

اختیارات شورای امنیت سازمان ملل متحد در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی

(قسمت اول)

دکتر محمد جعفر میبب‌زاده
(دانشیار گروه حقوق دانشگاه تربیت مدرس)
دکتر محمد تومیدی‌فر
(استادیار دانشگاه تربیت مدرس)



چکیده

منشور ملل متحد (Nations Charter) در ماده ۳۹ از فصل هفتم، «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «عمل تجاوز» را از مصادیق جرم بین‌المللی دولت‌ها معرفی کرده است. به موجب ماده مذکور، شورای امنیت وظیفه دارد با توجه به اوضاع و احوال، راجع به وقوع هر یک از این جرائم اظهار نظر کند. چون موقعیت شورای امنیت از نظر حقوقی یا سیاسی در این ماده مشخص نشده، ممکن است ادعا شود که شورای امنیت در رسیدگی به موضوع باید در هیأت قضایی یک محکمه کیفری بین‌المللی ظاهر شود. نارسایی ماده ۳۹ منشور در توصیف جرائم مذکور به حدی است که مرجع تمیز عناوین مجرمانه «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و تجاوز و انطباق هر یک از این عناوین با عمل دولت مشتکی عنه را با مشکل اساسی روبه‌رو کرده است. ابهام‌واژه «توصیه» و «تصمیم» در

ماده مرقوم و ارجاع آن به ضمانت‌اجراهای کیفری (punitive sanctions) مذکور در مواد ۴۱ و ۴۲ منشور بر اجمال ماده ۳۹ منشور افزوده است. در این مقاله با تجزیه و تحلیل ماده ۳۹ بر این نظر تأکید شده که به‌رغم این که شورای امنیت یک محکمه کیفری بین‌المللی نیست، ولی تصمیمات آن باید مستدل و مستند به اصول کلی حقوقی و موازین حقوق بین‌الملل جزایی باشد. با این که نارسایی ماده ۳۹ منشور در توصیف جرائم موصوف و احاله ضمانت‌اجراهای کیفری به مواد ۴۱ و ۴۲، شورای امنیت را در اجرای وظیفه مهمی که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی برعهده دارد با موانع بسیار روبه‌رو کرده است، این امر نباید موجب گسترش غیرمنطقی اختیارات شورای امنیت شود.

واژه‌های کلیدی: منشور ملل متحد، تهدید علیه صلح، نقض صلح و تجاوز، ماده ۳۹ منشور ملل متحد.

مقدمه

ضرر و زیانی که بشر در آستانه هزاره سوم میلادی، از رفتارهای مجرمانه اشخاص طبیعی یا حقوقی، خاصه دول بزهکار، متحمل می‌شود بیش از پیش ضرورت پیش‌بینی و اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری را در عرصه بین‌المللی آشکار می‌سازد. در حقوق کیفری ملی، مقنن برای هر یک از جرایم، مجازات یا اقدامات تأمینی و تربیتی مقرر کرده است که با استفاده از قدرت عمومی توسط قوه قضاییه و مجریه به اجرا در می‌آید. در عرصه جهانی به لحاظ فقدان تشکیلات مشخص و منسجم قضایی، رسیدگی به جرائم و اعمال کیفر، به‌ویژه هنگامی که اجرای مجازات با اصل حاکمیت دولت‌ها در عرصه جهانی و - با توجه به آثار زیانبار احتمالی - با حقوق ملت‌ها مغایر است با مشکلات متعدد روبه‌رو می‌شود. وقوع دو رخداد مهم تاریخی، یکی تدوین میثاق جامعه ملل، و دیگری تصویب منشور ملل متحد در ۲۴ اکتبر ۱۹۴۵ م. آثاری در جامعه

بحث و بررسی

۱. تجزیه و تحلیل ماده ۳۹ منشور

به موجب ماده ۳۹ منشور ملل متحد: «شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز کرده، توصیه‌هایی خواهد کرد، یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی چه اقداماتی بر طبق ماده ۴۱ و ۴۲ باید صورت گیرد» (۱).

شورای امنیت در اجرای ماده ۳۹ منشور دارای دو مسئولیت مهم است:

۱. تشخیص و احراز تهدید علیه صلح (threat to the peace)، نقض صلح (breach of the peace) و عمل تجاوز (act of aggression).

۲. توصیه و اتخاذ تصمیم در مورد اقدامات لازم به منظور حفظ صلح و امنیت جهانی.

خاستگاه تاریخی ماده ۳۹ منشور مبین این مطلب است که در میثاق جامعه ملل، اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا توسط ارگان‌های شورای جامعه برای اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری پیش‌بینی نشده بود. براساس میثاق مذکور، هر دولت عضو، بدون تصمیم قبلی شورا و بنا به تشخیص خود متعهد به اتخاذ اقدامات مستقل علیه دولت ناقض میثاق بود.

به حکم ماده ۳۹ منشور، شورای امنیت باید پس از رسیدگی دقیق به موضوع تشخیص دهد که آیا اقدامات انجام گرفته تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز محسوب می‌شود یا خیر؟ و در صورت تشخیص مثبت، ضمانت‌اجراهای کیفری را مطابق ماده ۴۱ و ۴۲ منشور به موقع اجرا گذارد. بنابراین، نخستین وظیفه شورای امنیت تشخیص جرائم مندرج در ماده ۳۹ منشور است.

نظام ضمانت‌اجراهای کیفری منشور ملل متحد در مقایسه با میثاق جامعه ملل به لحاظ پیش‌بینی مرجع تشخیص از برتری قابل توجهی برخوردار است و تأکید بر مسئولیت سنگین شورای امنیت در بررسی دقیق موضوعات مطروح از ویژگی‌های منشور ملل

در سه مقوله «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «عمل تجاوز» بیان کرده است. در این ماده، شورای امنیت، مرجع تشخیص و احراز هر یک از جرائم مذکور شناخته شده است. تدوین‌کنندگان منشور در خصوص کیفیت احراز نحوه تشخیص مصادیق جرائم مذکور توسط شورای امنیت ضابطه مشخص و معینی ارائه نکرده‌اند. این مشکل با توجه به نارسایی منشور در تعریف جرائم مزبور سبب شده که نتوان به درستی حداقل میان تهدید علیه صلح و نقض صلح را تعیین کرد، چنان که تجاوز را هم نمی‌توان از عناوین موصوف تمیز داد.

بنابراین ماده ۳۹ منشور علاوه بر ابهام و اجمالی که در خصوص ماهیت سیاسی - حقوقی شورای امنیت و کیفیت اتخاذ تصمیم در این شورا دارد، به لحاظ نارسایی در توصیف جرائم مذکور و تعیین نکردن ضمانت‌اجراهای تخییری، قابل بررسی و نقد است و چاره‌ای نیست جز آن که برای کشف مبانی فکری تدوین‌کنندگان منشور به تجزیه و تحلیل ماده ۳۹ بپردازیم و نارسایی منشور در توصیف جرائم مذکور در این ماده را بررسی کنیم.

در عرصه جهانی به
لماذا فقدان تشکیلات
مشخص و منسجم
قضایی، رسیدگی به
جرائم و اعمال کیفر،
به‌ویژه هنگامی که
اجرای مجازات با اصل
حاکمیت دولت‌ها در
عرصه جهانی و - باتوجه
به آثار زیانبار احتمالی -
با حقوق ملت‌ها مغایر
است با مشکلات
متعدد (و به‌رو می‌شود

بشری بر جای گذاشت که از جمله اولین آن‌ها می‌توان به بسط حوزه حقوق بین‌الملل جزایی و پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای کیفری در گستره جغرافیای سیاسی جهان اشاره کرد.

تأسیس سازمان ملل متحد به انگیزه ایجاد روابط دوستانه بین دولت‌ها و جلوگیری از تجاوز به حقوق دیگران و اجتناب از جنگ و خونریزی، با ایجاد سیستم جدید امنیتی همراه بوده است. در این سیستم، دولت‌ها امنیت یکدیگر را از طریق اعمال ضمانت‌اجراهای دسته جمعی علیه هر دولتی که به حقوق قانونی دولت دیگر تجاوز کند، تضمین می‌کنند. ضمانت‌اجراهای کیفری منشور ملل متحد به خاطر ویژگی‌های مخصوص خود با مجازات‌های موجود در نظام حقوق ملی متفاوت است. حاکمیت که خصیصه لاینفک اعضای جامعه بین‌المللی است، به کلی جامعه بین‌الملل را از جامعه داخلی جدا می‌کند. سازمان ملل متحد که با اراده تک‌تک اعضای آن پدید آمده، پس از تأسیس، به هوتی مستقل از مؤسسان خود دست یافته، لکن قوه‌ای فراملی نیست که بتواند اراده خود را بر کشورها تحمیل کند. دولت‌ها تا آن‌جا به مقررات این سازمان گردن می‌نهند که با خصیصه بنیادین آن‌ها، یعنی اصل حاکمیت تضاد نداشته باشد. مع‌ذلک جریان رو به تزاید بزهکاری در عرصه جهانی ما را به قبول این نظر سوق می‌دهد که با فرض قبول اصل حاکمیت و استقلال دولت‌ها برای حفظ نظم بین‌المللی یا براساس عمل متقابل، باید به بزرگ‌ترین سازمان بین‌المللی جهانی که از مقبولیت ۱۸۶ کشور جهان برخوردار است اختیار داده شود تا در مقابل پدیده‌های مجرمانه‌ای که تهدید علیه صلح، نقض صلح جامعه بین‌المللی و اکنشی مناسب با هدف یا تجاوز محسوب می‌شوند به کنندگی از براندازی دولت متجاوز یا بازداشتن یا معرفی متجاوز به جامعه بین‌المللی به عمل آورد. به این منظور ماده ۳۹ در فصل هفتم منشور ملل متحد، جرائم راجع به دولت‌ها را

متحد است. در حقیقت شورای امنیت در زمان پیش‌بینی و اعمال ضمانت‌اجرای کیفری باید با رسیدگی همه‌جانبه سیاسی و حقوقی، وقوع رفتار مجرمانه را احراز کند. در این مرحله حساس، ضوابط و مدارکی که باید مورد توجه قرار گیرند حائز اهمیتند.

برخی از مؤلفان، ادعای دولت شاکی و افکار عمومی جامعه جهانی را که در بعضی موارد نتیجه فعالیت رسانه‌های گروهی است، دلیل متقن و قاطع حقوقی برای شورای امنیت نمی‌دانند. (۲) گرچه شورای امنیت موظف است با توجه به حقیقت موضوع و اوضاع و احوال نظر خود را ابراز کند، اما به علل سیاسی، ممکن است نظر شورا با حقیقت سازگار نباشد؛ زیرا ارزیابی اوضاع و احوال و احراز هر یک از جرائم مندرج در ماده ۳۹ منشور، بستگی به نظر و سیاست دولت‌های عضو شورا دارد. چنانچه اتفاق آرا در خصوص تطبیق جرائم مذکور بر عمل دولت مشتکی عنه حاصل نشود، امکان‌های بسیاری برای قضاوت‌های گوناگون - که بی‌شک دارای صبغه سیاسی‌اند - به وجود می‌آید. در این صورت، مجمع عمومی (assembly general) صالح به رسیدگی و احراز وقوع جرائم مندرج در ماده ۳۹ منشور است؛ زیرا به موجب قطعنامه سوم نوامبر ۱۹۵۰ م. مشهور به «اتحاد برای صلح»، اگر شورای امنیت به علت عدم توافق اعضای دائمی نتواند مسئولیت درجه اول خود را در صورت نقض صلح یا تهدید علیه صلح یا عمل تجاوز، به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اعمال کند، مجمع عمومی بلافاصله موضوع را بررسی کرده، توصیه لازم، برای اقدامات مشترک، از جمله استفاده از نیروهای مسلح به منظور حفظ صلح یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به عمل می‌آورد. (۳) قطعنامه مذکور برای مقابله با بحرانی که در اثر جنگ کره ایجاد شد در شرایط خاص بین‌المللی به تصویب رسید. در آن زمان، اعضای دائم شورای امنیت با استفاده از حق وتو عملاً از

گرایش شورای امنیت به حقوق بین‌الملل، تئوری ماهیت سیاسی داشتن شورای امنیت را به‌عنوان یک نظریه جامع با مشکلی بزرگ مواجه کرده و از این، لحاظ امکان مدافله شورا در موضوعات حقوقی را تقویت می‌کند

اتخاذ تصمیم شورا ممانعت به عمل آوردند. به هر حال، مفاد این قطعنامه، نافی صلاحیت شورای امنیت در احراز تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز تلقی نمی‌شود. سؤال قابل توجه این است که شورای امنیت در بررسی و رسیدگی به این موضوع باید مانند یک محکمه کیفری وارد رسیدگی شود یا به‌عنوان یک مرجع سیاسی؟ برای پاسخ به این سؤال و شناخت موازین حاکم بر عملکرد شورای امنیت که به آن اختیاراتی در اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری تفویض می‌کند، قبل از هر چیز، تبیین ویژگی‌های آن از این منظر که دارای ماهیت حقوقی یا سیاسی است، اهمیت اساسی دارد.

۲. ماهیت سیاسی - حقوقی شورای امنیت

با مطالعه بند ۳ ماده ۳۶ منشور که مقرر می‌دارد: «شورای امنیت در توصیه‌هایی که به موجب این ماده می‌کند باید همچنین در نظر داشته باشد که اختلافات حقوقی باید به طور کلی توسط طرفین دعوا برطبق مقررات اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری به دیوان مزبور ارجاع گردد» و یک ارزیابی شتابزده ممکن است این نتیجه حاصل شود

که شورای امنیت یک ارگان سیاسی است؛ زیرا رسیدگی به دعاوی و اختلافات حقوقی از حدود صلاحیت این شورا خارج و در صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری است؛ اما سؤالی که بلافاصله متبادر به ذهن می‌شود این است که آیا با وجود دیوان بین‌المللی دادگستری، شورای امنیت، آن هم صلاحیت رسیدگی به جرائم موصوف را ندارد؟ قبل از پاسخ باید بدین نکته اشاره کرد که به نظر برخی از مؤلفان، اعطای ضمانت‌اجرای توصیه و اتخاذتصمیم به شورای امنیت در قبال عدم اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری - موضوع بند ۲ ماده ۹۴ منشور - ماهیت سیاسی شورای امنیت را تقویت می‌کند. (۴)

به نظر می‌رسد، این برداشت با سایر مقررات منشور ملل متحد سازگار نیست؛ زیرا شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باید مطابق بند ۱ ماده ۱ منشور در پرتو اصول عدالت و حقوق بین‌الملل وظایف خود را انجام بدهد. این وظایف به موجب بند ۱ ماده ۲۴ منشور به شورای امنیت واگذار شده‌اند.

گرایش شورای امنیت به حقوق بین‌الملل، تئوری ماهیت سیاسی داشتن شورای امنیت را به‌عنوان یک نظریه جامع با مشکلی بزرگ مواجه کرده و از این، لحاظ امکان مدافله شورا در موضوعات حقوقی را تقویت می‌کند. این تحلیل با توجه به دستور ماده ۲۵ منشور که مقرر می‌دارد: «اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را برطبق منشور قبل و اجرا کنند»، تقویت می‌شود. ماده ۲۵ منشور که ماده کلیدی نظام امنیت بین‌المللی است بر این نکته تصریح می‌کند که اعضای ملل متحد قبول کرده‌اند تصمیمات شورای امنیت را برطبق منشور لازم‌الاجرا دانسته، نتایج اجرای مقررات آن را پذیرا شوند و بر احکام شورای امنیت صحنه گذارند. (۵) براین اساس، برخی از حقوقدانان به ماهیت منحصرأ حقوقی شورای امنیت گرایش زیاد نشان داده‌اند و در باره صلاحیت

این شورا در فیصله دادن ماهوی به اختلافات حقوقی بیه مشابیه یک محکمه کیفری بین‌المللی سخن گفته‌اند. (۶) به موجب بند ۲ ماده ۲۴ منشور، در اجرای وظایفی که برطبق مقاصد و اصول منشور برعهده شورای امنیت قرار گرفته، اختیارات ویژه‌ای در فصل ششم، هفتم، هشتم و دوازدهم منشور به آن شورا تفویض شده است. چکیده فصل هفتم منشور این است که شورای امنیت می‌تواند درقبال پدیده‌های مجرمانه‌ای که مغایر با صلح و امنیت بین‌المللی است برای تنبیه کشور متجاوز اقدام کند.

بنابراین شورای امنیت باید ابتدا تخلف از اموری را که منشور آن‌ها را نهی کرده احراز کند و سپس براساس بررسی‌ها و تحقیقات خود، دولت خاطی را به مجازات برساند. با این وصف، شورای امنیت در هیأت یک محکمه کیفری بین‌المللی ظاهر می‌شود. با مطالعه فصل هفتم منشور، این نتیجه اخذ می‌شود که شورا قبل از اجرای ضمانت اجراهای کیفری باید در این مورد که عمل نامشروع دولت خاطی از مصادیق تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز بوده است یا خیر به بررسی همه جانبه پرداخته، درباره آن تصمیم بگیرد. تصمیمات شورای امنیت در قضیه‌لاکربی وصف «نهاد قضایی» شورا را بیش از گذشته تقویت کرد؛ زیرا پس از انفجار هواپیمای پان‌امریکن بر فراز لاکربی، بریتانیا و ایالات متحده امریکا در ۲۷ نوامبر ۱۹۹۱ م. مشترکاً از لیبی خواستند دو تبعه خود را که متهم به بمب‌گذاری در هواپیمای مذکور بودند برای محاکمه به یکی از دو کشور مزبور تسلیم کنند و غرامت اعمال آن دو را بپردازند. با امتناع لیبی از تسلیم اتباع خود و نپذیرفتن سایر درخواست‌های دو دولت مذکور، شورای امنیت طی قطعنامه ۷۳۱ به تاریخ ۲۱ ژانویه ۱۹۹۲ م. با تأیید درخواست دو کشور از لیبی تأکید کرد که پاسخ کامل و مؤثری برای آن درخواست‌ها مهیا کند. (۷) لیبی ضمن درخواستی که به دیوان بین‌المللی

دادگستری تقدیم کرد

از دیوان خواست تا دستور موقتی را به استناد ماده ۴۱ اساسنامه آن دیوان صادر کند تا لیبی از الزام به تسلیم اتباع خود تا تصمیم‌گیری دیوان در ماهیت موضوع معاف باشد. (۷) سه روز پس از برگزاری اجلاس استماع شفاهی دیوان در ۳۱ مارس ۱۹۹۲، شورای امنیت با صراحت به فصل هفتم منشور متوسل شد و مقرر داشت اگر لیبی قطعنامه ۷۳۱ را رعایت نکند، همه دولت‌ها ضمانت اجراهای کیفری را علیه این کشور اعمال می‌کنند. (۸) به تبع قطعنامه ۷۴۷، دیوان در ۱۴ آوریل با رد درخواست لیبی و اعلام حکومت ماده ۲۵ منشور بر قطعنامه صادر شده، عدم صلاحیت خود را برای بررسی قطعنامه‌های شورای امنیت در چارچوب منشور ملل متحد اعلام کرد. با این حال، آیا شورای امنیت می‌تواند به لحاظ ماهیت حقوقی بیه مشابیه یک محکمه کیفری بین‌المللی در رسیدگی به جرائم دولت‌ها، حکم جزایی متضمن ضمانت اجراهای کیفری منشور ملل متحد را صادر کند؟ در این صورت باید آثار مترتب بر تصمیمات شورای امنیت را

تهدید مدود صلاحیت

شورای امنیت و تقلیل

موقعیت آن به یک مرجع

قضایی، در حقیقت فراز

سازمان از بمران‌های

عظیم بین‌المللی و (ها

کردن جامعه بشری در

قبال حوادث و جنایات

دهشتناک دول بزهکار

است

با داده‌های حقوق کیفری بررسی و تطبیق کرد؛ زیرا نگرش محدود به منشور و استناد به عبارت مرقوم در ذیل بند ۱ ماده ۱ منشور درخصوص رعایت «اصول عدالت و حقوق بین‌الملل»، نظریه نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت را به نحو قابل توجه متزلزل می‌کند؛ زیرا شورای امنیت باید با تأکید بر اصل قانونی بودن جرم و مجازات و قاعده لزوم تفسیر مضیق نصوص جزایی برای اثبات جرم، صرفاً به تصریحات قانونی اکتفا کند. منشور ملل متحد به عنوان قانون کیفری مورد استناد این دادگاه شورای امنیت باید به صورت مضیق و محدود تفسیر شود. برای مثال، وقتی شورای امنیت تهدید علیه صلح را بررسی می‌کند، با این پرسش اساسی مواجه است که آیا «تهدید علیه صلح» - که عنصر مادی جرم در آن تحقق نیافته - می‌تواند یک عنوان مجرمانه تلقی شود؟

پروفسور بی. بی. ماری دوپویی، به این نکته اشاره می‌کند: «یک متخصص حقوق کیفری داخلی که با عنایت به عناصر عینی و ذهنی بزه استدلال می‌کند، بی‌شک بر فقدان عنصر مادی در «تهدید علیه صلح» تأکید می‌کند. وی با تفکیک بین نظام کیفری داخلی و سیستم حقوق جزایی بین‌المللی، این سؤال را مطرح می‌کند که «متخصص حقوق بین‌الملل که فاقد هرگونه ابزار تحلیل مناسب با طبیعت بسیار خاص «مجرمی» است که باید مطالعه کند، چه می‌تواند بگوید؟» (۹) گرچه انطباق کامل عناصر حقوق کیفری ملی با نهادهای حقوق بین‌الملل با توجه به دوگانگی نظام‌های حقوقی متعذر است، لکن این امر تاب این تفسیر را ندارد که بتوان با تکیه بر آن، شورای امنیت را یک دادگاه کیفری بین‌المللی تلقی کرد؛ زیرا: اولاً عبارت «اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» به لحاظ وسعت معنا و کلیت مفهوم به گونه‌ای نیست که بتواند ماهیت شورای امنیت را تا حد یک «نهاد قضایی» تغییر دهد.

این عبارت نمی‌تواند عنصر قانونی جرائم

مذکور در فصل هفتم منشور تلقی شود، زیرا ویژگی مقررات کیفری جامعیت و مانعیت آن‌ها است و متن قانون کیفری باید شفاف، مشخص و معین باشد. به عبارت دیگر، قانون کیفری باید جرائم را تعریف و مجازات آن‌ها را تعیین کند. این تعاریف باید روشن و خالی از ابهام و ابهام‌ناشند، به نحوی که مانع از تسری احکام به غیر گردیده، جامع کلیه مصادیق نیز باشند. انتساب این صفت بر عبارت «اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» مسامحه در عبارت و توسعه غیرمنطقی مفهوم و منطوق واژه‌ها است.

ثانیاً نوع بحران‌های بین‌المللی و وسیله‌ای که برای مقابله با آن‌ها متناسب است، موضوعی نیست که در حصارهای حقوق بین‌الملل جزایی محدود شود، زیرا حوادث سیاسی و نظامی، ناپهنگام و غیرقابل پیش‌بینی‌اند.

تحدید حدود صلاحیت شورای امنیت و تقلیل موقعیت آن به یک مرجع قضایی، در حقیقت فرار سازمان از بحران‌های عظیم بین‌المللی و رها کردن جامعه بشری در قبال حوادث و جنایات دهشتناک دول بزهکار است.

ثالثاً رویه عملی شورای امنیت در تأسیس محاکم کیفری بین‌المللی برای رسیدگی به جرائم ارتکابی در یوگسلاوی سابق و رواندا و اخیراً ترغیب کمیسیون حقوق بین‌الملل برای تدوین پیش‌نویس اساسنامه دیوان بین‌الملل کیفری (I.C.C.) در ژوئیه ۱۹۹۸ م، مبین این نکته است که اندیشه تبیین شورای امنیت در قالب یک محکمه کیفری بین‌المللی بیش از آن که مبتنی بر واقعیت باشد، برخاسته از افکار ایدئالیستی است.

۳. ماهیت حقوقی تصمیمات شورای امنیت

باتوجه به دلایل مرقوم، نمی‌توان شورای امنیت را یک مرجع قضایی در تشخیص بزهکاری و اعمال کیفر - مشابه نهادهای جزایی داخلی و بین‌المللی - دانست.

به موجب ماده ۳۹ منشور ملل متحد: «شورای امنیت و جود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را امر از کرده، توصیه‌هایی خواهد کرد، یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی چه اقداماتی بر طبق ماده ۴۱ و ۴۲ باید صورت گیرد»

این پرسش در خصوص ماهیت حقوقی تصمیمات شورای امنیت در مقام اجرای ماده ۳۹ منشور مطرح است که آیا تلقی شورای امنیت به عنوان نهاد غیرقضایی، به معنای رفع تکلیف از شورا در رسیدگی ماهوی به جرائم بین‌المللی دولت‌ها است و شورای امنیت در اعمال ضمانت اجراهای کیفری مذکور در مواد ۴۱ و ۴۲ منشور ملزم به رعایت اصول کلی حقوقی و مقررات حقوق بین‌الملل کیفری نیست؟ سؤال مذکور که از اجمال ماده ۳۹ منشور ناشی می‌شود، بدین صورت قابل پاسخ است که اصولاً تلقی کردن شورای امنیت به عنوان یک نهاد غیرقضایی موجب رفع تکلیف از این شورا در رسیدگی ماهوی و حقوقی به موضوعات مطروح نیست؛ زیرا منشور که صلاحیت تشخیص هر یک از عناوین مجرمانه «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «عمل تجاوز» را انحصاراً به شورای امنیت داده، به موازات این تفویض اختیار، در قسمت اخیر بند ۱ ماده ۱ منشور، شورا را ملزم به رعایت اصول عدالت و حقوق

بین‌الملل کرده است. لذا از نظر حقوق کیفری بین‌المللی، این که منشور، توجه شورای امنیت را به اصول عدالت و حقوق بین‌الملل جلب کرده، بدین معنا است که آن را از نقض آشکار موازین عدالت و حقوق بین‌الملل کیفری بر حذر داشته باشد. در غیر این صورت، اگر تصمیمات شورای امنیت مستدل و مستند به موازین عدالت و حقوق کیفری بین‌المللی نباشد، مرجعی که خود برای برقراری صلح و امنیت جهانی مأموریت یافته است ممکن است به اتخاذ تصمیمات و انجام دادن اقداماتی ترغیب شود که با عدالت کیفری بین‌المللی و علت تأسیس سازمان ملل متحد سازگار نباشد. بنابراین نفی ماهیت حقوقی به معنای فاصله گرفتن شورای امنیت از اصول کلی حقوقی نیست، زیرا تکلیف قسمت اخیر بند ۱ ماده ۱ منشور که شورای امنیت را به گرایش به حقوق بین‌الملل توصیه می‌کند حاکی است که به ماهیت سیاسی شورا، طبیعت حقوقی می‌دهد. با قبول این ثنویت، می‌توان بستر مناسبی برای تحلیل واقع‌گرایانه تصمیمات شورای امنیت فراهم آورد. در نتیجه، شورای امنیت به عنوان یک مرجع ذی صلاح جهانی، محکمه کیفری محسوب نمی‌شود، لکن تصمیماتش باید مستدل و مستند به اصول کلی حقوق کیفری بین‌المللی باشد؛ هر چند این استنباط در مواد منشور ملل متحد تصریح نشده است. منشور، نه فقط کیفیت رسیدگی و تشخیص جرم را مشخص نکرده، بلکه تعریف جرائم را به فراموشی سپرده است. با دقت در ترکیب «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «عمل تجاوز» به سهولت نمی‌توان با تعریفی جامع، فرق میان آن‌ها را مشخص کرد. تدوین‌کنندگان منشور بدون تعیین مابه‌ازای خارجی عناوین مذکور، حکم قاعده‌را تعیین و شورای امنیت را موظف به تصدیق وقایعی کرده‌اند که حد منطقی آن‌ها در هیچ یک از مواد منشور معین نشده است.^(۱۰) از این رو، شورای امنیت حسب اوضاع و احوال سیاسی و باتوجه به شدت

بحران‌ها در هر قضیه، یکی از مفاهیم را برگزیده، و به آن استناد کرده است، ولی ضابطه معین و مشخصی برای تفکیک این سه مفهوم وجود ندارد. گویی نظر شورای امنیت در هر مورد قاطع است، به این معنا که مثلاً هیچ عملی تجاوز محسوب نمی‌شود، مگر آن که شورای امنیت آن را چنین تشخیص دهد. برخی از مؤلفان برای توجیه نارسایی ماده ۳۹ منشور گفته‌اند: علت سکوت منشور در توصیف صریح این جرائم و تعیین برخی از مصادیق، آن است که نهادهای صالح سازمان بتوانند با توجه به اوضاع و احوال خاص در هر مورد به تبیین آن پردازند، زیرا اصولاً ماهیت هر یک از این جرایم، مانند عمل تجاوز، فقط در صورت مواجهه با واقعیتهای معین روشن می‌شود.^(۱۱) به نظر می‌رسد احاطه توصیف حقوقی این جرائم به رویارویی آشکار با وقایع جامعه جهانی، نوعی توسعه غیرمنطقی اختیارات شورای امنیت است که ممکن است با استفاده از ضعف منشور تحت عنوان مقابله با کشور متجاوز، مرتکب هر اقدامی شود. اشتیاق جامعه بین‌المللی به تعریف تجاوز که از مباحث کنفرانس سانفرانسیسکو تا مذاکرات مجمع عمومی سازمان ملل همواره تداوم داشته، حاکی است که جامعه جهانی به مفاد اسناد و معاهدات مجمل و مبهم همیشه به دیده تردید نگریسته است. نظر مجامع حقوقی و وجدان بیدار بین‌المللی با تفاسیر مغایر با روح معاهدات بین‌المللی موافق نیست و همواره از برداشت‌های سوء مراجع رسیدگی کننده هراس داشته است. با توجه به ایهام و اجمال ماده ۳۹ منشور در بیان جرائم و به لحاظ اهمیت موضوع، هر یک از آن‌ها را جداگانه تجزیه و تحلیل می‌کنیم.

۱-۳. تهدید علیه صلح

در مذاکرات مقدماتی کنفرانس سانفرانسیسکو، شرکت‌کنندگان به منظور توسعه اختیارات شورای امنیت از تعریف عناوین تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز خودداری کردند و به این نتیجه رسیدند

که شورای امنیت باید به هنگام تصمیم‌گیری از آزادی عمل برخوردار باشد.^(۱۲) به رغم اتفاق نظر شرکت‌کنندگان بر عدم تبیین و تعیین مصادیق «تهدید علیه صلح»، اختلاف نظر در مورد معنای این عبارت اولین بار در مسأله اسپانیا و رژیم فرانکو در ۱۹۴۶ م. بروز کرد؛ بدین توضیح که عده‌ای از اعضای شورای امنیت اقدامات رژیم فرانکو را تهدید علیه صلح تلقی کردند و خواستار اعمال ماده ۳۹ و ۴۱ منشور برای اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری شدند. اما در مقابل، اکثر اعضای شورای امنیت معتقد بودند که رژیم فرانکو و اقداماتش به تهایی «تهدید علیه صلح» محسوب نمی‌شوند. آن‌ها وضعیت پیش آمده را با مفهوم ماده ۳۴ منشور منطبق

شورای امنیت به

عنوان یک مرجع

ذی صلاح جهانی،

ممکنه کیفری

محسوب نمی‌شود،

لکن تصمیماتش باید

مستدل و مستند به

اصول کلی حقوق کیفری

بین‌المللی باشد؛ هر

چند این استنباط در

موارد منشور ملل

متمد تصریح نشده

است.

می‌دانستند. هانس کلسن در خصوص عبارت «تهدید علیه صلح» مذکور در ماده ۳۹ منشور می‌گوید: «یکی از مهم‌ترین مطالب قابل توجه، اختلافی است که میان معانی تهدید به زور (threat of force) که در بند ۴ ماده ۲ منشور به کار رفته و تهدید علیه صلح (peace threat of the) که در ماده ۳۹ آمده وجود دارد. تشخیص این مطلب که چه اعمالی تهدید علیه صلحند، به طور کلی در اختیار شورای امنیت است. اگر دولتی از اجرای تصمیم دیوان بین‌المللی دادگستری ماده ۹۴ منشور یا هر محکمه بین‌المللی دیگر خودداری کند و همچنین اگر از قبول توصیه‌های یک کمیسیون سازش سر باز زند، رفتار این دولت ممکن است تهدید علیه صلح محسوب شود، نه «تهدید به زور»؛ زیرا عمل دولت مذکور به نحوی نیست که قصد توسل به زور از آن استنباط شود.»^(۱۳)

به نظر مهم‌ترین نکته‌ای که از نظر تدوین‌کنندگان منشور دور مانده، توصیف حقوقی واژه صلح (peace) است. به زعم برخی از صاحب‌نظران، صلح به معنای فقدان جنگ است؛ یعنی اگر بین دو کشور جنگ برقرار نباشد می‌توان گفت این دو کشور در حالت صلح به سر می‌برند. این تعریف از صلح، تعریف جامع و مانعی نیست و در آن صلح، مفهومی بسیار ابتدایی و خاص جوامع ابتدایی تلقی شده است. از نظر دیگران «وجود رابطه مسالمت‌آمیز» صلح است. این تعبیر از صلح، تعبیر متعالی و خاص جوامع متمدن امروزی است. یکی از نقاط ضعف منشور ملل متحد که نتیجه اقتضای زمان تدوین آن یعنی بیش از نیم قرن قبل است. این است که منشور اساساً طرفدار صلح منفی یا به اصطلاح فقدان جنگ است، نه صلح مثبت که بر سیاست تنش‌زدایی جهانی، یعنی نوعی وضعیت خاص سیاسی-اجتماعی که در پی استقرار عدالت در محیط بین‌المللی به وجود می‌آید، مبتنی است^(۱۴). نکته قابل توجه این است که در قطعنامه‌های متعددی شورای امنیت از ترکیب «تهدید علیه



Judgment of 25 March 1984 Summaries of Judgments Advisory opinions and orders of the International Court of Justice. 31948-1991. United Nations. Newyork. 1992. p.3.

۵. فلسفی، هدایت‌الله، «شورای امنیت و صلح جهانی»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی تهران، پاییز و زمستان ۱۳۶۹، ص ۴۰.

6. Bowette, D.W.: "The law of International Institutions", 12th edition. Stevens and Sons. London. p.33, 1998.W.

7. Gowlland. Debbes, Vera. "The Relationship Between the International Court of Justice and security Council in the tight of the Lockerbie case" Ajil. V. B. pp. 644-5, 1994.

8. U. N. DOC. S/Res/ 748, 1992.

۹. دوبرویی، پی‌بر ماری، «ملاحظات پیرامون جرم بین‌المللی دولت»، ترجمه و تلخیص محمد حسین نجفی ابرند آبادی، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی: جمهوری اسلامی ایران تهران، پاییز و زمستان ۱۳۶۹، ص ۲۹۳.

۱۰. فلسفی، هدایت‌الله، «شناخت منطقی حقوق بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی تهران، بهار و تابستان ۱۳۷۱، ص ۱۸۵.

۱۱. فلسفی، هدایت‌الله، «مبانی حقوق بین‌الملل»، جزوه کارشناسی ارشد رشته حقوق بین‌الملل، دانشگاه شهید بهشتی تهران، ۷۴-۷۵، صص ۳-۶۲.

12. Report of Mr. paul Bouncour.

UNCIO XI. pp.6-14 (Doc. 943 III/5)

13. Frank. thomas. F: "Who is the ultimat guardian of U. N Legality?", The American Journal of International law. Vol.84,p.52, 4 July 1992.

14. Butros Ghali, Butros: "An Agenda for peace", U. N. Newyork, pp. 38-40, 1992.

15. http:// www. Minyust. nl / b _ organ / woda / prod / publ / tidschr / pue... from(http:// ink. yahoo. Com / bin / query? p =HPunitive + Sanction & b = 1418 & hc = 0 & hs = . 7. 6. 99. 11. 31.

صلح» یا «خطری برای صلح» سخن‌رفته است، بدون این‌که بین این دو مفهوم، وجوه متمایزهای موجود باشد یا این دو از عبارت «نقض صلح» جدا شوند. مؤثرترین استفاده از مفهوم «تهدید علیه صلح» در قطعنامه ۷۴۸ مورخ ۳۱ مارس ۱۹۹۲ م. مربوط به حادثه لاکربی و دولت لیبی است. شورای امنیت در این قطعنامه مقرر داشت: «کوتاهی حکومت لیبی در اتخاذ اقدامات متمرکز به منظور رد تروریست و بخصوص خودداری مداوم از پاسخگویی کامل و مؤثر به درخواست‌های مذکور در قطعنامه ۷۳۱ موجب «تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی» شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در قضیه لاکربی، شورای امنیت موردی را تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی کرده که در نگاه اول و از نظر حقوقی، تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی نمی‌شود؛ زیرا دولت لیبی در آن مقطع از استرداد اتباع خود که اصولاً مکلف به حمایت از آنها بود خودداری کرد. (۱۵) بنابراین اختیارات وسیع شورای امنیت در تشخیص و احراز تهدید علیه صلح، نشانگر انعطاف ماده ۳۹ منشور و قابلیت انطباق آن بر قضایای مختلف است.

ادامه دارد

پی‌نوشت‌ها

۱. ناصرزاده، هوشنگ، اعلامیه‌های حقوق بشر، جهاد دانشگاهی، تهران ۱۳۷۲، ص ۳۲۴.

۲. تقی زاده، ایرج، «سازمان ملل متحد و سابقه آن در جامعه ملل» رساله دوره دکتری دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۵۵، ص ۱۶۰.

3. Report of Mr. paul Bouncour: Report on chapter VII. Section B.

UNCIO. XII. PP. 503-4. Doc. 881 III / 3 / 46 (CommnQIII. cttee. 3. UNCIO. XII. p. 315) (Doc 320 III/3/15), Session of May 1945.

۴. شریف، محمد، «دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت»، انتشارات مؤسسه اطلاعات تهران، ۱۳۷۲،

ص ۱۰۰ و: