

ناسازواری عدالت و صلح در دیوان کیفری بین‌المللی در پرتو پرونده عمرالبشیر (سودان)

حسن سواری*

«اجرای ناقص عدالت از اجرانکردن آن بهتر است»
ویکتور هوگو

چکیده

مطابق اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی و برگرفته از اختیارات شورای امنیت در منشور ملل متحد، راه مشارکت این شورا در مبارزه با بی‌کیفری و گسترش عدالت از طریق تعقیب و کیفر جانبدارانه در کشورهایی که هنوز با تمسک به قاعده حاکمیت سعی در ایجاد حصار امنیتی برای خود دارند، هموار شده است. رسیدگی به جنایات ارتكابی در سودان که به تاریخ ۳۱ مارس ۲۰۰۵ و طی قطعنامه ۱۵۹۳ در چارچوب فصل هفتم منشور از طریق شورای امنیت به دیوان کیفری بین‌المللی ارجاع گردیده و به تبع آن صدور جلب رئیس‌جمهور این کشور با حکم شعبه مقدماتی دیوان مذکور، اولین موردی است که نظام حقوق کیفری بین‌المللی را وارد مرحله جدید تکاملی خود کرده است. هرچند این پرونده نماد نوینی از همکاری دو نهاد سیاسی و قضایی بین‌المللی در مبارزه با بی‌کیفری است، اما جنب و جوش و تقابل دیپلماسی بین‌المللی مصلحت‌اندیشانه با عدالت‌جویی دیوان، سرانجام پروسه رسیدگی را با ابهام روبه‌رو ساخته است.

واژگان کلیدی

بی‌کیفری، شورای امنیت، دیوان کیفری بین‌المللی، صلح، عدالت

Email: H_savari80@yahoo.com

* استادیار دانشگاه تربیت مدرس

تاریخ پذیرش: ۸۹/۱۰/۲۹

تاریخ ارسال: ۸۹/۰۶/۱۳

فصلنامه راهبرد / سال بیستم / شماره ۵۸ / بهار ۱۳۹۰ / صص ۲۶۶-۲۴۳

مقدمه

چندی است که آرمان مبارزه با بی‌کیفری در شورای امنیت سازمان ملل نیز اهمیت بسزایی یافته، به‌گونه‌ای که این نهاد سیاسی با استفاده از اختیارات خود در قالب فصل هفتم منشور و از طریق ایجاد دادگاه‌های ویژه، فراهم کردن شرایط مجازات جنایتکاران را یکی از اهداف و اولویت‌های خود قرار داده است و این در حالی است - حداقل در یک تعریف مضیق و متعارف از واژه صلح - که تحقق وظایف واگذار شده به شورای امنیت یعنی محافظت از صلح، و پیشگیری از ناامنی با تکیه بر مواد ۳۹، ۴۱ و ۴۲، الزاماً مجازات اشخاص حقیقی را که در مقام آمر یا مأمور مرتکب جنایات بین‌المللی می‌شوند، در بر ندارد.

با آغاز دادرسی کیفری بین‌المللی توسط یک دادگاه جهانی^(۱)، امیدها و آرمان مجازات مجرمان و تلاش برای برقراری نسبی عدالت کیفری در صحنه بین‌المللی به گونه‌ای که به قول رئیس دیوان کیفری بین‌المللی، احترام به برتری حقوق اصل باشد، نه استثنا (www.Icc-cpi.int)، تا حدودی پررنگ‌تر شد (Shabtai, 2007, pp.409-419).

طبق مضمون و روح حاکم بر اساسنامه دادگاه پیش‌گفته، شورای امنیت نیز باید در

تحقق عدالت سهیم باشد. از این رو تلاقی و هم‌پوشی مفهوم «صلح» جهانی به معنای کلاسیک و «عدالت» از طریق همکاری دادگاه جهانی کیفری و نهاد سیاسی شورای امنیت امکان‌پذیر خواهد شد. بنابراین رابطه این دو نهاد به‌گونه‌ای تنظیم گردیده که شورا در مقام مدعی‌العموم به معنای عام بتواند پرونده تعقیب کیفری اشخاص متهم را در قالب ارجاع یک «وضعیت»^۱ به دیوان مذکور تحقق بخشد.

بی‌تردید علی‌رغم همه موانع و مشکلات، مطلوب تدوین‌کنندگان منشور حفظ نظام وحدت در عین کثرت بوده است، بدین توضیح که اگرچه منشور ملل متحد یک سری قواعد و تعهدات حقوقی جهان‌شمولی را در قالب اصول و اهداف ملل متحد تدوین کرده و سازمان ملل را مسئول تحقق آنها معرفی کرده است، اما نهاد سازمان ملل و توسل به سازوکارهای آن برای رسیدن به این هدفها طریقت دارد (یک راه از راه‌های متعدد ممکن است باشد) اما در منطق حاکم بر منشور و نظام حقوق بین‌الملل این مسئله مانع از همکاری دولت‌ها در قالب سازوکارها و سازمان‌های دیگر از قبیل نهادهای منطقه‌ای و دیگر مجامع اعم از حقوقی، سیاسی و...

1-Situation



عواقب این رجحان بر نظم نهادی و تشکیلاتی چیست؟

اشتغال دیوان کیفری بین المللی در پرونده سودان و موضوع صدور دستور جلب رئیس جمهور سودان توسط شعبه مقدماتی آن، تابلویی است که در آن چالش‌های حقوقی - سیاسی مربوط به برخی از این سؤالات به نمایش در آمده است. در این مقاله بر آنیم تا ضمن تبیین ارزش اقدامات دیوان

کیفری بین المللی به عنوان دستاورد چند دهه ساله جامعه بین المللی در تلاش به برقراری عدالت نسبی در جهان پر آشوب کنونی، مشکلات و موانع نهادی آن را در پرتو این پرونده و موضوع جلب عمر حسن البشیر به عنوان رئیس جمهور سودان را که به‌طور عمده از ملاحظات سیاسی متأثر هستند، به تصویر بکشیم.

۱- ارجاع یک پرونده به دیوان کیفری بین المللی به فصل هفت منشور، تنها محمل حقوقی شورا در اقدام عملی در مبارزه با بی‌کیفری

منطوق موادی از منشور که ناظر به تکالیف و اختیارات شورای امنیت می‌باشند، گویای این واقعیت‌اند که شورای امنیت باید

نخواهد شد.^(۲) آنچه اهمیت دارد این است که هنجارهای منعکس شده در منشور باید توسط دولت‌های عضو و حتی در برخی موارد دولت‌های غیر عضو مراعات گردد، زیرا که تعهدات مربوط (به) و ناشی از این هنجارها بر تعهدات مندرج در سازوکارهای دیگر که در قالب معاهدات بین‌المللی دوجانبه و چندجانبه ظاهر می‌شوند، برتری خواهند داشت.^(۳)

بنابر این رژیم حقوقی حاکم بر ارتباط و همکاری نهادهای قضایی بین‌المللی با سازمان ملل متحد - حتی اگر سند مؤسس آنها یک عهدنامه بین‌المللی منعقد شده بین دولت‌های عضو باشد - از این منطبق تبعیت می‌کند (Condorelli & Villaqando, 2002). درک پیوند نهاد شورای امنیت و دیوان کیفری بین‌المللی موضوع دشواری نیست؛ آنچه که نیاز به تأمل دارد، این است که در پرتو این پیوند، سازش و هم‌جهت بودن (کردن) دو مفهوم مهم و مقدس یعنی «صلح» با «عدالت» چگونه عملی خواهد شد؟ در صورت دایر بودن امر بر رجحان یکی بر دیگری، که به دلیل ماهیت ویژه مناسبات بین‌المللی امر نامعمول و ناآشنایی هم نیست، کدام یک را باید برتری داد؟ آثار و

حافظ صلح و امنیت یا به عبارت دیگر نگاهبان نظم عمومی بین‌المللی باشد تا نهادهای دیگر اعم از ملی یا بین‌المللی در پرتو این نظم آرمان‌های دیگر از جمله برقراری عدالت را سرلوحه فعالیت‌های خود قرار دهند. بنابر این در منطق حاکم بر منشور اولین مصلحت عمومی ایجاد یک محیط دور از خشونت می‌باشد، اما باید توجه داشت که آرامش و امنیت واقعی از طریق تعقیب و مجازات جنایات مهم امکان‌پذیر است که ظاهراً در حیطه تکالیف شورا نیست، اما این مهم لازمه حیات مبتنی بر عدالت است؛ واقعیتی که الهام‌بخش استقرار دیوان کیفری بین‌المللی است (Luigi&Santiago, 2002, p.627).

به همین دلیل است که شورای امنیت بسان بسیاری از نهادهای بین‌المللی، اشخاص و متخصصین حقوق بین‌الملل به این نتیجه رسیده که صرفاً با تلاش بر خاموش کردن شعله‌های جنگ نمی‌توان به صلح واقعی رسید، بلکه باید رویکردی را اتخاذ کرد تا زمینه‌های بروز جنگ از بین برود و این مهم تحقق نمی‌یابد، مگر با تلاش برای اجرای عدالت. از این‌روست که شورای امنیت دیری نیست که به واسطه تمسک به نظام امنیت

جمعی مندرج در منشور سودای کمک به استقرار عدالت نیز در سر دارد.

متعاقب گنجاندن اصل ممنوعیت توسل نامشروع به زور در منشور، دولت‌ها پذیرفتند تا شورای امنیت با برخورداری از ابزارهای قهری و نظامی لازم بسان ارگان واقعی امنیتی بین‌المللی انجام وظیفه نماید، زیرا که در طول جنگ جهانی دوم و بعد از آن، دغدغه جامعه بین‌المللی نسبت به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی فزونی یافت. پیشرفت‌های شگرفی در زمینه صنایع نظامی و در تولید سلاح‌های کشنده به‌وجود آمد و همه این تحولات به گونه‌ای بود که حفظ صلح مهم‌ترین دغدغه جامعه جهانی شد و تمام هدف‌های دیگر از جمله احترام به سایر قواعد حقوق بین‌الملل و برقراری عدالت^(۴) تحت‌الشعاع آن قرار گرفت. به این ترتیب در گام‌های بعدی عاقلانه این بود که سازوکاری موثر طراحی شود تا جای فلسفه «کسی را با کسی کاری نباشد» را بگیرد و در اجرای آن زمینه‌ای فراهم شود تا اهداف بلندمدت که همانا اساسی‌ترین آنها تضمین و ارتقاء حقوق و کرامت انسانی است، میسر گردد.

بنابر این اگر این نهاد بین‌المللی بخواهد در باره عدالت‌گستری به اقدام عملی

2- Laissez faire



به دیگران وابسته شده و هر تجاوزی می‌باید توسط همه جامعه بین‌المللی سرکوب و دفع شود. در واقع در این نظام شورای امنیت، نماینده دولت‌هایی خواهد بود که باید به یاری دولت قربانی تجاوز بشتابند و این نهاد به نمایندگی از طرف جامعه بین‌المللی اقدام خواهد کرد.

برای تأکید بر این واقعیت که ساخت حقیقی نظام امنیت جمعی منشور مبتنی بر اصول و قواعد عدالت توزیعی نبوده و عمدتاً در جستجوی برقراری وضعیت بدون جنگ و تهدید می‌باشد، نه جستجوی عدالت، باید برخی از ویژگی‌های آن را یادآوری کنیم:

اولاً این نظام، برگردانی از اوضاع سیاسی حاکم بر جهان در دوره بعد از جنگ دوم جهانی است، زیرا که پنج قدرت بزرگ جایگاه دائمی در شورای امنیت را برای خود محفوظ داشتند. شورایی که مطابق ماده ۲۴ منشور می‌باید متولی اصلی صلح و امنیت بین‌المللی بوده و در انجام وظائف محوله به نام جامعه بین‌المللی عمل نماید. بنابر این در یک جمله باید گفت که این فرمول، در واقع بازتاب رئالیسم سیاسی آن زمان بود. ثانیاً، در سیستم منشور این فقط وقوع مخاصمه مسلحانه (در ماده ۳۹ منشور از آن با عناوین نقض صلح و عمل تجاوز یاد شده است)

دست یازد، راهی غیر از توسل به نظام امنیت جمعی مندرج در فصل هفتم منشور نخواهد داشت. سازو کار منشور در باره امنیت جمعی بر اساس یک نوع قرارداد اجتماعی بین‌المللی استوار گردیده است. زیرا که به قول آقای دوپوئی، بر طبق این فرمول، تعهد دولت‌ها بر عدم توسل به زور، در ازاء پذیرش استقرار ایده «امنیت برای همه، توسط همه و بر ضد همه» (Dupuy, 1998, p.523) بوده است. با این حال هیچ‌کسی مدعی نبوده و نیست که ساختار و ماهیت حقوقی آن الزاماً منطبق بر معیار عدالت در مفهوم اخلاقی آن است، چرا که مفروض هر نظام امنیت جمعی، حفظ وضع موجود^۳ یا وضعیت صلحی است که قدرت‌های برتر در مورد کم و کیف آن به توافق رسیده‌اند (Kenneth&Thompson, 1965, p.291).

وانگهی، سیستم امنیت جمعی پیش‌گفته ابتدا به ساکن، دارای ویژگی دفاعی بوده و با اتکا به ایده همبستگی جهانی مبتنی بر مسئولیت دولت‌ها، کاملاً از نظام‌های اتحاد سنتی ملهم از مفهوم ایده‌آل صلح و امنیت (یعنی صلحی که آیینیه تمام‌نمای عدالت باشد) متمایز شده است. در چنین شرایطی هر کشوری برای امنیت خود

3- Statu que

نیست که موجب اشتغال شورا به یک پرونده می‌شود، بلکه به محض اینکه وجود یک تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی به تشخیص این ارگان محرز شد و خود احراز این مسئله نیز در صلاحیت شورا است، این نهاد صلاحیت پیدا می‌کند تا در قضیه پدیدآمده مداخله کند و حتی برای دفع خطر به اقداماتی دست یازد که آثار منفی احتمالی این اقدامات ممکن است از منظر موازین عدالت اخلاقی قابل توجیه نباشد؛ چرا که ممکن است تفسیر ارائه‌شده از تهدید و میزان آن و اتخاذ مراتب اقدامات عملی برای برخورد با آن تهدید کاملاً تبعیض‌آمیز و غیر عادلانه باشد. اما در هر صورت، هر سازوکار متکی بر نیروی قهری آفت‌هایی نیز ممکن است داشته باشد و عاقلانه نیست به دلیل احتمال سوء استفاده از نارسایی‌های موجود از این پتانسیل قوی، جامعه بین‌المللی در راه مبارزه با جنایات و جانپان بهره نبرد.

از آنجایی که هدف از پیش‌بینی مقررات فصل هفتم منشور، تضمین امنیت جمعی است، لذا در چارچوب آن مجموعه‌ای از ابزارها و اختیارات اجرایی به شورای امنیت اعطا شده و دکتترین نوین حقوقی را اعتقاد بر این است که سیستم امنیت جمعی در بستر زمان ضمن پیشرفت به سوی پیوستگی هر

چه بیشتر، قابلیت این را خواهد داشت که برای تأمین صلح واقعی، خود را با مقتضیات زمان سازگار نماید. اولین مرحله از اقدامات شورا در قالب فصل هفتم این است که براساس ماده ۳۹ یک وضعیتی را ملاحظه و توصیف کند. اگر شرایط ایجاب کند، مرحله بعدی اتخاذ اقدامات موقتی بر طبق ماده ۴۰ می‌باشد.^(۵) در ادامه شورا به اقدامات قهری اعم از غیر نظامی (ماده ۴۱) و نظامی (ماده ۴۲) متوسل خواهد شد.

بر طبق ماده ۳۹، شورا در آغاز باید بر اساس معیارهای عینی وجود تهدید بر صلح یا نقض آن یا وقوع تجاوزی را احراز کند. متعاقب آن مرحله ذهنی یعنی ارزیابی حقوقی جهت یافتن پاسخ مناسب برای هر یک از سه مؤلفه‌های پیش‌گفته آغاز می‌شود. اختیارات شورا در این زمینه برای اعمال فصل هفتم منشور بسیار قابل توجه است. در راستای اعمال ماده ۳۹ و برای جلوگیری از تشدید اوضاع، بر اساس ماده ۴۰، شورا از طرفین اختلاف «دعوت می‌کند تا از اقدامات موقتی» که بدین منظور اتخاذ کرده است «تبعیت نمایند. همچنین شورا در قالب دستور موقت می‌تواند دستور آتش‌بس صادر کند. البته این اقدام موقتی تأثیری در ادامه پرونده و تصمیمات مهم‌تر بعدی نخواهد داشت.

پایان این مرحله آغاز مرحله جدی‌تر یعنی توسل به اقدامات قهری و تحمیل تصمیماتی است که در ادبیات حقوقی به سانکسیون‌ها موسوم شده‌اند. این اقدامات در دو مرحله و با ماهیت‌های متفاوت به اجرا گذاشته می‌شود. تمامی این مراحل در دو دسته از پرونده‌هایی که شورای امنیت با آنها دست به گریبان است، اجرا می‌گردند. آن دو دسته عبارت‌اند از پرونده‌هایی که موضوع آنها درگیری و نزاع مسلحانه دو یا چند عضو جامعه بین‌المللی با یکدیگر است که در آن دغدغه اصلی بازگرداندن آرامش و ترک خصومت است و یا قضایی که در آنها نقض فاحش حقوق بشر و بشردوستانه ارتکاب می‌یابد (Combacau, 1974, p.94).

