین‌المللی» به آن اشاره شده است، کاملاً روشن نیست، اما ممکن است مواردی را که نقض فاحش مواد کنوانسیون‌های ژنو محسوب می‌گردد، دربرگیرد.<sup>۱</sup> اگر چنین باشد، و این پاراگراف‌های اجرائی همراه پاراگراف‌های ۳ و ۴ مقدمه مطالعه شود، اینطور به نظر می‌رسد که (کشورها) هنوز می‌توانند براساس صلاحیت‌های داخلی و با توجه به اختیارات خود جرائم را تحت پیگرد قرار دهند، اگرچه دادگاه کیفری بین‌المللی (ICC) قادر به انجام این کار نیست. در هر حال، گرچه دولت‌ها هنوز می‌توانند موارد اشاره شده در پاراگراف ۱ را تحت پیگرد قرار دهند، ولی می‌توانند به دادستان دیوان کیفری بین‌المللی در انجام این کار کمک نکنند. در این قطعنامه هیچ امری از قبیل استرداد مجرمین، مساعدت حقوقی متقابل و مانند آن که مانع کمک دولت‌ها به یکدیگر در زمینه پیگرد مجرمین گردد وجود ندارد.<sup>۲</sup>

همانطور که مشخص است، قطعنامه ۱۴۲۲ مصالحه‌ای دشوار و حساس است. نباید فراموش کرد که این قطعنامه فقط پس از اعمال فشار قوی توسط ایالات متحده مبنی

۱- نگاه کنید به مواد ۱۴۶، ۱۲۹، ۵۰، ۴۹ تا ۴ (I-II).

۲- این ادعا که «تعهدات بین‌المللی» به نحوی به تعهدات مذکور در معاهده رم اشاره دارد خود، هدف قطعنامه ۱۴۲۲ را نفی میکند. اما نگاه کنید به «ابهامات قطعنامه ۱۴۲۲ شورای امنیت» (۲۰۰۳).

بر تهدید به مسترد کردن نیروهایش از عملیات صلح بانی در صورت عدم اعطای مصونیت به اتباع و کارکنان ایالات متحده، توسط شورای امنیت به تصویب رسید. اگرچه تمام این امور برای بسیاری از کشورها ناخوشایند بود، آنها سازش را به عنوان بهترین چیزی که ممکن است بدست آورند، تشخیص دادند.

نکته مهم در این خصوص، ارجاع قطعنامه ۱۴۲۲ به ماده ۱۶، و تبدیل پیشنهاد اولیه ایالات متحده از موکول شدن تحقیق و رسیدگی به زمان نامعلوم در آینده به میزان یکسال (اگرچه با قابلیت تمدید در اول جولای ۲۰۰۳) بود. در هر حال آنچه که باقی می‌ماند، تعیین سازگاری قطع نامه‌ها ۱۴۲۲ با معاهده رم و منشور سازمان ملل متحد است. تنها به این دلیل که قطع نامه ۱۴۲۲ با معاهده رم و منشور سازمان ملل متحد است. تنها به این دلیل که قطعنامه ۱۴۲۲ یک مصالحه است، نمی‌تواند به سادگی با هر دوی آنها سازگار فرض شود.

### ۳- سازگاری با معاهده رم

بهترین جایگاه برای شروع ارزیابی مشروعیت قطعنامه ۱۴۲۲ بوسیله خود قطع نامه (در ماده ۱۶ معاهده رم) پیشنهاد شده است. علیرغم تصریح پاراگراف اجرایی یک و برخلاف آن، دلائل محکمی برای مغایرت قطعنامه ۱۴۲۲ با آن ماده (ماده ۱۶ اساسنامه رم) وجود دارد.

برای توضیح چگونگی این امر، لازم است قبل از پرداختن به موضوع مختصری به تاریخچه و معنای ماده ۱۶ بپردازیم. ماده ۱۶ اینگونه نگارش یافته است:

«طبق این معاهده پس از آنکه شورای امنیت، در یک قطعنامه تصویب شده مطابق فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد، این امر را از دادگاه درخواست کرده است هیچ تحقیقی یا دادرسی برای یک دوره دوازده ماهه شروع یا پیگیری نمی‌شود. این درخواست می‌تواند توسط شورا تحت همان شرایط تجدید شود.»

همانگونه که مشاهده می‌شود، پاراگراف اصلی ۱ مقدار زیادی از ماده ۱۶ اقتباس کرده است، محدودیت ۱۲ ماهه، امکان تمدید، و تعلیق تحقیق و دادرسی. مانند قطعنامه ۱۴۲۲، ماده ۱۶ تعادلی ظریف بین موقعیت‌های متعارض، و یک وضعیت بسیار بحث‌انگیز بود. در ابتدای مذاکرات پیرامون دادگاه کیفری بین‌المللی، در



PRECOMs قبل از کنفرانس رم، ایالات متحده پیشنهاد کرد که هیچ تحقیق یا دادرسی در ارتباط با وضعیتی که توسط شورای امنیت براساس فصل هفت منشور سازمان ملل متحد مورد بحث قرار گرفته، توسط دادستان آغاز نمی‌شود، مگر اینکه آن ارگان (شورای امنیت) تصمیم دیگری اتخاذ نماید.<sup>۱</sup> این امر تضمینی برای قرار داشتن دادگاه کیفری بین‌المللی تحت کنترل شدید شورای امنیت است. حتی آنگونه که پس از اصلاح شدن بعد از مصالحه سنگاپور، مبنای ماده ۱۶ قرار گرفت، نقش شورای امنیت بحث‌انگیز بود.<sup>۲</sup>

با این وجود، رد حق انحصاری شورای امنیت برای تصویب دادرسی‌های موارد مذکور در فصل هفتم منشور برای درک ماده ۱۶ مهم است. هدف کاهش امکان تأثیر سیاسی بر دادستان و مذاکره دشوار آن مشتمل بر رد این نظر بود که دادگاه کیفری بین‌المللی باید کاملاً وابسته به شورای امنیت باشد. ماده ۱۶ در موارد محدودی که در آنها شورای امنیت می‌تواند نسبت به دادگاه ادعای حق تقدم نماید، امکان پرداختن آن به مسائل آتی احتمالی را فراهم می‌کند.

آیا یقیناً تا این جای کار همه چیز خوب است؟ قطعنامه ۱۴۲۲ وفاداری خود را به ماده ۱۶ نشان داد. در هر حال مسئله به همین جا ختم نمی‌شود.

راه حل برای مشکل قطعنامه ۱۴۲۲ توسط مذاکرات اولیه در خصوص تهیه پیش‌نویس آنچه بعداً به ماده ۱۶ تبدیل گردید، ارائه شده است، زمانی که هنوز ماده (۳) ۲۳ پیش‌نویس اساسنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل برای یک دادگاه کیفری بین‌المللی بود.<sup>۳</sup> ماده (۳) ۲۳ در خصوص آن مقرر می‌دارد:

«طبق این اساسنامه هیچ پیگرد قانونی (تعقیب قانونی) ناشی از وضعیتی که توسط شورای امنیت به عنوان تهدید یا نقض صلح یا یک عمل تجاوزکارانه که طبق فصل

1-See M. Bergsmo and J. Pejic, "Article 16" in O. Triffterer (Ed). Commentary on the Rome Statute for the international Criminal Court (Baden - Baden, Nomos, 1999), P. 373, PP. 374 - 375; L. Yee, "The International Criminal Court and the Security Council: Articles 13 (b) and 16" in R. Lee (Ed.), The Making of the Romes Statute (The Hague: Kluwer, 1999), P. 149, PP. 149-152.

۲- همان، صفحه ۳۶۷.

۳- گزارش عملکرد چهار و ششمین جلسه ILC.

هفتم منشور مورد بحث قرار گرفته است آغاز نمی‌شود، مگر اینکه شورای امنیت به نحو دیگری مقرر نماید.»

اگرچه ماده‌ای که در نهایت (به عنوان ماده ۱۶) تصویب شد اساساً متفاوت است، اما در مورد این موضوع تفاوتی ندارد. فرضیه اصلی نهفته در ماده ۱۶ این بود که شورای امنیت در شرایط خاصی به صلاحیت خود استناد می‌کند که قبلاً در فصل هفتم منشور مورد بحث قرار گرفت، در جایی که شورا تشخیص دهد که تحقیق یا پیگرد به کنترل وی بر اوضاع آسیب می‌رساند. همانطور که Sir Franklin Berman رئیس هیأت نمایندگان انگلستان در کنفرانس رم اظهار داشت:

«اساساً، هدف از ایجاد یک دادگاه کیفری بین‌المللی کمک به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، که مسلماً ممانعت از عملکرد سازمان تحت امر منشور برای ایجاد آن صلح و امنیت بین‌المللی واقعی که در بهترین حالت (برقراری آن) دشوار است - انجام آن را غیرممکن می‌سازد. بار اثبات بر عهده شورای امنیت است که در هر مورد (با اعمال کامل حق وتو) مشخص کند که آیا عملکرد او در برابر دادگاه با این اقدامات به خطر افتاده است یا نه.»<sup>۱</sup>

بدین ترتیب، باید در هر مورد جداگانه تشخیص داد که آیا در شرایط و اوضاع احوال پرونده در دست رسیدگی باید به ماده ۱۶ استناد کرد یا نه.<sup>۲</sup> این کار بوسیله قطعنامه ۱۴۲۲ انجام نشده است. اگرچه تصویب آن نتیجه نیاز به تمدید مأموریت UNMIBH بود، قطعنامه ۱۴۲۲ به آن موقعیت محدود نمی‌شود. حتی خود عبارات آن قطعنامه نیز با آن مأموریت ارتباطی ندارد. بنظر می‌رسد که قطع نامه ۱۴۲۲، در واقع منجر به این حکم گردد که در تمامی موقعیت‌های موجود که در آنها عملیات مقرر یا تصویب شده سازمان ملل (UN) وجود دارد، مورد استناد واقع شدن ماده ۱۶ ضروری است. در هر حال، مشخص است که این عدم اشاره به آن مأموریت‌ها، معنای

1-F.Berman, "The Relationship Between the International Criminal Court and the Security Council" in H.A.M. von Hevel, J.G. Lammers and J. Schukking (Eds), *Reflections on the International Criminal Court (The Hague, T.M.C. Asser Press, 1999)*, P. 173, PP. 177-178.

۲- برای مثال، نگاه کنید به نظرات نیوزیلند و مکزیک ۱۰ جولای، شماره ۲۱ فوق‌الذکر.

مورد نظر از قطعنامه نمی‌باشد، و در توجیه ظاهری برای استناد به فصل هفتم منشور بجای این موقعیت‌ها، به قابلیت عملکردهای آتی سازمان ملل بازمی‌گردد.

در خصوص موقعیت‌های خاص و لزوم درخواست ماده ۱۶ برای هر نیرو (فراتر از تهدیدهای ایالات متحده مبنی بر عقب کشیدن یکجانبه کارکنان خود در آن مأموریت‌ها) بحث ویژه‌ای وجود ندارد. این واقعیت که قطعنامه ۱۴۲۲ می‌تواند به دیگر عملکردهای مصوب سازمان ملل طی انتشار آن قطعنامه اعمال گردد، نشان می‌دهد که تجزیه و تحلیل موردی لازم برای دادگاه کیفری بین‌المللی به منظور پذیرش شورا طبق ماده ۱۶ آغاز نشده بود.<sup>۱</sup> همچنین این مطلب نشان‌دهنده این نکته است که شورا نمی‌تواند فقط طبق ماده ۱۶ اعلامیه‌ای در رابطه با احتمالات آینده که هنوز بوقوع نپیوسته صادر کند. بدون توجه به اینکه شورا چه آزادی عملی در تعیین اینکه تحقیق یا پیگرد به عملکردش در یک موقعیت خاص آسیب می‌رساند، بدون آگاهی داشتن در مورد آن موقعیت، شورای امنیت هیچ مبنایی ندارد که برپایه آن قدرت‌های مهم خود در رابطه با درک مسائل را بکار ببندد.

به همین دلیل است که قطعنامه‌ها ۱۴۲۲ برای اشاره به امکان عدم کمک به آن نیروها در ایجاد ارتباط با فصل هفتم، به خلاصه بازگشته است. فقدان یک تعریف صریح از تهدید نسبت به صلح در خور قطعنامه، بعداً مورد بحث قرار خواهد گرفت. در هر حال، در اینجا مسئله این است که حتی یک تعریف از تهدید نسبت به صلح در این زمینه کافی نیست، بلکه باید مشخص شود که در شرایط ویژه موقوف کردن مسئله به زمانی نامعلوم در آینده لازم است. بنابر این با فقدان این مطلب قطعنامه ۱۴۲۲ با معاهده رم سازگار نمی‌باشد.

در هر حال احتمال دیگری که وجود دارد این است که شورای امنیت خودش می‌تواند یک معاهده را اصلاح کرده و یا حداقل برخی از شرایط آن را در صورتی که ضروری تشخیص دهد نادیده بگیرد، بدین ترتیب علی‌رغم ناسازگاری آن با معاهده رم، شورای امنیت در هر صورت با مرجع شمردن معاهده، قانونی عمل کرد.

