

نقش شورای امنیت در ایجاد صلاحیت برای دیوان بین‌المللی دادگستری

سید طه موسوی میرکلائی^۱

چکیده

پژوهش حاضر درصدد پاسخ به این سوال است که آیا شورای امنیت این اختیار را دارد که برای دیوان بین‌المللی دادگستری و به تبع آن برای دیوان کیفری بین‌المللی ایجاد صلاحیت نماید. پاسخ مثبت به این سوال، به امنیتی نمودن صلاحیت دیوان دامن می‌زند و رویکرد منفی نیز، به محدود نمودن دامنه‌ی این نوع صلاحیت می‌انجامد. قول به وجود چنین اختیاری، موارد خارج از صلاحیت دیوان را در روند رسیدگی قضایی وارد می‌نماید، اما با عنایت به حقوق بین‌الملل موجود، باید گفت اندیشه‌های حقوقی چنین امری را بر نمی‌تابد.

واژگان کلیدی: دیوان بین‌المللی دادگستری، صلاحیت، شورای امنیت،
قضیه کانال کورفو، دیوان بین‌المللی کیفری، اساس‌نامه‌ی روم.

۱. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی.

درآمد

به موجب حقوق بین‌الملل عرفی، دولت‌ها تعهدی ندارند تا اختلافات خود را از طریق قضایی حل و فصل نمایند. چنین تعهدی از حقوق بین‌الملل قراردادی از جمله بند ۳ ماده‌ی ۲ و نیز ماده‌ی ۳۳ منشور ملل متحد قابل استنباط نمی‌باشد. صرفاً بر مبنای رضایت صریح دول طرف اختلاف است که می‌توان تعهدی مبنی بر ارجاع اختلاف به روش حل و فصل قضایی تصور نمود.

تعهد مندرج در بند ۱ ماده‌ی ۳۳ که در فصل ششم منشور مطرح گردیده است و دولت‌ها را ملزم به ارجاع اختلاف به یکی از طرق مزبور می‌نماید، با به کار بردن قید «shal»، محدود به اختلافاتی است که «استمرار آن می‌تواند صلح و امنیت بین‌المللی را در معرض خطر قرار دهد». به بیان دیگر، صرفاً در خصوص چنین اختلافاتی است که طرفین اختلاف، مکلف به فیصله دادن اختلاف از این طرق هستند. توسل به شیوه‌های مزبور برای طرفین اختلافی که استمرار آن صلح و امنیت بین‌المللی را در معرض خطر قرار ندهد، نیز ممکن است؛ هر چند که در این خصوص الزامی وجود ندارد.

وفق ماده‌ی ۳۴ مرجع صالح جهت تعیین این امر که استمرار چه اختلافی ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکند، شورای امنیت است. اعلامیه‌ی اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها نیز هماهنگ با منشور ملل متحد تأکید می‌نماید که «اختلافات باید بر اساس برابری حاکمیت دولت‌ها و مطابق اصل آزادی انتخاب وسیله‌ی حل و فصل اختلاف فیصله یابد» (Sohn, 1984: 154-155).

هم‌چنین به موجب بند ۲ ماده‌ی ۲۴ «شورای امنیت در اجرای این وظایف، بر اساس اهداف و اصول ملل متحد عمل خواهد نمود». از جمله اصول ملل متحد، بند ۷ ماده‌ی ۲ منشور است که به موجب آن، «هیچ چیز در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد که در مسائلی که ذاتاً در حوزه‌ی صلاحیت داخلی هر دولت است، مداخله نماید». رضایت به حل اختلاف از طریق قضایی نیز ذاتاً در حوزه‌ی صلاحیت داخلی هر دولت است.

دیوان در قضیه‌ی شرکت نفت ایران و انگلیس اظهار داشت: «قواعد کلی

مندرج در ماده‌ی ۳۶ اساسنامه ... مبتنی بر این اصل است که صلاحیت دیوان جهت رسیدگی و تصمیم‌گیری نسبت به یک قضیه در ماهیت دعوا منوط به اراده‌ی اصحاب دعوا است؛ مادام که اصحاب دعوا طبق ماده‌ی ۳۶ به دیوان صلاحیت اعطا ننموده‌اند، دیوان فاقد چنین صلاحیتی است» (Ibid: 156).

در پژوهش حاضر، موضوع مورد بحث آن است که آیا شورای امنیت در صورت عدم وجود رضایت صریح یا ضمنی دول، می‌تواند آن‌ها را به حضور در دیوان بین‌المللی دادگستری ملزم نماید. در این راستا، پس از بررسی مواد منشور ملل متحد و تفسیر آن، به کاوش موضوع در رویه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری پرداخته و در نهایت موضع اساس‌نامه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری را در این خصوص مورد مذاقه قرار می‌دهیم.

