

ULUSLARARASI
CEZA
MAHKEMESİ



عنوان مقاله :

موانع حقوقی و سیاسی استقلال دیوان کیفری بین‌المللی

نویسنده:

محمود رشنواز

**دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل ، واحد امارات، دانشگاه
آزاد اسلامی ، دبی، امارات**

(عضو مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران قوه قضاییه)

۱۴۰۳/۰۷/۰۱

موانع حقوقی و سیاسی استقلال دیوان کیفری بین‌المللی

چکیده

دیوان کیفری بین‌المللی به عنوان نهادی با کارکرد قضائی و در جهت اجرای عدالت و جلوگیری از بی‌کیفرمانی تاسیس شده است. لازمه‌ی تحقق این رسالت ایجاد استقلال برای این نهاد از طریق پیش‌بینی سازوکارهای حقوقی و سیاسی می‌باشد. قدرت‌های بزرگ از طریق ابزارهای متقابل، اثرات مستقیم بر تصمیمات این نهاد فراملی دارند. به گونه‌ای که شاهد مختومه شده پرونده‌هایی از جنایات سران کشورها، نظامیان و سایر اشخاص در نقاط مختلف فلسطین، افغانستان، عراق و ... هستیم که به‌وضع مداخله و رسیدگی دیوان در آن احساس می‌شود. تاثیر قدرت‌های بزرگ در نقض استقلال و بی‌طرفی دیوان در مرحله‌ی تدوین اساسنامه و نیز در رویه‌ی دادرسی دیوان محقق شده است. از سوی دیگر نهادهای بین‌المللی سیاسی چون شورای امنیت نیز در کم‌رنگ شدن استقلال دیوان به جهت اختیارات منشور و اساسنامه‌ی دیوان نقش مهمی دارند بخصوص که ابزاری در اختیار قدرت‌های بزرگ محسوب می‌شوند.

واژگان کلیدی: دیوان کیفری بین‌المللی، استقلال و بی‌طرفی، شورای امنیت، جرایم بین-

المللی

۱- مقدمه

دیوان بین‌المللی کیفری (ICC) به عنوان اولین دادگاه دائمی بین‌المللی در سال ۱۹۹۸ بمنظور رسیدگی به جنایات بین‌المللی ارتكابی تشکیل گردید. تشکیل دیوان بین‌المللی کیفری محصول تلاش‌هایی بود که پس از جنگ جهانی اول آغاز گردید. اولین گام در جهت محاکمه و مجازات جنایتکاران بین‌المللی در معاهده ورسای ۱۹۱۹ برداشته شد بر اساس این معاهده ویلهم دوم حاکم آلمان به دلیل ارتكاب برخی جرایم می‌بایست محاکمه می‌گردید لکن وی به هلند پناهنده شد و هلند نیز وی را مسترد نکرد تا اینکه در سال ۱۹۴۱ درگذشت.

پس از جنگ جهانی دوم اندیشه یک دیوان بین‌المللی با صلاحیت کیفری مجدداً قوت گرفت و دو دادگاه نورنبرگ و توکیو به‌منظور رسیدگی به جنایات سران و فرماندهان نظامی آلمان و ژاپن تأسیس گردید. همچنین در ماده ۶ کنوانسیون رفع و از بین بردن نسل‌کشی مورد پذیرش قرار گرفت که افراد متهم به ارتكاب جنایات نسل‌کشی می‌بایست به یک دادگاه دائمی کیفری بین‌المللی ارجاع شوند. بدین منظور در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۴۸ مجمع عمومی از کمیسیون حقوق بین‌الملل و کمیته ویژه‌ای متشکل از نمایندگان دولت‌ها درخواست نمود که امکان تأسیس اینچنین دادگاهی را بررسی کنند. علیرغم تأکید هر دو مرجع مذکور بر مطلوب بودن تشکیل دادگاه این امر در عمل محقق نگردید. این جریان در کنوانسیون ۱۹۷۳ منع و مجازات جنایات آپارتاید نیز دنبال گردید. (ماده ۵) کمیسیون حقوق بین‌الملل متعاقباً در سال ۱۹۹۱ پیش‌نویس قانون جنایات علیه صلح و امنیت بشری را تصویب نمود. بدنبال جنایات ارتكابی در سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۴ در رواندا و بوسنی و هرزگوین شورای امنیت مبادرت به تأسیس دو دادگاه اختصاصی بین‌المللی کیفری کرد. (دادگاه یوگسلاوی و دادگاه رواندا) در سال ۱۹۹۶ کمیسیون حقوق بین‌الملل طرح تأسیس دیوان بین‌المللی کیفری را تکمیل کرد و به مجمع عمومی ارسال داشت. مجمع نیز مبادرت به تأسیس دو کمیته‌ای جهت بررسی موضوع کرد که در سالهای ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ به فعالیت پرداختند. سرانجام اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری در ۱۵ ژوئن ۱۹۹۸ در کنفرانس رم به تأیید نمایندگان ۱۲۰ دولت رسید و از اول ژوئیه ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا گردیده است. مقر این دادگاه نیز لاهه است و در حال حاضر ۱۲۳ دولت عضو اساسنامه رم دیوان بین‌المللی کیفری هستند.

۱-۱- بیان مسئله

دیوان کیفری بین‌المللی از ۴ رکن تشکیل شده است:

- دفتر رییس: مسئول اداری دیوان

- شعبات رسیدگی: دیوان دارای سه شعبه است: (۱) تحقیقات مقدماتی؛ (۲) محاکمه؛ (۳) تجدیدنظر.
- دفتر دادستانی: مسئول انجام تحقیقات در مورد جرایمی که رسیدگی به آن ها در صلاحیت دیوان است.
- دفتر ثبت: مسئول جنبه های غیر قضایی اداره و خدمات دیوان

دیوان کیفری بین المللی با ساختار قضائی و اداری خود رجعی فراملی جهت رسیدگی به جرایم اشخاص حقیقی در رفتارهای ناقض مطابق با اساسنامه ی رم می باشد. این دیوان به جهت ماهیت فراملی و قضائی خود مستقل از اعضا بوده و دارای شخصیت حقوقی مستقلی می باشد. با این حال همیشه این استقلال قضائی از جانب دولت ها، سازمان های بین المللی و حتی برخی از مقررات داخلی دیوان، مورد تهدید قرار می گیرد. در این ارتباط ما بر آن شدیم به سوالات زیر پاسخ دهیم:

- ۱- عوامل نقض استقلال دیوان کیفری بین المللی کدامند؟
- ۲- نقش مقررات و اساسنامه ی دیوان در نقض استقلال دیوان چیست؟
- ۳- سایر تابعان حقوق بین الملل چگونه و با چه ابزارهایی استقلال دیوان کیفری بین المللی را نقض می کنند؟

۲-۱-پیشینه ی پژوهش

در خصوص استقلال دادگاه کیفری بین المللی و نیز فشارهای وارده بر این نهاد از سوی قدرت های بزرگ و نیز موانع حقوقی و ساختاری استقلال این محکمه ی بین المللی به طور خاص اشاره به دخالت برخی کشورها و برخی نهادها شده است که ذیلا به آن اشاره خواهیم کرد:

- مقاله «آمریکا و دادگاه کیفری بین المللی؛ سیاست آونگی، از تقابل تا تعامل»، نوشته جمشید ممتاز و مسعود اکبری (۱۳۹۵): نویسندگان در این پژوهش، موضع ایالات متحده در برابر دیوان را در سه دوره «همگرایی، تقابل، و تعامل» تحلیل کرده و سپس، ایرادهای حقوقی ارائه شده توسط ایالات متحده در مورد دیوان و اساسنامه رم را نیز بررسی کرده اند.
- مقاله «ایالات متحده آمریکا و دادگاه کیفری بین المللی: دغدغه های حقوقی یا حفظ منافع ملی» نوشته رضا موسی زاده و هادی گلریز (۱۳۹۲)، ایرادهای حقوقی وارد شده بر اساسنامه رم توسط ایالات متحده تحلیل شده است؛

- مقاله‌ی چالش صلح و عدالت از منظر اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی و قطع‌نامه‌های شورای امنیت نوشته‌ی مجتبی جانی پور سکینه خانعلی پور و اجارگاه (۱۳۹۱) هدف نوشتار حاضر بررسی چالش‌های موجود در سطح جامعه بین‌المللی، در مسیر دستیابی به صلح و عدالت است. این مطالعه به روش اسنادی و با تحلیل محتوای برخی از اسناد بین‌المللی از جمله، اساسنامه رم، منشور سازمان ملل متحد و برخی از قطع‌نامه‌های شورای امنیت صورت گرفته است. در این مقاله، ابتدا به تبیین جایگاه مفاهیم عدالت و صلح بین‌المللی پرداخته شده، در تعیین خاستگاه آنها در سطح بین‌الملل سعی شده است. سپس با تشریح ارتباط سیاست و حقوق بین‌الملل و بررسی تقدم و تاخر آنها در مسایل بین‌المللی، برخی از مهم‌ترین نمایندگانشان شورای امنیت و دیوان کیفری بین‌المللی در جامعه بین‌المللی معرفی شدند. در این رهگذر، ارتباط آنها و به ویژه تاثیر اقدامات شورا در قالب قطع‌نامه‌های فصل هفتم منشور، بررسی شد. در نهایت، با خدشه وارد نمودن به برخی از تصمیمات شورا که در قالب قطع‌نامه صادر می‌گردد، چگونگی دستیابی به صلح پایدار، همراه با برقراری عدالت، تشریح شد.
- ترجمه‌ی کتاب استقلال دیوان کیفری بین‌المللی در تنگنای صخره و سنگ توسط عاطفه شیخ‌اسلامی (۱۴۰۳)
- مقاله‌ی تأثیر شورای امنیت ملل متحد بر سیاسی شدن دیوان کیفری بین‌المللی توسط بهزاد رضوی فرد و محمد براتی (۱۴۰۲) دو نهاد بین‌المللی، یکی دیوان کیفری بین‌المللی و دیگری شورای امنیت سازمان ملل متحد با توجه به روابطی که با یکدیگر دارند، موضوع مباحث در عرصه حقوق بین‌المللی قرار گرفته‌اند. اولی کار قضایی و دومی کار سیاسی می‌کند. همزیستی این دو نهاد نیز اگرچه مبتنی بر مقررات اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی (مواد ۱۲ تا ۱۶)، است چالش‌هایی به همراه داشته است. با وجود تلاش برای تدوین اساسنامه دیوان، و پیشرفت‌های حقوق بین‌الملل، نظر به ارتباط آن با شورای امنیت، هنوز برخی نویسندگان حقوقی کیفری بین‌المللی به آن به‌عنوان موضوع سیاسی نگاه می‌کنند. اگرچه صرف ارتباط شورای امنیت با دیوان باعث تقابل و سیاسی شدن دیوان نخواهد شد، دیوان برای حفظ کارایی و مشروعیت و استقلال خود، ضمن وفاداری به اساسنامه در برخی موارد (همانند تعویق تعقیب یا تحقیق) باید از شورای امنیت نیز تبعیت کند. آنچه در روابط بین این دو نهاد می‌گذرد، در این تحقیق مورد مطالعه قرار گرفته و یافته‌های تحقیق، حکایت از آن دارد که شورای امنیت می‌تواند با استفاده از ابزارهایش به دیوان اثر سیاسی بگذارد. اما سؤال مهم این است که شورای امنیت از چه طریق و بر مبنای چه معیارهایی قادر به اعمال نفوذ سیاسی بر دیوان است؟ به نظر می‌رسد شورای امنیت

و در رأس آن قدرت-های بزرگ دنیا با توجه به منافع که دارند از طرق مختلفی از جمله هدایت شیوه ارجاع-دهی و کنترل دیوان بتوانند بر این نهاد قضایی اثر سیاسی بگذارد.

۲- استقلال دیوان کیفری بین‌المللی

اجرای عدالت کیفری بین‌المللی کاملاً وابسته به استقلال و بی‌طرفی دادرسان است. از این جهت ضروری است دستیابی به آن دقیقاً مورد بررسی قرار گیرد. دادرسی قضایی بدون رعایت اصل استقلال و بی‌طرفی قاضی، دادرسی واقعی نیست و حاصلی جز بی‌اعتباری و هتک حرمت دادرسی قضایی بین‌المللی به بار نخواهد آورد. (جلالی و زیلانی، ۱۳۹۳، ۲۵) به عبارت دیگر اجرای عدالت تنها از طریق دادگاه مستقل^۱ و بی‌طرف^۲ امکان‌پذیر است.

۲-۱- ساز و کارهای استقلال دیوان کیفری بین‌الملل

دیوان کیفری بین‌المللی به عنوان نهادی قضائی و فراملی در سطح جهانی، ساز و کارهایی برای استقلال خود از اعضا و همچنین تقابل با انواع فشارهای سیاسی و غیرحقوقی در نظر گرفته است که ذیلاً به این موارد مستند به اساسنامه و رویه‌ی دیوان اشاره می‌کنیم که برگرفته از ساختار دیوان می‌باشد.

۱-۲-۱- پیش‌بینی شعبه‌ی مقدماتی

فلسفه وجودی تأسیس شعبه مقدماتی، در مواجهه با دادسرا این است که کشورها در زمان طرح اساسنامه رم، خواستار پی‌ریزی نهادی بودند که بتواند دادستان را از هرگونه شبهه در عدم رعایت موازین عدل و انصاف، مصون نگه دارد. بنابراین با تأسیس شعبه مقدماتی، راه بر هرگونه شک و شبهه در انجام وظایف دادستان بسته می‌شود. شعبه مقدماتی دیوان بین‌المللی کیفری، یک سیستم دادرسی پیشرفته است که توانسته با تعامل دادسرا در مرحله تحقیقات مقدماتی، با صدور مجوزهای لازم و سیاست‌های نظارتی، تا حدودی اهداف یک دادرسی استاندارد را برآورده نماید. نتیجه این که در مرحله شروع به تعقیب و انجام تحقیقات مقدماتی، در صورتی که دادستان نخواهد مبانی عدل و انصاف را به‌عنوان یک قاضی بی‌طرف رعایت نماید، به راحتی می‌تواند تعقیب علیه یک کشور را آغاز کند و این شعبه مقدماتی است که جلوی این بی‌عدالتی را به‌عنوان یک مرجع متشکل از قضات با تابعیت‌های متفاوت سد و در صورت تشخیص، جواز تحقیق یا عدم تحقیق را صادر می‌نماید. (مهدوی نژاد و سایرین، ۱۴۰۲، ۲۸۷) اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی اختیارات مبسوطی را برای شعبه مقدماتی قائل شده است. اساسنامه دیوان

¹ - Fair Trial

² - ndependence

کیفری بین‌المللی بخشی از وظایف و اختیارات دادستان را در مرحله تعقیب و تحقیق به عهده شعبه مقدماتی واگذار نموده تا بدین وسیله با نظارت شعبه مقدماتی بر اعمال دادستان، از کج روی دادستان جلوگیری نموده و حقوق متهمین بیشتر محفوظ بماند. این مسئله موجب استقلال نهاد دیوان کیفری بین‌المللی از اعمال نظرات دادستانی است که ممکن است تحت فشار افکار عمومی یا قدرت‌های بزرگ ممکن است تصمیماتی را بگیرد.

۲-۱-۲- پیش‌بینی روش‌های ارجاع به دیوان

به موجب ماده ۱۳ اساسنامه دیوان، در سه حالت ممکن است یک وضعیت به دیوان ارجاع گردد: این سه صورت به ترتیب در بندهای الف تا ج ماده مذکور پیش‌بینی شده است. نخست: ارجاع وضعیت توسط یکی از دولت‌های عضو دیوان؛ دوم، ارجاع وضعیت از سوی شورای امنیت سازمان ملل و سوم، حالتی که دادستان دیوان رأساً تحقیقاتی را راجع به ارتکاب جرایم تحت صلاحیت دیوان آغاز نماید. (Linton, 2018, 9-10) این شیوهی ارجاع مانع از آن خواهد شد که دیوان محدود به رسیدگی به جرایم اتباع کشورهای عضو دیوان باشد چرا که در قضیهی دارفور سودان شعبه‌ی مقدماتی به استناد قطنامه‌ی شماره‌ی ۱۵۹۳ مورخ ۳۱ مارس ۲۰۰۵ صلاحیت رسیدگی خود را برای رسیدگی به اتهامات عمرالبشیر احراز نمود.

۲-۱-۳- حاکمیت اصل بی‌کیفرمانی در رویه‌ی قضائی دیوان

دیوان بین‌المللی کیفری نخستین نهاد دائمی است که در راستای تحقق عدالت کیفری و مبارزه با بی‌کیفرمانی تشکیل شده است و وظیفه خطیر تعقیب و محاکمه مرتکبان شنیع‌ترین جنایات بین‌المللی را بر عهده دارد. مقابله با بی‌کیفری جرائم بین‌المللی، موجب ایجاد و تقویت رابطه‌ای موزون و هماهنگ میان صلاحیت‌های دادگاه‌های ملی و دیوان کیفری بین‌المللی می‌گردد. (زمانی و حسینی اکبرنژاد، ۱۳۸۸، ۲۰۳)

علیرغم فشار قدرت‌های تاثیرگذار جهانی در قبض سلاح نمودن دیوان کیفری بین‌المللی با معاهده محور کردن آن، اما آنچه در عمل از خلال مواد و مقررات اساسنامه بیرون آمده اثرگذاری مستقیم و غیر مستقیم آن بر دول غیر عضو بالاخص در رسیدگی به جنایات ذاتی بین‌المللی است که در صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی بوده و غالباً با استناد به صلاحیت جهانی در همه جای جهان باید قابل تعقیب باشند. تنها در این صورت است که می‌توان به تحقق عدالت بین‌المللی به نحوی که در مقدمه دیوان کیفری بین‌المللی آمده است امیدوار بود.

در نیمه دوم سده بیستم، جامعه دولت‌ها بر آن شدند که با تنظیم ساز و کارهای حقوقی از جمله مرور زمان ناپذیری جنایات بین‌المللی، تکلیف دولت‌ها به استرداد، معاضدت قضایی

و تاسیس دیوان های بین المللی راه را بر بی کیفر ماندن این دسته از جنایتکاران مسدود کنند. اساسنامه دیوان کیفری بین المللی در زمره اسنادی است که در فصل نهم با عنوان «همکاری بین المللی و معاضدت قضایی» وجوب ایفای تعهد دولت ها را با دیوان مذکور در اشکال گوناگون متذکر شده است. به موجب این معاهده، همه دولت های عضو مکلف اند برای همکاری با دیوان مقرراتی را در نظام حقوقی داخلی پیش بینی کنند. (اردبیلی، ۱۳۸۶، ۱۱)

رویه دیوان بین المللی کیفری نشان می دهد که دیوان به همان اندازه که دغدغه حاکمیت قانون و عمل وفق مفاد اساسنامه را در سر دارد، آمال تحقق عدالت و مبارزه با ب یکفرمانی را نیز از یاد نبرده است. (بیگ زاده و عبدالهی، ۱۳۹۷، ۳۰) چنانکه در پرونده ی کاتانگا، قراری صادر شد که نشان دهنده ی توسعه ی مصادیق عدم تمایل دولت ها به محاکمه بود و این موضوع صلاحیت دیوان را گسترش می داد. در این قرار آمده است: مطابق بند ۶ مقدمه (اساسنامه) تمامی دولت ها وظیفه دارند صلاحیت کیفری خود را نسبت به افرادی که به سبب ارتکاب جرایم بین المللی مسئول هستند، اعمال کنند. با این وجود، چنانچه دولتی بر این عقیده باشد که دیوان بهتر می تواند از عهده تحقیقات و یا رسیدگی به جرایم ارتكابی مذکور برآید، دولت مذکور با تسلیم مظنون به دیوان در زمان مقتضی و همکاری کامل با دیوان مطابق بخش ۹ اساسنامه، همچنان مطابق با وظایف خود به موجب اصل تکمیلی بودن صلاحیت دیوان عمل کرده است. (The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Chui, 2009, para. 79.)

۴-۱-۲- تضمین استقلال دیوان در پرتو آیین دادرسی دیوان

آیین دادرسی دیوان که برگرفته از ساختار و ارکان دیوان کیفری بین المللی می باشد، به گونه ای در اساسنامه ی رم تدوین شده است که استقلال این محکمه ی بین المللی را تقویت می کند. بند ۱ ماده ۶۷ اساسنامه، دادرسی علنی را از جمله حقوق متهم می داند. رسیدگی های علنی دیوان، تضمینی است برای بیطرفی و عادلانه بودن و استقلال آن. به علاوه، محاکمات علنی به بالا بردن اعتماد عموم در خصوص اجرای عدالت کمک می کنند. (Cristi, 2000)

با این حال بند ۲ ماده ۶۸ صرفاً برای حفظ حقوق بزه دیدگان و شهود یا متهم، غیر علنی بودن رسیدگی را تجویز کرده است. قواعد مصوب دیوان نیز که در سال ۲۰۰۴ تدوین شد بر این اصل تاکید دارد.

۵-۱-۲- استقلال دیوان به جهت شخصیت حقوقی مستقل از اعضاء و دیگر تابعان

حقوق بین الملل

به موجب بند ۱ ماده ۴ اساسنامه، دیوان بین المللی کیفری دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت ها است و اهلیت قانونی لازم برای انجام وظایف و اجرای مقاصد خود را دارد. (جلالی و

زیلابی، ۱۳۹۳، ۲۹) دولت‌های غیر عضو دیوان به جهت آنکه تعهد و تکلیفی در قبال اساسنامه ندارند، در نتیجه نقشی نیز در اداره‌ی دیوان نخواهند داشت.

دولت‌های عضو دیوان با وجود استقلال دیوان، نقش محسوسی در اداره و تشکیلات دیوان دارند. طیف گسترده‌ای از امور اداری، نظیر نظارت اداری کلی بر مأموران دیوان، پذیرش بودجه، افزایش شمار قضات و غیره بر عهده مجمع دول عضو است. مجمع دول همچنین تشکلی برای پذیرش اصلاحات نسبت به اساسنامه است. مجمع همچنین مسؤول تکمیل کار ناتمام کنفرانس رم است که در آن باید سند عناصر جرائم، آیین دادرسی و ادله، و سایر اسناد ضروری برای انجام وظایف دیوان پذیرفته شود (شبت، ۱۳۹۷، ۲۰۵) مجمع دولت‌های عضو در تصویب هر طرحی، ملزم به احترام به استقلال و بی طرفی دادرسان هستند.

تابعان دیگر حقوق بین‌الملل یعنی سازمان‌های بین‌المللی و خصوصاً سازمان ملل متحد و شورای امنیت، ارتباط حقوقی سازمان‌یافته‌ای با دیوان دارند ولی این موضوع باعث تضییع استقلال دیوان نمی‌شود. به موجب ماده ی ۳ توافقنامه‌ای که بین دیوان و سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۴ منعقد شد دیوان و سازمان به اساسنامه و مرجعیت یکدیگر احترام می‌گذارند.

۲-۲- موانع استقلال دیوان کیفری بین‌المللی

موانع استقلال دیوان کیفری بین‌المللی محدود به مرحله‌ی دادرسی نیست؛ در مراحل ابتدائی، تدوین و تصویب اساسنامه نیز این موضوع کاملاً قابل تشخیص بود که فشارهای سیاسی و اجتماعی قدرت‌های بزرگ افکار عمومی جهانی، چگونه در تغییراتی در روند تصویب اساسنامه داشته است. چنانکه در حوزه‌ی صلاحیت دیوان، ساختار دیوان و آیین دادرسی آن، تغییرات زیادی در پیش نویس اساسنامه ایجاد شده است.

۲-۲-۱- موانع ناشی از مقررات صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی

دیوان بین‌المللی کیفری به موجب اساسنامه خود صلاحیت موضوعی مشخصی نسبت به چهار جنایت اصلی بین‌المللی دارد. این جنایات، مهم‌ترین جنایاتی هستند که نگرانی عمده جامعه جهانی می‌باشند. (نژندی منش و سایرین، ۱۳۹۹، ۲۴۳) چهار جرم در صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی عبارتند از: جنایات نسل‌کشی، جنایات علیه بشریت، جنایات جنگی و جنایت تجاوز. اندیشه راجع به حمایت از بزه‌دیدگان و حقوق آنان، با تصویب اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی دچار تحول عمیقی شده است. این تحول مثبت که تحت فشار سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی ایجاد شد، در هنگام تهیه و تدوین آیین دادرسی وادله دیوان در ۱۲ ژوئیه سال ۲۰۰۲ نیز با همان شدت ادامه داشت. کما اینکه این سازمان‌ها، حتی پس از تأسیس دیوان نیز نقش منحصر به فردی در پیشبرد اهداف و فعالیت‌های در ارتباط با بزه‌دیدگان ایفا می‌کنند. این

مداخلات مثبت موجب شده است تا بزه دیدگان جنایات بین المللی برای نخستین بار در فرایند اجرای عدالت کیفری بین المللی جایگاه مناسبی به دست بیاورند و حقوق و نیازمندی های آنان به طور برجسته ای در این فرایند مورد توجه قرار بگیرد. (OTp 2014, Para 14. ۵۰)

صلاحیت تکمیلی دیوان محل مناقشه و نفی استقلال این نهاد بین المللی در رسیدگی به جرایم چهارگانه است. این مسئله مولود تضاد میان حاکمیت ملی و صلاحیت دیوان است. به همین دلیل، به منظور پاسخگویی به تمایل عضویت اکثر کشورها در دیوان و همچنین احترام به حق حاکمیت ملی، اساسنامه دیوان صراحتاً صلاحیت تکمیلی را نسبت به محاکم داخلی پذیرفت. با وجود این، برخی دولت ها به دلیل داشتن حق حاکمیت ملی و همچنین به خاطر تکمیلی بودن صلاحیت دیوان، از همکاری با دیوان امتناع می ورزند. این موضوع باعث بروز مناقشاتی در رسیدگی به پرونده ها گردید و تقابل میان صلاحیت تکمیلی و ذاتی دیوان کیفری بین المللی را به وجود آورد. (غلامی و سیدزاده ثانی، ۱۳۹۹، ۱۷۱) نمونه ی این تقابل را می توان میان دولت لیبی و دیوان کیفری بین المللی در محاکمه ی سیف الاسلام قذافی مشاهده نمود. نگرانی دولت ها از نقض حاکمیت ملی و به طور مشخص جایگزین شدن دادگاه کیفری بین المللی به جای محاکم ملی صلاحیت دار از جمله عواملی است که این دیوان کیفری بین المللی را از یک محکمه ی مستقل به دادگاهی مکمل که باید منتظر موافقت دولت ها برای رسیدگی باشد، مبدل ساخته است. برخلاف دیوان های یوگسلاوی سابق و رواندا که صلاحیت آنها مقدم بر صلاحیت محاکم ملی بود، در دیوان کیفری بین المللی اصل صلاحیت تکمیلی به معنای تقدم صلاحیت محاکم داخلی بر صلاحیت دیوان پذیرفته شد. صلاحیت تکمیلی دیوان در صورت وجود سه ضابطه به جریان می افتد:

- ۱- عدم اقدام: جایی است که هیچ دولتی اقدام به تحقیق در مورد جنایات ارتكابی ننماید.

- ۲- عدم تمایل: دادرسی مستقل و بی طرفانه نبوده است یا تاخیری غیر قابل توجیه در رسیدگی وجود داشته است.

- ۳- عدم توانایی: جایی است که دولت صلاحیت دار به دلیل فروپاشی و اضمحلال کامل یا قابل ملاحظه نظام قضایی ملی و عدم توانایی دولت در رسیدگی و تسلط بر متهم یا اخذ دلیل یا استماع شهادت شهود، توانایی رسیدگی به موضوع را ندارد.

صلاحیت شخصی دیوان یکی دیگر از موانع استقلال دیوان در رسیدگی و تحقق عدالت محسوب می گردد؛ مطابق ماده ۲۵ اساسنامه دیوان کیفری بین المللی «دیوان مطابق این اساسنامه نسبت به جرایم اشخاص حقیقی صلاحیت خواهد داشت». بنابراین اشخاصی که دیوان می تواند نسبت به آنها اعمال صلاحیت نماید باید شخص حقیقی باشند. مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی و همچنین مسئولیت کیفری دولت ها در دیوان قابل رسیدگی نیست.

صلاحیت دیوان نسبت به جرایم اتباعی که کشور آنها عضو اساسنامه ی دیوان نیست با مانع مواجه است. چنانچه در قضیه ی درخواست از دادستان دیوان به جهت جنایات نظامیان امریکایی

ناتو در عراق، دادستان اعلام کرد: «دادستان دیوان نقش و وظیفه ای مشخص دارد که در اساسنامه دیوان ترسیم شده است .. دادستان تنها در مواردی می تواند تحقیقات خود را شروع کند که اطلاعات موجود در هر وضعیت ضوابط مقرر در اساسنامه را تأمین کند» (International Criminal Court, 2006, 1) دادستان دیوان همچنین استدلال نمود که با توجه به عدم عضویت دولت عراق در دیوان بین المللی کیفری، دیوان نسبت به جرایم ارتکاب یافته در خاک عراق و نیز جرایم ارتکاب یافته توسط اتباع دولت های غیرعضو اساسنامه در خاک عراق صلاحیت نخواهد داشت. (Moreno, 2006, 3) و در نهایت دادستان دیوان صلاحیت خود را محرز ندانست.

۲-۲-۲- موانع ناشی از تامین مالی هزینه های دیوان

مطابق ماده ۱۱۳ اساسنامه، تمام مسائل مالی مربوط به دیوان و مجمع دولت های عضو از جمله دبیرخانه و ارکان فرعی آن تابع اساسنامه و مقررات و قواعد مالی مصوب مجمع دولت های عضو است.

به موجب ماده ۱۱۵ اساسنامه، هزینه های دیوان و مجمع دولت های عضو از جمله دبیرخانه و ارکان فرعی آن از سهام مقرر دولت های عضو و وجوهی که سازمان ملل متحد با تصویب مجمع دولت های عضو پرداخت میکند، به ویژه در مورد هزینه هایی که ناشی از ارجاع شورای امنیت است، تأمین میشود. وابسته بودن یک رکن قضایی به سازمانی سیاسی صحیح نیست و تأمین بودجه آن از سوی سازمان ملل متحد موجب خواهد شد که دیوان استقلال کامل نداشته باشد. در چنین صورتی بودجه دیوان باید شامل مقررات حسابرسی سازمان ملل متحد است که به محرمانه بودن بعضی از بررسی ها از سوی دیوان خدشه وارد می سازد. (آل حبیب، ۱۳۷۸، ۲۵۶)

در صورتی که قضیه ای از سوی سازمان جهت بررسی به دیوان ارجاع گردد، هزینه های آن نیز از سوی سازمان پرداخت خواهد شد که تصویب مجمع عمومی به منظور پرداخت این هزینه ها قطعاً ضروری است. اگر هزینه های ناشی از ارجاع شورای امنیت، بیش تر از وجوهی باشد که سازمان پرداخت کرده است و دیوان نتواند از سایر منابع استفاده کند مسلماً استقلال دیوان با چالش مواجه خواهد شد؛ زیرا این امکان وجود دارد که با ارجاع وضعیتهای متعدد از سوی شورای امنیت هزینه های زیادی بر دیوان تحمیل شود و دیوان را از رسیدگی به موضوعات دیگر باز دارد.

۲-۲-۳- نقض استقلال دیوان در پرتو تصمیمات سیاسی شورای امنیت

ارتباط دیوان با شورای امنیت به جهت آنکه شورا اختیار ارجاع پرونده را به دیوان دارد، کمی پیچیده تر است چرا که تصمیم شورا ممکن است صلاحیت ذاتی دیوان را نادیده بگیرد و با وجود

حق و تو برای قدرت‌های بزرگ مانند آمریکا، ارجاع پرونده به دیوان، مرحله‌ای بعد از رسیدگی شورا خواهد بود.

به موجب ماده ۱۳ اساسنامه و بند ب آن، صلاحیت دیوان منوط به ارجاع شورای امنیت به موجب فصل هفتم منشور ملل متحد است. همچنین به موجب ماده ۱۶ اساسنامه، اگر در اجرای فصل هفتم منشور قطعنامه‌ای از سوی شورای امنیت صادر شود و از دیوان درخواست شود تا تحقیق یا تعقیبی را معلق سازد، هیچ تحقیق یا تعقیبی به موجب این اساسنامه نمی‌تواند به مدت ۱۲ ماه شروع شود یا ادامه یابد. این حق شورای امنیت البته به تعبیر برخی بر اختیارات موجود شورای امنیت براساس فصل هفتم منشور چیزی اضافه نمیکند و فقط به شورای امنیت این امکان را می‌دهد که از امکانات موجود استفاده کند. (آل حبیب، ۱۳۸۷، ۱۴) با این حال به نظر می‌رسد که این حکم میتواند منجر به فشار سیاسی ماهوی بر دیوان شود؛ زیرا دولت‌ها و شورای امنیت به هر حال می‌توانند به جای دلایل قضایی برای ارجاع وضعیتی به دیوان، دلایل سیاسی داشته باشند.

بند ۳ ماده ۲۳ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل بیان می‌داشت هیچ تعقیبی طبق این اساسنامه نمی‌تواند آغاز گردد اگر ناشی از وضعیتی باشد که در شورای امنیت به عنوان تهدید یا نقض صلح و امنیت بین‌المللی و یا عمل تجاوز مطابق فصل هفتم منشور در حال بررسی است. مگر آن که شورای امنیت به گونه‌های دیگر تصمیم بگیرد که این موضوع کاملاً در تناقض با استقلال دیوان بود. هر چند ماده ۱۶ اساسنامه این مقرر را اصلاح کرد و بدین شرح تدوین شد شورای امنیت در اجرای فصل هفتم منشور می‌تواند از دیوان درخواست کند تحقیق یا تعقیب را برای یک دوره ۱۲ ماهه قابل تجدید، متوقف کند. این تقاضا از سوی دیوان قابل رد نیست و تعقیب و تحقیق برای مدت نامحدود قابل توقیف از سوی شورای امنیت می‌باشد.

۴-۲-۲- انتخاب قضات دیوان توسط سیاستمداران

هجده قاضی باید توسط مجمع دول عضو انتخاب شوند که سه نفر از آن‌ها هیأت رئیسه را تشکیل می‌دهند (مواد ۳۶ و ۳۸) اساسنامه در هر انتخاب، هر کشور عضو تنها یک نفر را برای دیوان می‌تواند نامزد کند. با این اوصاف، قضات از سوی سیاستمداران معرفی میشوند. بهتر این بود که انتصاب قضات توسط کمیته‌ای مستقل صورت می‌گرفت. برای نمونه کمیته‌ای متشکل از دانشگاهیان و حقوقدانان بین‌المللی که قضات را تنها براساس تجربه و کیفیت کارشان پیشنهاد و انتخاب کند. در رابطه با وجود یا عدم وجود نوعی فرایند ارزیابی برای نامزدهای احتمالی منصب قضایی در کنفرانس رم بحث‌های گسترده‌ای صورت گرفت. برای مثال نماینده انگلستان نوعی کمیته ارزیابی متشکل از قضات عالی رتبه هریک از دولت‌های عضو را پیشنهاد کرد، این کمیته می‌توانست نامزدها را ارزیابی کند، در صورت لزوم اطلاعات بیش‌تری در مورد

آن ها به دست آورد و پیشنهادهایی ارائه دهد. با وجود این، از این پیشنهاد حمایت نشد. (De bertodano, 2002) با این حال یک کمیته‌ی مشورتی برای بررسی صلاحیت داوطلبان می‌تواند تشکیل شود.

۵-۲-۲- فشارهای دولت‌های بزرگ بر دیوان

قدرت‌های بزرگ، همواره با تفکر چیره‌طلبی بر جهان از تمامی ابزارهای حقوقی و سیاسی و حتی توسل به زور بهره می‌گیرند. دیوان کیفری بین‌المللی زمانی که در روند دادرسی خود، منافع این کشورها را نایده بگیرد، در مظان تهدید و ارباب قرار خواهد گرفت که این امری است بدیهی. با این حال در این میان برخی از موارد بسیار بارز و مشخص بوده و در رویه‌ی ۲۰ ساله‌ی دیوان شاهد این فشارها هستیم که برخی از این موارد را ذکر خواهیم کرد.

ایالات متحده با دیوان کیفری بین‌المللی در پرونده‌ی پیگیری وضعیت افغانستان در این مرجع به فشار زیادی بر دیوان وارد کرد. پس از صدور کیفرخواست توسط دادستان دیوان بسیاری از سربازان و درجه‌داران ایالات متحده در معرض تعقیب توسط دادستان دیوان کیفری بین‌المللی قرار خواهند گرفت و ایالات متحده به همین دلیل فشار مضاعفی را بر دیوان وارد ساخت. شعبه مقدماتی دیوان در نتیجه‌ی فشارهای ایالات متحده، ادامه فرایند تعقیب جنایات بین‌المللی در افغانستان را مطابق با منافع عدالت ندانست و تحقیقات را متوقف کرد. دادستان نسبت به این موضوع تجدیدنظرخواهی نمود. شعبه تجدیدنظر دیوان در پنجم مارس ۲۰۲۰ به اتفاق آراء، دادستان را مجاز به انجام تحقیقات در مورد جنایات ارتكابی در افغانستان دانست (سید زاده ثانی، طهان طرقي، ۱۴۰۰، ۱۷۷) این تقابل‌های آمریکا با دیوان برگرفته از عدم پذیرش طرح آمریکا در تدوین اساسنامه بود چرا که آمریکا معتقد بود باید سازوکاری در اساسنامه برای کنترل عملکرد دیوان توسط شورای امنیت وجود داشته باشد که این طرح تأیید نشد. (Schabas, 2004: 709).

از مهمترین اقدامات مقابله‌جویانه‌ی آمریکا در قبال دیوان می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- به موجب قطعنامه ی ۱۴۲۲ شورای امنیت به پیشنهاد دولت ایالات متحده و بر اثر تهدیدهای این کشور مبنی بر قطع بودجه عملیات حفظ صلح در کشور بوسنی که ۲۵ درصد آن به عهده این کشور بود از دیوان درخواست کرد که مطابق با ماده ۱۶ اساسنامه رم، برای یک دوره دوازده ماهه، هرگونه تحقیق و تعقیب در مورد هریک از مقامات رسمی و نیروهای فعلی یا پیشین کشورهای شرکت کننده در عملیات حفظ صلح که عضو دیوان نیستند را به تعویق اندازد. (جانی پور و خانعلی پور، ۱۳۹۱، ۳۶)

- آمریکا با ۱۰۲ کشور جهان موافقت‌نامه‌ای به استناد ماده ۹۸ منعقد کرده است که به موجب آن دولت طرف توافق در هر مورد، باید برای تحویل یکی از شهروندان ایالات متحده به دیوان، رضایت این کشور را جلب کند. (Dietz, 2004: 148) برخی نویسندگان، موافقت‌نامه‌های موضوع ماده ۹۸ ایالات متحده را موافقت‌نامه‌های «بی کیفرمانی» نامیده‌اند (Eubany, 2003: 124)
- تصویب قانون حمایت از نظامیان آمریکائی ۲۰۰۲. این مصوبه کنگره، به رئیس‌جمهور ایالات متحده اجازه می‌دهد که از تمام ابزارهای لازم برای مقابله با دیوان و محافظت از نظامیان این کشور از محاکمه شدن توسط دیوان، جلوگیری کند (Goldsmith, 2003: 97)
- آمریکا به صراحت اعلام کرده است که در صورت تهدید نظامیان از سوی دیوان، به ارائه کمک‌های بشردوستانه در مناطق یادشده، پایان می‌دهد. (Goldsmith, 2003: 98)

فشار قدرت‌های بزرگ بر دیوان کیفری بین‌المللی در سال ۲۰۲۴ به جهت درخواست صدور حکم بازداشت گالانت و نتانیا‌هو، وزیر جنگ و نخست‌وزیر اسرائیل تشدید شده است به گونه‌ای که کریم خان دادستان دیوان بین‌المللی کیفری اظهار داشته است: او و خانواده‌اش را تهدید کرده‌اند تا از صدور حکم بازداشت بنیامین نتانیا‌هو نخست‌وزیر رژیم صهیونیستی منصرف شود. دادستان دیوان بین‌المللی کیفری اتهامات علیه نتانیا‌هو و گالانت را کشتار، ایجاد گرسنگی به عنوان روشی برای جنگ، جلوگیری از رسیدن کمک‌های بشردوستانه به نوار غزه و هدف قرار دادن عمدی غیرنظامیان اعلام کرده بود. او در درخواست خود بیان داشت: بر اساس شواهد جمع‌آوری شده و بررسی شده توسط دفتر من، من دلایل منطقی دارم که معتقدم بنیامین نتانیا‌هو، نخست‌وزیر اسرائیل، و یوآو گالانت، وزیر دفاع اسرائیل، مسئولیت کیفری جنایات جنگی و جنایات دیگری را بر عهده دارند.^۱

نتیجه‌گیری

دیوان کیفری بین‌المللی به عنوان نهادی فراملی با کارکرد قضائی است که با هدف اجرای عدالت و به کیفر رساندن عاملان جنایت علیه بشریت و برخی دیگر از جرایم ایجاد شد. به جهت آنکه دیوان متشکل از کشورهایی است که حاکمیت ملی و منافع آنان بر هر چیز دیگری برتری دارد، در نتیجه استقلال این نهاد بین‌المللی همیشه در معرض خدشه قرار داد. این مخدوش بودن استقلال دیوان کیفری بین‌المللی در دو مرحله قابل بررسی است: اول: ناشی از اعمال

^۱ <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-state>

نظریاتی است در مرحله‌ی تدوین اساسنامه‌ی رم صورت گرفت و برخیز قدرت‌های بزرگ مانع از وضع مقرراتی شدند که بتواند یک نهاد کاملاً مستقل را پیش‌بینی نماید و حتی با وجود فشارهای فراوان، آمریکا زمانی که از تأیید طرح خود برای وابسته کردن دیوان به شورای امنیت ناامید شد، در اقدامی تقابلی و تلافی‌جویانه از امضای این اساسنامه خودداری نمود.

دوم: در رویه‌ی دیوان و روند دادرسی دیوان نقض استقلال دیوان بارها از سوی قدرت‌های بزرگ و نهادهای بین‌المللی سیاسی مانند شورای امنیت در معرض تهدید قرار گرفته است. صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی محدود بوده و این محدودیت نقضی بر اصل صلاحیت ذاتی آن محسوب می‌گردد، فقدان نیروی قهریه برای اجرای احکام دیوان عاملی است که موجب گردیده است تصمیمات دیوان در مراحل مختلف، وابسته به اجرا توسط کشورهای عضو باشد که این موضوع نیز به جهت رایزنی‌های سیاسی و موافقت‌نامه‌های این اعضا در معرض تهدید قرار دارد. بنابراین با وجود پیش‌بینی مقرراتی برای دیوان کیفری بین‌المللی در جهت استقلال و بی‌طرفی آن، قدرت‌های بزرگ با اقدامات سیاسی و حقوقی مانع از تحقق این خصیصه می‌شوند که می‌تواند تحقق عدالت مدنظر دیوان را تحت تأثیر قرار دهد و اراده‌ی شکل گرفته جهت مجازات مجرمان را عقیم گذارد.

منابع

منابع فارسی

- آل حبیب، اسحاق (۱۳۷۸) دیوان کیفری بین‌المللی و جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- بیگ زاده، ابراهیم، عبداللّهی، سید محمدعلی. (۱۳۹۷). موازنه آرمان عدالت کیفری و موازن حقوقی: اعمال صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری نسبت به اتباع دولت‌های غیرعضو. فصلنامه تحقیقات حقوقی: doi: 10.22034/jlr.2018.111874.1059, 11-41, 21(84),
- جلالی، محمود، زیلابی، سلمان (۱۳۹۳) اصل استقلال قضایی در دیوان بین‌المللی کیفری. پژوهش‌های حقوق تطبیقی. دوره ۱۸، شماره ۲. صص ۲۳-۴۸.
- رضوی فرد، بهزاد، براتی، محمد. (۱۴۰۲). تأثیر شورای امنیت ملل متحد بر سیاسی شدن دیوان کیفری بین‌المللی. مجله حقوقی بین‌المللی، ۴۰ (شماره ۶۹ (بهار))، - .doi: 10.22066/cilamag.2023.701344
- زمانی، سیدقاسم، حسینی اکبرنژاد، هاله. (۱۳۸۸). اصل صلاحیت جهانی در آئینه دیوان کیفری بین‌المللی. پژوهش حقوق عمومی، ۱۱ (۲۶)، ۲۰۳-۲۴۳.

- سیدزاده ثانی، سید مهدی، & طه‌ان طرقي، محمد. (۱۴۰۰). مقابله آمریکا با دیوان کیفری بین‌المللی در پرونده افغانستان. پژوهش نامه ایرانی سیاست بین الملل، ۱۰(۱)، ۱-۱۰. doi: 10.22067/irlip.2021.21381.0
- شبت، ویلیام (۱۳۹۷) مقدمه ای بر دیوان کیفری بین‌المللی، ترجمه ی سید باقر میرعباسی و حمید الهویی نظری، تهران: جنگل.
- غلامی، میثم، سیدزاده ثانی، سید مهدی. (۱۳۹۹). تقابل صلاحیت تکمیلی و ذاتی دیوان کیفری بین‌المللی (پرونده سیفالاسلام قذافی). پژوهش نامه ایرانی سیاست بین الملل، ۹(۱)، ۱۷۱-۱۹۲. doi: 10.22067/ijip.v9i1.84580
- مهدوی نژاد ارشلو، صفورا، رحمت، محمد رضا، منصوری، سید مهدی. (۱۴۰۲). بررسی ساختار و فرایند رسیدگی شعبه مقدماتی دیوان کیفری بین‌المللی. فقه جزای تطبیقی، ۳(۵)، ۲۸۷-۲۹۸. doi: 10.22034/jccj.2024.433460.1458
- نژندی منش، هیبت الله، حسینی آزاد، سید علی، زحمتکش، مجید. (۱۳۹۹). تأملی در امکان‌سنجی اعمال صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری نسبت به جرایم زیست‌محیطی. پژوهشنامه حقوق کیفری، ۱۱(۲)، ۲۴۳-۲۷۰.

منابع انگلیسی

- Criminal Court", Leiden Journal of International Law, Volume 15 issue 02, 2002, at <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract>
- Danilet, Cristi, Independence and Impartiality of Justice, International Standards, 2000, at: [http://medel.bugiweb.com/usr/Independence%20and%20Impartiality %20 of%20 Justice](http://medel.bugiweb.com/usr/Independence%20and%20Impartiality%20of%20Justice)
- De bertodano, Sylvia, "Judicial Independence in the International
- Eubany, Cosmos (2003). Justice for Some - U.S. Efforts under Article 98 to Escape the Jurisdiction of the International Criminal Court, Hastings Int'l & Comp. L. Rev, 27.
- Goldsmith, Jack (2003). The self-defeating international criminal court, U. Chi. L. Rev., 70.
- International Criminal Court, Statement of the Office of the Prosecutor, The Hague, 9 . February 2006, p. 1.
- Linton, Sussannah, "India and China Before, At, and After Rome", Journal of International Criminal Justice, 2018, pp. 9-10
- Luis Moreno-Ocampo, *International Criminal Court*, The Office of the Prosecutor, The Hague, 9 February 2006, p. 3.

- OTp , ICC, Policy paper on Sexual and Gender _Based Crimes:A Crucial Step for to Sexual Violence under international criminal Law, February 2014, Para 14.
- Schabas, William A (2004). United States Hostility to the International Criminal Court: It's all about the security council, European Journal of International Law 15(4).
- *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Chui*, Situation in the Democratic Republic of Congo, 16 June 2009, ICC-01/04-01/07.

Title:

Legal and political obstacles to the independence of
the International Criminal Court

the writer:

Mahmoud Reshnavez

Doctoral student of International Law, Emirates
Branch, Islamic Azad University, Dubai, UAE

member of the center of lawyers, official experts
and consultants of the judiciary

2024 - 9 - 22