۱- اگرچه پاراگراف اجرایی ۱ به «مأمورین فعلی یا قبلی» اشاره می‌کند، این پاراگراف به سادگی به «پرسنل یک کشور همکاری کننده» اشاره می‌کند. از آنجائیکه موضوع قطعنامه تضمین مأمورین اعزامی به مأموریت‌های آتی است. دلالت بر این مطلب که این قطعنامه بر تمامی مأموریت‌های ایجاد شده قبل از ۳۰ ژوئن ۲۰۰۳ اعمال می‌شود، منطقی به نظر می‌رسد.

البته با اعلام سازگاری قطعنامه با ماده ۱۶، بنظر نمی‌رسد شورای امنیت چنین ادعائی بکند. با این وجود، این موضوع قابل بررسی است. استدلال مذکور قوی نبوده و شورای امنیت از این موضوع بی‌اطلاع نمی‌باشد. دبیر کل در نامه خود به وزیر امور خارجه ایالات متحده، کالین پاول، اظهار داشت که سعی برای اصلاح شرایط عهدنامه، یا تفسیر مجدد آنها برخلاف عبارات معاهده، «برخلاف حقوق معاهدات می‌باشد.»<sup>۱</sup> تعدادی از کشورها این نظر را دنبال کردند.<sup>۲</sup> آنها درست می‌گویند. از طرفی، تغییر رژیم یک معاهده در اصل یک عمل قانونگذاری است، که بطور ضمنی به یک توافق (ثبات) در مورد مغایرت‌ها به همراه عملکردهای حفظ نظم و آرامش اعطا شده به شورای امنیت براساس منشور، دلالت دارد.<sup>۳</sup>

باید به این مطلب اشاره شود که دادگاه کیفری بین‌المللی یک سازمان مستقل، باشخصیت<sup>۴</sup> حقوقی بین‌المللی می‌باشد که حداقل در زمان قطعنامه ۱۴۲۲ بطور رسمی وجود داشته است. تا زمانی که موافقت نامه رابطه میان دادگاه کیفری بین‌المللی و سازمان ملل متحد امضاء شود، ICC کاملاً مستقل از سازمان اخیر می‌باشد.<sup>۵</sup> جالب توجه است که در پیش‌نویس موافقت‌نامه، هر دو طرف توافق کردند که مأموریت‌های یکدیگر را محترم شمارند.<sup>۶</sup> تغییر اسناد اصلی یکدیگر بهیچوجه مطابق با این امر نمی‌باشد، اگرچه، البته، موافقتنامه هنوز باید امضاء شود. (هنوز امضاء نشده است) در هر حال، این خود نشان دهنده موضوع دیگری است، یعنی اینکه دادگاه کیفری بین‌المللی به عنوان یک شخص حقوقی مستقل یک طرف منشور سازمان ملل

۱- شماره ۱۸ فوق‌الذکر.

2-S/PV 4568 10 July 2002, Brazil, P.22: Costa Rica (for the Rio group), P.15: France, P. 11: South Africa, Iran, P.15, P.6: Swizerland, P.23: Canada, P.3: New Zealand, PP 5-6: Liechtenstein, P.20 and S/PV 4568 Resumption 1 (10 July 2002), Fiji, P. 2, Malaysia, P.8, Syria, P.10, Cuba, P.14.

۳- نگاه کنید به M. Happold «قطع‌نامه ۱۳۷۳ شورای امنیت و منشور سازمان ملل»، Leiden, Forthcoming, *Journal of International Law*.

۴- ماده ۴ معاهده رم.

۵- نگاه کنید به Condorelli and S. Villalpando آیا شورای امنیت می‌تواند صلاحیت ICC را توسعه دهد؟ در Cassese et al شماره ۱۶ فوق، صفحه ۵۷۱، ۵۷۳.

۶- پیش‌نویس موافقت نامه روابط میان دادگاه (کیفری بین‌المللی) و ایالات متحده (PCNICC/2001/U/Add.I) ماده ۲، همچنین نگاه کنید به Condorelli and Nillalngando، همان، صفحه ۵۷۵.

متحد نمی‌باشد. بدین ترتیب بسیار سؤال برانگیز است که آیا شورای امنیت می‌تواند ادعای برتری بر دادگاه کیفری بین‌المللی داشته باشد که معاهده رم فاقد ماده صریحی در این خصوص است. البته چنین ماده‌ای وجود دارد، ماده ۱۶، تسا آنجا که ایجاد کنندگان دادگاه کیفری بین‌المللی آماده کار شدند. به عنوان یک موضوع مستقل حقوق بین‌الملل، جدا از ایجاد کنندگان آن (و عدم شمول ماده ۱۰۳ نسبت به آن)، دادگاه کیفری بین‌المللی می‌تواند هر گونه اصلاحات عمدی را نادیده بگیرد.<sup>۱</sup> سرانجام، از آنجا که هیچگاه پیشنهاد نشده است که شورای امنیت اختیار اصلاح منشور سازمان ملل متحد را خارج از شرایط مواد ۱۰۸-۱۰۹ دارد، این باید حتماً به طریق اولی به یک مؤسسه مستقل بین‌المللی ارجاع گردد، که هنوز یک عضو کامل «خانواده» سازمان ملل متحد نیست، و به محض اینکه توسط سازمان ملل پذیرفته شد برای اصلاحاتش سزاوار احترام است.

#### ۴- سازگاری با منشور سازمان ملل متحد

برخی از مشکلات در ارتباط با مشروعیت قطعنامه ۱۴۲۲ براساس منشور سازمان ملل متحد از تمایل آن سازمان در رعایت شرایط ماده ۱۶ معاهده رم ناشی می‌شود. استناد به فصل هفتم در آخرین پاراگراف مقدمه و «درخواست» در اولین پاراگراف اجرایی دقیقاً همان عناصر لازم برای تعلیق دوازده ماهه از تحقیق و پیگرد می‌باشد، اگرچه تجزیه و تحلیل فوق نشان می‌دهد که این تضعیف کننده قصد امضاء کنندگان معاهده رم است. اینکه آیا این تفسیر مضیق از متن ماده ۱۶ در حقوق بین‌الملل مورد قبول واقع یا رد شده بیشتر به عکس‌العمل دولتها، بویژه اعضای معاهده رم که همچنین بعنوان گواه در دیگر مراجع حقوقی و سیاسی معتبر ملاک قرار گرفته‌اند، بستگی دارد که ذیلاً مورد بررسی قرار می‌گیرد. مطمئناً این مطلب حقیقت دارد که قصد تهیه کنندگان اصلی پیش‌نویس قطعنامه بر مبنای قواعد تفسیر موجود در کنوانسیون وین در خصوص حقوق معاهدات، قطعی نیست.<sup>۲</sup> ضمن اینکه ممکن است تشخیص اعتبار تفسیر انجام شده توسط مراجع رسمی یا معاهده بدون اینکه معاهده موضوع

۱- نگاه کنید به Yee، شماره ۲۶ فوق، صفحه ۱۵۲.

۲- نگاه کنید به ماده ۳۲ کنوانسیون وین در خصوص حقوق معاهدات. ۱۹۶۹.

تفسیر قرار گرفته باشد در حقوق معاهدات غیر معمول باشد، اگر این کار نشان دهنده یک نظریه حقوقی صریح از جانب دولتهای عضو معاهده موضوع تفسیر باشد، بنظر می‌رسد دلیلی وجود ندارد که چنین چیزی اتفاق نیفتد. بدین ترتیب عمل تفسیر شورای امنیت به خودی خود بی‌اعتبار نیست. که مقرر می‌دارد تفسیری از یک معاهده که بر مبنای آن معاهده برای تمام اعضاء آن تأثیر خواهد گذاشت بساید از طرف آن اعضاء که یا بصورت یک گروه عمل می‌کنند، یا از طریق تأیید صریح یا ضمنی یک تفسیر بعمل آمده بوسیله تمامی اعضاء، انجام شود.<sup>۱</sup> با این وجود، با پذیرفتن نقشی برای شورای امنیت در عملکرد دادگاه کیفری بین‌المللی، اعضاء معاهده رم باید می‌پذیرفتند که شورای امنیت در تفسیر موادی که بر آن قابل اعمال است نقش دارد، اما این بدان معنا نیست که حرف آخر را می‌زند.

به همان دلیل ما باید به واکنش نسبت به تفسیر ماده ۱۶ معاهده رم که قطعنامه ۱۴۲۲ بر مبنای آن قرارداد، توجه کنیم. عکس‌العمل خصمانه بسیاری از دولتها در مراحل اولیه پیش‌نویس قطعنامه در جلسه افتتاحیه شورا در دهم جولای جالب توجه است. برخی از آنان در خصوص صلاحیت خود به عنوان امضاء کنندگان یا اعضاء معاهده رم صحبت کردند.<sup>۲</sup> بنظر نمی‌رسد که قطع نهایی هیچیک از نگرانی‌ها در خصوص اینکه چنین تصمیم‌گیری توسط شورای امنیت مغایر ماده ۱۶ می‌باشد را بر طرف کرده باشد. این واکنش از قصد اصلی اعضاء معاهده رم مبنی بر اینکه ماده ۱۶ فقط باید در مقابله با تهدیدهای خاص یا نقض صلح مورد استناد قرار گیرد، مشخص است. مهم‌تر از آن، این نشان دهنده تداوم آن باور در مساهیت تفسیر یک کشور است (به عبارت دیگر قصد همیشگی کشورهای عضو)، که عامل اساسی در

1-A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge, Cambridge University Press, 2000), P. 195, C.F. Amerasinghe, *Principles of the International Law of International Organizations* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996), P.53.

2-S/PV. 4568 mtg, 10 July, 2002: Canada, P. 4, New Zealand, P.5, Denmark, P.8, France, P.11, Costa Rica, P.15, Jordan, P. 16, Mongolia, P. 19, Liechtenstein, P.20, Brazil, P. 21, Switzerland, P. 23, Mauritius, P. 25, Mexico, P. 26, S/PV, 4568, 12 July 2002 Resumption 1: Fiji, P. 2, Samoa, P. 6, Germany, P. 9, Syria, P.10, For arguments for a more flexible use of Article 16 see S/PV. 4568: US, P. 10, Singapore, P. 24, S/PV. 4568 Resumption 1: Cameroon, P. 11.

تفسیر معاهدات می‌باشد را مشخص می‌کند.<sup>۱</sup> اگر این مخالف با تفسیر ماده ۱۶ ادامه یابد، پذیرش مشروعیت وضعیت شورای امنیت در خصوص این ماده تصویب شده در قطعنامه ۱۴۲۲، دشوار خواهد بود. جالب توجه است که در زمان تصویب قطعنامه ۱۳۲۲، ۱۲ جولای، هیچ تلاشی از سوی شورای امنیت یا اعضاء آن برای توضیح چگونگی مواجه شدن این قطعنامه به اعتراضات بسیاری از کشورهای عضو، صورت نگرفت. با فرض غیرعلنی بودن جلسات، احتمال پی بردن ما به روند مباحثاتی که منجر به تصویب قطعنامه ۱۴۲۲ شد، وجود ندارد.<sup>۲</sup> اگرچه ممکن است این امر به معنی سوءنیت از جانب شورای امنیت نباشد، مفهومی که اثبات آن بدون وجود دلایل روشن دشوار است.<sup>۳</sup> چانه‌زنی و بازار گرمی که پشت درهای بسته بین ۱۰ و ۱۲ جولای اتفاق افتاد تأثیری بر وضعیت حقوقی مصوب بسیاری از کشورها در جلسه عمومی ۱۰ جولای ندارد. باید به خاطر داشت که ایالات متحده ناگزیر از ترغیب اعضاء شورای امنیت به حمایت از قطعنامه بود، این بدان معنا نیست که اعضاء سازمان ملل متحد و طرفهای معاهده رم حتماً بدین ترتیب قانع خواهند شد. شاید این روش بازتاب نقش دیپلماتیک و سیاسی دبیرکل است که بنظر می‌رسد کوفی عنان از اصل حقوقی که در ۳ جولای هنگام ابراز خشنودی عمیق خود در ۱۲ جولای به آن استناد کرد. (به این عبارت که: «از اینکه اعضاء شورای امنیت مسئله دشواری را که با آن مواجه بودند حل و فصل کرده و در تصمیم خود متفق‌القول هستند») با پذیرشی عملی تغییر موضع داد.<sup>۴</sup>

علاوه بر اعتراض به تفسیر شورا از ماده ۱۶ معاهده رم در جلسه افتتاحیه ۱۰ جولای، چندین کشور بر مبنای وسیعتری اعتراض کردند مبنی بر اینکه تضعیف رژیم یک معاهده از اختیارات سازمان ملل نمی‌باشد، بویژه معاهده‌ای که راجع به عدالت،

1-M.S.Mcdougal, H.D. hasswell and J.C.Miller, *The International of International Agreements and World Public Order* (New Haven Press, 1994), PP. 78-9.