۱. بررسی مواد منشور در خصوص موضوع

مواد منشور در این زمینه و به طور خاص مواد ۳۳ و ۳۶ به موجب فصل ششم منشور تدوین گردیده است. لیکن نباید مقدمه‌ی ورود به فصل ششم، بند ۳ ماده‌ی ۲ می‌باشد. در دکتترین حقوقی، بیش‌تر مولفان معتقدند که ماده‌ی ۳۳ چیزی بیش از تکمیل جزئیات بند ۳ ماده‌ی ۲ نیست. از مقایسه‌ی این دو ماده استنباط می‌شود که بند ۳ ماده‌ی ۲ از اختلافات بین‌المللی به طور کلی سخن می‌گوید؛ در حالی که ماده‌ی ۳۳ صرفاً به اختلافاتی اشاره دارد که «استمرار آن می‌تواند صلح و امنیت بین‌المللی را در معرض خطر قرار دهد». یعنی به موجب بند ۳ ماده‌ی ۲ طرفین اختلاف ملزم به حل و فصل تمامی اختلافات از طرق مسالمت‌آمیز هستند. مسؤولیت سازمان در صورت به مخاطره افتادن صلح و امنیت بین‌المللی مجسم می‌گردد. به بیان دیگر، بر اساس بند ۱ ماده‌ی ۳۳ مسؤولیت اولیه بر عهده‌ی طرفین اختلاف است و این امر بدان معناست که مسؤولیت شورای امنیت و مجمع عمومی جنبه‌ی فرعی و ثانوی دارد. به واقع توسل یکی از طرفین اختلاف به شورای امنیت، نشان‌گر آن است که اقدامات دو جانبه‌ی طرفین جهت حل و فصل اختلاف با شکست مواجه گردیده و مسؤولیت ثانویه جایگزین مسؤولیت اولیه شده است (Tomuschat, 1995: 506).

اصل انتخاب آزادانه‌ی روش‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات صراحتاً

در پایان بند ۱ ماده‌ی ۳۳ ذکر گردیده است. این امر از اصل برابری حاکمیت دول مقرر در بند ۱ ماده‌ی ۲ نشأت می‌گیرد. اگرچه دول متعهدند که اختلافاتشان را از طرق مسالمت‌آمیز حل و فصل نمایند، اما ملزم به روش خاصی نیستند.

مقررات فصل ششم، مربوط به اختیارات شورای امنیت مبنی بر فرا خواندن طرفین اختلاف به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف خود است. بندهای ۱ و ۲ ماده‌ی ۳۵ در خصوص اختیار شورا در رسیدگی به اختلاف، مسبوق به تسلیم اختلاف یا وضعیت توسط یک عضو ملل متحد یا دولت غیرعضو طرف اختلاف است. فصل ۷ بر ایم که شورا در مورد تهدید صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز باید بر اساس درخواست یک دولت وارد عمل شود، تصریحی ندارد (Sohn, opcit: 402-403).

شورای امنیت در انتخاب و توصیه‌ی شیوه‌های مناسب محدودیتی ندارد. مشروط به آن که روش‌هایی که طرفین اختلاف قبلاً برای تصفیه اختلافات پذیرفته‌اند، مورد توجه قرار دهد و این مسأله را در نظر گیرد که اختلافات حقوقی باید به طور کلی با رضایت طرفین به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع گردد. پیشنهاد شورای امنیت در این زمینه، توصیه‌ای عادی محسوب می‌شود. بنابراین اگر طرفین دعوا نظر شورا را نپذیرند و بن‌بستی در قضیه به وجود آید، شورای امنیت می‌تواند با استفاده از مقررات فصل هفتم، موضوع را مورد بررسی قرار دهد. فلسفه‌ای که فصل ششم بر آن بنا گردیده، آن است که دولت‌ها در انتخاب آیین حل مسالمت‌آمیز اختلافات خود مختارند، نه مجبور. بنابراین دخالت شورای امنیت در این قبیل موارد، محدود به ترغیب کشورها به انجام تعهدات و توصیه به حل اختلافات از راه‌های مسالمت‌آمیز است (فلسفی، ۱۳۶۹: ۲۳-۱۹).

چنان‌چه شورای امنیت بر اساس فصل ششم منشور، در مورد حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات اقدام نماید، ماده‌ی ۳۶ اختیارات مبتنی بر صلاحدید آن را در مورد توصیه‌ی آیین‌ها یا روش‌های مناسب رسیدگی محدود می‌نماید. اگر شورا بر اساس فصل هفتم منشور اقدام نماید، اختیارات نامحدودی در مورد اتخاذ اقداماتی در خصوص تهدید صلح، نقض صلح و عمل تجاوز خواهد داشت (Rosenne, 2006: 211-212).

شورای امنیت در صورتی می‌تواند به موجب بند ۱ ماده‌ی ۳۶ اقدام نماید،

که اختلافی در مفهوم ماده‌ی ۳۳ وجود داشته باشد. شورا هم‌چنین می‌تواند در صورت وجود «وضعیتی دارای ماهیت یکسان» با اختلاف مندرج در ماده‌ی ۳۳، به موجب بند ۱ ماده‌ی ۳۶ عمل نماید. وضعیت دارای ماهیت مشابه می‌تواند مرحله‌ی مقدماتی یک اختلاف تلقی شود که ممکن است به یک اختلاف هم‌منتهی گردد، اما لزوماً چنین نیست. در چهارچوب این بند، شورای امنیت می‌تواند صرف‌نظر از آن که به موجب مواد ۳۵ و ۳۷ توسط دولتی فرا خوانده شده باشد، یا به موجب ماده‌ی ۹۹ به وسیله‌ی مجمع عمومی از آن درخواست شده باشد، اقدام نماید. اقدام شورای امنیت در این زمینه، بر اساس سمت می‌باشد. به موجب ماده‌ی ۳۶ شورای امنیت می‌تواند در هر مورد، بدون آن که از سوی طرفین اختلاف، تلاشی به منظور حل و فصل اختلاف بر اساس ماده‌ی ۳۳ صورت گرفته باشد، مداخله نماید. مطابق بند ۲ ماده‌ی ۳۶ شورای امنیت باید آیین‌های حل و فصل اختلافی را که پیش از این توسط طرفین پذیرفته شده است، در اتخاذ توصیه‌نامه به موجب بند ۱ ماده‌ی ۳۶ مورد نظر قرار دهد. بند ۲ شورا را از اقدام در مواردی که طرفین اختلاف متعهد به اقداماتی جهت فیصله اختلاف از طرق مسالمت‌آمیز شده‌اند، منع می‌نماید (Tomuschat, opcit: 536-543).

در مورد بند ۳ ماده‌ی ۳۶ شورای امنیت باید در نظر داشته باشد که اختلافات حقوقی به عنوان قاعده‌ای کلی توسط طرفین و بر اساس مقررات اساس‌نامه به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع گردد. اهمیت این مرجع به عنوان رکن قضایی اصلی ملل متحد در چهارچوب فصل ششم مورد توجه می‌باشد. در این راستا بند ۳ ماده‌ی ۳۶، اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات را بر اساس اصول عدالت و حقوق بین‌الملل مندرج در بند ۱ ماده‌ی ۱ مورد تأکید مجدد قرار می‌دهد. ارجاع به دیوان بین‌المللی دادگستری، متضمن آن است که شورای امنیت باید به دولت‌هایی که پیش از این صلاحیت دیوان را نپذیرفته‌اند نیز توصیه نماید که صلاحیت دیوان را در مورد اختلاف خاصی بپذیرند. البته توصیه‌های شورای امنیت به موجب بند ۱ ماده‌ی ۳۶ الزام‌آور نیستند و بند ۳ ماده‌ی ۳۶ در مقام گسترش اختیارات شورای امنیت نبوده، بلکه صلاحیت شورا را به هنگام اتخاذ قطع‌نامه محدود می‌نماید. به علاوه الزام‌آور نبودن توصیه‌های شورای امنیت به موجب فصل شش از عبارت "Recommend"

قابل استنباط است و این امر از مقایسه‌ی وضعیت فصول شش و هفت منشور مشخص می‌گردد. در رویه‌های شورا نیز به طور مکرر بر الزام آور نبودن این توصیه‌ها تاکید شده است (Ibid: 543-545).

۲. حکم دیوان در قضیه کانال کورفو

در ۲۲ اکتبر ۱۹۴۶ یک کشتی انگلیسی در آب‌های سرزمینی آلبانی در منطقه‌ی کانال کورفو با مین‌های تعبیه شده توسط آلبانی برخورد نمود. انفجار مین‌ها سبب ایراد خسارت به کشتی و مرگ دو سرنشین آن گردید. دولت انگلستان موضوع را به شورای امنیت ارجاع نمود. شورا از آلبانی که عضو سازمان ملل متحد نبود، دعوت نمود که مشروط بر پذیرش تعهدات یک عضو ملل متحد، در مذاکرات شورا مشارکت نماید. آلبانی شرط مزبور را می‌پذیرد و متعاقب آن، شورای امنیت در ۹ آوریل ۱۹۴۷ قطع‌نامه‌ای صادر می‌نماید که به «دول مربوطه توصیه می‌کند فوراً اختلاف خود را بر اساس مقررات اساس‌نامه به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع نمایند». بر این مبنا، دولت انگلستان طی درخواستی خطاب به دیوان، تقاضای رسیدگی و صدور حکمی به این مضمون می‌نماید که دولت آلبانی از نظر بین‌المللی مسؤول عواقب حادثه بوده و باید جبران خسارت نماید. درخواست انگلستان مستند به موادی از منشور، از جمله ماده‌ی ۲۵ بود که مقرر می‌دارد اعضاء موافقت می‌نمایند تصمیمات شورای امنیت را پذیرفته و اجرا نمایند. در ۲۳ جولای ۱۹۴۷، دولت آلبانی طی نامه‌ای به دفتر دیوان بر این ایده پافشاری نمود که درخواست دولت انگلستان از دیوان، مطابق با توصیه‌ی شورای امنیت نمی‌باشد؛ چرا که رسیدگی به موجب درخواست یک جانبه‌ی از دیدگاه منشور، اساس‌نامه و حقوق بین‌الملل عمومی قابل توجیه نیست. با این حال آلبانی اعلام می‌دارد که «توصیه‌نامه‌ی شورای امنیت را کاملاً پذیرفته و در قضیه‌ی موجود خود، را ملزم به عدالت دانسته و اعتقاد خود را به اصل همکاری دوستانه میان ملت‌ها و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات اعلام می‌نماید و به‌رغم خلاف قاعده بودن اقدام دولت انگلستان نزد دیوان حاضر می‌شود».

آلبانی در خصوص شیوه‌ای که به موجب آن قضیه به دیوان ارجاع گردید و به ویژه در مورد تفسیری که درخواست انگلستان از ماده‌ی ۲۵ منشور ارائه نموده

و به موجب آن توصیه‌های شورای امنیت را دارای ماهیت الزام‌آور تلقی می‌نماید، با قائل شدن حق شرط تاکید می‌نماید که پذیرش صلاحیت دیوان در این قضیه توسط آلبانی، نمی‌تواند رویه‌ای برای آینده تلقی شود. در مدت زمان تعیین شده از طرف دیوان برای تبادل لوایح، دولت آلبانی اعتراض مقدماتی خود بر مبنای عدم قابلیت پذیرش درخواست انگلستان را تسلیم دیوان نمود. آلبانی ضمن این اعتراض از دیوان درخواست نمود که در وهله‌ی نخست تایید کند که دولت آلبانی در پذیرش توصیه‌نامه‌ی شورای امنیت، متعهد به ارجاع اختلاف به دیوان بر اساس مقررات اساس‌نامه بوده و در مرحله‌ی دوم، حکمی بدین مضمون صادر نماید که درخواست انگلستان غیر قابل پذیرش است؛ زیرا مقررات موجود در مواد ۴۰ و ۳۶ اساس‌نامه را نادیده گرفته است.^۱

دیوان در این خصوص اظهار داشت «تعهد دولت آلبانی در نتیجه‌ی پذیرش توصیه‌ی شورای امنیت صرفاً می‌تواند مطابق مقررات اساس‌نامه به اجرا در آید». دیوان اضافه نمود که آلبانی متعاقباً تعهدات دیگری را متقبل گردید که دامنه‌ی آن از نامه‌ی ارسالی به دفتر دیوان احراز می‌گردد. نامه‌ی ارسالی دولت آلبانی به دیوان، قبول ارادی صلاحیت دیوان محسوب می‌شود. نامه‌ی آلبانی همه‌ی مشکلات در مورد مسأله‌ی قابلیت پذیرش درخواست انگلستان و مسأله‌ی صلاحیت دیوان را مرتفع می‌نماید. این اعلام آلبانی که صرف‌نظر از غیر قانونی بودن اقدام انگلستان، آماده است که در دیوان حضور یابد؛ اعراض از حق استناد به غیر قابل پذیرش درخواست بوده است و هنگامی که به «پذیرش صلاحیت دیوان در این قضیه» اشاره می‌نماید، مؤید پذیرش ارادی و غیر قابل تردید صلاحیت دیوان است. دیوان در این زمینه یادآوری می‌کند که «اگر رضایت طرفین، به دیوان صلاحیت اعطاء می‌نماید؛ نیازی نیست که چنین رضایتی در شکل ویژه‌ای ابراز گردد. دولت انگلستان با ارجاع قضیه به دیوان از طریق درخواست، به دولت آلبانی این فرصت را می‌دهد که صلاحیت دیوان را بپذیرد و این پذیرش در نامه‌ی آلبانی اعلام گردیده است. به علاوه اقدام جداگانه از این نوع (اقدام یک‌جانبه‌ی انگلستان) برای وضعیت طرفین، در اختلافی که یک خواهان و یک خواننده دارد، مناسب می‌نمود. اگرچه دولت آلبانی در نامه‌اش در خصوص شیوه‌ای

1. See: www.ICJ-CIJ/Dec/Cases/1949, Paras. I-IV.

که به موجب آن قضیه به دیوان ارجاع گردید و تفسیری که انگلستان از ماده‌ی ۲۵ منشور در خصوص ماهیت الزام‌آور توصیه‌ی شورای امنیت ارائه نموده بود؛ حق شرط قائل گردید، لیکن تفسیر نامه به عهده‌ی دیوان است. این تفسیر برای طرفین الزام‌آور است و دیوان مقرر می‌دارد که حق شرط موجود در نامه، صرفاً با هدف حفظ اصل و منع ایجاد رویه‌ای برای آینده صورت گرفته است» (Ibid, Paras. V-VIII).

به این ترتیب، دیوان این موضوع را که آیا در صورت فقدان رضایت دول، شورای امنیت می‌تواند مبنایی برای رسیدگی دیوان یا صلاحیت اجباری دیوان ایجاد نماید؛ به سکوت برگزار نمود، لیکن هفت قاضی دیوان به موجب نظریه‌ای جداگانه اظهار داشتند: «ما در حالی که با رای دیوان موافقیم، این نکته را متذکر می‌شویم که درخواست ما از دیوان این بود که در مورد ماهیت ادعای دولت انگلستان مبنی بر تلقی این قضیه به عنوان یکی از موارد صلاحیت اجباری دیوان نظر دهد. به موجب نظام منشور مقرر شده است که صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری، همچون صلاحیت دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی، به رضایت دولت‌های طرف اختلاف بستگی دارد، لیکن ماده‌ی ۳۶ منشور، به شورای امنیت این امکان را می‌دهد که به طرفین توصیه نماید تا اختلافشان را بر اساس مقررات اساس‌نامه‌ی دیوان به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع نمایند. شورای امنیت برای نخستین بار در ۹ آوریل ۱۹۴۷ (یعنی در قضیه‌ی حاضر) این اختیار خود را مورد استفاده قرار داد. دول طرف این اختلاف، در مورد اثر توصیه‌ی شورا و شیوه‌ای که در طرح دعوا نزد دیوان پذیرفته شد، دیدگاه‌های متفاوتی داشتند. ادله‌ای که از طرف انگلستان اقامه شد تا اثبات نماید که این مورد، نمونه‌ای از صلاحیت اجباری دیوان است؛ ما را متقاعد نکرده است. به ویژه با در نظر گرفتن معنای عادی عبارت "Recommendation" یعنی معنای این واژه در زبان دیپلماتیک؛ ساختار کلی منشور و اساس‌نامه که صلاحیت دیوان را بر رضایت دول مبتنی می‌نماید و نیز عباراتی که در بند ۳ ماده‌ی ۳۶ منشور به کار رفته و موضوع و هدف آن، یعنی یادآوری به شورای امنیت که در مورد اختلافات حقوقی باید از طرق قضایی تصمیم‌گیری شود؛ این تفسیر را که بند ۳ ماده‌ی ۳۶ مورد جدیدی از صلاحیت اجباری را ایجاد می‌نماید، غیرممکن می‌سازد (Ibid., Paras. IX-XII).

از نظر قضات، از دکرترین استنباط می‌شود که شورای امنیت نمی‌تواند بر اساس قطع‌نامه‌ای مبتنی بر ماده‌ی ۳۶ و فصل ششم منشور، مبنایی برای صلاحیت دیوان ایجاد کند. هر چند که به نظر می‌رسد بر اساس فصل هفتم، شورای امنیت چنین محدودیتی ندارد. در تایید این دیدگاه می‌توان به رای دیوان کیفری بین‌المللی در مورد یوگسلاوی سابق استناد نمود که مقرر می‌دارد: «اقدامات مندرج در ماده‌ی ۴۱ صرفاً نمونه‌هایی تمثیلی هستند که به وضوح سایر اقدامات را مستثنی نمی‌سازند. تنها چیزی که ماده تصریح می‌کند، این است که شامل توسل به زور نمی‌شود؛ بنابراین نافی تشکیل دادگاه نمی‌باشد (میرعباسی و سادات میدانی، ۱۳۸۴: ۳۴) از این رای استنباط می‌شود وقتی شورای امنیت بر اساس فصل هفتم، اختیار تشکیل هر دادگاهی را دارد؛ به طریق اولی می‌تواند در صورت تهدید صلح و امنیت بین‌المللی، برای دیوانی از پیش موجود، ایجاد صلاحیت نماید.

۳. نقش شورای امنیت در ایجاد صلاحیت

ماده‌ی ۱۳ اساس‌نامه‌ی دیوان بین‌المللی کیفری^۱ در مورد اعمال صلاحیت مقرر می‌دارد: «دیوان می‌تواند صلاحیت خود را در خصوص جرمی که در ماده‌ی ۵ به آن اشاره شد، بر اساس مقررات اساس‌نامه‌ی حاضر اعمال نماید؛ در صورتی که: الف) وضعیتی که به نظر می‌رسد در آن یک یا چند نمونه از چنین جرایمی ارتکاب یافته است، بر اساس ماده‌ی ۱۴ توسط یک دولت عضو به دادستان ارجاع گردیده باشد؛

ب) وضعیتی که به نظر می‌رسد در آن یک یا چند نمونه از چنین جرایمی ارتکاب یافته است، به وسیله‌ی شورای امنیت و در مقام اعمال فصل ۷ منشور ملل متحد، به دادستان ارجاع گردیده باشد؛

ج) دادستان بر اساس ماده‌ی ۱۵، در خصوص چنین جرمی تعقیب را آغاز نموده باشد».

وفق ماده‌ی ۱۳ اساس‌نامه‌ی دیوان، به غیر از دادستان دیوان و شورای امنیت، دول عضو نیز حق ارجاع یک وضعیت به دیوان را خواهند داشت.

1. International Criminal Court (ICC)

ماده‌ی ۱۲ اساس‌نامه، میان موردی که ارجاع کننده، دولت عضو یا دادستان است و موردی که ارجاع کننده شورای امنیت می‌باشد؛ تفاوت قائل شده است. در فرض نخست، برای اعمال صلاحیت دیوان، لازم و کافی است که یکی از دو دولتی که جرم در قلمرو وی واقع شده و یا دولت متبوع متهم، عضو اساس‌نامه بوده یا صلاحیت دیوان را پذیرفته باشد. اما در فرضی که موضوع از سوی شورای امنیت به دیوان ارجاع شده است؛ رضایت هیچ دولتی شرط اعمال صلاحیت دیوان نیست. از دیدگاه دولی چون ایالات متحده، در صورتی که دیوان کیفری بین‌المللی بتواند مستقل از شورای امنیت به رسیدگی به جرایم مهم بین‌المللی و خصوصاً جرم تجاوز بپردازد، مقررات منشور نادیده گرفته خواهد شد. در این دیدگاه، دیوان کیفری بین‌المللی می‌بایست از تصمیمات شورای امنیت تبعیت نموده و در مرحله‌ی پیش از شورا وارد عمل شود. در مقابل، دول بسیاری بر استقلال دیوان از شورای امنیت تاکید دارند. حاصل این اختلاف در نهایت این بود که اساس‌نامه‌ی دیوان در دو نقطه به شورای امنیت نقش ممتازی بدهد: نخست، حق ارجاع امر به دیوان، بدون آن که رضایت هیچ دولتی شرط صلاحیت دیوان باشد؛ دوم، مقرراتی که به موجب آن (ماده‌ی ۱۶) شورای امنیت حق دارد از دیوان بخواهد تحقیق یا تعقیب امری را به مدت دوازده ماه معلق نماید و این درخواست شورا می‌تواند پس از انقضای دوازده ماه مجدداً تجدید شود (شریعت‌باقری، ۱۳۸۵: ۱۱۱-۱۰۶)

ارجاع توسط دول عضو در ماده‌ی ۱۳ که مبتنی بر مدل دیوان بین‌المللی دادگستری است، واجد شرایطی به این شرح می‌باشد: (Cassese, 2005, 657-664)
الف) عدم محدودیت از نظر ذی‌نفع بودن دولت عضو: اساس‌نامه به هر دولت عضو، صرف‌نظر از دارا بودن نفع، اجازه می‌دهد یک وضعیت را به دیوان ارجاع نماید. این امر مطابق با این دیدگاه است که جرایم مهم بین‌المللی، جرایمی هستند که به جامعه‌ی بین‌المللی در کلیت آن مربوط می‌باشند؛

ب) عدم محدودیت از نظر اقدام متقابل: این ویژگی بدان معناست که لازم نیست طرف مقابل هم صلاحیت دیوان را پذیرفته باشد؛

ج) یک ارجاع تا حد ممکن مبتنی اطلاعات و اوضاع و احوال مربوطه باشد: چنین اطلاعاتی به دادستان در تعیین این امر که آیا مبانی معقولی جهت تعقیب و

تحقیقات رسمی وجود دارد کمک می‌کند؛

د) رابطه‌ی میان این مکانیسم و سایر مواد اساس‌نامه: مقررات متعددی از اساس‌نامه طراحی گردیده تا از سوء استفاده‌های ممکن از مکانیسم ارجاع از جانب دول عضو جلوگیری کند. برای نمونه ماده‌ی ۵۳ مقرر می‌دارد: دادستان اطلاعات ارائه شده را ارزیابی می‌کند تا مشخص نماید آیا مبنای معقولی برای اقامه‌ی دعوا وجود دارد.

ماده‌ی ۱۵ به دادستان اجازه می‌دهد اطلاعات واصله را تجزیه و تحلیل کند تا اطلاعات دیگری از منابع موثق کسب نماید. چنان‌چه دادستان به این نتیجه برسد که اطلاعات جمع‌آوری شده، مبنای معقولی جهت تعقیب به شمار نمی‌آید؛ مراتب را به کسانی که اطلاعات را در اختیار وی قرار داده‌اند، اعلام می‌کند و چنان‌چه مبنای معقولی را برای تعقیب و تحقیق تشخیص دهد، موضوع را به شعبه‌ی مقدماتی ارجاع نموده و تقاضای تحقیق می‌نماید. شعبه‌ی مقدماتی مبنای معقول برای تعقیب را مورد بررسی قرار می‌دهد. البته تصمیم منفی شعبه‌ی مقدماتی، دادستان را از این که در صورت مشاهده‌ی حقایق یا ادله‌ی جدید مجدداً درخواست نماید، باز نمی‌دارد. این شیوه‌ی ارجاع، به قربانیان و سازمان‌های ذی‌ربط امکان دستیابی مستقیم به عدالت را می‌دهد؛ بدون آن که بر دولت‌ها متکی باشند.

در ارجاع یک وضعیت توسط دول عضو، اساس‌نامه و قواعد آیین دادرسی شرح واضحی از مفهوم وضعیت^۱ ارائه نمی‌نمایند. یک وضعیت را باید با اشاره به پارامترهای زمانی و جغرافیایی تعیین نمود؛ همچون وضعیت‌های یوگسلاوی و رواندا. البته وضعیت ارجاعی به دیوان کیفری بین‌المللی می‌تواند به موجب سایر پارامترها مانند تابعیت مرتکبان یا قربانیان، ماهیت جرایم و فرماندهی در یک مخاصمه تعیین شود (Ibid, 619-625).

تشکیل دیوان کیفری بین‌المللی، ملهم از این عقیده بود که تعقیب جرایم عمده‌ی بین‌المللی، وسیله‌ای جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌رود. لذا دیوان از آغاز، در ارتباط با سازمان ملل متحد و شورای امنیت زائیده شد. از این رو اساس‌نامه‌ی دیوان، نقش بنیادی شورای امنیت را در رسیدگی دیوان، در دو مورد

1. Situation

اساسی به رسمیت می‌شناسد: نخست، مداخله در اعمال صلاحیت دیوان به وسیله‌ی ارجاع وضعیت‌ها به دیوان؛ و دوم، تعلیق تحقیقات یا تعقیب دیوان برای یک دوره‌ی دوازده ماهه که قابل تجدید نیز می‌باشد. منبع اختیار شورای امنیت جهت طرح دعوا در دیوان کیفری بین‌المللی، ریشه در فصل ۷ منشور دارد. ارجاع امر توسط شورا، دخالت در اعمال مستقل فعالیت‌های قضایی دیوان به شمار نمی‌آید؛ زیرا دادستان می‌تواند تصمیم بگیرد که به موجب اساس‌نامه، مبنای معقولی برای تعقیب وجود ندارد و تصمیم او می‌تواند توسط شعبه‌ی مقدماتی تایید گردد. هم‌چنین دادستان می‌تواند تصمیم بگیرد که با اجازه‌ی شعبه‌ی مقدماتی، افراد دیگری را که توسط شورای امنیت نادیده گرفته شده‌اند، تعقیب نموده یا مورد تحقیق قرار دهد. به بیان دیگر، اعمال اختیارات شورای امنیت به موجب فصل هفتم، در دیوان کیفری بین‌المللی تحت نظارت ارگان صلاحیتی دیوان قرار می‌گیرد تا مشروعیت ارجاع امر توسط شورای امنیت به دیوان بررسی شود (Ibid, 629-634).

در خصوص ارجاع توسط شورای امنیت از بعد صلاحیت موضوعی، استثنای ویژه‌ای مقرر نگردیده است. یعنی ارجاع شورا صرفاً در موردی است که جرایم مقرر در ماده‌ی ۵ اساس‌نامه به وقوع پیوسته باشد. هم‌چنین در خصوص صلاحیت شخصی دیوان به سبب ارجاع شورای امنیت، استثنایی در نظر گرفته نشده است. یعنی اشخاص حقیقی که در زمان ارتکاب جرم بیش از هجده سال داشته باشند، می‌توانند توسط دیوان تحت تعقیب قرار گیرند. در مقابل، صلاحیت محلی و صلاحیت شخصی به مفهوم تابعیت افراد، بر اساس بند ۲ ماده‌ی ۱۲ در موردی که ارجاع توسط شورای امنیت صورت گیرد، اعمال نمی‌شود. به لحاظ صلاحیت زمانی، صلاحیت دیوان محدود به جرایمی است که پس از لازم الاجرا شدن اساس‌نامه ارتکاب می‌یابند. از جنبه‌ی قابلیت پذیرش نیز، در صورت ارجاع یک وضعیت توسط شورای امنیت، دادستان متعهد نیست که به دول عضو و دولی که بر جرایم مربوطه اعمال صلاحیت خواهند نمود، اطلاع دهد. وفق ماده‌ی ۱۹ دولت‌ها می‌توانند قابلیت پذیرش یک قضیه نزد دیوان را به چالش بکشند، ولی در مورد ارجاع توسط شورای امنیت، ادعای قابلیت پذیرش توسط یک دولت، به تشخیص شعبه، شعبه‌ی مقدماتی یا دادستان واگذار خواهد شد. شورای امنیت مسائل مرتبط با قابلیت پذیرش را مستقیماً مورد بررسی

قرار خواهد داد؛ از جمله این که دولتی نتواند یا نخواهد متهمانی را مورد تعقیب قرار دهد. در هر حال به موجب فصل هفتم منشور، دیوان صلاحیت بررسی مشروعیت اقدام شورای امنیت را دارد. به موجب ماده‌ی ۱۹ اساس‌نامه، دیوان حق دارد صلاحیت خود را بررسی نموده و قابلیت پذیرش موردی را که به آن ارجاع می‌شود، تعیین نماید. این امر بخشی از صلاحیت ذاتی یا تبعی هر محکمه‌ی داورى یا قضایی است. این صلاحیت به دیوان اجازه می‌دهد مشروعیت تصمیمات سایر ارگان‌ها را به منظور اعمال صلاحیت اولیه‌ی خود در خصوص موضوع مورد بررسی قرار دهد. دیوان باید احراز نماید که آیا شورای امنیت در محدوده‌ی مقاصد و اصول منشور اقدام نموده است یا خیر. بررسی قضایی دیوان، صرفاً یک نظارت بر مشروعیت اقدام شورای امنیت محسوب می‌شود و نباید به مناسب بودن یا موثر بودن قطع‌نامه‌ی سازمان ملل متحد، جهت حفظ یا اعاده‌ی صلح و امنیت بین‌المللی مربوط باشد (Ibid, 635-640).

اقدام توسط شورای امنیت، دارای نقاط افتراقی است. در مورد ارجاع توسط دول عضو، تصمیم دادستان جهت تعقیب، منوط به کنترل شعبه‌ی مقدماتی نیست. همان طور که بر خلاف دو مورد دیگر، در ارجاع توسط شورا، پذیرش هیچ دولتی برای اعمال صلاحیت دیوان ضروری نیست و دادستان ملزم نیست آغاز تحقیقات و رسیدگی را به دول اطلاع دهد. ارجاع توسط شورای امنیت، برای دادستان تکلیف به آغاز تحقیقات را در بر دارد، ولی او را متعهد به تعقیب نمی‌نماید؛ چرا که به موجب ماده‌ی ۵۳، دادستان در مورد این که آیا مبانی کافی برای تعقیب وجود دارد یا خیر، به طور مستقل تصمیم می‌گیرد. حال آیا شورای امنیت می‌تواند رسیدگی‌ای را که خود آغاز آن را از دیوان خواسته، به این دلیل که فصل هفتم بیش از این تعقیب را اقتضاء نمی‌نماید، یا ادامه‌ی تعقیب می‌تواند تهدید علیه صلح تلقی گردد، متوقف نماید؟ در پاسخ می‌توان گفت به محض این که وضعیت به موجب ماده‌ی ۱۳ ارجاع گردید، دیوان کیفری بین‌المللی مستقل عمل می‌کند و هیچ چیز یا هیچ کس نمی‌تواند به رسیدگی پایان دهد. تنها وسیله‌ی در دسترس شورا در این خصوص، تعویق تحقیقات و رسیدگی به موجب ماده‌ی ۱۶ اساس‌نامه است (Ibid, 636-643).

یافته‌های پژوهش

استناد به بند ۳ ماده‌ی ۳۶ به منظور احراز صلاحیت اجباری دیوان، در اندیشه‌های حقوقی قابل پذیرش نمی‌باشد؛ چرا که با توجه به واژه‌ی Recommend اقدام شورای امنیت به موجب این بند توصیه بوده و الزام‌آور نیست. زیرا منشور بر اساس توافق دول ایجاد گردیده و اشاره به مقررات اساس‌نامه‌ی دیوان در این ماده، حاکی از لزوم توافق است؛ به علاوه، اقدام شورای امنیت به موجب این ماده، مبین ارائه‌ی طریق است؛ نه موید ایجاد صلاحیت؛ بنابراین اگر توصیه‌ی شورای امنیت به موجب این ماده ایجاد صلاحیت می‌کرد، ارائه‌ی دادخواست در دیوان نیاز نبود؛ حال آن که طرح دعوا در دیوان، نیاز به ارائه‌ی دادخواست دارد و استثنایی بر این امر مترتب نمی‌باشد.

اما این که آیا شورای امنیت به موجب فصل هفت می‌تواند برای دیوان ایجاد صلاحیت نماید موضوعی اختلافی است و گذشته از رای دیوان کیفری بین‌المللی در مورد یوگوسلاوی سابق که پیش از این مطرح گردید تا کنون غلبه با دیدگاهی بوده است که نظر به عدم صلاحیت شورای امنیت برای چنین امری دارد. لکن به نظر می‌رسد که از نگاه حقوق آرمانی مناسب‌تر آن است که شورای امنیت را دارای چنین اختیاری تلقی نمود. چرا که بدین ترتیب اجرای بند ۴ ماده ۲ دارای ضمانت اجرا گردیده و عدم توسل به زور در روابط بین‌الملل بهتر تضمین می‌گردد.

با مقایسه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری و دیوان کیفری بین‌المللی و با عنایت به این مهم که دیوان بین‌المللی دادگستری، رکن منشور بوده و دیوان کیفری بین‌المللی فاقد چنین خصوصیتی است؛ می‌توان دریافت که بهتر بود اختیار شورای امنیت در ایجاد صلاحیت اجباری در دیوان بین‌المللی دادگستری پذیرفته می‌گردید؛ نه در دیوان کیفری بین‌المللی.

فهرست منابع

- ۱- شریعت باقری، محمد جواد، *نگاهی به اساس نامه دیوان کیفری بین المللی*، تهران، گنج دانش، چاپ نخست، ۱۳۸۵.
- ۲- فلسفی، هدایت الله، «*شورای امنیت و صلح جهانی*»، مجله‌ی تحقیقات حقوقی، تهران، دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره‌ی ۸، پاییز و زمستان ۱۳۶۹.
- ۳- میرعباسی، سید باقر و سادات میدانی، حسن، *دیوان بین المللی دادگستری در تئوری و عمل*، تهران، میزان، چاپ نخست، ۱۳۸۴.
- 4- Cassese, Antonio and others, *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, 2005, Vol. I.
- 5- Rosenne, Shabtai, *The Law and Practice of the International Court 1920-2005*, Martinus Nijhoff Publishers, Forth Edition, Boston, 2006, Vol. 1.
- 6- Sohn, Louis B., “*Joudical Settlement of International Dispute*”, Encyclopedia of Public International Law, Vol. 1.
- 7- Sohn, Louis B., “*Peacefull Settlement of Dispute*”, AJIL, Vol. 78, 1984.
- 8- Tomuschat, Christian, “*Pacific Settlement of Dispute*”, in Simma, Brono, *The Charter of the United Nations a Commentary*, Oxford University Press, 1995.
- 9- www.ICJ-CIJ/Dec/Cases/1949.