در طول حیات شورای امنیت چه در دوران قبل از جنگ سرد و چه بعد از آن، موارد متعددی از دسته اول وجود داشته که مجال پرداختن به آنها در این مقال نیست، اما چند مورد از قضایی را که دغدغه اصلی جامعه بین‌المللی و به تبع آن شورای امنیت در آنها تضمین حداقل‌های حقوق انسانی و اجرای عدالت بوده، یادآور می‌شویم؛ مواردی که در آنها ممکن است هیچ نوع تهدید عینی برای صلح و امنیت بین‌المللی وجود نداشته باشد، اما در هر حال شورای امنیت ناچار

بوده تصمیمات خود را در قالب‌های حقوقی پیش‌بینی شده بگنجانند تا برای آنها وجاهت حقوقی کسب کند و آن تمسک به ماده ۳۹ منشور می‌باشد. باید توجه داشت همان‌گونه که رویه این نهاد نشان می‌دهد، شورای امنیت در احراز تهدید علیه صلح شدت جرائم ارتكابی را مورد توجه قرار می‌دهد (زمانی، ۱۳۸۳، ص ۷۴) اما ملزم نیست اقدامات اتخاذی را تابعی از درجه شدت آسیب وارده به صلح و امنیت بین‌المللی نماید (Combacau, 1994, p.144). این شورا در طول حیات خود برای برخی قضایای تهدید کننده صلح اقدامات شدیدی را اتخاذ کرده، در حالی که گاهی با وجود درگیری مسلحانه و وقوع تجاوز، اتخاذ اقدامات ملایم‌تری را سر لوحه کار خود قرار داده است. از این منظر در قضیه سودان و مانند آن باید توجه داشت که علاوه بر اینکه خود اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی راه‌آهن یک وضعیت را به این مرجع پیش‌بینی کرده و در این خصوص مشکل شکلی پدید نمی‌آید، از حیث ماهیت نیز موضوع رعایت تناسب اقدام با درجه تهدید قابل بحث نیست، زیرا که پروسه ارجاع پرونده به یک مرجع قضایی صالح، اخف اقداماتی است که شورا می‌تواند در چارچوب فصل هفتم اتخاذ

کند و بدین‌سان عواقب قهری اعمال فصل هفتم در حالت اشد آن یعنی به اجرا گذاشتن ماده ۴۱ منشور، ضررهای مادی و اقتصادی قابل توجهی به مردم کشور مجازات‌شده وارد می‌آید و یا در بدترین حالت با اعمال ماده ۴۲ منشور مراتبی از خشونت و توسل به زور به اجرا در می‌آید که آسیب‌های ناشی از آن شدیدتر از مرحله قبلی نیز می‌باشد.

اما توسل شورای امنیت به مراجع قضایی به‌ویژه به دیوان کیفری بین‌المللی برای مجازات مجرمین با دو هدف عبرت‌آموزی به سایر جنایتکاران و نیز تشفی خاطر قربانیان، مدنی‌ترین راه تمسک به فصل هفتم منشور برای تضمین حقوق بشر و حیات انسانی و در نهایت استقرار صلح واقعی است که از منطق خلق دیوان‌های ویژه برای رسیدگی به جنایات ارتكابی در چند نقطه دنیا از قبیل روندا، بالکان، سیرالئون و.. الهام گرفته است.^(۶) با این حال برخی از حقوقدانان روی این قضیه اصرار دارند که شورای امنیت در گام اول باید خود را نسبت به شدت و حدت جرائمی که به نظر می‌رسد ارتکاب یافته‌اند، مقید نماید تا بتواند این یافته خود را توجیه کند که تهدیدی بر صلح وجود داشته و ارجاع پرونده به دیوان توسط

شورا برای دفع تهدید موجه بوده است (زمانی، ۱۳۸۳، ص ۸۲).

ناگفته نماند که شورای امنیت حتی قبل از پایان جنگ سرد در برخی از قضایای مرتبط با حقوق بشر به منظور حراست از عدالت به فصل هفتم منشور توسل بسته و به اقدامات قهری نیز دست یازیده است، از آن جمله می‌توان به قضیه آفریقای جنوبی اشاره کرد. در برخورد با سیاست آپارتاید در این کشور هم شورای امنیت و هم مجمع عمومی سازمان ملل در حدود صلاحیت خود واکنش نسبتاً خوبی نشان دادند. طی قطعنامه ۷۲۱ مصوب ۸ دسامبر ۱۹۵۳ مجمع عمومی اعلام کرد که «برای تأمین صلح پایدار فقط کافی نیست که معاهدات جمعی برای مبارزه با نقض صلح و عمل تجاوز منعقد شود... بلکه حفظ صلح واقعی وابسته به رعایت تمام اصول و اهداف اعلام شده در منشور به‌ویژه حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی برای همه» می‌باشد. شورای امنیت نیز در قطعنامه ۱۹۱ خود، سیاست آپارتاید را مخالف با اصول و اهداف مندرج در منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر تلقی کرده و در قطعنامه ۴۷۳ خود اعلام داشت که: «سیاست تبعیض نژادی جنایت علیه وجدان و کرامت انسانی

است. علی‌رغم این‌گونه موضع‌گیری‌های شورا و مجمع عمومی، آنهم در عصر جنگ سرد، حقوقدانان در باره ارتباط نقض موازین بشری و عدالت با مسئله صلح و امنیت بین‌المللی برای توجیه مداخله شورای امنیت در یک قضیه، اتفاق نظر ندارند. بخشی از دکتترین (Bettati, 1995, p.622) به درستی معتقدند که نقض شدید و گسترده حقوق بنیادین انسان تهدیدی بر صلح و امنیت بین‌المللی است. دسته دیگر (Sucharitkul, 1984, p.421) بر این باور هستند که «ممکن است در پرونده‌ای (مانند پرونده سودان که در مبحث بعدی توضیح داده خواهد شد) امنیت و آرامش و کرامت انسانی جمعی به جد آسیب دیده باشد، بی‌آنکه خطری متوجه صلح و امنیت بین‌المللی به آن معنا که در حوزه روابط بین‌المللی مشهور است، شده باشد». این درحالی است که برخی از حقوقدانان را عقیده بر آن است که (پورچیا، ۱۳۸۳، ص ۲۶۵) شورای امنیت «نمی‌تواند وضعیتی را به صرف وجود نسل‌کشی، جنایات جنگی یا جنایات بر ضد بشریت به دیوان ارجاع دهد. شورا باید قبل از هر چیز یک وضعیت عینی را احراز کند و بعد از آن است که می‌تواند ارتکاب یک یا چند جنایت را در آن وضعیت لحاظ نماید».

همچنان‌که اشاره کردیم، به نظر می‌رسد در عصر جنگ سرد، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ظاهری در اولویت بود، بدین توضیح که اتخاذ یک اقدام بین‌المللی در چارچوب اختیارات شورای امنیت فقط زمانی قابل توجیه بود که واقعاً امنیت بین‌المللی با یک درگیری نظامی یا با نقض حقوق بشر به خطر افتاده یا به جد تهدید شده باشد (Macalister, 1985, p.71). امروزه هم شاهد آن هستیم که در برخی از موارد که در آنها نقض حقوق بشر و به تبع آن به خطر افتادن صلح موجب ورود شورای امنیت به پرونده می‌گردد، این نهاد تا آنجایی که ممکن است تلاش می‌کند تا زمینه‌ها و زنجیره عوامل مقدماتی خطر (زائل شدن صلح) را گوشزد کند تا اقدامات اتخاذی در قالب فصل هفتم منشور برای دولت‌ها و حقوقدانان موجه باشد. به همین دلیل است که به عنوان مثال شورا در قطعنامه ۶۸۸ خود که در سال ۱۹۹۱ در باره سرکوب کردهای شمال عراق توسط رژیم وقت عراق تصویب کرد، گسیل شدن توده‌وار آوارگان به مرزهای بین‌المللی را که در جستجوی پناهگاهی بودند تا توسط سازمان‌های بین‌المللی حمایت شوند (Frederick, 1996, p.246)، عامل بلافصل تهدیدکننده صلح اعلام کرد. البته تبیین این

عوامل به هیچ وجه وظیفه قانونی شورای امنیت نیست و همین امر هم شورا را در اتخاذ سیاست‌های یک بام و دو هوا در وضعیت‌های یکسان مبسوط‌الید قرار داده است. در هر حال، آنچه که حاصل داوری این شورا در باره وضعیت‌های پیش‌گفته است، ملاک عمل می‌باشد؛ چه وقوع یک تجاوز و نقض صلح باشد، چه حدوث یک تهدید بالقوه یا بالفعل. این تهدید می‌تواند ناشی از احتمال وقوع یک درگیری نظامی باشد یا نقض فاحش و گسترده حقوق بشر. باید توجه داشت که تمامی این برداشتها ناشی از تفسیر سنتی از قواعد امنیت بین‌المللی است. در تفسیر مدرن، نقض حقوق بشر به هر میزان که باشد، ناقض و مخالف صلح است، زیرا حالت صلح فقط به معنی فقدان مخاصمه مسلحانه نیست.

در عصر حاضر که از یک سو حقوق بشر به نحو قابل توجهی توسعه یافته و در نزد جهانیان ارزش پیدا کرده و از سوی دیگر فقدان ضمانت اجرای مؤثر آن کاملاً مشهود بوده و می‌رود تا بی‌اعتمادی عمومی جهانیان نسبت به این حوزه را باعث شود، به نظر می‌رسد محدود شدن شورای امنیت در حلقه برداشت کلاسیک از امنیت بین‌المللی قابل قبول نباشد.

خوشبختانه شورای امنیت در عمل و رویه دو دهه اخیر خود نشان داده که به خوبی این خطر را درک کرده است. لذا به نظر می‌رسد پرونده سودان از آن دسته قضایایی که در آن قوه مجریه بین‌المللی بیشتر در صدد بر آمده است تا از طریق به یاری طلبیدن دیوان کیفری بین‌المللی برای اجرای عدالت زمینه‌های بی‌کیفری را از بین ببرد تا اینکه شعله‌های یک جنگی را خاموش کرده و امنیت ظاهری [فقدان جنگ] را مستقر سازد؛ گرچه خاموش کردن شعله‌های جنگ و نزاع مسلحانه حرکت به سوی برقراری صلح حقیقی است.

۲- مطلوب شورای امنیت در ارجاع پرونده سودان : برقراری صلح و امنیت یا اجرای عدالت؟

اگرچه منطوق و مفهوم مجموعه مقررات بین‌المللی و از جمله آنها منشور ملل متحد این واقعیت را می‌نمایاند که نظام حقوقی حاکم بر مناسبات بین‌المللی بر پایه دولت محوری شکل گرفته و توسعه یافته و طبیعتاً اولویت اول دولت‌ها بر قراری نظم عمومی و امنیت است، نه پرداختن به مفاهیم ارزشی نظیر عدالت و انصاف. با این حال باید توجه داشت که الفاظ بسیاری از همان اسناد بین‌المللی از جمله منشور ملل متحد با

مفاهیم ارزشی و اخلاقی و به‌ویژه با واژه «عدالت» بیگانه نیستند.

بند ۳ ماده ۲ منشور به واژه «عدالت» اشاره کرده و ظاهراً آن را هم‌شأن «صلح و امنیت بین‌المللی» تلقی نموده است^(۷). با این حال اگر اجرای عدالت توسط شورا به معنای مبارزه با جرم یا پیشگیری از جرم در معنای متعارف آن و مجازات یک مجرم بین‌المللی آن‌گونه که یک مرجع قضایی صالح عمل می‌کند، تلقی شود، باید اذعان کرد که شورای امنیت مطابق منشور چنین مأموریتی بر عهده ندارد.^(۸) دخالت شورای امنیت در این عرصه و ایجاد دادگاه‌های ویژه برای مبارزه با بی‌کیفیری در حوزه بالکان و رواندا، و سایر نقاط جهان در واقع به‌واسطه تفسیر موسعی بوده که این نهاد بین‌المللی از اختیارات خود در چارچوب فصل هفتم منشور نموده است. در حالی که برخی از حقوق‌دانان (زمانی، ۱۳۸۷، ص ۷۲) را عقیده بر این است که اجرای عدالت و پاسداشت حقوق بشر و آزادی‌های اساسی اساس نظم بین‌المللی است، عده‌ای دیگر بر این باورند که این دو الزاماً معادل هم نبوده و به‌دلیل ماهیت حقوق بین‌الملل چه بسا گاهگاهی متضاد و متباین هم ظاهر گردند.

در نظر این گروه اگر عدالت در معنای فلسفی و واقعی مد نظر باشد، برخی از اقدامات این شورا برای برقراری صلح و امنیت ممکن است به قیمت قربانی شدن عدالت باشد (شریف، ۱۳۸۶، ص ۱۲۹)، هرچند معتقد باشیم که شورای امنیت می‌باید در اعمال اختیارات خود مقید به حقوق بین‌الملل و عرف‌های بین‌المللی از جمله قاعده حقوقی تناسب باشد. در نظر اینان هدف اصلی مقررات حقوق بین‌الملل، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از هر طریقی است. این راه (مشمتمل بر انجام فعل یا ترک فعل) هم می‌تواند الزاماً منجر به اجرای عدالت باشد و هم ممکن است در کوتاه‌مدت چنین دستاوردی در پی نداشته باشد. ولی اگر اجرای عدالت موجب اختلال در همزیستی مسالمت‌آمیز بین‌المللی شود، نه تنها اجرا نمی‌شود، بلکه نباید اجرا شود، زیرا در این صورت مصلحت عمومی بین‌المللی آن را اقتضا نمی‌کند. حال سؤال این است که مصلحت عمومی بین‌المللی به چه معناست؟ برخی نویسندگان معتقدند که می‌توان با کنار هم گذاردن و جمع کردن منافع و مصالح فردی در جامعه به مصلحت جامعه دست یافت (Bentham, 1823, p.109). در این صورت آیا حاصل جمع مصالح تک‌تک

دولت‌های عضو جامعه بین‌المللی را که اکثر مواقع با یکدیگر متباین و متضاد است، می‌توان مصلحت بین‌المللی نام نهاد؟ آیا مصلح بشریت- و نه مصلح حکومت‌ها- در کلیت آن مصلحت عمومی بین‌المللی است؟ وانگهی چه نهادی باید این مصلحت عمومی را تشخیص دهد؟ شورای امنیت یا یک نهاد بین‌المللی دیگر؟

در وضعیت کنونی ساختار حقوقی بین‌المللی ارائه پاسخ قاطع به این سؤالات کار آسانی نیست، ولی تا آنجایی که به موضوع ما مربوط می‌شود، با مطالعه اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی به‌ویژه ماده ۱۶ آن و نیز با عنایت به ماده ۱۰۳ منشور و روح حاکم بر کلیت فصل هفتم آن می‌توان دریافت که ظاهراً مصلحت‌اندیشی آن‌هم به تشخیص شورای امنیت بر اقامه بی‌قید و شرط عدالت ترجیح داده شده است.

در پرونده سودان نیز اگر به‌دقت ملاحظه شود، از یک طرف در خواهیم یافت که صدور قطعنامه ۱۵۹۳ شورای امنیت در مورد ارجاع وضعیت دارفور به دیوان با انشای حکم‌آمیز و تحقیرکننده حکایت از تقدم (مصلحت) همزیستی مسالمت‌آمیز بر اجرای عدالت دارند (آزمایش ۱۳۸۷، ص ۲۰). اما از طرف دیگر اوضاع و احوال محیط بر پرونده

سودان و نیز نحوه آغاز پروسه و انگیزه‌ها و عوامل تحریک‌کننده شورای امنیت به اتخاذ اقدام در چارچوب فصل هفتم گویای این واقعیت است که دغدغه اصلی شورا در این قضیه پاسداری از حقوق انسان‌هایی است توسط یک دولت و گروه‌های تحت حمایت آن به طرز فجیعی ضایع شده و می‌شود. گزارش‌های منابع مختلف حاکی از این واقعت تلخ شورا را بر آن داشت تا در بند ۱۲ قطعنامه شماره ۱۵۶۴ (۱۸ سپتامبر ۲۰۰۴) خود که در چارچوب فصل هفتم صادر شد، از دبیر کل سازمان بخواهد تا کمیسیون بین‌المللی تحقیق تشکیل دهد تا تحقیقات لازم در این زمینه به عمل آورده و گزارش دهد آیا اخبار واصله از منابع گوناگون صحت دارد و اینکه آیا در سودان جنایت ژنوسید رخ داده است در صورت اثبات، مرتکبان آن‌را مشخص نماید. این کمیسیون پنج نفره به ریاست آقای کاسسه تشکیل گردید و بعد از چند بار بازدید از منطقه دارفور و دیدار با مقامات محلی و مرکزی سودان و شهود، در گزارش تسلیمی خود راجع به نقض حقوق بشردوستانه بین‌المللی در دارفور اعلام داشت که دولت سودان و گروه‌های مورد حمایت آن مرتکب قتل‌های دسته‌جمعی، شکنجه، تجاوز به عنف و کوچ اجباری غیرنظامیان شده‌اند.