۲-S/PV.4569, 4570, At S/PV. 4572, 12 July 2002-۲  
سادگی گفت: «برداشت من این است که شورا آماده رأی دادن به پیش‌نویس قطعنامه قبل از آن است.» در خصوص جلسات محرمانه نگاه کنید به Bailey and Daws, شماره ۲۰ فوق‌الذکر، صفحات ۶۰-۵۳.

۳-در مورد اینکه آیا سوهنیت می‌تواند مبنایی برای ادعای غیرمشروعیت قطع نامه‌های شورای امنیت باشد نگاه کنید به T.M.Frank, «حسن نیت قدرت و تهدید نسبت به صلح» (۱۹۹۳)، 240 Hague Recueil 189 at 191.

4-UN Press Release, SG/SM/8303, 12 July 2002.

(که برای نظم حقوقی بین‌المللی اساسی است)، بحث می‌کند.<sup>۱</sup> عدالت همانند صلح یک ارزش برای سازمان ملل متحد است. در ضمن، حفظ یک صلح قطعی مستلزم این است که سازمان ملل از عهده مسائل مربوط به عدالت بین‌المللی برآید.<sup>۲</sup> با این وجود، شورای امنیت این موضوع را به روش قدیمی مورد بحث قرارداد که صلح و عدالت را جدا و گاهی نیروهای معارض می‌بیند. چنین نظریه‌ای نه تنها قدیمی است، بلکه منجر به برنامه‌های عملی که به نحو خطرناکی مستعد ایجاد اختلاف بین دو سازمانی که باید همکاری نزدیک داشته باشند. یعنی سازمان ملل و دادگاه‌های کیفری بین‌المللی، می‌شود. ماده ۱۶ معاهده رم تنها یک جدایی موقت صلح و عدالت را در شرایط استثنایی که بوجود آورنده تهدید یا نقض صلح باشد، در نظر می‌گیرد. فرضیه روشن پشت ماده ۱۶ این است که متوقف کردن جنگ در یک تعارض خاص اولین قدم در روند دستیابی به عدالت است. در اصطلاح حقوق بشر، حفظ حق اساسی حیات از طریق تأمین امنیت یک شرط مقدمه ضروری برای ایجاد احترام به سایر حقوق بشر و ترویج مکانیسم‌هایی که به مسائل مربوط به پاسخگویی در قبال بیرحمی‌های گذشته بپردازد، می‌باشد.

گذشته از این مسائل، ویژگی فوق‌ملیتی محدود قطعنامه‌های شورای امنیت نمی‌تواند برای توجیه سوءاستفاده از کنترل معاهده رم به نفع شورای امنیت مورد استفاده قرار گیرد. در پرونده‌های لاکروبی ۱۹۹۲، بنظر می‌رسید دیوان بین‌المللی دادگستری این استدلال را که تعهدات تحمیل شده به کشورهای عضو سازمان ملل بوسیله شورا طبق ماده ۲۵ منشور جایگزین تعهدات کشورهای مدیون در پرتو معاهدات موجود می‌شد (در آن پرونده کنوانسیون وین ۱۹۷۱) را پذیرفت.<sup>۳</sup> قطعنامه ۱۴۲۲ علی‌الظاهر در پاراگراف اصلی ۳ در ارتباط با تعهدات کشورهای عضو نسبت به معاهده رم این کار را انجام می‌دهد. در هر حال، این قطعنامه مستقیماً حقوق و وظایف

۱-S/P.V. 4568 mtg, 10 July 2002-1 همچنین نگاه کنید به نامه تسلیم شده توسط کانادا، برزیل، نیوزیلند و آفریقای جنوبی به جلسه ۱۲ جولای 2002 UN Doc. S/2002/754.

2-N.D. White, *The United Nations System: Toward International Justice* (Boulder, Lynne Rienner, 2002), PP. 48-58.

۳-مسائل مربوط به تفسیر و اجرای کنوانسیون مونترال ۱۹۷۱، ناشی از حادثه هوایی لاکروبی (جمهوری عربی لیبی بر علیه ایالات متحده آمریکا) ICJ Rep. 1992. P. 114 at P. 126



این نهاد (خود دادگاه و دادستان) ایجاد شده توسط معاهده رم، با فرض اینکه ماده ۱۰۳ منشور سازمان ملل فقط نسبت به کشورها اعمال شود، را تحت تأثیر قرار نمیدهد. شاید به همین دلیل است که پاراگراف ۱ اجرایی و ماده ۱۶ معاهده رم هر دو، واژه «درخواست می‌کند» (“Requests”) را بجای «مقرر می‌کند» (“Decides”) بکار می‌برد، اگرچه انتظار این است که دادگاه از این درخواست تبعیت خواهد کرد. امکان این استدلال وجود دارد که ماده ۱۰۳ باید بوسیله قیاس به تمامی اشخاص حقوقی بین‌المللی تسری داده شود، اما این توسعه مطابق با قانون اساسی، بنظر نمی‌رسد در عمل مورد حمایت واقع شده،<sup>۱</sup> و پیشنهاد شده است که این توسعه مجدداً با فرض وجود اختلاف در اعمال آن پرونده‌های لاکربی، بسیار دشوار است. باید به خاطر داشت که این قطعنامه در لیبی یک معاهده چندجانبه معمولی را تحت تأثیر قرار داد (تغییر داد)، در حالی که قطعنامه ۱۴۲۲ بر یک معاهده ایجادکننده یک سازمان بین‌المللی با شخصیت حقوقی بین‌المللی مستقل اعمال شد. با این حال، نقض تعهدات کشورهای عضو معاهده رم احتمالاً نتیجه مطلوب را به شرط اینکه این دادگاه صراحتاً متکی بر کشورهای متحد باشد، دربر خواهد داشت.

اثر حقوقی قطعنامه‌های<sup>۲</sup> مربوط به شورای امنیت علی‌الظاهر فقط در پرونده‌های لاکربی ۱۹۹۲ در خودداری از انجام اقدامات موقت نسبت به لیبی پذیرفته شد. بنظر می‌رسد دادگاه به این مطلب اشاره میکند که لزوماً بسادگی این حکم را در مرحله ماهوی تکرار نمیکند. این عقیده با واقعیت عدم پذیرش استدلالهای ایالات متحده و انگلستان در موارد اعتراض‌های مقدماتی سال ۱۹۹۸ تقویت شد، بر این مبنا که ادامه دادرسی تلف کردن وقت دادگاه است زیرا براساس مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور سازمان ملل، لیبی پرونده‌ای که مشمول کنوانسیون مونترال باشد، ندارد.<sup>۳</sup> با اجازه رسیدگی به پرونده، بنظر می‌رسد که دادگاه به این نکته اشاره می‌کند که در صورتی که اصلاً

1-Bernhard in B. Simma (Ed). The Charter of the United Nations: A Commentary (2 nd edn., Oxford, OUP, 2002), PP. 1298-1299.

۲-قطع نامه ۷۴۸ شورای امنیت ۳۱ مارس ۱۹۹۲ و قطعنامه ۸۸۳ ۱۱ نوامبر ۱۹۹۳.

۳-مسائل مربوط به تفسیر و اجرای کنوانسیون مونترال ۱۹۷۱ ناشی از حادثه هوایی لاکربی (جمهوری عربی لیبی بر علیه کشور پادشاهی انگلستان): گزارش ICJ ۱۹۹۸، صفحه ۹، پاراگراف ۴۶، (جمهوری عربی لیبی بر علیه ایالات متحده) گزارش ICJ ۱۹۹۸، صفحه ۱۱۵، پاراگراف ۴۸.

پرونده به مرحله ماهوی می‌رسید، آماده توجه به مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت می‌شود. اینکه آیا دادگاه بین‌المللی می‌توانست به عنوان یک دادگاه تجدید نظر در مورد قطعنامه ۱۴۲۲ عمل کند یا نه در اینجا مورد بحث قرار می‌گیرد، اما نباید اجازه داده شود تمایل یا عدم تمایل آن (در انجام این کار) مسئله مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت را تحت تأثیر قرار دهد. توسعه این دادگاه بین‌المللی بعنوان یک دادگاه مطابق با قانون اساسی گذشته از مسئله مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت، یک مسئله سیاسی و نیز حقوقی است.

دادگاه، در صورتی که به آن فرصت داده شود ممکن است قانع شود که در مشروعیت آن قطعنامه‌های تحمیل شده بر علیه لیبی تجدید نظر نماید زیرا ممکن است به نظر بیاید که آنها مفهوم «تهدید نسبت به صلح» را تا آن درجه که ناقض (صلح) باشد، و حتی فراتر از آن بسط دادند. در صورت قانع شدن در پرونده لیبیایی، دادگاه ممکن است حتی با غبطه بیشتری به قطعنامه ۱۴۲۲ بنگرد و از آنجا که در ظاهر به نظر نمی‌رسد این قطعنامه با فصل هفتم منشور سازمان ملل مطابقت داشته باشد، ممکن است فکر کند که پرونده آزمایشی بسیار بهتری را در زمینه تجدیدنظر ارائه می‌دهد. در پرونده لیبی، شورا با بسط ماده ۱۳۹ اعمال تروریستی گذشته را مورد محاکمه و تحت پوشش قرار داد، حال آنکه در مورد قطعنامه ۱۴۲۲ قصد انجام چنین عملی را نداشت. ماهیت تصادفی تجدید نظر توسط این دادگاه بین‌المللی، که ذیلاً مورد بحث قرار گرفته است، احتمالاً به این معنی خواهد بود که چنین پرونده‌ای در برابر آن طرح نخواهد شد، اما این مسئله مانع مکانیسم‌های حقوقی و سیاسی جوابگویی تفسیر در خصوص مشروعیت این قطع نامه، و مطمئناً مانع بحث در خصوص آن در اینجا نیست.

قصور شورای امنیت در تشخیص خاص نسبت به صلح در قطعنامه ۱۴۲۲ نه تنها این قطعنامه را از لحاظ مشروعیت طبق ماده ۱۶ عهد نامه رم، بلکه براساس فصل هفتم منشور سازمان ملل نیز مشکوک جلوه می‌دهد. این موضوع توسط بسیاری از کشورها در جلسه افتتاحیه شورای امنیت در ۱۰ جولای مورد اشاره قرار گرفته است که در آن جلسه متن اولیه مورد بحث قرار گرفت، از جمله انگلستان که نماینده‌اش اظهار داشت «انگلستان نیز در خصوص اینکه اعمال شورای امنیت باید در قلمرو اختیاراتش باقی

بماند، نگران است. ماده ۳۹ منشور سازمان ملل مربوط به آن موضوع می‌باشد.<sup>۱</sup> متأسفانه انگلستان، رئیس شورای امنیت طی جلسه مذکور، توضیح نداد چگونه و چرا قطعنامه ۱۴۲۲ بر این اعتراضات غلبه کرد و در حدود اختیارات قانونی بود. ماده ۳۹ منشور یک مکانیسم شروع کننده برای استناد به نیروهای قهری (اعم از اختیاری و اجباری) موجود در فصل هفتم منشور می‌باشد. این ماده تعیین یک تهدید یا نقض صلح، یا عمل تجاوز کارانه را لازم می‌داند. اینکه آیا فصل هفتم می‌تواند بدون تعیین موارد فوق مورد استناد قرار گیرد مورد تردید است.<sup>۲</sup> یک تفسیر مجدد از ماده ۳۹، که بیان می‌دارد که شورا تعیین «خواهد» کرد، به مفهوم اینکه شورا «می‌تواند» چنین چیزی را تعیین کند، نیاز به موافقت تمامی اعضا سازمان ملل دارد. به این علت که این تفسیری نیست که فقط عبارات منشور را تغییر دهد، بلکه بنظر می‌رسد<sup>۳</sup> که با معنای صریح آن مغایرت دارد.<sup>۴</sup> مجدداً، ما باید عکس‌العمل‌ها را در عمل مورد توجه قرار دهیم، بویژه در مورد مکانیسم‌های حقوقی و سیاسی جوابگویی در رابطه با این قطعنامه که بعداً بررسی میشوند و بخصوص سازگاری آن با منشور سازمان ملل.

اگرچه شورای امنیت مانند تمامی ارگانهای سازمان ملل متحد، دارای صلاحیت برای تعیین صلاحیت خود در فعالیتهای روزمره‌اش<sup>۵</sup> شناخته شده است، این امر مسلماً باید محدودیتهایی داشته باشد. به بیان ساده، دکترین «خارج از حدود اختیارات قانونی» باید به هر سازمان تأسیس شده طبق یک معاهده مبتنی بر قانون اساسی اعمال

1-S/P. V. 4568, 10 July, P. 16. See also Canada, P 3, Costa Rica, P. 16. S.PV. 4568, Resumption I: Samoa. P. 7, Germany, P. 9.

۲-Bailey, Daws به این واقعیت اشاره می‌کنند که بعضی اوقات یک قطعنامه فصل هفت بر مبنای تعیین قبلی (در یک معاهده که قبلاً ذکر شد) از یک تهدید استوار است. Bailey, Daws شماره ۲۰ فوق‌الذکر، صفحه ۷۲۱. اما نگاه کنید به H.Freudenschuss ماده ۳۹ منشور سازمان ملل مجدداً بررسی شده، تهدیدهای نسبت به صلح و روبه اخیر شورای امنیت (۱۹۹۳).

