

تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی در اتحادیه

آفریقایی^۱

محمد حسین رضانی قوام آبادی*

چکیده:

بی‌ثباتی سیاسی بیش از حد در اثر کودتا در برخی از کشورهای آفریقایی سبب شد تا اتحادیه آفریقایی مقرراتی را به منظور جلوگیری از تغییر حکومت‌ها تدوین کند. اتحادیه آفریقایی علاوه بر ممنوعیت تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی اقدام به جرم‌انگاری آن اعمال کرد. برای کارآمدی هر چه بیشتر مقررات وضع شده در این خصوص، اتحادیه آفریقایی از تمام ظرفیت‌های موجود منطقه‌ای خود استفاده می‌کند تا از تغییر حکومت‌ها بر خلاف قانون اساسی جلوگیری نماید. شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی ضامن اجرای مقررات وضع شده جهت جلوگیری از تغییر حکومت‌ها بر خلاف قانون اساسی است. این مرجع به کرات با کودتاهای آفریقا که موجب تغییر حکومت‌ها بر خلاف قانون اساسی شده مقابله و تدابیری را هم برای آنها اتخاذ کرده است. این تحقیق به بررسی و تجزیه و تحلیل موضوع تغییر حکومت‌ها بر خلاف قانون اساسی در چارچوب اتحادیه آفریقایی می‌پردازد.

کلید واژه:

کودتا، تغییر حکومت، قانون اساسی، اتحادیه آفریقایی، شورای صلح و امنیت

مقدمه

قاره آفریقا از تنوع قومی گوناگونی برخوردار و آداب، رسوم و سنت‌های مختلفی بر آن حاکم است. سازمان وحدت آفریقا و بعد از آن اتحادیه آفریقایی^۲ با تدوین اسناد زیادی در سطح قاره تلاش کردند تا از این منظر بر نقاط مشترک کشورهای آفریقایی

^۱ تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۸/۱۵ تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۳/۱۵

* دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

^۲ در ژوئیه ۲۰۰۲ اتحادیه آفریقایی جانشین سازمان وحدت آفریقا گردید.

تاکید نمایند. یکی از محورهای مهم در این خصوص تلاش و کوشش بی‌وقفه نهادهای آفریقایی به منظور ارتقاء و حمایت از حقوق بشر در قاره آفریقا است. در این تحولات نباید نقش اصلی و اولیه سیستم جهانی ارتقاء و حمایت از حقوق بشر که توسط سازمان ملل متحد رهبری و هدایت می‌شود را از نظر دور داشت.^۳

در همین راستا مشارکت شهروندان در سرنوشت سیاسی خود یکی از حقوق و آزادی‌های بنیادین می‌باشد که در اکثر اسناد بین‌المللی بر آن تاکید شده است. تغییر حکومت‌ها می‌تواند به دو شکل دمکراتیک و بر اساس قوانین و مقررات و یا به شکل غیر دمکراتیک صورت گیرد. در حالت اول تغییر حکومت کاملاً دمکراتیک است و با مشکل چندانی روبرو نخواهد شد. در حالت دوم وضعیت متفاوت است و تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی صورت می‌گیرد. چنین تغییراتی اساساً در نظام‌های دمکراتیک پذیرفته نیست و معمولاً هم مورد اعتراض نهادهای مدنی واقع می‌شود. در هر حال باید بر این نکته تاکید داشت که انتقال دمکراتیک و مسالمت‌آمیز قدرت یکی از نشانه‌های نظام‌های مردم‌سالار است.

به سبب بی‌ثباتی سیاسی بیش از حد در برخی از کشورهای آفریقایی کمیسیون آفریقایی حقوق بشر را بر آن داشت تا مقرراتی به منظور محکومیت کودتا و تغییر حکومت‌ها تدوین کند.^۴ این اقدامات به تدریج توسعه پیدا کرد تا بدین وسیله از شناسایی و تداوم حکومت‌های برآمده از کودتا جلوگیری نماید. علاوه بر عدم شناسایی چنین وضعیت‌هایی، اتحادیه آفریقایی اعمال مزبور را نیز جرم‌انگاری کرده است. برای کارآمدی هر چه بیشتر مقررات وضع شده در این خصوص، اتحادیه آفریقایی از تمام ظرفیت‌های موجود منطقه‌ای خود استفاده می‌کند تا از تغییر حکومت‌ها بر خلاف قانون اساسی جلوگیری نماید. دولت‌های عضو اتحادیه موظف به عدم همکاری با دولتی هستند که از طرق غیر دمکراتیک حکومت را به دست گرفته و یا در تلاش است تا قدرت را بر خلاف قانون اساسی به صورت غیر قانونی حفظ نماید. این تحقیق در پی پاسخگویی پرسش‌های مربوط به معنا و مفهوم تغییر حکومت

^۳MBAYE, Keba, *Les droits de l'homme en Afrique*, pedone, 1992, p. 77

^۴Liva Tehindrazanarivelo, Djacoda, «Les sanctions de l'Union Africaine contre les coups d'état et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialites et mesures de renforcement», *Annuaire Africain de droit international*, N. 12, 2004, pp. 258-259.

بر خلاف قانون اساسی، مصادیق و ضمانت اجرای های پیش بینی شده برای مقابله با آن در چارچوب اتحادیه آفریقایی است.

۱- گذار از استعمار خارجی به استبداد داخلی در آفریقا

وجود منابع سرشار در قاره آفریقا، کشورهای اروپایی زیادی را به سمت بهره‌برداری از این منابع سوق داد. همین امر موجب رقابت شدید بین دولت‌های اروپایی جهت بسط هر چه بیشتر مستعمرات خود در قاره سیاه شد. برای مثال «در اواخر قرن ۱۹ فقط یک کشور مستقل در آفریقا به چشم می‌خورد و آن حبشه بود که استقلالش را در قبال مطامع و دست اندازی‌های ایتالیایی‌ها حفظ کرده بود»^۵. در دهه ۶۰ میلادی بسیاری از کشورهای آفریقایی به تدریج از بند استعمار خارج شدند. با گذار از دوران سیاه استعمار و کسب استقلال برگ زرینی در تاریخ آفریقا رقم خورد و کام مردم آفریقا شیرین شد. اما این شربنی دیری نپایید و با روی کار آمدن حکومت‌های نظامی در برخی از کشورهای آفریقایی، مردم به جای استعمار خارجی کم‌کم طعم استبداد داخلی را تجربه کردند. نظام‌های سیاسی ناپایدار در نتیجه کودتاهای نظامی پی‌درپی به شدت صلح و امنیت در آفریقا را به مخاطره می‌اندازد. این کودتاها معمولاً توسط نظامیان انجام می‌شود. نقش نظامیان در سیاست آفریقا چندان عجیب نیست چه اینکه بیش از نیمی از روسای جمهور آفریقایی نظامی بوده‌اند. همین امر سبب شد تا آفریقا با تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای در صدد حل بخشی از این مشکلات برآید. دول آفریقایی با شکل‌گیری سازمان وحدت آفریقا در وهله اول در صدد استقلال سیاسی و در مرحله بعد در پی ایجاد یک واحد سیاسی متحد یا فدراسیون آفریقایی بودند. سازمان وحدت آفریقا و جانشین آن یعنی اتحادیه آفریقایی تلاش‌های زیادی به منظور ارتقای حقوق بشر در سطح آفریقا انجام داده‌اند. اصول بنیادین اتحادیه آفریقایی بر احترام به اصول دموکراتیک، حقوق بشر، حکومت قانون، به زمامداری تاکید دارد. با احترام به این موازین در راستای محکومیت تغییر حکومت‌هایی است که بر خلاف قانون اساسی و به صورت غیر دموکراتیک روی کار آمده‌اند گام بر می‌دارند.

^۵ کلیار، کلود آلبر، *نهادهای روابط بین الملل*، ترجمه هدایت الله فلسفی، نشر نو، ۱۳۶۸، ص

۲- مصادیق بارز تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی در اتحادیه

آفریقا

همان طور که قبلاً اشاره شد فقدان رژیم‌های دمکراتیک تغییرات ناگهانی زیادی را در قاره آفریقا ایجاد کرده است. عوامل مختلفی در تغییر حکومت‌ها موثر است اما این تغییر حکومت‌ها نباید به صورت مطلق امری ناشایست تلقی گردد. تغییراتی که از بطن جامعه به منظور مقابله با رژیم‌های جائر و فاسد صورت می‌گیرد نمی‌تواند به شکل یکسانی همانند تغییر حکومت به صورت غیر دمکراتیک باشد. تغییرات حکومت می‌تواند به صورت گوناگونی صورت پذیرد^۶ که اسناد اتحادیه به برخی از مصادیق آن اشاره می‌کند و به هیچ وجه جنبه حصری ندارد. مصادیق بارز تغییر حکومت را می‌توان در دو قالب بزرگ دسته بندی کرد: الف) اقداماتی که علیه دولت قانونی صورت می‌پذیرد. ب) اقداماتی که توسط دولت قانونی برای حفظ قدرت به صورت غیر قانونی بعمل می‌آید.

۱۷۰

۱.۲. اقدامات علیه دولت قانونی

اقدامات علیه دولت در مسند قدرت می‌تواند در قالب اقدامات نظامی و مسلحانه و یا غیر مسلحانه صورت گیرد. کودتا مهم‌ترین مصداق بارز و شایع تغییر حکومت است. کودتا به معنی سرنگونی و براندازی ناگهانی یک حکومت است و معمولاً به وسیله گروه کوچکی انجام می‌شود. کودتا با انقلاب متفاوت است چه اینکه انقلاب توسط گروه بزرگ‌تری صحنه‌گردانی می‌شود و خواهان تغییر اساسی در نظام سیاسی می‌باشند در حالی که کودتا توسط گروه اندکی مدیریت و با ایجاد خشونت و تهدید به آن خواهان تغییر رهبران حکومت هستند. آفریقا همانند آمریکای جنوبی و آسیا در دو سده اخیر بارها کودتا را تجربه کرده است. مداخله نیروی مسلح در قالب جنگ‌های داخلی یکی دیگر از شیوه‌های رایج

^۶ برخی نویسندگان فرض مختلفی را برای شکل‌گیری دولت‌ها بر خلاف قانون اساسی احصاء کرده اند: الف) فرض کودتا؛ ب) فرض انقلاب؛ ج) فرض تقلب نسبت به انتخابات و در نهایت فرض تقلب نسبت به قانون اساسی یا به تعبیر دیگر دور زدن اصول قانون اساسی. برای اطلاعات بیشتر نک به :

Bula-Bula, Sayeman, «Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union Africaine», », **Annuaire Africain de droit international**, N. 11, 2003, p. 56 .

در جهان برای کسب قدرت در جهان است. البته این جنگ‌ها در حقوق مخصصات مسلحانه در چارچوب ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ و پروتکل الحاقی دوم ۱۹۷۷ مورد توجه قرار گرفته‌اند.

اما بخشی از این اقدامات ممکن است به صورت قتل‌های سیاسی به عمل آید. گروه مخالف برای رسیدن به قدرت تلاش می‌کند به روش‌های مختلفی از جمله قتل‌های سیاسی متوسل شود تا رقبای بالفعل خود را که در حال حاضر در مسند قدرت هستند کنار بزند.

همان طور که مشخص است در این حالت اقداماتی از طرف مخالفین علیه دولت منتخب مردم صورت می‌گیرد. دولتی که در مسند قدرت می‌باشد. به صورت دموکراتیک و قانونی حکومت را به دست دارد و اقدامات مذکور جهت سرنگونی آن دولت صورت می‌گیرد و در تعارض با مقررات اتحادیه آفریقایی است. معیار تشخیص «دولت منتخب دموکراتیک» اسناد حقوقی اتحادیه آفریقایی است و این اسناد تعیین خواهند کرد که آیا دولت در راس قدرت دولتی دموکراتیک و از مشروعیت کافی برخوردار است یا خیر؟

معنای دیگر این گفتار این است که اگر دولت در مسند قدرت فاقد معیارهای مورد نظر اتحادیه باشد دولت منتخب دموکراتیک محسوب نخواهد شد و در این حالت اقدامات انجام شده علیه دولت از مصادیق تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی به حساب نمی‌آید.

تاکنون به مواردی پرداخته شد که از بیرون به منظور تغییر حکومت قانونی و دولت در راس قدرت اعمال شد اما عکس این قضیه هم ممکن است اتفاق بیفتد یعنی اینکه دولت در راس قدرت بخواهد به شیوه‌های مختلف متوسل گردد تا قدرت را به صورت غیر قانونی و بر خلاف قانون اساسی حفظ نماید.

۲.۲. اقدامات دولت قانونی به منظور حفظ قدرت به صورت غیر قانونی

یکی از معیارهای معروف برای سنجش عیار یک نظام دموکراتیک دوره‌ای و موقت بودن مصادر قدرت است. تغییرات قانونی قدرت در نظام‌های دموکراتیک در قالب انتخابات متجلی می‌شود. چنین تدابیری مانع از تمرکز قدرت و استبداد در دراز مدت می‌شود و از این منظر اراده عمومی متجلی و افراد در سرنوشت سیاسی خود خواه به صورت مستقیم یا غیر مستقیم شرکت می‌نمایند.^۷

^۷ برای اطلاعات بیشتر در این خصوص نک به: گرجی ازندریانی، علی اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.

امتناع دولت از در اختیار قرار دادن حکومت به حزب یا رقبای پیروز انتخابات یکی از مهم‌ترین جلوه‌های چنین اقداماتی است. با برگزاری انتخابات مشروع و قانونی، در صورت خودداری دولت در مسند قدرت از واگذاری قدرت به داوطلب پیروز انتخابات یکی از مصادیق تغییر حکومت به صورت غیر قانونی محقق می‌شود. نمونه بارز چنین وضعیتی را در سال ۲۰۱۰ در ساحل عاج شاهد بودیم چه اینکه لوران گبگبو رئیس جمهور این کشور علیرغم تایید انتخابات این کشور توسط کمیسیون انتخابات ساحل عاج از واگذاری قدرت به الحسن واتارا پیروز انتخابات خودداری کرد. یکی دیگر از مصادیق غیر قانونی برای حفظ قدرت، بازنگری و تغییر قانون اساسی یا قانون انتخابات بدون رضایت اکثریت بازیگران سیاسی است. اقداماتی که امکان شرکت مجدد در انتخابات و یا با افزایش دوره‌ی ریاست جمهوری یا نخست‌وزیری مقدمات حفظ قدرت را فراهم می‌آورد.

۳- پیشگیری و ضمانت اجرای تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی در اتحادیه آفریقایی

تصویب اسناد متعدد آفریقایی بر توسعه تدریجی حقوق اتحادیه آفریقایی موثر بوده است. اسناد گوناگون منطقه‌ای اعم از قوام نیافته و قوام یافته همچون اعلامیه لومه ۲۰۰۰، پروتکل مربوط به تاسیس شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی ۲۰۰۲، منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و حکمرانی ۲۰۰۷ در تجهیز «ساز و برگ هنجاری»^۸ آفریقا برای مقابله با پدیده تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی نقش داشته‌اند. تدوین این اسناد در دهه ۹۰ نشانگر واکنش سخت آفریقا نسبت به کودتا است.^۹

این موضوع مجدداً با تدوین پروتکل مالابو در سال ۲۰۱۴ مورد توجه واقع شد. اتحادیه آفریقایی تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی را به عنوان یکی از جنایات تحت صلاحیت دیوان آفریقایی دادگستری و حقوق بشر قرار داد که در نوع خود در حوزه‌ی محاکم کیفری بین‌المللی بی نظیر است. البته لازم به ذکر است که اساساً

^۸ Kazadi Mpiana, Joseph, «L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement», *Revue québécoise de droit international*, N 25, 2012, p. 103.

^۹Idem

نسبت به تدوین پروتکل مالابو از جهات دیگر ابهامات و نگرانی‌های وجود دارد که تفصیل آن را به بخش جرم‌انگاری تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی در آفریقا موکول می‌کنیم.

مطالعه اسناد مذکور نشان می‌دهد که سازمان وحدت آفریقا و در پی آن اتحادیه آفریقایی با توجه به اهمیت موضوع «تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی» در صد تبیین مفهوم و ذکر مصادیق آن و در ادامه به پیشگیری و ضمانت اجرای آن پرداخته‌اند.

همان طور که بیان شد اسناد آفریقایی مرتبط با این موضوع بتدریج به بخشی از جوانب تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی پرداختند اما منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و حکمرانی مفاد اسناد قبلی را به نحوی تکمیل و سازگار اجرایی به منظور مقابله با این پدیده ایجاد کرد. بدین جهت تمرکز اصلی ما در این قسمت بر روی منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و حکمرانی است.

منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و حکمرانی موضوع پیشگیری و ضمانت اجرای تغییر حکومت در آفریقا را پیش بینی می‌کند. این منشور توسط روسای کشور و دولت آفریقایی در ۳۰ ژانویه ۲۰۰۷ در آدیس آبابا تصویب و در ۱۵ فوریه ۲۰۱۲ لازم الاجرا گردید. ماده ۲۴ این منشور جنبه پیشگیرانه دارد و در زمانی که یک وضعیت فرآیند دموکراتیک کشور عضو را تهدید کند شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی وارد عمل خواهد شد. تشخیص و احراز چنین وضعیتی برابر ماده ۲۵ منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و حکمرانی بر عهده شورا مذکور می‌باشد.

هدف از تاسیس این شورا پیشگیری، مدیریت و حل و فصل اختلافات است. این نهاد یک سیستم امنیت جمعی و اعلام خطر فوری و واکنش سریع و موثر برای وضعیت‌های جنگی و بحرانی ایجاد کرده است که از جهاتی با شورای امنیت سازمان ملل متحد قابل مقایسه می‌باشد. لاقلاً بخشی از اهداف هر یک از دو شورا یعنی شورای امنیت سازمان ملل متحد و شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی مشترک هستند. در واقع صلح و امنیت مهم‌ترین هدفی است که هر یک از این دو شورا بدنبال آن هستند. اهداف اصلی و اشتغالات ذاتی شورای صلح و امنیت اتحادیه در مواد ۳ و ۶ پروتکل مربوط به تاسیس شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی احصاء شده است.^{۱۰}

^{۱۰} - Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002 .

اگر برای شورا محرز شود که در یکی از کشورهای عضو اقداماتی بر خلاف قانون اساسی برای تغییر حکومت صورت پذیرفته است در ابتدا سعی می‌کند از طرق دیپلماتیک موضوع را فیصله دهد. مطابق ماده ۲۵ منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و حکمرانی در صورت ناکامی در این امر، شورا به موجب مقررات ماده ۳۰ سند تاسیس اتحادیه آفریقایی و ماده ۷ پروتکل مربوط به تاسیس شورای صلح و امنیت اتحادیه تصمیم به تعلیق حق شرکت دولت خاطی در فعالیت‌های اتحادیه می‌گیرد. نکته قابل توجه این است که تصمیم شورا در این باره دارای اثر فوری است. بر تصمیمات شورا آثار گوناگونی مترتب است و می‌توان آنها را در قالب آثار تصمیم نسبت به دولت خاطی، سایر دول عضو اتحادیه و نسبت به افراد طبقه‌بندی کرد. بدنبال حوادث کشور آفریقایی نیجر، اتحادیه آفریقایی با صدور بیانیه‌ای ضمن محکوم کردن کودتای نظامی در این کشور که به برکناری ممدو تاجا، رئیس‌جمهور نیجر منجر شد عضویت نیجر در این اتحادیه را معلق کرد.

تعلیق حق مشارکت یک دولت در اتحادیه آفریقایی به هیچ وجه به معنی تعلیق تعهدات آن دولت در مقابل اتحادیه نخواهد بود. نه تنها در مورد تعلیق بلکه در مورد خروج از یک سازمان بین‌المللی هم دولت متقاضی خروج باید کلیه تعهدات خود را به موجب سند تاسیس آن سازمان اجرا نماید. بند ۲ ماده ۲۵ منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و حکمرانی، دولت خاطی را مکلف به اجرای تعهدات خود در مقابل اتحادیه می‌کند. یکی از مصادیق بارز چنین تعهدی، پرداخت حق عضویت در آن اتحادیه می‌باشد. نکته دیگری که این بند بر آن تأکید دارد تعهدات دولت‌ها به رعایت و احترام به حقوق بشر است. نحوه نگارش این بند با بکارگیری واژه «تعهدات» به صورت جمع و همچنین واژه «به ویژه» بیان‌گر این است که تعهد به رعایت حقوق بشر یکی از مصادیق این تعهدات می‌باشد. پس به موجب مقرره پیشگفته تعهدات دولت خاطی در مقابل اتحادیه جنبه‌ی حصری ندارد بلکه از باب تمثیل است.

با توجه به آنچه که در بالا ذکر شد به نظر می‌رسد تداوم برخی تعهدات نه تنها در این اتحادیه بلکه در هر سازمان بین‌المللی دیگر صادق است. با توجه به ماهیت موقت تعلیق چنین استنباطی اساساً با منطق حقوقی نیز سازگار است.

تعلیق حق مشارکت دولت خاطی در اتحادیه نه تنها موجب قطع روابط دیپلماتیک اتحادیه با دولت مربوطه نخواهد شد بلکه آن مرجع تمام مساعی خود را به منظور برقراری مجدد دموکراسی در آن دولت بکار خواهد بست.

محرومیت‌ها و مجازات‌های مندرج در منشور آفریقایی دموکراسی، انتخابات و

حکمرانی مستقیماً منشاء آثاری بر افرادی که مرتکب تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی شده‌اند، می‌گردد. افرادی که مرتکب تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی شده‌اند حق شرکت در انتخابات به منظور برقراری و اعاده نظم دموکراتیک را ندارند و نمی‌توانند در پُست‌های مسئولیتی نهادهای سیاسی دولت مشغول شوند. در صورت استنکاف این افراد از اعاده نظم دموکراتیک، مجازتهایی مندرج در قواعد و آیین داخلی اتحادیه مصوب ۲۰۰۲ در مورد آنها به اجرا گذاشته می‌شود. از جمله این مجازاتها می‌توان به ندادن ویزا به این افراد، مجازات‌های اقتصادی، محدودیت‌های ارتباطی دولت مربوطه با سایر دولت‌ها، محدودیت‌های تجاری و سایر مجازات‌های پیش بینی شده در سند موسس اتحادیه و قواعد و آیین داخلی اشاره کرد. در ضمن این امکان برای شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی وجود دارد تا هر مجازات اضافی که صلاح دانست توصیه نماید.

مجازات‌ها می‌تواند آثاری بر سایر دول عضو اتحادیه آفریقایی داشته باشد. کنفرانس اتحادیه مجازات‌هایی برای سایر دول عضو که از تغییرات دولت برخلاف قانون اساسی حمایت و یا آن را تحریک کرده‌اند در نظر می‌گیرد. دول عضو باید از پذیرش مرتکبین تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی و اعطای پناهندگی به آنها خودداری نمایند. به عبارت دیگر این دولت‌ها مکلف به محاکمه یا استرداد موثر مرتکبین مزبور می‌باشند.

تعهد به استرداد یا محاکمه یکی از مهم‌ترین موضوعات مطروحه در همکاری و معاضدت قضایی است. هدف اصلی از اعمال این تعهد مبارزه با بی‌کیفرمانی می‌باشد. کنوانسیون‌های بین‌المللی گوناگونی این تعهد را مورد شناسایی قرار داده‌اند. در هر حال آنچه مهم می‌نماید مبارزه با شدیدترین جنایاتی است که مورد اهتمام جامعه بین‌المللی در کل می‌باشد. در راستای انجام تعهد به استرداد یا محاکمه، دولت‌ها مکلف به اتخاذ تدابیر لازم جهت محاکمه اعم از قانونگذاری، تعقیب و تحقیق مرتکب و ارجاع پرونده به محاکم قضایی هستند.

در نهایت باید اضافه کرد که با مرتفع شدن موجبات تعلیق دولت به جهت تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی، شورای صلح و امنیت اتحادیه محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های اعمال شده بر دولت مربوطه را برطرف خواهد کرد.

تاکنون شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی به کرات در پی مدیریت بحران-های گوناگون در آفریقا بوده است. این شورا کوشش می‌کند تا با همکاری سایر بازیگران منطقه ای یا بین‌المللی بر این مشکلات مربوط به تغییر حکومت بر خلاف

قانون اساسی فائق آید. حضور شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی در حل مشکلات مربوط به تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی در کشورهای ماداگاسکار، گینه بیسائو، مالی، موریتانی، نیجر و غیره جملگی از موارد حضور این شورا محسوب می‌شود.^{۱۱}

۴- جرم انگاری تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی در آفریقا

تشکیل دیوان کیفری بین‌المللی در کنار محاکم کیفری ویژه نقش مهمی در تحقق عدالت کیفری در جهان داشته است. با وجود محدودیت‌هایی که این دیوان دارد تاسیس آن نقطه عطفی در مبارزه با بی‌کیفرمانی محسوب می‌شود. اگر تاسیس دیوان کیفری بین‌المللی را نماد تحقق عدالت کیفری در سطح بین‌المللی بدانیم برخی از دول آفریقایی نسبت به عملکرد این محکمه معترض هستند. اعتراض آفریقا به عملکرد دیوان معلول عوامل متعددی همچون تمرکز دیوان بر روی قاره آفریقا، بی‌توجهی شورای امنیت به درخواست اتحادیه و دول آفریقایی و همچنین بی‌توجهی به مصونیت سران است. تعقیب برخی از سران دول آفریقایی و ادعای اعمال عدالت‌گزینی توسط دیوان موجب ناخرسندی عمیق اتحادیه آفریقایی گردید. موضع‌گیری اتحادیه آفریقایی منتهی به تدوین پروتکلی به نام پروتکل مالابو ۲۰۱۴ به منظور تاسیس دیوان آفریقایی دادگستری و حقوق بشر گردید. دیوان آفریقایی مذکور به سبب لازم الاجرا نشدن پروتکل مذکور هنوز شروع بکار نکرده است.

پروتکل مالابو در ماده ۲۸ زیر عنوان «صلاحیت بین‌الملل کیفری دیوان» به طور کلی به صلاحیت مادی دیوان و جنایات تحت صلاحیت آن می‌پردازد. اما در مواد بعدی ضمن تعریف جنایات تحت صلاحیت دیوان به مصادیق هر یک از این جنایات اشاره می‌کند. مطابق این ماده «۱- با حفظ حق تجدید نظر، بخش حقوق بین‌الملل کیفری دیوان برای محاکمه جنایات زیر صالح است: ژنوسید، جنایات علیه بشریت، جنایات جنگی، جنایات مربوط به تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی، دزدی دریایی، تروریسم، مزدوری، فساد، پولشویی، قاچاق انسان، قاچاق مواد مخدر، قاچاق پسماندهای خطرناک، بهره برداری غیر قانونی از منابع طبیعی و جنایت تجاوز. ۲- کنفرانس می‌تواند با وفاق عام دولت‌های عضو، صلاحیت دیوان را به سایر جنایات

^{۱۱} برای اطلاعات بیشتر در این مورد نک به :

به منظور انعکاس توسعه حقوق بین الملل گسترش دهد. ۳- جنایات تحت صلاحیت دیوان یا ارجاع شده به آن نباید مشمول هیچ گونه محدودیتی شوند. « جنایات مربوط به تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی در این ماده به عنوان چهارمین جنایت احصاء شده است. بخشی از صلاحیت های این دیوان، تکرار صلاحیت مادی دیوان کیفری بین المللی است. در مقایسه با اساسنامه دیوان کیفری بین المللی باید اذعان داشت که در ماده ۵ اساسنامه رم ۱۹۹۸، جنایات تحت صلاحیت دیوان به عنوان شدیدترین جنایات معرفی شده اند در حالی که در ماده ۲۸ پروتکل مالابو واجد چنین وصفی نیست. البته عدم توصیف این جنایات در سند آفریقایی به عنوان شدیدترین جنایات آن گونه که در ماده ۵ اساسنامه رم آمده چیزی از اهمیت این جنایات نمی کاهد.

همان طور که در بالا اشاره شد تعریف و مصادیق هر یک از جنایات تحت صلاحیت دیوان در مواد بعدی به ترتیب بیان شده است. ماده ۲۸ ایی زیر عنوان «جنایت مربوط به تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی» است. در بند ۱ این ماده تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی را چنین تعریف می کند: بر طبق این اساسنامه^{۱۲} مراد از تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی «ارتکاب یا دستور به ارتکاب اعمال ذیل به قصد نیل به قدرت یا حفظ قدرت به صورت غیر قانونی است.» در ذیل این بند مصادیق جنایت تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی احصاء می شود. احصای این مصادیق تحت تاثیر و برگرفته از اسناد آفریقایی تدوین شده قبلی است. برخی حقوقدانان در مورد تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی موضوع گذار از حقوق نرم یا قوام نیافته^{۱۳} به حقوق سخت یا قوام یافته^{۱۴} را مطرح کرده اند و در این میان حتی از نرم عرفی در حقوق بین الملل آفریقایی سخن به میان آورده اند.^{۱۵} در ضمن لازم به ذکر است که در مقام تبیین مفهوم «دولت دمکراتیک منتخب»، سند یاد شده تعریفی بدست نمی دهد و آن را موکول به تعریف ارائه شده در اسناد حقوقی اتحادیه آفریقایی می کند.

^{۱۲} بر اساس ماده ۱۱ این پروتکل و اساسنامه ضمیمه آن ۳۰ روز بعد از تودیع پازدهمین سند تصویب توسط دول عضو لازم الاجرا خواهد شد.

^{۱۳}Soft law

^{۱۴}Hard law

^{۱۵} Soma, Abdoulaye, « Le crime international de changement anticonstitutionnel de gouvernement », **Swiss Review of International and European Law**, N. 3, 2016, p. 428 .

پروتکل مالابو و اساسنامه ضمیمه آن با اقتباس از اسناد قبلی آفریقایی مصادیق تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی را جرم انگاری می‌کند. اگر اسناد قبلی تنها به ممنوعیت اقدامات تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی می‌پرداخت؛ پروتکل مالابو و اساسنامه ضمیمه آن گامی به جلو برداشت و آن را جنایت تلقی کرد. نه تنها در مورد تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی بلکه در مورد سایر اعمال همچون مزدوری، فساد، پولشویی، قاچاق انسان، قاچاق پسماندهای خطرناک، بهره برداری غیر قانونی از منابع طبیعی و غیره نیز جرم انگاری و آنها را در صلاحیت دیوان آفریقایی دادگستری و حقوق بشر قرار داده است.

به سبب ارتکاب، تعدد و تکرار برخی از جنایات در قاره آفریقا، دول آفریقایی کنوانسیون های متعددی را تدوین کرده اند. تسری صلاحیت دیوان نسبت به این جنایات می‌تواند به منزله جرم انگاری و عزم آفریقا نسبت به مبارزه با این اقدامات تلقی گردد. به عبارت دیگر پروتکل مالابو مجموعه ای از جنایات بین المللی و جرایم سازمان یافته فراملی را یکجا در صلاحیت دیوان منطقه ای قرار می دهد. نوآوری پروتکل مالابو نه تنها در جنایات تحت صلاحیت دیوان بلکه در مصادیق برخی از جنایات نیز توسعه پیدا کرده که در مقایسه با محاکم کیفری دیگر کم نظیر است.

نتیجه گیری

تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی از طریق کودتا یکی از شایع ترین موارد تغییر حکومت‌ها در آفریقا است. اتحادیه آفریقایی با تصویب مقررات و ایجاد نهادها در پی جلوگیری از این پدیده است.

شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی به نحوی همانند شورای امنیت سازمان ملل متحد وظیفه حفظ صلح و امنیت در سطح اتحادیه را بر عهده دارد. شورای مذکور در حوادث و بحران های مختلف در خصوص تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی مداخله کرده است تا وضعیت را به حالت قبل از کودتا برگرداند.

اگرچه کارنامه مدیریت شورای صلح و امنیت اتحادیه کاملاً مثبت نبوده اما نمی‌توان اقداماتی که این شورا برای مقابله با تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی انجام داده است را نادیده گرفت. تدابیری که شورای صلح و امنیت اتحادیه به منظور جلوگیری از پدیده کودتا اتخاذ کرده است گرچه لازم بوده اما به هیچ وجه کافی

نبوده است.

محکومیت تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی و تعلیق مشارکت کشور مربوطه در فعالیتهای اتحادیه از جمله اقدامات اصلی و مهمی بوده که شورا به آن متوسل شده است.

یکی از اقداماتی که باید در قاره آفریقا به آن توجه شود موضوع مردم سالاری است. احترام و رعایت موثر و کارآمد حقوق و آزادی‌های بنیادین بشر باید مورد اهتمام بیشتر دول آفریقایی قرار گیرد. محکومیت و رد تغییر حکومت بر خلاف قانون اساسی با اقدامات پیشگیرانه و تحقق شرایط دموکراتیک اعمال قدرت تکمیل می‌گردد.

حرکت‌های مردمی در برخی از کشورهای آفریقایی همچون تونس، مصر و لیبی تحت عنوان بهار عربی محدودیت ساز کارهای اتحادیه آفریقایی را در مقابل تغییرات حکومت بر خلاف قانون اساسی را نشان داد. در واقع این خیزش‌ها پاسخی مشروع به حرکت‌های مردم آفریقا در مورد مردم سالاری بود و ظهور دموکراسی در برخی از کشورهای که از استبداد حاکم در رنج بودند را نوید داد. به همین جهت شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقایی بهار عربی در تونس و مصر را به عنوان اقدامات بر خلاف قانون اساسی تلقی نکرد و دخالت چندانی در این امور نکرد در حالی که در قضیه لیبی شورا اقدام و تدابیری را در این خصوص اتخاذ کرد. در پایان باید گفت که مقابله با تغییر حکومت‌ها بر خلاف قانون اساسی در اتحادیه آفریقایی بیش از هر چیز دیگر در گرو تحقق مردم سالاری و رعایت موازین حقوق بشر است.

منابع

فارسی

کلیار، کلود آلبر، *نهادهای روابط بین الملل*، ترجمه هدایت الله فلسفی، نشر نو، ۱۳۶۸.

گرچی ازندریانی، علی اکبر، *در تکاپوی حقوق / سیاسی*، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.

فرانسوی

۱۸۰

Bula-Bula, Sayeman, «Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union Africaine», », **Annuaire Africain de droit international**, N. 11, 2003, pp. 23-78 .

Kazadi Mpiana, Joseph, «L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement», *Revue québécoise de droit international*, N. 25, 2012, pp. 101-142.

Liva Tehindrazanarivelo, Djacoda, «Les sanctions de l'Union Africaine contre les coups d'état et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialites et mesures de renforcemenmt», **Annuaire Africain de droit international**, N. 12, 2004, pp. 255-308 .

Mbaye, Keba, *Les droits de l'homme en Afrique*, pedone, 1992 .

Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de

sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002 .

Protocole de Malabo(2014) .

Soma, Abdoulaye, « Le crime international de changement anticonstitutionnel de gouvernement », *Swiss Review of International and European Law*, N. 3, 2016, pp. 417-441 .

Statut de Rome (1998) .

Tabala Kitene, Faustin, *Le statut des sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement dans les textes et la pratique de l'Union Africaine*, Thèse de doctorat, Université de Gand, 2013.

Change of government unconstitutional in the African Union

Mohammadhossein RAMAZANI GHAVAMABADI

Abstract

The overwhelming political instability of the coup d'etat in some African countries has led the African Union to legislate to prevent the change of government. The African Union criminalized the prohibition of regime change contrary to the constitution. In order to maximize the effectiveness of the rules set out in this regard, the African Union will use all its existing regional capacities to prevent a change of government against the constitution. The African Union's Peace and Security Council is the guarantor of implementing the rules set out to prevent the change of government unconstitutional. The African Union's Peace and Security Council has been adopted by the coup d'etat of Africa, which has led to a change of government against the constitution. This study reviews and analyzes the issue of changing governments contrary to the constitution within the framework of the African Union.

Keywords: Coup d'etat, government change, constitution, African Union, Peace and Security Council