نکته قابل تأمل در این گزارش این بود که اعلام شد در جریان قضایا و درگیری‌های سودان جنایت نسل‌زدایی ارتکاب پیدا نکرده است. متعاقب این گزارش کمیسیون توصیه کرد تا شورای امنیت فوراً این وضعیت را به دیوان کیفری بین‌المللی ارجاع نماید (www.un.org/news). در آغاز این‌گونه بود که پرونده یک «وضعیت» به دیوان ارجاع گردید، نه پرونده اتهام یک شخص حقیقی. البته ممکن است شرایط خاصی پیش آید که در آن جرائم افراد نیز به تنهایی تهدید بر صلح تلقی گردد. به عنوان نمونه آنجایی که مراجع قضایی ملی با تصمیم به عدم تعقیب رئیس دولت یا یک سازمان مظنون به ارتکاب جرائم بین‌المللی یا وجود دادرسی ناقص، بی‌ثباتی جدی در آن کشور یا در منطقه مربوطه به وجود آورده باشند، و اعتقاد شورای امنیت این باشد که تنها با مداخله دیوان کیفری بین‌المللی اعاده صلح ممکن بوده و تهدید برضد آن مرتفع می‌شود، می‌تواند چنین اقدامی را اتخاذ نماید (زمانی، ۱۳۸۳، ص ۷۷). باید متذکر شویم که در جریان بررسی یک وضعیت در دیوان کیفری اعم از ملی یا بین‌المللی، اصل مسئولیت شخصی که جزو اصول مبنایی حقوق جزاست، امکان نشانه‌روی انگشت اتهام به سوی افراد و

اشخاص حقیقی در کنار دولت درگیر در آن وضعیت را نیز فراهم می‌آورد، کما اینکه در پرونده (وضعیت) ارجاع‌شده مربوط به سودان، این اشخاص حقیقی متعددی از جمله مقامات دولتی و برخی سرکردگان شورشیان و مهم‌تر از همه رئیس دولت‌اند که ناگزیرند تا به اتهامات خود پاسخ گویند.^(۹) در پرونده سودان شواهد دیگری که از دغدغه شورای امنیت در باره حقوق بشر حکایت دارد تا مسئله به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی به مفهوم مرسوم، مقاومت این نهاد در برابر تلاش تعداد قابل توجهی از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی است که در صدد این واقعیت را به شورا القاء کنند که نفس ارجاع پرونده سودان به دیوان و محاکمه رییس این دولت است که ناقض یا حداقل تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی است، نه آن حوادثی که در این چند سال در آن کشور گذشته است. برخی کشورها و سازمان‌های منطقه‌ای و ذی‌ربط به روش‌های گوناگون تلاش می‌کنند تا شرایط اجرای ماده ۱۶ اساسنامه دیوان دال بر تعلیق تعقیب عمر البشیر را فراهم آورند. تکاپوی آنها نشان‌دهنده این واقعیت تلخ است که در نظر آنان فاجعه دارفور حداقل در کوتاه‌مدت و

میان مدت صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر نمی‌اندازد، لذا توجیهی برای ارجاع پرونده به دیوان آنهم در چارچوب فصل هفتم وجود ندارد. در قسمت‌های بعدی یادآوری خواهیم کرد که این واقعیت تلخ زمانی معلوم می‌شود که بدانیم اقدامات و عملکرد سازمان‌های نسبتاً مهم همانند اتحادیه آفریقایی، اتحادیه عرب و جنبش عدم تعهد در این قضیه در جهت خواسته‌های رهبران سودان بوده است. در نظر این نهادها و دولت‌های مخالف تداوم رسیدگی به پرونده، برداشت سنتی از صلح که در واقع آرامش متکی بر هماهنگی حاکمیت‌هاست، نه برآمده از احترام به قواعد و هنجارهای بشری، نمایان است. در نظر آنان صلح در گستره جهانی معنی پیدا می‌کند، نه صلح در چارچوبی که یک کشور. چنین صلحی اگر به خطر افتد یا نقض شود، شورای امنیت حق خواهد داشت تا با تکیه بر ماده ۳۹ دست به اقدامات مؤثر بزند. در این پرونده آنچه که اتحادیه آفریقا بر آن اصرار می‌ورزد؛ مسئله صلح در سودان است که به نظر آنها بیش از اجرای عدالت کیفری اهمیت دارد، اگر چنین صلحی به واسطه بده‌وبستان‌های سیاسی به دست آمد، تحصیل حاصل شده و نیازی به مداخله

نهادهای بین‌المللی نیست (زمانی، ۱۳۸۸، ص ۳۵).

اما عملکرد و مقاومت شورای امنیت در برابر این خواسته‌ها نشان از این دارد که صلح حقیقی و عدالت در قلمرو یک کشور نیز برای این نهاد سیاسی بین‌المللی اهمیت پیدا کرده است، حتی اگر نقض حقوق انسانی، صلح و امنیت منطقه‌ای و به تبع آن صلح و امنیت بین‌المللی [گستره جهانی] به خطر نینداخته باشد. البته همان‌گونه که اشاره شد، شورا- بر روی کاغذ- برای ورود به چنین قضایایی راهی جز تفسیر ماده ۳۹ که در آن از صلح و امنیت بین‌المللی صحبت به میان آمده، نخواهد داشت. حال باید دید جامعه بین‌المللی چه اندازه ظرفیت تحمل چنین برداشتی از صلح و تمسک به فصل هفتم برای اجرای آن را خواهد داشت.

۳- مشکلات و موانع مبارزه با بی‌کیفری از مجرای تفسیر فصل هفت منشور

همان‌طور که گفته شد، فقط یکی از راه‌های اشتغال دیوان کیفری بین‌المللی به رسیدگی به یک پرونده، ارجاع آن از طرف شورای امنیت است.^(۱۰) از این‌رو چنانچه ارجاع پرونده به دیوان حدوداً به اراده شورای

امنیت باشد، این احتمال وجود دارد که ادامه یا تعلیق رسیدگی نیز تابع مصلحت‌اندیشی این نهاد باشد. رویه شورا حاکی از آن است که در اجرای چنین تعلیقی ابا ندارد. این در ژوئیه ۲۰۰۲ با تصویب قطعنامه ۱۴۲۲ و با استناد به ماده ۱۶ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی مصونیت از تعقیب عملیات حافظ صلح را به مدت ۱۲ ماه تجویز نمود. همانند همه مصوبات شورا در چارچوب فصل هفتم، قطعنامه‌های خواهان تعلیق تعقیب در یک پرونده نیز از ملاحظات سیاسی متأثر است، نه از عدالت. شورا ابتدا باید در هیئت قاضی ظاهر شده و مطابق ماده ۳۹ وضعیتی را ارزیابی و توصیف کند، سپس بر اساس داوری خود اقدامات مقتضی در آن مورد را اتخاذ نماید. گرچه به اعتقاد برخی از حقوقدانان شورا به لحاظ سیاسی بودن آن، در این داوری مقید به موازین حقوقی نیست، بنابر این نباید انتظار داشت که خروجی عملکرد آن همواره و الزاماً منطبق بر معیارهای عدالت باشد. دبیر کل سابق سازمان ملل، پطروس گالی در گزارش خود که به سال ۱۹۹۲ ارائه داد، این واقعیت تلخ را به طور صریح مورد اشاره قرار می‌دهد و می‌گوید: «... شورای امنیت منافع اعضاء را مبنای عمل خود قرار می‌دهد نه اجرای

عدالت را و ما باید درک کنیم که شورای امنیت یک نهاد سیاسی است...» (Ghali, 1992, para 2).
به نظر می‌رسد این برداشت از عدالت، یعنی اجابت منویات اعضای ملل متحد بر اساس اصل برابری، که شاید به مسامحه بتوان از آن با عدالت سیاسی - بین‌المللی یاد کرد، با عدالت در مفهوم کیفری - اعم از ملی و بین‌المللی - که هدف از آن تقاض از مجرم و زدودن آثار جرم است، تفاوت اساسی داشته باشد.

در نظر بسیاری از رهبران سیاسی که سطح ارزش عدالت و مبارزه با بی‌کیفری را تقلیل داده و در سایه مصالح سیاسی قرار می‌دهند، انتظار عمده از طرح دعوی در دیوان بین‌المللی کیفری نقش بازدارندگی آن برای توقف جنایات و تقویت امکان مصالحه طرفین اختلاف است. به عنوان مثال پرونده اوگاندا به عنوان یکی از چهار پرونده مفتوح در محضر دیوان کیفری بین‌المللی توسط خود این دولت طرح شده، اما اینک این دولت ادامه رسیدگی را نه تنها مفید نمی‌داند، بلکه آن را برای سازش و توقف درگیری بین طرفین مضر دانسته و رسماً تقاضا می‌کند تا رسیدگی متوقف گردد. چرا که از قرار معلوم متعاقب طرح دعوی در

دیوان بین‌المللی کیفری، در آن کشور دولت با مخالفین به مذاکره نشست و به تفاهماتی هم رسیده‌اند، لذا در نظر آنان همین میزان از تفاهم سیاسی هم نباید قربانی عدالت‌جویی و مبارزه با بی‌کیفری گردد. اما باید توجه داشت که این دیدگاه منطبق با ذات عدالت و کارکرد واقعی یک نهاد قضایی که قرار است ضامن اجرای عدالت باشد، نیست. در مورد پرونده سودان و عمرالبشیر نیز وضعیت بدین‌گونه است. هنگامی که دیوان مشغول بررسی تقاضای دادستان بر صدور جلب بود، دولت سودان و شورشیان دافور در کشور قطر مذاکره کرده و به توافقاتی نایل آمدند و امیدهایی پیدا شد، طبعاً تلقی بسیاری از سازمان‌ها و گروه‌کشورها این شد که همین نقش باز دارندگی دیوان کافی است در واقع این همان چیزی است که از آن با عنوان دفع افسد به فاسد نام می‌برند تا به مسئله لباس منطقی و حقوق بهوشانند و ضعف و فقدان اراده برای مبارزه واقعی با جنایات را با آن توجیه کنند. دقیقاً آن چیزی که در رواندا اتفاق افتاد و با سکوت جامعه بین‌المللی موجبات قتل هزاران و بلکه میلیون‌ها نفر فراهم گردید. در آن زمان هم بسیاری از سیاسیون و رهبران جهان فقدان اراده مداخله در این کشور زده را این‌گونه

توجیه می‌کردند که نکند با مداخله خارجی زیان‌های بیشتر و گسترده‌تری به جامعه روندا وارد شود؛ چرا که مواجهه با این جنگ در نظر آنها هیچ منفعت حیاتی برای امنیت بین‌المللی نداشته است (Brent, 1994, p.42). در هر حال نباید فراموش کرد که اساسنامه دیوان راه توسل به شیوه‌های غیر حقوقی و تعلیق و توقف رسیدگی در پرونده‌های ارجاعی از طرف شورای امنیت به دیوان را باز گذاشته است. البته توقف در اینجا به معنای خروج پرونده از دستور کار دیوان به تقاضای شورای امنیت نیست، زیرا اساسنامه در باره توقف دائمی در رسیدگی به پرونده‌ای که خود شورای امنیت به دیوان ارجاع کرده، حکم صریحی پیش‌بینی نکرده است. به نظر می‌رسد بعد از ارجاع دیوان از استقلال قضایی کاملی برخوردار است و هیچ چیز و هیچ کس نمی‌تواند مانع رسیدگی و صدور حکم در چنین پرونده‌ای باشد. فقط در شرایط خاص، ماده ۱۶ اساسنامه دیوان به عنوان مهم‌ترین محمل حقوقی نادیده گرفتن یا تعلیق اجرای عدالت به بهانه اجتناب از به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی، قابل تمسک است. ماده ۱۶ اساسنامه اشعار می‌دارد که: «پس از صدور قطعنامه‌ای از طرف شورای امنیت به موجب فصل هفتم

منشور ملل متحد مبنی بر تقاضای تعویق تعقیب پرونده، به مدت ۱۲ ماه هیچ تحقیق یا تعقیبی به موجب اساسنامه دیوان در مورد مربوطه نمیتواند آغاز یا تداوم یابد.»

همان طور که قرائن و اوضاع و احوال نشان می‌دهد، متأسفانه ادعای اینکه جلب یک رئیس دولت در دادگاه کیفری بین‌المللی به صلاح و صرفه جامعه بین‌المللی نیست، قوت گرفته است. برخی از دولت‌ها به صورت فردی و گروهی از آنها نیز در قالب سازمان‌های منطقه‌ای تلاش می‌کنند تا با اقناع شورای امنیت، زمینه اجرای ماده ۱۶ اساسنامه دیوان را فراهم سازند. علاوه بر خود دولت سودان برخی از دولت‌های افریقایی از قبیل الجزایر در این باره به‌طور قابل توجهی فعالیت کرده و سعی دارند تا با وساطت خود، دولت و مخالفین را به یافتن یک راه حل سیاسی ترغیب نمایند. اتحادیه افریقایی و اتحادیه عرب نیز در همین مسیر گام برمی‌دارند. اما از سوی دیگر به نظر می‌رسد دیدگاه سازمان ملل و دولت‌های عضو دائم شورای امنیت کم و بیش با تسامح مخالف بوده و خواهان این هستند که دیوان به‌طور طبیعی تا رسیدن به نتیجه قانونی با استقلال کامل به وظیفه خود عمل نماید. در این راستا میشل مونتاس، سخنگوی سازمان ملل

اظهار داشت که: «موضع دبیر کل در این باره کاملاً شفاف است. وی معتقد است که دیوان بین‌المللی کیفری استقلال کامل دارد و دبیر کل نمی‌تواند در امور آن و پرونده‌های مفتوح در محضر آن مداخله کند.» سفیر فرانسه نیز اعلام کرده است که شورای امنیت نباید در کار دیوان دخالت کند (www.rtlinfo.be).

موضع دولت امریکا به عنوان یک دولت دارنده حق وتو در عملی ساختن تعلیق پرونده البشیر می‌تواند بسیار مهم باشد. دلایل قابل قبولی نیز در این زمینه وجود دارند. اول اینکه دولت ایالات متحده به اساسنامه دیوان ملحق نشده است، بنابر این اصرار این دولت بر پیگیری بی قید و شرط پرونده و ضرورت تمکین دولت سودان و شخص عمر البشیر در برابر دیوان، حداقل برای افکار عمومی جهانیان تردیدآمیز بوده و برای آنها قابل قبول نخواهد بود. برای امریکایی‌ها مسئله دیگری نیز مهم است و آن موضوع مبارزه با تروریسم است و سودان در این هدف با امریکایی‌ها نهایت همکاری را نشان داده است، به طوری که این کشور رییس سرویس امنیتی خود را جهت همکاری به مقر سازمان سیا فرستاده است (www.lemonde.fr). یکی از مقامات نظامی

امریکا در تازه‌ترین اظهارات خود مدعی شده که در منطقه دارفور جنگ و درگیری عملاً خاتمه یافته است. ناظران (www.fr.news.yahoo.com). سیاسی این اظهارات را که بلافاصله توسط نیروهای شورشی تکذیب شده است، نشانه تمایل امریکایی‌ها بر یافتن یک راه حل سیاسی برای پرونده دافور تلقی کردند که می‌تواند اقدامات مراجع قضایی بین‌المللی را تحت تأثیر قرار دهد.

در سطح سازمان‌های منطقه‌ای، اتحادیه آفریقا از عدم قبول پیشنهادش به شورای امنیت دال بر صدور قطعنامه تعلیق رسیدگی به پرونده عمر البشیر به شدت ابراز ناخشنودی کرده و اعلام داشته است که همکاری خود با شورای امنیت در این پرونده را به حالت تعلیق در آورده و هیچ کمکی در دستگیری متهم به شورا نخواهد کرد (www.Afriquejet.com). و این در حالی است که متهم اصلی پرونده سودان یعنی البشیر متعاقب صدور حکم جلب او به چند کشور از جمله قطر و مصر سفرهایی داشته تا القاءکننده این پیام سیاسی باشد که وی و کشورهای پذیرنده، ارزشی برای احکام دیوان کیفری بین‌المللی قائل نیستند.

در مقابل دیوان نیز با توسل به تمام توانایی‌های خود در صدد اجرای قرار جلب صادره و رسیدگی به اتهامات متهمین پرونده از جمله عمر البشیر بر آمده است. در آستانه اجلاس موسوم به اسمارت که در ژوئیه ۲۰۰۹ در اوگاندا برگزار شد، او کامپو دادستان دیوان به این کشور سفر کرد تا از مقامات این کشور بخواهد در صورت حضور البشیر در نشست مذکور وی را دستگیر کرده و به دیوان تحویل دهند. مقامات اوگاندا راه حل میانه‌ای را پیش گرفتند و مراتب تقاضای دادستان را به البشیر اطلاع دادند و این قضیه منجر به عدم حضور سودان در اجلاس گردید؛ این درحالی است که کشور سودان یک پای ثابت این نشست در دوره‌های پیشین بوده است (www.Afriquejet.com).

آخرین اخبار سیاسی از وضعیت پرونده در سال ۲۰۰۹ حاکی از مخالفت برخی از کشورها با ورود البشیر به خاک آنها نشان‌دهنده پیروزی نسبی دیپلماسی دادگاه در برابر خواست برخی از کشورها بر تعلیق محاکمه تلقی می‌شد. روزهای آخر ژوئیه ۲۰۰۹ وزیر خارجه افریقای جنوبی به صراحت اعلام کرد که در صورت حضور عمر حسن البشیر در قلمرو کشورش وی را در اجرای قرار جلب صادره از سوی دیوان

چشمگیری کسب کرده‌اند. اگرچه جامعه بین‌المللی انتخابات اخیر را در حد مطلوب دموکراتیک و سالم ارزیابی نکردند (<http://scenepublique.com>).

در واکنش به میزبانی برخی دول از آقای عمر البشیر شعبه مقدماتی شماره یک دیوان در تاریخ ۲۷ اوت، دو تصمیم جداگانه‌ای اتخاذ کرده و طی آنها مراتب نقض تعهدات بین‌المللی از جانب متهم و برخی کشورها، به اطلاع مجمع دول عضو دیوان و شورای امنیت سازمان ملل رسانده شد تا آنها «هر اقدام مناسبی را در این زمینه انجام دهند.» (www.icc-cpi.int). در صحنه دیپلماتیک هم شمار زیادی از دولت‌های اروپایی با فراخواندن سفرای کشورهای چاد و کنیا مراتب اعتراض خود نسبت به استقبال از آقای البشیر را به دول میزبان ابلاغ نمودند (www.bbc.co.uk).

با این تحولات، و به خصوص با برگزاری همه‌پرسی جدایی جنوب سودان که پیش‌بینی می‌شود اکثریت قابل توجه ساکنین آن منطقه به استقلال از دولت مرکزی رأی مثبت دهند، روشن نیست که افق پرونده در دیوان چگونه خواهد شد؛ چرا که تسلیم البشیر و تن دادن به برگزاری این همه‌پرسی می‌تواند بخشی از پروسه بده و

دستگیر و تحویل دیوان بین‌المللی کیفری خواهند داد (<http://infoafrique.com>). در سال ۲۰۱۰ وضعیت به نفع دیپلماسی در حال غالب شدن است. به نظر می‌رسد با طولانی و فرسایشی شدن پرونده، مقاومت برخی از کشورها - حتی کشورهای عضو دیوان - در برابر دیوان افزایش پیدا می‌کند. البشیر در تاریخ ۲۷ اوت ۲۰۱۰، برای شرکت در مراسم ابلاغ قانون اساسی جدید کنیا به این کشور دعوت شد. قبل از آن در ژوئیه ۲۰۱۰ وی برای شرکت در مراسم سران دول کشورهای صحرای ساحلی افریقا در کشور چاد حاضر شد. همه اینها در حالی رخ می‌دهد که اتهام نسل‌زدایی نیز به اتهامات وی افزوده شده و دومین حکم جلب دیوان برای وی صادر گردیده است. باید خاطرنشان کنیم که دولت‌های چاد و کنیا از اعضاء دیوان بین‌المللی کیفری می‌باشند و بر وفق قطعنامه ۱۵۹۳ شورای امنیت مصوب سال ۲۰۰۵ و نیز بر اساس ماده ۸۷ اساسنامه دیوان برای اجرای قرارهای جلب متهم تعهدات بین‌المللی بر دوش دارند. سماجت و اصرار متهم به مسافرت‌های دیپلماتیک شاید به این دلیل باشد که وی و حزب متبوعش در جریان انتخابات پارلمانی و ریاست جمهوری سودان در ۲۰۱۰ مجدداً پیروزی

بستانی باشد که بر روی پرونده کیفری وی اثر بگذارد. رضایت دول قدرتمند غربی از نتیجه همه‌پرسی به اضافه فشار گروه زیادی از دولت‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای طرفدار البشیر ممکن است کفه ترازو را به نفع وی سنگین‌تر کند. حال باید منتظر بود و دید که آیا شورای امنیت که عنان کار را در اختیار دارد، خواهد توانست در برابر این فشارها مقاومت نماید و عزم خود بر مبارزه با بی‌کیفری از طریق دیوان را تضمین و تأمین نماید یا نه؟

فرجام

با وجود ساختار غیر هرمی قدرت تابعان حقوق بین‌الملل، چشمداشت از دادگاه‌های جهانی به ایفاء نقش همانند دیوان‌های ملی، انتظار غیر واقع‌بینانه‌ای است. دیوان کیفری بین‌المللی در رسیدگی به پرونده‌هایی که از مجاری معمولی، از قبیل ارجاع پرونده توسط دولت‌های ذینفع یا شکایت دادستان به مبارزه با بی‌کیفری فراخوانده شده، با مشکلات عدیده‌ای مواجه شده است. بنابر این به طریق اولی موانع و محدودیت‌های دادرسی منصفانه و به دور از ملاحظات ناشی از مناسبات سیاسی در قضایایی که توسط شورای امنیت به آن ارجاع گردیده است، کمتر نخواهد بود.

بدین لحاظ پرونده سودان و تحت تعقیب قرار گرفتن رئیس‌جمهور این کشور که در حال حاضر در قدرت نیز هست، برای توسعه حقوق کیفری بین‌المللی و نهادهای بین‌المللی، در رأس آنها شورای امنیت و دیوان کیفری بین‌المللی به عنوان یک دادگاه نوپا و تقریباً جهان شمول، هم می‌تواند یک فرصت باشد و هم یک تهدید. در صورت اصرار دیوان بر حضور متهمین پرونده برای پاسخگویی به اتهامات انتسابی و همراهی شورای امنیت از طریق اصرار بر قطعنامه پیشین، افق‌های جدیدی برای حقوق بین‌المللی کیفری ترسیم‌شده و جان تازه‌ای بر نظام ضمانت اجرای مهم‌ترین بخش حقوق بین‌الملل یعنی حقوق بشر و بشردوستانه دمیده می‌شود. از طرف دیگر در صورت غلبه مصلحت‌اندیشی بر اجرای عدالت، که آن‌هم به اعتقاد برخی در حقوق بین‌الملل از دایره حقوق و الزامات آن خارج نیست، تنزل اعتبار تصمیم‌گیری شورای امنیت در امر ارجاع پرونده‌های مشابه به دیوان و نیز عزم و اراده و جایگاه خود دیوان در رسیدگی به وضعیت‌های ارجاع‌شده از طرف شورا دور از انتظار نخواهد بود.

واقعیت این است که جامعه بین‌المللی دیری است به دلیل فقدان یک دادگاه جهانی

گردید. شاید به همین دلیل است که شورا در هر فرصتی با تصویب قطعنامه‌های دیگر^(۱۱) همواره بر این واقعیت که وضعیت سودان تهدیدی بر صلح و امنیت بین‌المللی است، تأکید می‌ورزد.

در کنار برنامه همه‌پرسی سال ۲۰۱۱، حل واقعی بحران دارفور به یک اراده محکم و منسجم بین‌المللی نیاز دارد تا به تراژدی که هنوز در آن جان و مال و کرامت میلیون‌ها انسان بی‌پناه پایمال می‌شود، پایان داده شود، راه حلی که در هاله‌ای از ابهام واقع شده است.

پانوشتها

* اجرای ناقص عدالت از اجرانکردن آن بهتر است.

هیچ ارزشی غیر انصاف فراتر از ارزش عدالت نیست.
Donnedieu de Vavres, Cours de Doctorat, Paris, 1946-7

به نقل از دکتر رضا فیوضی در: دادگاه نظامی نورنبرگ پس از چهل سال، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوق بین‌الملل، ۱۳۶۶، شماره ۹، ص. ۱۳۶

۱. اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی در ژوئیه ۱۹۹۸ در رم ایتالیا به امضای ۱۲۰ دولت رسید، با الحاق شصتمین سند الحاقی، اساسنامه دیوان در ژوئیه ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شد.

۲. ماده ۵۲ منشور ملل متحد اشعار می‌دارد: «۱- هیچیک از مقررات این منشور مانع وجود قراردادها با مؤسسات منطقه‌ای برای انجام امور مربوط به حفظ

برای تعقیب و مجازات جنایتکاران، به‌خصوص آنهایی که در پشت سپر حاکمیت ملی سنگر گرفته و مأمنی برای خویش یافته‌اند، لطمه‌های جبران‌ناپذیری را متحمل گردیده است. از این رو اقدام جسورانه دیوان در صدور قرار جلب رئیس دولت سودان بسیار قابل تحسین بوده و شگفت‌آور نیست که دیدگان جهانیان و به‌خصوص قربانیان جنایات متعددی با ولع تمام نظاره‌گر سرانجام این پرونده باشند، پرونده‌ای که در صورت توفیق می‌تواند به مثابه اولین محصول شیرین سال‌ها مبارزه برای استقرار قانون و تحقق عدالت از طریق یک دادگاه کیفری جهان‌شمول باشد.

نتیجه این کشمکش از منظر دیگر نیز قابل توجه است و آن اینکه رفتار شورای امنیت و دولت‌ها و اصرار آنها در باورهای خود ایجادکننده رویه^۴ خواهد بود که بر طبق ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری یکی از منابع قابل استناد حقوق بین‌الملل است. اگر دولت‌ها برخلاف مندرجات مواد ۲۴ و ۲۵ منشور نسبت به تعهدات خود در قبال تصمیمات شورا مقاومت نشان دهند، اعتبار و مشروعیت (نه قانونیت) اقدامات دیوان مخدوش خواهد

صلح و امنیت بین‌المللی که متناسب برای اقدامات منطقه‌ای باشد، نیست، مشروط بر اینکه این‌گونه قراردادهای مؤسسات و فعالیت‌های آنها با مقاصد و اصول ملل متحد سازگار باشد. ۲-....»

۳. بر طبق ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد «در صورت تعارض بین تعهدات اعضای ملل متحد به موجب این منشور و تعهدات آنها بر طبق هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر تعهدات آنها به موجب این منشور مقدم خواهد بود.»

۴. از دیدگاه فلسفی مباحثات بی‌پایانی در باره تعریف و مصادیق عدالت وجود دارد، اما آنچه که تقریباً مورد اجماع اندیشمندان علوم انسانی است، این است که عدالت به خانواده مفاهیم اخلاقی تعلق داشته و با حقوق و سیاست نیز ارتباط تنگاتنگی دارد. در حقیقت در فلسفه حقوق مفروض این است که اجرای عدالت از طریق اعمال قانون میسر می‌شود و قوانین که این رسالت بزرگ را حامل‌اند، باید بر فهم و خرد و مقبولیت اکثریت استوار باشند. برای مطالعه بیشتر بنگرید: ناصر کاتوزیان، گامی به سوی عدالت، مجموعه مقالات ۲، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهار ۱۳۷۹ ص ۲۳۶.

۵. شورای امنیت عملاً حتی قبل از احراز وضعیت‌های مذکور در ماده ۳۹، اقدامات موقتی را در دستور کار قرار می‌دهد که منطقی و عاقلانه به نظر می‌رسد.

۶. برای مطالعه بیشتر به منبع زیر رجوع شود:

ICTY, AP. CH, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on

Jurisdiction of 2 October 1995, Tadic, IT-94-I-AR 72, at paras. 28-39

۷. بند ۳ ماده ۲ منشور ملل متحد اشعار می‌دارد: «برای اجتناب از به خطر افتادن صلح، امنیت بین‌المللی و عدالت، کلیه اعضاء اختلافات خود را به طرق مسالمت‌آمیز حل و فصل خواهند کرد»

۸. باید توجه داشت که فارغ از موضوع صلح و امنیت بین‌المللی سازمان ملل متحد در کلیت خود در قبال برخی از جرایم بین‌المللی مسئولیت دارد که موارد آن به شرح زیر است: الف) بر طبق ماده ۸ کنوانسیون منع نسل‌زدایی ۱۹۴۸ هر یک از اطراف عهدنامه می‌توانند از سازمان ملل بخواهند که برای جلوگیری و مجازات جنایت نسل‌زدایی در چارچوب منشور ملل متحد اقدامات لازم را اتخاذ کند. ب) علاوه بر فحوای ماده ۲۵ منشور دال بر تعهد اعضاء ملل متحد بر گردن نهادن به تصمیمات شورا در چارچوب منشور، وفق مواد متعددی از کنوانسیون منع و مجازات آپارتاید دولت‌های عضو چنین تعهدی را نسبت به تصمیمات شورا در موضوع آپارتاید به عهده گرفته‌اند. ج) در حوزه حقوق بشر دوستانه و بر طبق ماده ۷۹ پروتکل الحاقی به کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو، سازمان عموماً و شورای امنیت خصوصاً برای سرکوب نقض موازین بشر دوستانه دارای اختیاراتی است.

۹. در تفسیر کمیسیون حقوق بین‌الملل از ماده ۲۳ پیش‌نویس اساسنامه دیوان (۱۹۹۴) کمیسیون اعلام داشت که شورای امنیت طبعاً نمی‌تواند یک پرونده را در معنای طرح اتهام علیه افراد به دیوان ارجاع دهد. بند یک ماده ۲۳ اشعار می‌داشت که شورا یک

۵. زمانی سید قاسم، (۱۳۸۸) دیوان کیفری بین‌المللی و صدور قرار جلب عمر البشیر، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، شهر دانش شماره ۱۴.
۶. شریف، محمد، نظم عمومی و عدالت: تاملی در رای دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه کنگو- بلژیک، *مجله پژوهش حقوق و سیاست*، شماره ۲۲.

منابع لاتین

7. Boutrous Ghali, (1992), An Agenda for Peace Preventive Diplomacy ..., UN Doc, A/47/227, 5, 24 111, 17 June.
8. Berrati, M, *Le Droit d'ingérence ?, Mutation de l'ordre international*, éd. Odile Jacob, 1996, DUPUY, P-M., *Droit International Public*, Ed Dalloz, 3^e éd., 1995, DOMINICE CH., L'ordre juridique international entre tradition et intervention, Ed PUF, Paris, 1997,
9. Brent, B. (2005), "Comment tirer des enseignements du génocide au Rwanda en 1994 pour enrayer le génocide au Darfour", *Revue Militaire Canadienne*, été.
10. Condorelli, L., & Villaqando, S., (2002), "Relationship of the Court with the United Nations", in: Antonio Cassese, Paola Gaeta and John R.V.D. Jones (eds), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford.
11. Combacau, J., (1974) *Le Pouvoir de Sanction de l'ONU*, Etude théorique de la coercition non militaire, Pedone Paris.
12. Combacau, J., (1994) « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou

«موضوع» را ارجاع می‌دهد یعنی یک وضعیت که فصل هفتم منشور به آن اشاره دارد نگاه کنید به: سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل ۱۹۹۴، جلد ۲، قسمت ۲، ص ۴۴.

۱۰. البته ارجاع یک پرونده یا وضعیت به دیوان بین‌المللی کیفری توسط شورای امنیت محاسن زیادی هم دارد. یکی از آنها این است که براساس مواد ۲۴ و ۲۵ منشور دولت‌ها ملزم به همکاری با دیوان خواهند بود و موضوع رضایت دولت محل وقوع جرم یا دولت متبوع مجرم و دولت قربانی جرم دیگر مطرح نخواهد بود

۱۱. نگاه کنید به قطعنامه‌های ۱۷۰۶ و ۱۷۱۴ که به سال ۲۰۰۶ به تصویب شورای امنیت رسیدند.

منابع فارسی

۱. آزمایش، علی، «مفهوم بی کیفری در حقوق بین‌المللی»، در *مجموعه مقالات همایش سازمان ملل متحد و مقابله با بی کیفری*، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد.
۲. ارنلا پورچیا، (۱۳۸۳) «روابط دیوان بین‌المللی کیفری و سازمان ملل متحد»، ترجمه دکتر ابراهیم بیگ زاده، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰.
۳. زمانی، سید قاسم، (۱۳۸۳) شورای امنیت و ارجاع وضعیت دارفور سودان به دیوان کیفری بین‌المللی، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، شماره ۶.
۴. زمانی، سید قاسم، «صلاحیت جهانی و بی کیفری»، در *مجموعه مقالات همایش سازمان ملل متحد و مقابله با بی کیفری*، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد.

- the Rome Statute of the International Criminal Court Revisited.,
20. Sucharitkul S., (1984) « L'humanité en tant qu'élément contribuant au développement progressif du droit international contemporain » IN : *L'avenir du Droit International Dans un Monde Multiculturel*, Académie de droit international de la Haye, Colloque, La Haye, 17-19 novembre 1983, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London.
 21. http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf
 22. Paragraph 584. The commission's report, available at: www.un.org/news/dh/sudan/com_darfur.pdf
 23. www.rtlinfo.be/rtl/archive/article/152127/?&archiveyear=2008
 24. [www.lemonde.fr/Afrique/article/2008/07/15/darfour-la CPI](http://www.lemonde.fr/Afrique/article/2008/07/15/darfour-la-CPI)
 25. [www. Afriquejet.com. actualities/ Societe; www. Afriqueavenir.org/ 2009/07.27](http://www.Afriquejet.com.actualities/Societe;www.Afriqueavenir.org/2009/07.27)
 26. <http://fr.news.yahoo.com/4/20090827/twl-soudan-darfour-onu-bd5ae06.html>
 27. www.bbc.co.uk/news/world-africa-11156184
 - métamorphose ? », In : *Les nouveaux Aspects du Droit International* , rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociale de Tunis (colloque des 14, 15 et 16 avril 1994), Pedone Paris.
 13. Dupuy, P-M., (1998) Droit international public, 4^e éd., Dalloz.
 14. Frederick B. Baer, (1996) « International Refugees as Political Weapons », *Harvard international Law Journal*, Vol. 37, N^o 1, Winter.
 15. Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1823), ch. I, IV.
 16. Kenneth W., Thompson. (1965) « Collective Security Reexamined », In: Joel Larus (Ed) *from Collective Security to Preventive Diplomacy*, New York, London: John Wiley and sons, INC.
 17. Luigi, C. & Santiago, V., (2002) Referral and Deferral by the Security Council, in : *The Rome Statute of The International Criminal Court, A Commentary*, Volume 1, Oxford.
 18. Macalister- Smith P., (1985) *International Humanitarian Assistance. Disaster Relief Action in International Law and Organization*, Ed, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster.
 19. Shabtai, R. (2007) *Essays on International Law and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, The debate on the antecedents of