46 Austrian Journal of Public International Law 31.

۳-همانند تفسیر ماده (۳) ۲۷ به منظور اجازه خودداری پیامدهای حقوقی برای دولت‌ها در حضور مستمر آفریقای جنوبی در نامیبیا (جنوب غربی آفریقا) با وجود قطعنامه ۲۷۶ شورای امنیت (۱۹۷۰)، گزارش ICJ، ۱۹۷۱، ۱۶ در پاراگراف ۲۲.

۴-Armerasinghe شماره ۴۰ فوق، صفحات ۵۵-۵۳.

۵-UNCIO, NOL. 13, 709۰. کمیته مربوطه در کنفرانس سانفرانسیسکو اظهار داشت: «این اجتناب‌ناپذیر است که هر ارگان چنین بخشهایی از منشور را به گونه که به عملکرد خاص خودش قابل اعمال باشد، تفسیر کند. این روند در عملکرد هر مجموعه‌ای ذاتی است که طبق دستورالعملی که عملکردها و اختیارات آن تعریف میکند، عمل می‌کند.»

شود، زیرا به موجب آن معاهدات دولت اختیارات صریح به آن سازمان تفویض نموده، و بطور کلی توسعه اختیارات ضمنی در حدود مشخص را می‌پذیرند. البته سازمانهای یک مؤسسه باید آنچه را که جزء صلاحیت قانونی خود می‌دانند مشخص کنند، اما این نمیتواند پایان یک مسئله باشد. فقدان مکانیسم‌های رسمی پاسخگویی حقوقی ممکن است بدین معنی باشد که تصمیمات سازمانها برای عمل کردن به نحو خاصی مورد رسیدگی حقوقی قرار نمی‌گیرد، اما این به معنی قانونی بودن آن نیست. فقط یک فرض بر مبنای قاعده «در حدود اختیارات قانونی» وجود دارد.<sup>۱</sup> پذیرش خلاف این مطلب تلقی شورا به عنوان یک سازمان کاملاً سیاسی، غیرملتزم به قانون، که مافوق نظم حقوقی رسمی سازمان ملل متحد، و در صورت پذیرش مباحث فوق ملیتی، مافوق حقوق بین‌الملل عمل می‌کند، می‌باشد.

به عنوان یک سازمان با شخصیت حقوقی بین‌المللی دارای حقوق و تکالیف، شورای امنیت مطمئناً ملزم به اصول اساسی حقوق بین‌الملل است.<sup>۲</sup> پذیرش اینکه شورا می‌تواند به نوعی از اصول و ضوابط لازم الرعایه (قواعد آمره) حقوق بین‌الملل در پیگیری موارد خاص امنیتی عدول کند، غیرقابل قبول است.<sup>۳</sup> ممکن است ادعا شود که قطعنامه ۱۴۲۲ این کار را انجام نمی‌دهد زیرا معاهده رم فقط مکانیسم‌هایی برای تأکید بر جرائم بین‌المللی بوجود می‌آورد. با فرض اینکه کشتار دسته جمعی، جرائم علیه بشریت و جنایت جنگی از قبل به عنوان قواعد غیرقابل انکار شناخته شده‌اند، این مربوط به شناسایی اصول و ضوابط لازم الرعایه حقوق بین‌الملل نمی‌باشد. چنین روشی مفهوم اصول و ضوابط لازم الرعایه حقوق بین‌الملل را حتی بیشتر بسوی پیرامون حقوق بین‌الملل سوق می‌دهد، در حالیکه تمامی مبنای این موضوع این است که باید مرکز توسعه و اجرا قواعد اساسی نظم بین‌المللی باشد. گذشته از این، به عنوان یک جزء منشور، شورای امنیت باید مشمول محدودیتهای موجود در آن باشد شورا باید در محدوده اهداف و اصول منشور سازمان ملل متحد عمل کند و نباید شرایط صریح

۱- مزینه‌های خاص سازمان ملل گزارش ICJ، ۱۹۶۲، ۱۵۱ در ۱۶۸.

2-P.Sands and P.Klein, *Bowett Law of International Institutions* (5th edn. London, Sweet and Maxwell 2001), PP. 548-549.

۳- اجرای کنوانسیون مربوط به جلوگیری و مجازات جرم کشتار دسته‌جمعی، گزارش ICJ، ۱۹۹۳، صفحه ۳۲۵ در صفحات ۴۳۹-۴۴۲ (قاضی لاتر پاخت).

منشور را که محدودیت‌های (وسیع) برای اختیارات آن ایجاد می‌کند نقض کند. یکی از این محدودیتها الزام ماده ۳۹ بر این است که یک تهدید یا نقض صلح قبل از اینکه بتواند طبق فصل هفتم منشور عمل کند، وجود دارد. از آنجائیکه تهدیدی نسبت به صلح وجود نداشت، نکته‌ای که توسط خود قطعنامه به رسمیت شناخته شده بود، نمی‌توانست طبق فصل هفتم منشور عمل کند. بنابر این این قطعنامه خارج از حدود اختیارات قانونی است.

به علاوه، هیچ شرطی در فصل هفتم منشور وجود ندارد که بتواند صراحتاً یا تلویحاً برای توجیه تصمیم اتخاذ شده در قطعنامه ۱۴۲۲ مورد استفاده قرار گیرد. ماده ۴۱ برای کوشش در تعلیق پیشرفت‌های ایجاد شده توسط شورای امنیت: دیوان کیفری بین‌المللی مقدماتی برای یوگسلاوی سابق و رواندا، و تحت حمایتی جدید ر کوزوو و تیمور شرقی.<sup>۱</sup> در هر حال، تسری این ماده به موضوع مصونیت کارکنان خاص که در سازمان ملل متحد مشغول انجام وظیفه هستند به عنوان «اقدام به عدم شرکت در نیروی مسلح» بی‌معنی می‌باشد. این مسلماً یک «اقدام» به معنای ضمانت اجرایی اقتصادی یا سیاسی، یا حتی دیوان‌های کیفری بین‌المللی یا شیوه نسل چهارم عملیات حفظ صلح، نمی‌باشد.

منشور مسلماً یک سند جاودانی است، یک قانون اساسی با رسمیت کمتر، اما بدون مفهوم (مفاد) اساسی<sup>۲</sup>، و بدین ترتیب می‌تواند توسط سازمان‌هایش در عمل توسعه یابد. اما آن فعالیت (عمل) باید در چهارچوب معاهده انجام شود.<sup>۳</sup> علی‌الظاهر به نظر می‌رسد که قطعنامه ۱۴۲۲ از این چهارچوب فراتر رفته است. بدون توجه به این حقیقت که این قطعنامه بویژه به فصل هفتم استناد می‌کند، باید توجه داشت که آیا این قطعنامه می‌تواند به عنوان یک قطعنامه الزام‌آور و معتبر خارج از آن زمینه (مفهوم)، به عنوان استفاده از اختیارات محلی شورای امنیت طبق مواد ۲۴ و ۲۵ توجیه

1-Tadic Case, No. IT -94-1-AR 72, Paras 35-36. M.J.Matheson, "United Nations Governance Postconflict Societies" (2001), 95 American Journal of International Law 76 at 83.

2-J.Crawford, "The Charter of the UN as Constitution" in H. Fox (Ed), The Changing Constitution of the United Nations (British Institute of International and Comparative Law, 1997) P. 1 at P. 8.

3-Plolux, "The Interpretation of the Charter" (1946), 23 British Yearbook of International Law 54.

شود. احتمالی که بوسیله دادگاه کیفری بین‌المللی در رأی نامیبیا در سال ۱۹۷۱ به رسمیت شناخته شد. در آن پرونده دادگاه اظهار داشت «ادعا شده بود که ماده ۲۵ منشور فقط به انجام اقدامات مصوب طبق فصل هفتم اعمال می‌شود. یافتن تائیدی برای این نظر در منشور غیرممکن است. ماده ۲۵ محدود به تصمیمات مربوط به اعمال اجرایی نیست بلکه نسبت به تصمیمات شورای امنیت مطابق منشور اتخاذ شده باشد نیز اعمال می‌شود.<sup>۱</sup>

قصد شورا مبنی بر الزام آور ساختن قطعنامه ۱۴۲۲ نه از طریق ارجاع به ماده ۲۵ همانگونه که در مورد قطعنامه‌ها در برابر این دادگاه در سال ۱۹۷۱<sup>۲</sup> انجام می‌شد، بلکه بوسیله استناد به فصل هفتم منشور، که در عمل (و برعکس رأی نامیبیا) به روش شناخته شده استناد به اختیارات اجباری شورا تبدیل شد، مشخص می‌شود.<sup>۳</sup> در هر حال، این رویه همچنین این مطلب را تائید می‌کند که اختیارات اجباری شورا فقط براساس فصل هفتم منشور می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. رد کردن روش مقرر شده در پرونده نامیبیا توسط کشورهای غربی، موضعی که بعداً در عمل مورد بوسیله شورای امنیت پذیرفته شد، هر کوششی برای طبقه‌بندی قطعنامه ۱۴۲۲ را به عنوان یک تصمیم الزام آور خارج از فصل هفتم را تضعیف می‌کند. در هر حال با این فرض که روش اتخاذ شده در رأی نامیبیا می‌تواند به عنوان یک رویه قضایی احیا شود، این سؤال همچنان باقی است که آیا قطعنامه ۱۴۲۲ با آن مطابقت دارد یا نه. مسئولیت کلی فقط صلح و امنیت بین‌المللی مقرر در ماده ۲۴ مستدلاً در پاراگرافهای مقدمه قطعنامه ۱۴۲۲ مورد استناد قرار گرفته است، همانگونه که پاراگراف ۲ ماده ۲۴ بیسان می‌دارد که شورای امنیت باید اهداف و اصول منشور سازمان ملل متحد را هر زمان که در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی عمل می‌کند، در نظر داشته باشد. این قطعنامه اعلام می‌دارد که: «این به نفع صلح و امنیت بین‌المللی است که توانایی کشورهای عضو برای شرکت در عملیات مصوب و مورد تایید شورای امنیت سازمان ملل متحد افزایش یابد»، اما اینکه آیا اعطای مصونیت از صلاحیت دادگاه کیفری بین‌المللی به

۱- پرونده نامیبیا، شماره ۵۴ فوق‌الذکر، پاراگراف ۱۱۳.

۲- قطعنامه ۲۶۴، ۲۶۹ شورای امنیت (۱۹۶۹)، قطع نامه ۲۷۶ شورای امنیت (۱۹۷۰).

۳- White، شماره ۱۲ فوق، صفحات ۶۳-۶۲.

کارکنان به نفع صلح و امنیت بین‌المللی است یا نه، مشکوک است. می‌توان به همان ترتیب خلاف آن را نیز ادعا کرد که از آنجائیکه توجه به اصول اساسی حقوق بین‌المللی و عدالت نه تنها مطابق با اهداف سازمان ملل متحد است بلکه یک شرط مقدمه برای حفظ صلح در بلند مدت می‌باشد. این قطعنامه در عمل، ارزش صلح را بالاتر از عدالت قرار می‌دهد، وضعیتی که در عملکردهای شوار به منظور برقراری صلح در تعارض‌ها قدیمی شده است (شاهد این مطلب تأسیس دیوان‌های کیفری بین‌المللی است)، که حتی با در نظر گرفتن عملکرد خودش مطمئناً این حالت بیشتر مشخص می‌شود. مقدم شمردن موقتی صلح بر عدالت ممکن است به منظور حفظ کوتاه مدت صلح در کشورها یا بین آن‌ها قابل قبول باشد (نکته پذیرفته شده توسط ماده ۱۶ معاهده رم)، اما این لزوماً به کارکنان سازمان ملل متحد که در این زمینه فعالیت می‌کنند اعطای مصونیت نمی‌کند. حتی اگر این قطعنامه طبق مواد ۲۴ و ۲۵ الزام آور تلقی شود تا فصل هفتم منشور، و بنابر این طبق منشور سازمان ملل متحد معتبر باشد، هنوز با ماده ۱۶ معاهده رم که استناد معتبر به فصل هفتم منشور را لازم می‌داند، سازگاری ندارد. به هر طریقی که به آن بنگرید، این قطعنامه از نظر حقوقی مخدوش است.

## ۵- جوابگوی سیاسی

بهر حال سؤالات مرتبط با آثار چنین معاهده‌ای و روش‌هایی که این معاهده بوسیله آنها می‌تواند غیرقانونی اعلام شود، باقی می‌ماند. ممکن است قضیه این باشد که اگرچه این قطعنامه از نظر حقوقی قابل تردید است، تا زمانی که به نحوی موفقیت‌آمیز از طریق یک یا چند روش که ذیلاً مورد اشاره قرار می‌گیرد نقض نشده، معتبر و نافذ است. این قطعنامه از ابتدا بیشتر قابل ابطال است تا باطل. با فرض خلاف نسبت موضوع خارج از حدود اختیارات (Ultra Vires) که در بالا به آن اشاره شد، و فقدان روش‌های نهادینه شده تجدید نظر که می‌تواند آراء را باطل نماید، به نظر می‌رسد طبق استنباط فعلی ما، کشورهای عضو سازمان ملل باید اعتبار قطعنامه ۱۴۲۲ را بطور موقت بپذیرند، اگرچه ممکن است به نظر آنان غیرقانونی باشد. این وضعیت بطور سستی بر این مبنا که پذیرش خلاف آن قرار دادن یک علامت سوال بر روی هر

یک و تمامی قطعنامه‌های شورای امنیت، و تضعیف کننده اعتبار آن و تشویق کننده کشورهای عضو در بی‌توجهی به آنها می‌باشد، مورد حمایت قرار گرفته است.<sup>۱</sup> این فرض اعتبار به نحو آشکار در جلوگیری از ادعاهای واهی، اهمیت دارد. در هر حال، چنین فرضی ممکن است در مورد قطعنامه‌ای که بوضوح از نظر حقوقی مخدوش است، مانند قطعنامه ۱۴۲۲، زیر سؤال قرار گیرد. این فرض بر علیه غیرقانونی بودن فقط در صورتی کارآیی دارد که شورای امنیت قادر به تأیید خواست اکثریت اعضا سازمان ملل متحد باشد. در فقدان یک فرآیند تجدید نظر توسط یک دادگاه قانون اساسی، همانگونه که در اکثر کشورها و حتی برخی سازمان‌ها مانند جامعه اروپا وجود دارد، کشورهای عضو ممکن است خود اقدام به عدم رعایت چنین معاهده‌ای بنمایند. اگر این عمل از یک اقلیت کوچک فراتر رفته و تبدیل به یک شورش گسترده گردد، خطر تضعیف جدی مشروعیت (قدرت) شورای امنیت حداقل در زمینه توانائی آن در الزام کشورهای عضو به تبعیت،<sup>۲</sup> وجود دارد. یکی از مؤثرترین محدودیتهای وارده بر رشد فرآینده قدرت شورای امنیت این است که اگر مشاهده شود که شورا کلاً خارج از محدوده صلاحیت خود عمل می‌کند، صلاحیت آن در حدی کاهش می‌یابد که اختیارات لازم الاجرای طبق فصل هفت منشور آن دیگر توسط کشورهای عضو الزام آور تلقی نخواهد شد. کشورهای عضو لزوماً با این استدلال که آنها در صورت عدم رعایت شرایط یک قطعنامه الزام آور شورای امنیت، ماده ۲۵ منشور را رعایت نکرده‌اند، در صورتی که خود آن قطعنامه شرایط ماده ۳۹ یا دیگر مواد منشور سازمان ملل متحد را نادیده بگیرد، قانع نخواهند شد. عدم رعایت قطعنامه‌های شورای امنیت بطور یکجانبه و حتی توسط اقلیت، باید به عنوان نقض تمامیت سازمان ملل متحد محکوم گردد.<sup>۳</sup> در هر حال، اگر اکثریت کشورها مخالفت کنند آنگاه این به وضوح انعکاسی از نقض در مشروعیت تصمیم شورای امنیت است.

۱- Bailey, Daws شماره ۲۰ فوق‌الذکر، صفحه ۳۱۹.

۲- Frank، شماره ۴۴، ۱۹۰.

۳- نگه کنید به تصمیم یکجانبه ایالات متحده در ارتباط با مجازات هارودزیسای جنرایی و سیاست OAM در مورد مجازات ها لیبیایی - نگاه کنید به B, Conforti، قانون و رویه سازمان ملل، صفحات ۹۰-۱۸۹ (The 2 nd edn. The) (Hague, Kluwer, 2000).



در هر حال، این که آیا شورا فعالیت‌های قانونگذاری خود را به منظور تضعیف فرض مشروعیت که قطعنامه‌هایش بر مبنای آن قرار دارند، به ماوراء حدی قابل قبول برای اکثریت اعضاء سوق داده است، هنوز قابل بحث است. در شرایط عملی به کشورهای عضو ممکن است به این نتیجه برسند که قطعنامه ۱۴۲۲ از هیچ جنبه مهمی بر آنها تأثیر نمی‌گذارد. مطمئناً ایالات متحده پرسنل کمی برای عملیات صلح‌بانی می‌فرستد، و حتی اعزام‌های مهم این کشور به اتحادیه‌های مورد تأیید سازمان ملل عمدتاً تحت صلاحیت ICTY می‌باشد که به نحو کنایه‌آمیزی دارای نظارت و ثبات کمتری نسبت به ICC می‌باشد.<sup>۱</sup> بعلاوه، احتمال ارتکاب جنایات جنگی توسط نیروهای حافظ صلح سازمان ملل نسبتاً بعید است. این عوامل به همراه توسعه سریع موافقت‌نامه‌های دو جانبه با کشورهای مستقل برای اعطای مصونیت به مأمورین آمریکائی طبق ماده ۹۸ معاهده رم،<sup>۲</sup> این احتمال را که کشورهای مجبور به انتخاب میان تعهداتشان طبق معاهده، و تعهدات ناشی از منشور سازمان ملل هستند را ضعیف می‌سازد.<sup>۳</sup> این ممکن است بدان معنی باشد که قطعنامه ۱۴۲۲ تا جولای ۲۰۰۳ دست نخورده باقی می‌ماند، زمانی که علیرغم قصد فعلی مغایر با آن، کاملاً فراموش شده یا فقط به عنوان قسمت دیگری در تاریخ سازمان ملل تلقی می‌شود هنگامی که جایگاه

۱- S/P.V. 4568 mtg, 10 July 2002-۱، صفحه ۱۱ (فرانسه).

۲- این مورد علاوه بر این در مصونیت‌های ناشی از صلاحیت محلی که معمولاً در مورد نیروها/توافق‌نامه‌های راجع به مأموریت بین سازمان ملل و کشورهای میزبان اعطا می‌شود، وجود دارد. به عنوان یک نمونه موافقت‌نامه خاص اعطای مصونیت نگاه کنید به موافق‌نامه فنی نظامی میان نیروی معاونت امنیتی بین‌المللی (ISAF) و دولت موقت افغانستان که بیان میدارد: «دولت موقت موافقت می‌کند که ISAF پرسنل حمایت‌کننده آن... نباید بدون رضایت صریح کشور اعزام‌کننده آنان به هیچ محکمه بین‌المللی یا هر واحد دیگری تسلیم شده یا به نحو دیگری در بازداشت آنان قرار گیرند» (ضمیمه A، بخش (۴) ۱). ایالات متحده به این موافقت‌نامه متعقد میان انگلستان و دولت موقت به عنوان گواهی بر «قواعد تبعیض‌آمیز» متحدین اروپایی خود اشاره کرده است.

C. hynch, "European Countries Cut Deal to Protect Afghan Peacekeeper". Washington Post, 20 June 2002, P. A.15.

۳- اگرچه همانگونه که نیوزیلند، آفریقای جنوبی، برزیل و کانادا در نامه خود به شورای امنیت متذکر شدند که این احتمال وجود دارد: «پاراگراف اجرایی [از قطعنامه ۱۴۲۲] دارای اثر هدایت‌کننده به عدم همکاری با ICC در صورتی است که این همکاری در ارتباط با چنین مأمورین حافظ صلحی باشد. این بدان معنا است که، اگر چنین شخصی در یکی از کشورهای ما یافت می‌شد و ICC قصد تحقیق یا تعقیب وی با در نظر گرفتن کامل اصلی متممیت را داشت، شورا از تسلیم مرتکب یکی از ۳ جرم مهم به ما امتناع می‌کند. UN Doc. S/2002/754, 12 July 2002 این تفسیر از قطعنامه شاهد ملزم بودن کشورهای عضو سازمان ملل متحد نسبت به قطعنامه امانه به خود ICC می‌باشد.

حقوقی آن حداقل مبهم بوده است، وضعیتی که تا زمان حل و فصل اختلافات سیاسی اساسی مورد تحمل قرار گرفته بود. در دیگر زمینه‌های حقوقی، موضوع حقوقی اندونزی در خصوص کناره‌گیری ادعایی از سازمان ملل در سال ۱۹۶۵، مواضع فرانسه و اتحاد جماهیر شوروی در طی بحران هزینه‌های سال‌های ۱۹۶۰، و تأخیر ایالات متحده در پرداخت دیون خود از نیمه سال‌های ۱۹۸۰ به بعد، به ذهن خطور می‌کند.

با این وجود، هنوز عواملی وجود دارد که ممکن است به اعتراض تعداد زیادی از کشورهای عضو نسبت به قانونی بودن قطعنامه ۱۴۲۲ از طریق روشهای گوناگونی که در اینجا آمده، منجر شود. به بیانی این مسئله به عمق اعتقاد به قاعده تساوی در افراد در برابر قانون در جامعه بین‌المللی فعلی بستگی دارد. اعطای مصونیت به پرسنل خاص سازمان ملل و نه به دیگر کارکنان، اعطای مصونیت به آن پرسنل و نه به شهروندان جایی که سربازان سازمان ملل حضور دارند، آشکارا اعمال انتخابی غیرقابل قبول قانون است. قاعده تساوی افراد در برابر قانون بوضوح عدم حمایت بوسیله سازمان ملل است. ترویج حقوق بنیادین بشر دوستانه در کشورها برای سازمان ملل در صورت پذیرش این موضع که فقط بعضی از پرسنل آن تحت شمول آن قوانین باشند، بدون تضعیف اعتبارش غیرممکن بنظر می‌رسد. یک ناسازگاری آشکار میان پذیرش قابلیت اعمال حقوق بشر دوستانه بین‌المللی نسبت به نیروهای سازمان ملل<sup>۱</sup> توسط دبیر کل، و تأیید معافیت برای اجزاء خاصی از آن نیروها در هنگام امکان اجرای جدی‌ترین موارد آن قوانین در برابر دادگاه کیفری بین‌المللی (ICC)، وجود دارد. به بیان ساده، آیا اعتقاد کافی به اهمیت قاعده تساوی افراد در برابر قانون در جامعه بین‌المللی و اعتبار سازمان ملل در اعمال آن به منظور برانگیختن کشورهای عضو برای سعی در اعتراض به قانونی بودن قطعنامه ۱۴۲۲ وجود دارد؟ ممکن است موضوع این باشد که کشورهای عضو با امید از بین رفتن مشکل، حداقل بنا به دلایل عملی نسبت به تعلیق موضوع به مدت یکسال رضایت خواهند داشت، اما ممکن است این احساس که موضوعات بزرگتری در خطر هستند که دولت‌ها را ملزم به تأمل در خصوص این مسئله می‌کنند دلیل این امر باشد. در اینجا، برخی از مکانیسم‌های

1-ST/SGB/1999/13.For Problems See P. Rowe, "Maintaining Discipline in United Nations Peace Support Operations: The Legal quagmire for Military Contingents" (2002) 5 Journal of Conflict and Security Law 45.

احتمالی سیاسی، و سپس حقوقی را برای جلوگیری از ارائه گزارش توسط شوراهای بررسی می‌کنیم.

فشار سیاسی به طرق مختلف هم از داخل سازمان ملل و هم از خارج از این سازمان می‌تواند بر شورای امنیت اعمال شود. با نگاه به داخل سازمان ملل درست است که بگوئیم سیستم نسبتاً ضعیفی در ارتباط با نظارت و برقراری تعادل در عملکرد اجرایی در مقایسه با سیستم‌های قانون اساسی بسیاری از کشورها در آن وجود دارد. قطعنامه ۱۴۲۲ نشان دهنده مشکل ارگان اجرایی سازمان ملل برای توسعه قدرت قانونگذاری فراملی با ماهیتی کلی است در حالیکه منشور فقط قدرت قانونگذاری با ماهیتی ویژه را فراهم می‌آورد، بخصوص تصویب رژیم ضمانت‌های اجرایی طبق ماده ۴۱ منشور. این ضمانت‌های اجرای بسوی کشورهای عضو که جنبه‌های بنیادین نظم حقوقی سازمان ملل را بگونه‌ای نقض کرده‌اند که تشکیل دهنده تهدید نسبت به صلح می‌باشد، هدف‌گیری می‌شود. توسعه اختیارات قانونگذاری کلی، اعم از اعطای مصونیت به پرسنل سازمان ملل، یا برای مبارزه با تروریسم، همانگونه که بحث فوق در خصوص سازگاری قطعنامه ۱۴۲۲ با منشور سازمان ملل نشان می‌دهد، گذشته از اینکه از طریق روشهای متداول قانونگذاری بین کشورها (معاهدات و عرف) انجام می‌پذیرد، از نظر حقوقی سؤال برانگیز است.

از آنجائیکه اختیارات قانونگذاری مجمع عمومی ضعیف است، این مجمع نمی‌تواند ادعا کند چنین ابتکارات قانونگذاری مسائلی هستند که به بهترین نحو در صلاحیت مجمع عمومی هستند نه شورای امنیت. مجمع می‌تواند قطعنامه‌های توصیه‌ای یا اعلامی تصویب کند اما نمی‌تواند تعهدات قانونی کشورها طبق معاهدات موجود را همانگونه که قطعنامه ۱۴۲۲ قصد انجام آن را دارد، لغو کند. در هر حال، این موضوع مجمع را از اعمال نظارت بر اختیارات شورای امنیت از طریق تصویب قطع نامه در دوران جنگ سرد به عنوان وجدان شورای امنیت عمل کرد، به عنوان مثال، بوسیله تصویب قطعنامه‌های قضاوتی در مورد مداخله ابر قدرت‌ها هنگامی که شورای امنیت به واسطه و تو به بن بست می‌رسید، از طریق درخواست تصویب ضمانت اجراهای اجباری توسط شورا بر علیه آفریقای جنوبی، و با تعیین وضعیت موجود در آفریقای جنوبی و دیگر

موارد به عنوان نفی حق تعیین سرنوشت که تشکیل دهنده تهدید نسبت به صلح می‌باشد در هنگامی که شورا موفق به انجام این کار نشد. مجمع در بسیاری موارد اصول و ارزشهای نظم حقوقی سازمان ملل را زنده نگه داشت. مجمع نشانه‌های استمرار این وضعیت انتقادی را هنگامی که به عنوان مثال در سالهای ۱۹۹۰ از موضع شورای امنیت در مورد بوسنی، و خاورمیانه<sup>۱</sup> انتقاد کرد، نشان داد. صلاحیت اصلی آشکار آن در خصوص موضوعات حقوق بشر و مسائل بشردوستانه، همانند صلاحیت نوعی در مورد مسائل امنیتی، به مجمع مشروعیتی منحصر به فرد درباره عدالت بین‌المللی می‌دهد. در هر حال، مجمع از زمان پایان جنگ سرد بتدریج در هر دو زمینه عدالت و صلح مسائل را به شورا واگذار کرده است.<sup>۲</sup> این حالت انتقادی بتدریج در مقابل یک مقام اجرایی رو به رشد، که خود به نحو فزاینده‌ای اداره کردن فشارهای یک دنیای تکه قطبی در مانده می‌شد، از هم پاشید. در چنین وضعیتی عدم وجود نوآوری در پنجاه و هفتمین جلسه مجمع عمومی به منظور الزام شورای امنیت برای تجدید نظر در تصویب قطعنامه ۱۴۲۲ توسط آن شورا، تعجب‌آور نیست اگر ناامید کننده است.

به همین ترتیب، همانگونه که مشاهده شده است، بنظر می‌رسد که دبیرکل مشروعیت قطعنامه ۱۴۲۲ را پذیرفته است، اگرچه ممکن است او پشت صحنه برای جلوگیری از ایجاد یک بحران دیپلماتیک مشابه در جولای ۲۰۰۳ به فعالیت پردازد. فشارهای داخلی و تغییرات در عضویت شورای امنیت نیز ممکن است بر این مورد تأثیر داشته باشد.

خارج از سازمان ملل ممکن است وضعیت کمی متفاوت باشد. اگرچه کشورها بطور جداگانه بر مخالفت خود با قطعنامه ۱۴۲۲ تأکید خواهند کرد، بعید است که دیگر مؤسسات درگیر این مسئله شوند. بعید بنظر می‌رسد که کنفرانس اعضاء معاهده رم، مرکب از تعداد زیادی از اعضاء مجمع عمومی روش متفاوتی را اتخاذ کنند، اگرچه موضع رسمی آن خارج از سازمان ملل می‌تواند آزادی عمل بیشتری را برای آن فراهم آورد. اگرچه درست است بگوئیم که پرسرو صداترین مخالفت با قطعنامه

۱- White، شماره ۱۲ فوق، صفحات ۷۲-۱۶۴.

2- M.Kosekeniemi, "the Pdic in the Temple: Order, Justice and the UN: A Dialectical View" (1995), 6 European Journal of International Law 325 at 341.

۱۴۲۲ از طرف سازمان‌های غیردولتی خواهد بود که به احتمال بسیار زیاد از طریق اتحاد برای دادگاه کیفری بین‌المللی فعالیت می‌کنند.

مطلب فوق نشان می‌دهد که، ضمن اینکه فشارهای سیاسی بویژه آنهایی که پشت صحنه اتفاق می‌افتند، احتمالاً می‌توانند تأثیر خود را بر چگونگی عدم تجدید قطعنامه ۱۴۲۲ بگذارند، مکانیسم‌های جوابگویی سیاسی برای حل مسائل جدی غیرقانونی بودن به اندازه کافی نیستند. عدم تمایل به ایجاد یک بحران اساسی در سازمان ملل بوسیله بدنه اصلی که می‌تواند از شورا درخواست گزارش کند - مجمع عمومی - به شورای امنیت اجازه خواهد داد که به گسترش قدرت قانونگذاری خود ادامه دهد. حتی اگر قطعنامه ۱۴۲۲ در جولای ۲۰۰۳ تجدید نشود، عدم موفقیت در اثبات غیرقانونی بودن آن بطور موقت از شورا برای ایجاد رویه قضایی ممانعت به عمل نخواهد آورد. برای امکان بدست آوردن یک نظریه حقوقی روشن در مورد قطعنامه ۱۴۲۲، باید به جوابگویی مکانیسم قضایی نگاه کنیم، اگرچه در مورد دادگاه کیفری بین‌المللی، ممکن است یک عدم تمایل مشابه در ایجاد یک بحران اساسی در سازمان ملل وجود داشته باشد.

## ۶- جوابگویی حقوقی

بررسی ۱۴۲۲ در دادگاه‌های بین‌المللی ماهیتاً دو مبنای احتمالی برای اعتراض حقوقی به ۱۴۲۲ در برابر دادگاه و دیوان‌های کیفری بین‌المللی وجود دارد. یک راه به دیوان کیفری بین‌المللی (ICC) منتهی می‌شود، راه دیگر به دیوان بین‌المللی دادگستری آنها به همین ترتیب مورد بحث قرار خواهند گرفت. با این وجود، می‌توان در آغاز گفت که به عنوان یک موضوع عملی، بعید به نظر می‌رسد که هیچکدام موفق شوند، و شاید در حال حاضر غیرعاقباته باشند. می‌توان به کشورها توصیه کرد که فقط «در موضع خود باقی بمانند و حرکتی انجام ندهند» و منتظر انقضاء (مشمول مرور زمان شدن) قطعنامه ۱۴۲۲ باشند، و از نظر سیاسی برای ممانعت از تجدید آن کار کنند تا اینکه انرژی خود را صرف پایه‌گذاری یک تهاجم حقوقی نسبت به آن قطعنامه نمایند که به نتیجه رسیدن آن ممکن است سالها طول بکشد. در هر حال، اگر ۱۴۲۲ در سال ۲۰۰۳ و پس از آن تجدید شود، تفکر در مورد اتخاذ

روش قضایی برای اعتراض به عواقب آن ممکن است از اهمیت بیشتری برخوردار شود.

اولین مجموعه احتمالات از خود دادگاه کیفری بین‌المللی (ICC) ناشی می‌شود. در هر صورت، بسیاری از پیشرفتهای نوآورانه در حقوق کیفری بین‌المللی از آراء دادگاه‌ها سرچشمه گرفته است. این موضوع که حقوق کیفری بین‌المللی اگر با رأی دیوان نظامی بین‌المللی نورمبرگ (Nuremberg International Military Tribunal) متولد نشده، بوسیله آن نامگذاری شده است، قابل بحث است. اگر بتوان به نحو وسیع‌تری قیاس کرد، می‌توان گفت که تثبیت حقوق کیفری بین‌المللی در اکتبر ۱۹۹۵ با حکم قضائی موقت (تادیچ) Tadic اتفاق افتاد.<sup>۱</sup> شاید، در آن هنگام، حقوق کیفری بین‌المللی بر مصلحت سیاسی می‌توانست از خود ICC، در خود پرونده تادیچ ناشی شود. در حقیقت این مسئله غیرمتحمل است. برای اینکه ICC (یا بطور دقیقتر، دادستان آن، بتواند عهده‌دار تحقیق در یک مورد شود، سه راه وجود دارد. مهمترین راه برای اهداف ما عبارتست از ارجاع یک مورد توسط یک کشور به دادستان، و اقدام دادستان برای شروع یک تحقیق بطور داوطلبانه (برای جلوگیری از بی‌عدالتی). ارجاع یک مورد توسط شورای امنیت هم غیرمتحمل است، و هم احتمالاً مشمول این قسمت از قطع نامه ۱۴۲۲ قرار می‌گیرد «مگر اینکه شورای امنیت سه نحو دیگری مقرر نماید»، بجز در مواردی که قطعنامه مورد ارجاع تصریح می‌کرد که بر قطعنامه ۱۴۲۲ پیشی نمی‌گیرد.

در صورتیکه دادستان تصمیم به انجام یک تحقیق در خصوص موردی بگیرد که اشخاصی که تحت شمول قطعنامه ۱۴۲۲ هستند در آن وجود داشته باشند، این لزوماً تحقیق در مورد این افراد توسط دادستان را بدنبال نخواهد داشت. تحقیق در مورد

1-Prosecutor V. Tadic, Supra note 60. On this see J.E. Alvarez, "Nuremberg Revisited: The Tadic Case" (1996), 7 European Journal of International Law 245. The analogy, of course, builds upon the ieda contained in T.Meron, "Whron, "war Crimes Law Comes of Age" (1998), 96 American Journal of International Law 462.

۲-اعم از اینکه یک کشور به یک موقعیت مقضی برای خودش اشاره کند یا دادستان اینطور تشخیص دهد. برای مقررات معاهده رم در خصوص صلاحیت یا قابلیت پذیرش نگاه کنید به مواد ۱۵-۱۲، ۱۹-۱۷ و

J.T. Holmes, "Jurisdiction and Admissibility" in R.S.Lee (Ed), the International Criminal Court: Rules of Procedure and evidence (New York: Transnational, (2001), P. 321.

افرادی که بوسیله قطعنامه ۱۴۲۲ دارای مصونیت شده‌اند بلافاصله بدنبال تحقیق در خصوص خود موضوع که با وضعیت امور در آن منطقه بطور کلی مرتبط است، و نه اشخاص خصوصی،<sup>۱</sup> انجام نمی‌شود پرسنل از یک کشور غیرامضاء کننده تحت شمول قطعنامه ۱۴۲۲، ممکن است فقط در طی زمانی که آن قطعنامه معتبر است مورد تحقیق قرار نگیرند. با این فرض که این قطعنامه در ۳۰ ژوئن ۲۰۰۳ منقضی می‌شود، و مأموریت دادستان فقط در اواخر بهار همان سال است، بسیار بعید به نظر می‌رسد که دادستان بلافاصله قصد ایجاد یک تعارض با شورای امنیت را داشته باشد. مهمتر اینکه، بعید است که کشورها به یک دادستان دارای تهور بی‌مورد رأی بدهند،<sup>۲</sup> و قصد انجام ریسک یک برخورد میان سازمان‌های بین‌المللی چیزی کمتر از تهور بی‌مورد نیست. در چنین جنگی بهترین چیزی که ICC می‌تواند در دوره رشد خود بدان امیدوار باشد یک تعارض طولانی با شورای امنیت است، که هیچیک از ارگان‌ها از آن سود نبرند. یک بینی خون‌آلود استعاره‌ای، متحمل‌ترین نتیجه برای ICC خواهد بود.

اگر، در هر حال، شورای امنیت قطعنامه ۱۴۲۲ را تجدید کند امکان دارد، اگرچه بسیار بعید است، که دادستان قصد تحقیق در مورد شخصی که تحت پوشش جانشین قطعنامه ۱۴۲۲ می‌باشد را داشته باشد. در این صورت، این موضوع توسط یک کشور غیرامضاء کننده مطرح می‌شود که خود را مستحق درخواست موکول کردن رسیدگی به یک پرونده بر علیه هر یک از اتباعش در زمان دیگر تحت پوشش یک قطعنامه آتی می‌داند. این مسئله به احتمال قوی، ماده ۱۹ در مرحله پذیرش می‌باشد.<sup>۳</sup> این مسئله همچنین زمانی مطرح می‌شود که دادستان در صورتیکه بطور داوطلبانه و برای

۱- نگاه کنید به Kirsch and D. Robinson, "Referral by state Parties", in Casses et al (Eds). شماره ۱۶ فرق، صفحه ۶۱۹، صفحات ۶۲۳، ۶۳۵.

۲- برای مقررات، نگاه کنید به ماده ۴۲ معاهده رم و قطعنامه مجمع کشورهای عضو مرتبط با مقررات تعیین و انتخاب قضات، دادستان و معاونان دادستان دادگاه کیفری بین‌المللی، پیش‌نویس در (PCNICC/2002/2)، ضمیمه ۱۲، تصویب شده در ۹ سپتامبر ۲۰۰۲.

۳- باید توجه شود که ماده ۱۶ «در سیستم دادرسی اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی یک ماده کاملاً کنار گذاشته شده است: این ماده در بردارنده مکانیسم‌های غیرقانون‌گذاری به اجرا گذاشتن موکول کردن تعقیب به زمانی نامعلوم در آینده (Deferral) می‌باشد».

L. Condoreli and S. Villalpando, "Referral by the Security Council" in Cassese et al (Eds).

جلوگیری از بی‌عدالتی عمل می‌کند، درخواستی مبنی بر تأیید دعوی توسط یک شعبه پیش از دادرسی طبق ماده (۴) (۳) ۱۵ ارائه دهد.<sup>۱</sup> اگر این امر می‌بایست اتفاق می‌افتاد، این شعبه قبل از دادرسی باید مستقیماً به موضوع رسیدگی کند، و از مقام چنین شعبه‌ای که حداقل از نظر حقوقی مشغول بررسی اعمال شورای امنیت می‌باشد، حمایت می‌شود.<sup>۲</sup> در این مرحله، در واقع موضوعات می‌توانند بسیار جالب شوند. در هر حال، احتمال وقوع آن بعید است، همانگونه که دبیرکل اظهار داشت، «در تاریخ سازمان ملل متحد، و مطمئناً در طی مدتی که من برای این سازمان کار کرده‌ام، هیچ مأمور حفظ صلح یا هر پرسنل مأمور دیگر در هیچ جا نزدیک آن نوع از جرائمی که در صلاحیت ICC قرار دارد، نبوده‌اند.»<sup>۳</sup> بسیار بعید است که یک ادعای معتبر در طول دوره اعتبار قطعنامه ۱۴۲۲ مطرح شود. همچنین، در سالهای اولیه تأسیس ICC، هنگامی که دادستان در جستجوی تثبیت مشروعیت در دیدگاه کشورهای، اعم از کشورهای عضو و غیرعضو معاهده رم خواهد بود، این احتمال که دادستان با تحقیق در مورد دعاوی متروکه<sup>۴</sup> به سرعت در جهت تقدم صلاحیت‌های ملی عمل کند، اساساً تخفیف می‌یابد. همانگونه که احتمال ندارد که دادستان مایل به خطر انداختن ICC در سالهای اولیه‌اش از طریق مبارزه با شورای امنیت باشد، شاید کشورهای عضو معاهده رم بتوانند برای استفاده از دیوان بین‌المللی دادگستری در جهت اعتراض به اعمال شورای امنیت در یک پرونده توافقی بدون به خطر انداختن ICC تلاش کنند. ممکن است جالب به نظر برسد که احتمال وقوع این موضوع نیز بسیار ضعیف است. موانع حقوقی بسیار بلند هستند، و تشریفات دادرسی طولانی‌تر از آن است که اعتراضی نیز بسیار ضعیف است. موانع حقوقی بسیار بلند هستند، و تشریفات دادرسی

۱- که در این مورد نگاه کنید به M. Bergsmo and J. Pejic, "Article 15" in Triffterer (Ed), شماره ۲۶ فوق، صفحه ۳۵۹ در صفحات ۳۷۰-۳۶۵.

همچنین امکان دارد دادستان درخواست حکمی مطابق با ماده (۳) ۱۹ را بنماید نگاه کنید به، Condorelli and Viualpondo, شماره ۸۰ فوق صفحه ۶۵۱.

۲- Condorelli and Viualpondo, همان، صفحات ۶۵۱-۵۴۸.

۳- نامی به Colin Powell, شماره ۱۸ فوق.

۴- سوبیزه با یادآوری این مطلب که در مورد جرائم جنگی، دادستان بوسیله ماده ۸ معاهده رم برای تأکید بر موقعیت‌هایی که ارتکاب جرائم جنگی به عنوان بخشی از نقشه یا سیاست یا در سطح وسیعی اتفاق می‌افتد، توصیه شده است.



طولانی‌تر از آن است که اعتراضی سودمند نسبت به قطعنامه ۱۴۲۲ را فراهم آورد. اولین مانع یافتن یک کشور حمایت کننده است. شاید به عنوان تنها عضو شورای امنیت با یک بیانیه معتبر ماده (۲) ۳۶ (اساسنامه ICJ)، و با در نظر گرفتن رأی مثبت او برای قطعنامه ۱۴۲۲، خوانده، به احتمال قوی کشور پادشاهی انگلستان خواهد بود. با این وجود، حتی اگر یک کشور در جستجوی اعتراض به ۱۴۲۲ چنین بیانیه معتبری نیز داشت، و شرایط نیز در جهت ممانعت از دادگاه صالح عمل نکنند،<sup>۱</sup> باز هم به چیزهای بیشتری نیاز هست.

ابتدا، طبق ماده ۱۱۹، اعضاء مخالف در خصوص تفسیر یا اجرای معاهده رم باید قبلاً در مورد اختلافات خود به مدت سه ماه، قبل از اینکه مجمع کشورهای عضو بتواند به اختلاف خاتمه دهد، مذاکره کنند. با این فرض که مجمع فقط به مدت چند روز تشکیل میشود، در دو جلسه در فوریه و آوریل ۲۰۰۳ قبل از انقضاء ۱۴۲۲، احتمال مطرح شدن چنین اختلافی مرتب با ۱۴۲۲ در مقابل مجمع ضعیف به نظر می‌رسد (اگر چه هرگونه رابطه (روابط) بعدی لزوماً اینگونه نیست).<sup>۲</sup> دوم، مسائل قابلیت پذیرش، که موضوعات ماده ۱۶ را دربرمی‌گیرد، می‌توانند براحتی در قلمرو «عملکردهای قضایی» دادگاه قرار بگیرند، بدین ترتیب، با استناد به ماده ۱۱۹ منحصراً در صلاحیت ICC هستند.<sup>۳</sup>

حل این مشکل می‌تواند با ادعای یک نقض ضمنی معاهده رم توسط یک کشور رأی دهنده به نفع ۱۴۲۲ که در مقابل دیوان بین‌المللی دادگستری قابل طرح است، امکان‌پذیر باشد.<sup>۴</sup> بدین ترتیب، این حالت مشابه وضعیت پرونده لاکربی<sup>۵</sup> خواهد بود،

۱- معاهده رم هیچگونه صلاحیت اتوماتیک برای ICJ در مورد اختلافات مرتبط با تفسیر آن اساسنامه ایجاد نمی‌کند، نگاه کنید به ماده (۲) ۱۱۹.

۲- A. Pellet, «حل و فصل اختلافات» در Cassese et al (Eds.) شماره ۱۶ فوق، صفحه ۱۸۴۱ در ۱۸۴۵ پیشنهاد می‌کند در جائیکه یک بن‌بست واقعی وجود دارد، ۳ ماه ممکن است ضروری نباشد این ممکن است چنین موردی باشد اما ماده ۱۱۹ قاطع به نظر می‌آید.

۳- نگاه کنید به R.S. Clark, «Article 19» in Triffterer (Ed.) شماره ۲۶ فوق، صفحه ۱۲۴۱ در صفحات ۱۲۴۳-۱۲۴۵.

۴- Pellet تذکر می‌دهد که اختلافات بین دولت‌ها به نظر می‌رسد تحت شمول ماده (۲) ۱۱۹ قرار گیرند، Pellet، شماره ۱۶ فوق، صفحه ۱۸۴۳.

۵- شماره ۴۶ فوق.

که در آن لیبی ادعا کرد که ایالات متحده و انگلستان با اعمال خود در شورای امنیت، کنوانسیون مونترال را نقض کرده‌اند. با حرکت کندی که آن پرونده به سوی ماهیت دعوی دارد. به شدت بر علیه طرح چنین پرونده‌ای بر علیه هر کشور رأی دهنده به نفع یک قطعنامه کوتاه مدت مانند ۱۴۲۲، استدلال می‌شود. هنگامی که ICJ به تصمیم‌گیری در مورد ماهیت دعوی پردازد، اگر این پرونده بتواند به آن مرحله برسد، مدت زیادی از مرگ (انقضاء) ۱۴۲۲ می‌گذرد. این مسئله واقعاً ارزش خطر یک بحران اساسی در سازمان ملل بخاطر تأیید آنچه که اکثر کشورها بنظر می‌رسید فکر می‌کنند قبل از ۱۲ جولای، هنگامیکه آثار عملی آن ممکن است در اثر ماهیت زمانی محدود ۱۴۲۲، بسیار محدود باشد، را ندارد. مجدداً، این مورد مستقیماً نسبت به قطعنامه‌های جانشین ۱۴۲۲ اعمال نمی‌شود، بویژه اگر چنان به نظر برسد که آثار آنها عملاً، موکول کردن مسئله به زمانی نامعلوم در آینده را به یک مانع دائمی تبدیل می‌کند. در هر حال، احتمال این امکان باید در حال حاضر در حد اندیشه باقی بماند.

احتمال نهایی بررسی عملکردهای شورای امنیت با استناد به یک نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری است. در هر حال، اینکه آیا مجمع کشورهای عضو حق درخواست چنین نظری را دارد، مشکوک است.<sup>۱</sup> در تمامی احتمالات، یک درخواست برای چنین نظری، از آنجا که این یک موضوع مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی است، تحت صلاحیت مجمع عمومی قرار می‌گیرد.<sup>۲</sup> با این وجود، همان مشکلات، حداقل تا آنجا که به سرعت در ارتباط با هر تلاشی برای اخذ نظر ICJ در خصوص موضوع در یک پرونده ترافی، با اعمال تغییرات لازم، مربوط می‌شود، شامل این مورد نیز می‌شود. بعلاوه، البته، اکثریت اعضاء سازمان ملل ناگزیر از رأی دادن به نفع این قطعنامه هستند. ۸۲ رأی موافق برای معاهده رم، تا این تاریخ، بسیار تأثیرگذار است. اما این تعداد به نیمی از مجمع عمومی نمی‌رسد، و از آنجائیکه احتمال دارد تمامی طرف‌های معاهده رم به نفع یک قطعنامه درخواست کننده یک نظر مشورتی رأی دهند، به نظر می‌رسد که احتمال اتخاذ این روش بعید است. قابل توجه است که

۱- Clark، شماره ۸۷ فوق، صفحات ۱۲۵۰-۱۲۴۸.

۲- نگاه کنید به منشور سازمان ملل، ماده ۱۱، نظر مربوط به مشروعیت تهدید با استفاده از سلاح‌های اتمی (۱۹۹۶) گزارش ICJ ۶۶، پاراگراف‌های ۱۲-۱۱.

هیچ جایگاه رسمی برای پیشنهاد درخواست چنین نظری در دستور کار پنجاه و هفتمین جلسه مجمع عمومی وجود نداشته است.<sup>۱</sup> این ممکن است یک پذیرش ضمنی باشد که خطرات متوجه سازمان ملل در صورتی که دیوان بین‌المللی دادگستری و شورای امنیت ناگزیر از تعارض صریح باشند، حقیقتاً بسیار زیاد است، همانگونه که در خصوص این موضوع کاملاً محتمل است. یک تلاش برای بیش از حد پیش بردن موضوع در این مرحله می‌تواند ICC منجر به پیامدهای منفی ناشی از آن تعارض وارد کننده صدمات تبعی در زمینه استفاده فکری از چنین اعتراضی باشد.

## ۲-۶- بررسی قطعنامه ۱۴۲۲ در دادگاههای ملی

ضعف‌های رویه تجدید نظر قضایی در سطح بین‌المللی می‌تواند به احتمال مورد تجدید نظر قرار گرفتن قطعنامه‌های شورای امنیت، یا حداقل اجرای آن‌ها، در سطح ملی یا منطقه‌ای منجر شود.<sup>۲</sup> برای مثال، در مورد قطعنامه‌های شورای امنیت در خصوص تروریسم که مجازات‌هایی بر علیه طالبان و اسامه بن لادن و افراد و گروه‌های وابسته به<sup>۳</sup> او وضع می‌کند، کمیته مجازات‌های طالبان شورای امنیت فهرستی از افراد و سازمان‌هایی که سرمایه و منابع ملی آنها باید توسط کشورهای عضو مسدود می‌شود، تهیه کرد.<sup>۳</sup> شهروند سوئدی سومالی الاصل و یک سازمان ثبت شده در سوئد که توسط شورای اتحادیه اروپایی در ارتباط با تهیه فهرست بوسیله کمیته مجازات‌های طالبان،<sup>۴</sup> در لیست قرار گرفتند، ضمن اقامه دعوی در برابر دادگاه اروپایی بدوی ادعا کردند که حقوق بنیادین آنان برای یک رسیدگی عادلانه قبل از

۱- نگاه کنید به UN Doc. A/INF/57/3.

۲- نگاه کنید به V.Gowlland – Debbas «مقدمه» در V.Gowlland – Debbas، ضمانت‌های اجرای سازمان ملل و حقوق بین‌الملل (The Hague: Kluwer, 2002)، صفحات ۲۵-۲۲. همچنین نگاه کنید به A: Nolkaemper and E.De. Wet, «بررسی قضایی شورای امنیت توسط کشورهای عضو پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱».

۳- قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت، ۱۵ اکتبر ۱۹۹۹، قطع نامه ۱۳۳۳ شورای امنیت، ۱۹ دسامبر ۲۰۰۰، همچنین نگاه کنید به قطعنامه ۱۳۶۳ شورای امنیت، ۳۰ جولای ۲۰۰۱، قطع نامه ۱۹۳۰ شورای امنیت ۲۸ ژانویه ۲۰۰۲.

اعمال هر گونه مجازات بر آنان، نادیده گرفته شده است.<sup>۱</sup> اگرچه بخشی از این مسئله بطور دیپلماتیک از طریق درخواست سوئد و خارج کردن ۲ نفر از درخواست کنندگان، از لیست کمیته مجازات‌های طالبان حل و فصل شد، این پرونده احتمال اعتراض افراد یا واحدهای دیگر به آثار قطعنامه‌های سازمان ملل در دادگاههای منطقه‌ای یا، در واقع ملی را، افزایش داد. این ممکن است به سنجش مشروعیت خود قطعنامه‌ها توسط دادگاه شود، اگرچه تا این تاریخ در تعدادی از پرونده‌ها چنین اتفاقی نیفتاده است.<sup>۲</sup>

در مورد قطعنامه ۱۴۲۲ شورای امنیت، احتمال ضعیفی از یک مخالفت در برابر دادگاه‌های ملی یا منطقه‌ای به نظر می‌رسد. برای شروع، احتمال بعید فوق‌الذکر در وجود یک جرم ارتكابی که اعمال مصونیت برای حمایت از کارکنان انجام وظیفه کننده در مأموریت‌های سازمان ملل را ضروری می‌سازد. در هر حال، با فرض اینکه چنین جرمی در کشوری ارتكاب یافته که عضو معاهده رم است، و هیچ مانع دیگری برای تسلیم شدن وجود ندارد، ممکن است یک قربانی یک جنایت جنگی ارتكاب یافته توسط یکی از اعضاء عملیات سازمان ملل تحت شمول قطعنامه ۱۴۲۲ بتواند در دادگاه‌های ملی اقامه دعوی نماید. این قربانی می‌تواند ادعا کند که حقوق او نسبت به عدالت بوسیله اعطای مصونیت به مأمورین حافظ صلح نقض شده است. در هر حال، احتمال چنین اعتراضی نسبت به مشروعیت این قطعنامه بواسطه اعمال اصل متممیت، که حاکم بر رابطه میان سیستم‌های حقوقی ملی و دادگاه کیفری بین‌المللی می‌باشد،

۱- دعوای اقامه شده در تاریخ ۱۰ دسامبر ۲۰۰۱ توسط Abdirisak Aden و دیگران بر علیه شورای اتحادیه اروپا و کمیسیون جوامع اروپایی Case T - 306/1, Official Jnl of the EC, 2002/C 44/4.

۲- نگاه کنید به پرونده

*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret As V. Minister of Transport*, Case C-84/95, ECR 1996, Page 1-03953; *the Queen, ex parte Centro - Com Srl v.H.M. Treasury*, Case C - 124/95, ECR 1997,

هر دوی این پرونده‌ها خارج از مجازات‌های اعمال شده شورای امنیت در خصوص صربستان و مونتنگرو مطرح شد. همچنین نگاه کنید به، *Slobodan Milosevic v. the state of the netherlands*, 31 Aug. 2001, 41 ILM 86 (2002) که در آن خواهان به نحو غیرموفقیت‌آمیزی به مشروعیت اعمال هلند در ارتباط با تعهداتش نسبت به ICTY اعتراض کرد. دادخواست خواهان به دادگاه اروپایی حقوق بشر (درخواست شماره ۷۷۶۳۱/۰۱) به دلیل عدم توسل به کلیه مراجع مصالحه و طی کلیه مراحل دادخواهی

داخلی رد شد. بعلاوه نگاه کنید به درخواست شماره ۵۱۸۹۱/۹۹ در مقابل ECHR نگاه کنید پرونده *Naletilic v. Croatia*

کمر است. این بدان معنی است که قبل از اینکه قطعنامه ۱۴۲۲ بتوان وارد عمل شود مقامات ملی باید در تحقیق یا تعقیب پرونده موفق نبوده یا اصالتاً قادر به انجام این کار نباشند. بوضوح احتمال غلبه بر تمامی این موانع ضعیف است، انجام تجدیدنظر در سطح ملی همانقدر غیرمحمتمل است که در سطح بین‌المللی.

#### ۷- نتیجه‌گیری

شورای امنیت یک مجموعه سیاسی است، این نه تنها در تاریخ پرتحول قلمرو امنیت جمعی، بلکه بوسیله ترکیب آن و اختیار وسیع اعطا شده به آن در منشور سازمان ملل، انعکاس یافته است. در یک چنین مجموعه‌ای اجتناب ناپذیر است که یک عضو یا گروهی از اعضاء که می‌خواهند به نحو خاصی عمل کنند، باید بقیه اعضاء را نسبت به طرز فکر خود ترغیب کنند. در مورد قطعنامه ۱۴۲۲ ایالات متحده اگرچه امتیازات کمی بدست آورد، برنده این مباحثه شد. اعضای شورای امنیت آشکارا اعتقاد دارند که هنگامی که «یک قطعنامه یک ارگان صحیحاً تشکیل یافته سازمان ملل که مطابق با روش جاری آن سازمان تصویب شده، بوسیله دبیرکل، تصویب آن به این ترتیب اعلام شده، باید مصوبه‌ای معتبر فرض شود.»<sup>۱</sup> و این باید پایان مطلب باشد. در هر حال، تکیه صرف بر آن فرضیه بدون به همراه داشتن هیچگونه قصدی مبنی بر سخن گفتن از اعتراضات قبلی نسبت به این قطعنامه (که بسیار عمیق‌تر از مطالب تأیید شده در پیش‌نویس نهایی است)، این قطعنامه را بیش از قطعنامه‌های قبل از آن از لحاظ حقوقی با شک و تردید بر علیه آن مواجه می‌سازد. شورا یک مجموعه سیاسی با اختیارات وسیع است، اما آن صلاحیت بوسیله یک سند حقوقی، منشور سازمان ملل، به آن اعطاء شده است. در این مورد، صلاحیت مطابق با قانون اعمال نشد. این موضوع در سال ۱۹۴۸ توسط دادگاه بین‌المللی ضمن بیسان این مطلب توضیح داده شد که «شخصیت سیاسی یک سازمان نمی‌تواند آن را از رعایت مقررات معاهده مصوب مجمع که محدودیت‌هایی را به اختیارات یا معیارهای قضاوت آن اعمال می‌کند، معاف سازد.»<sup>۲</sup>

۱- پرونده نامیبیا شماره ۵۴ فوق، پاراگراف ۲۰.

۲- شرایط پذیرش یک کشور به عضویت سازمان ملل، گزارش ICJ، ۱۹۴۸، صفحه ۵۷ در صفحه ۶۴.

همانگونه که اختیار شورای امنیت در مورد درخواست‌های عضویت توسط شرایط ماده ۴ منشور محدود شده است، بنابر این صلاحیت آن در خصوص عملکرد طبق فصل هفت توسط شرایط ماده ۳۹ محدود شده است. مسئله مهم عدم تعیین یک تهدید (یا نقض) نسبت به صلح در قطع نامه است که صریحاً توسط منشور سازمان ملل قبل از اینکه شورا بتواند طبق فصل هفت عمل کند، خواسته شده است، و طبق ماده ۱۶ معاهده رم از آنجائیکه اجرای فصل هفت در آن ماده بوضوح مبتنی بر تعیین یک تهدید خاص نسبت به صلح است، ضروری می‌باشد. تلاش برای ایجاد یک تهدید نسبت به صلح از طریق تضعیف عملیات صلح بانی سازمان ملل نه تنها متقلبانه بلکه آنقدر غیرقانع کننده بود که شورا حتی نتوانست خود را مجبور به چنین تصمیم‌گیری نماید. پیشنهاد اینکه این قطع نامه دربردارنده تعیین ضمنی تهدید نسبت به صلح<sup>۱</sup> است به نظر می‌رسد مثال دیگری از منابع مطالعه در یک قطعنامه است که حقیقتاً مورد موافقت واقع نشد. اخطار قاضی فیتز‌موریس (Fitzmaurice) در اینجا قابل اجراست:

«محدودیت‌های وارده بر اختیارات شورای امنیت به دلیل تمامی سهولت آن که بدان وسیله هر وضعیت بین‌المللی به شدت جدال‌آمیز می‌تواند به عنوان در بردارنده یک تهدید پنهان نسبت به صلح و امنیت وانمود شود، ضروری است، حتی در جائیکه واقعاً احتمال ایجاد چنین وضعیتی بسیار کم باشد. بدون این محدودیت‌ها، عملکردهای شورای امنیت می‌تواند برای اهدافی که هیچگاه مدنظر نبوده مورد استفاده قرار گیرد و پرونده حاضر یک مثال خوب از مطلب است.»<sup>۲</sup>

شورا دارای قدرتی صریح برای تعیین وجود یک تهدید نسبت به صلح می‌باشد، در ضمن اختیار وسیعی برای تصمیم‌گیری در مورد آنچه که تشکیل دهنده چنین تهدیدی است، دارد. قطعنامه‌های لیبیایی نشان داد که شورا، به عنوان یک مجموعه، مایل به بسط مفصل این موضوع می‌باشد. با اعطای این اختیارات وسیع برای تعیین صریح یک تهدید، این حقیقت که شورا چنین رأیی در قطعنامه ۱۴۲۲ صادر نکرد باید حاکی از این باشد که چنین چیزی حتی برای شورا وجود نداشت. البته، حتماً ذهنیتی در شورا وجود داشته مبنی بر اینکه این موضوع ممکن است مشروعیت این

۱-Stahn، شماره ۲۵ فوق.

۲-Fitzmaurice، شماره ۱ فوق، صفحه ۲۹۴.

قطعنامه را تضعیف کند، اما ناتوانی در اتخاذ چنین تصمیمی باید انعکاس عدم اعتقاد آن مجموعه به مشروعیت آن قطعنامه باشد. تهدیدهایی که در قطعنامه ۱۴۲۲ پنهان هستند، تهدید نسبت به صلح به معنای ماده ۳۹ نیستند، آنها تهدید نسبت به امنیت ساختار و چگونگی عملکرد سازمان ملل، و تهدید نسبت به نحوه عملکرد دادگاه کیفری بین‌المللی است. دلایل این تهدیدها خود سازمان‌ها نیستند، بلکه محرک‌های خود قطعنامه هستند.

با وجود این قطعنامه به نحو وسیع‌تر می‌تواند به عنوان تلاشی جهت حمایت از پرتوی ملاحظات سیاسی بر حقوقی از دو راه عمده به نظر بیاید: نه تنها با تضعیف معاهده رم و از طریق نقض منشور سازمان ملل، بلکه بوسیله سعی در حمایت از نظم سیاسی قدیمی و تو، جلسات محرمانه، و تفسیرهای به نفع خود از «عدالت»، بر مبنای یک نظم حقوقی نوظهور اما هنوز خیلی ضعیف متکی بر اجرای حقوق بنیادین ممنوع کننده جرائم فجیع. شورای امنیت با انجام این کار برخلاف حرکت خود به سمت یک سیستم امنیت که به نحو فزآینده‌ای بر مبنای نگرانی‌ها درباره عدالت اعلام شده توسط ایجاد دیوان‌های کیفری بین‌المللی و تصمیمات در خصوص اینکه نقض حقوق بشر دوستانه بین‌المللی تهدید نسبت به صلح را تشکیل می‌دهد، عمل نمود. با این وجود قطعنامه ۱۴۲۲ نشان دهنده طفره رفتن شورا از ارتباط داخلی بیشتر میان امنیت و عدالت است. ممکن است مسئله این باشد که کشورهای عضو بطور مستقیم به قطعنامه ۱۴۲۲ اعتراض نخواهند کرد - چند راه دیگر در دسترس است و بنا به دلایل پیامدهایی که ممکن است اتفاق بیفتد، کشورها به نحو فزآینده‌ای نسبت به انجام این عمل تمایلی ندارند. مجمع عمومی بویژه توانائی و تمایل خود را در اعتراض به شورای امنیت را هنگامی که ملاحظات مربوط به قدرت بدین معنی است که عملکرد این مجموعه نسبت به اکثریت کشورها چه از لحاظ سیاسی یا حقوقی قابل قبول نیست، از دست داده است. فقدان مکانیزم‌های توانا و مایل به مقاومت در مقابل شورای امنیت، استدلال عیب‌جویانه آن مجموعه را در پذیرش عمدی یک قطعنامه عمیقاً مخدوش، شرح می‌دهد. به بیان ساده، شورا می‌داند که با آن قطعنامه می‌تواند از مجازات در امان بماند. اگر وضعیت چنین باشد، احتمالاً موضوع این است که قطعنامه ۱۴۲۲ منجر به از بین رفتن تدریجی تعهد کشورهای عضو نسبت به منشور و خود سازمان می‌شود. این

حقیقت که شورا، بویژه اعضاء قدرتمند آن، توجه اندکی به پیامدهای مربوط به سازمان دارند، دلیلی بر تمایل به تلقی سازمان ملل به عنوان مرجعی گهگاه مفید در کوتاه مدت، اما غیرضروری در بلند مدت، می‌باشد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی