

سازوکارهای دیوان بین‌المللی کیفری برای مبارزه با بی‌کیفری

هیبت‌الله نژندی‌منش*

مطلب علویان**

علی دادگر***

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۷/۰۶

چکیده

پدیده بی‌کیفر ماندن آن دسته از افرادی که مرتکب اعمالی تحت عنوان جنایات بین‌المللی می‌شوند مشکلاتی را در روابط میان دولت‌ها و جامعه جهانی ایجاد نموده است. در بررسی‌های تاریخی می‌توان شاهد این امر بود که در میان متهمان به ارتکاب جنایات بین‌المللی همواره کسانی که از مصونیت یا اقتدار کافی برخوردار بوده‌اند هیچ‌گاه به میل خود تسلیم عدالت نشده‌اند. گستردگی اثرات زیان‌باری که جنایات بین‌المللی به‌ویژه در دو قرن حاضر بر جای گذاشته، جامعه بین‌المللی را به واکنش واداشته است. با توجه به این امر، دولت‌ها در نیمه دوم قرن بیستم بر آن شدند که سازوکارهایی برای مبارزه با بی‌کیفری این متهمان بیاندیشند. مرتکبان جنایات بایستی محاکمه و مجازات می‌شدند. این امر به عنوان آرمان اجتماع بین‌المللی شناخته شده است. این اجتماع برای رسیدن به این هدف خود سعی در بکارگیری سازوکارهای متفاوتی داشته است. محاکمات صورت‌گرفته از بریساخ تا رم به‌ویژه محاکمات صورت‌گرفته در دادگاه‌های نورنبرگ و توکیو، یوگوسلاوی سابق و رواندا، نشان‌دهنده جدیت جامعه بین‌المللی در مبارزه با بی‌کیفری مرتکبان جنایات بین‌المللی است. کشورها با شرکت در کنفرانس دیپلماتیک رم در سال ۱۹۹۸ بار دیگر تأکید نمودند که بر عهد خود در مبارزه با بی‌کیفری پایبندند. نتیجه این کنفرانس دیپلماتیک تصویب اساسنامه رم بود که با لازم‌الاجرا شدن آن در سال ۲۰۰۲ دیوان بین‌المللی کیفری تشکیل شد که یکی از اهداف اصلی آن مبارزه با بی‌کیفری جنایات است. دیوان با تعریف این هدف برای خود سعی در برآوردن یکی از آرمان‌های دیرینه جامعه بین‌المللی دارد. دیوان برای جامه عمل پوشانیدن به اهداف خود به‌ویژه در محاکمه و مجازات مرتکبان جنایات بین‌المللی، نیازمند دارا بودن سازوکارهای خاصی است. این سازوکارها در اساسنامه رم به دیوان اعطا شده است و دیوان با بهره‌گیری از این سازوکارها سعی در مبارزه با بی‌کیفری دارد.

واژگان کلیدی: اساسنامه رم، دیوان بین‌المللی کیفری، بی‌کیفری، صلاحیت موضوعی.

*استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسؤول).

hnajandimanesh@gmail.com

**کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی.

motaleb65@gmail.com

***دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه علامه طباطبایی.

ali_dadgar2009@yahoo.com

مقدمه

فکر تأسیس یک دادگاه دائمی کیفری بین‌المللی که صلاحیت رسیدگی به جرایم بین‌المللی را داشته باشد از آغاز قرن بیستم و به‌ویژه بعد از پایان جنگ جهانی دوم وجود داشته است. در این راستا، تلاش‌های متعددی در زمان‌های مختلف توسط اعضای اجتماع بین‌المللی به عمل آمده است. برای نمونه می‌توان به تشکیل دادگاه‌های نورنبرگ و توکیو، دادگاه‌های بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق و رواندا و همچنین دادگاه‌های کیفری مختلط اشاره کرد. در نهایت، اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری در ۱۷ ژوئیه ۱۹۹۸ از سوی نشست نمایندگان تام‌الاختیار ملل متحد در شهر رم مورد پذیرش قرار گرفت و در سال ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شد.

یکی از مهمترین اهداف دیوان بین‌المللی کیفری، محاکمه و مجازات جنایتکاران بین‌المللی و محو بی‌کیفری است. در واقع، هدف و شعار اصلی دیوان بین‌المللی کیفری، مبارزه با بی‌کیفری است. بی‌کیفری به معنای داشتن مصونیت در مقابل مجازات است. در بند ۳ دیباچه اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری مقرر شده است: «با تأکید بر این که فجع‌ترین جنایاتی که موجب نگرانی جامعه بین‌المللی می‌شوند، بی‌مجازات نمانند». این امر حاکی از اهمیت مبارزه با بی‌کیفری برای دیوان است. در واقع، دادگاه نماد این خواست بین‌المللی است که دیگر شدیدترین جنایاتی که موجب نگرانی اجتماع بین‌المللی می‌شوند، بی‌کیفر باقی نمانند و تعقیب این جرایم به شیوه‌ای منصفانه و مستقل مورد رسیدگی قرار گیرد.

به علاوه، دیوان می‌تواند از تجربه‌های نظام‌های حقوق کیفری داخلی نیز بهره‌مند شود. در حقوق کیفری داخلی هدف از اعمال مجازات از یک طرف، پیشگیری از ارتکاب جرم است و از طرف دیگر، جامعه با اجرای مجازات سعی در تحقق عدالت دارد (نوربها، ۱۳۸۵، ص ۳۵۴). بنابراین، می‌توان گفت که در حقوق بین‌المللی کیفری - مانند حقوق کیفری داخلی - تعیین کیفر و اعمال مجازات با هدف بازدارندگی صورت می‌گیرد. در حقیقت، دیوان نیز با توسل به این سازوکار، از یک جهت مرتکبان جنایات فعلی را محاکمه و مجازات می‌نماید و از جهت دیگر به عنوان یک عامل بازدارنده عمل می‌کند (Seibert-fober, 2002, p.303). این مطلب در مورد دیگر دادگاه‌های بین‌المللی کیفری نیز صادق می‌باشد.

در این نوشتار ابتدا به چگونگی تشکیل و اهداف دیوان و سپس به سازوکارهایی که از طریق آنها دیوان با بی‌کیفری مبارزه می‌کند پرداخته خواهد شد.

۱. چگونگی تشکیل و اهداف دیوان بین‌المللی کیفری

۱-۱. چگونگی تشکیل دیوان بین‌المللی کیفری

تشکیل دیوان دائمی بین‌المللی کیفری، پاسخی دیر هنگام به اتفاقات سده بیستم میلادی است. می‌توان گفت که ایدهٔ ایجاد یک دیوان دائمی به سال ۱۸۷۲ باز می‌گردد (McGoldrick and others, 2004, p.40). بعد از این تلاش در جهت ایجاد یک محکمه بین‌المللی می‌توان به تلاش ایجاد یک محکمه بین‌المللی به موجب معاهده صلح و رسای بین فاتحین جنگ جهانی اول و آلمان اشاره کرد.^۱

تشکیل محاکم نظامی نورنبرگ و توکیو، عاملی برای سرعت‌بخشی به تلاش‌ها در راستای محکمه‌ای دائمی بود. مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۹ دسامبر ۱۹۴۸ جهت تلاش برای ایجاد یک محکمه بین‌المللی، قطعنامه ۲۶۰ خود را صادر نمود^۲ و به موجب آن از کمیسیون حقوق بین‌الملل خواست که مطالعاتی را جهت بررسی امکان تشکیل یک محکمه بین‌المللی برای تعقیب و محاکمه مرتکبان جنایت نسل‌زدایی و دیگر جنایات انجام دهد. گزارشگران ویژه در گزارش‌هایی که به کمیسیون تقدیم داشتند، یا تشکیل دیوان بین‌المللی کیفری را امری ضروری تشخیص ندادند و یا این که ایجاد آن را امری ناممکن تلقی نمودند (بیگزاده، ۱۳۷۴، ص ۵۱). مجمع عمومی در واکنش به گزارش کمیسیون، در ۱۲ دسامبر ۱۹۵۰ قطعنامه ۴۸۹ خود را نیز صادر نمود.^۳ بدین ترتیب، تلاش‌های مجمع عمومی برای تشکیل یک دیوان بین‌المللی کیفری ادامه داشت.

پس از سال‌های ۱۹۸۹ و پایان جنگ سرد، گره مذاکرات در کمیسیون حقوق بین‌المللی راجع به تشکیل دیوان باز شده بود و با پایان جنگ سرد تمایل کشورها برای ایجاد

۱. طبق ماده ۲۲۷ معاهده ورسای، بایستی ویلهلم دوم امپراتور آلمان به عنوان مسبب اصلی جنگ جهانی اول در یک دادگاه بین‌المللی مورد محاکمه قرار گیرد. با فراری شدن امپراتور آلمان به هلند، محاکمه وی بی‌اثر ماند.

2. See: A/RES/260(III)[A-C](Available at: http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r3_en.shtml).

3. See: A/RES/489(V)(Available at: http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r5_en.shtml).

یک دادگاه بین‌المللی رو به فزونی نهاد. این بار نیز مجمع عمومی در واکنش به دهمین گزارش کمیسیون حقوق بین‌المللی در ۲۵ نوامبر ۱۹۹۲ قطعنامه ۴۷/۳۳ را صادر نمود.^۱ در بند ۱ این قطعنامه مجمع عمومی از کمیسیون خواست تا تلاش‌های خود را بر روی تهیه پیش‌نویس اساسنامه یک دیوان بین‌المللی کیفری متمرکز نماید. تلاش‌های کمیسیون جهت تهیه پیش‌نویس اساسنامه در سال ۱۹۹۴ به پایان رسید. این پیش‌نویس تا حدود زیادی متأثر از اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق بود (شیایزری، ۱۳۸۳، ص ۵۹). شش اجلاس جهت تهیه مقدمات کنفرانسی دیپلماتیک به منظور تهیه و بررسی پیش‌نویس اساسنامه برگزار شد. کنفرانس دیپلماتیک بررسی پیش‌نویس اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری در شهر رم از ۱۵ ژوئن تا ۱۷ جولای ۱۹۹۸ برگزار شد (صفری، ۱۳۷۹، ص ۱۰۴) و در نهایت با وجود تمامی این اختلافات متن اساسنامه رم به تأیید نمایندگان کشورها رسید.^۲ متن اساسنامه به گونه‌ای تدوین شده است که بتواند کشورهای بیشتری را جذب نماید (فیلیپ، ۱۳۸۳، ص ۱۱۱). دیوان بین‌المللی کیفری با تصویب اساسنامه رم توسط ۶۰ کشور جهان از تاریخ ۱ ژوئن ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شده است.

۲-۱. اهداف دیوان بین‌المللی کیفری

در اساسنامه دیوان به‌طور صریح سخنی از اهداف دیوان به میان نیامده است، اما به‌طور کلی اهداف دیوان را می‌توان شامل پایان دادن به بی‌کیفری، ایجاد اثر بازدارندگی و کمک به برقراری صلح، عدالت و امنیت برشمرد که در ادامه به اختصار به بررسی این موارد پرداخته خواهد شد.

۱-۲-۱. پایان دادن به بی‌کیفری

پایان دادن به بی‌کیفری به این معنا است که هیچ‌کسی - حتی سران حکومت‌ها و دولت‌ها - نمی‌تواند از مسؤلیت کیفری خود معاف گردد. فلسفه تشکیل دیوان بین‌المللی

1. See: A/RES/47/33 (Available at: http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r47_en.shtml).

۲. در این کنفرانس که نمایندگان ۱۶۰ کشور در آن حضور داشتند، نمایندگان ۱۲۰ کشور بدان رأی مثبت دادند، ۷ کشور ایالات متحده، هند، چین، اسرائیل، بحرین، قطر و ویتنام به آن رأی منفی دادند، ۲۱ دولت از جمله ایران به آن رأی ممتنع داده و ۱۲ دولت هم در رأی‌گیری شرکت نکردند.

کیفری این است که هر فردی بدون توجه به خصوصیات و مقام و موقعیت وی، زمانی که به موجب اساسنامه دیوان، دارای مسؤولیت کیفری باشد مورد محاکمه و مجازات قرار گرفته و بی‌کیفر نمی‌ماند. اساسنامه در بند ۵ دیباچه مقرر می‌دارد که کشورهای عضو دیوان مصمم به پایان دادن به بی‌کیفری مرتکبان جنایات نسل‌زدایی، جنایات علیه بشریت و جنایات جنگی هستند. بدین منظور و در جهت برداشتن گامی در پایان دادن به فرهنگ بی‌کیفرمانی، ماده ۲۷ اساسنامه، هرگونه مصونیت سران و مقامات دولتی را نادیده می‌گیرد.

کارکرد صحیح دیوان می‌تواند جرقه امیدی در پایان دادن به دوران بی‌کیفری باشد. در پرونده‌هایی که تاکنون در دیوان مطرح شده است، مبارزه با بی‌کیفری از اهداف اصلی دیوان برشمرده شده است. برای مثال، یکی از اقدامات مهم دیوان در راستای مبارزه با بی‌کیفری در پرونده *توماس لویانگو* صورت گرفت (ر.ک: بهمنی قاجار، ۱۳۹۰، ص ۱۴۳).

۱-۲-۲. ایجاد اثر بازدارندگی

اعمال مجازات‌ها دارای اثر بازدارندگی و پیشگیری از ارتکاب جنایات می‌باشند. دیوان بین‌المللی کیفری نیز که وظیفه تعقیب، محاکمه و مجازات جنایتکاران بین‌المللی را بر عهده دارد تصمیماتش می‌تواند دارای اثر بازدارندگی باشد. تعقیب و محاکمه جنایتکاران تا اندازه زیادی به پیشگیری از ارتکاب این جنایات در آینده منتهی می‌شود. تأسیس دیوان دائمی بین‌المللی کیفری احتمال تعقیب مرتکبان جنایات شدید بین‌المللی را افزایش می‌دهد. افزایش فعالیت دیوان، اثرات محسوسی در پیشگیری از ارتکاب جنایات در آینده خواهد داشت. در حقیقت، اگر مرتکبان جنایات بدانند که مورد تعقیب و محاکمه قرار خواهند گرفت، دست از ارتکاب جنایات می‌کشند. حال، همان‌گونه که در تاریخ نیز شاهد بوده‌ایم ممکن است که این امر در مورد جنایتکاران خاصی که دارای قدرت می‌باشند صدق نکند، اما ممکن است که برخی از مقامات دولتی هم به خود بگویند که دست به ارتکاب فلان عمل نخواهم زد چون در غیر این صورت مقصر شناخته خواهم شد.

در مورد اثرات پیشگیری‌کننده تعقیبات دیوان، همواره این استدلال مطرح می‌شود که برای مثال، تعقیب و مجازات مناسب و قابل پیش‌بینی یک جرم حتی کم اهمیت می‌تواند اثرات خود را در عدم ارتکاب آن در آینده بگذارد. افرادی که دارای اهداف و افکار جنایتکارانه هستند، زمانی که مشاهده می‌کنند افرادی که در مسند قدرت دست به جنایات

فجیع می‌زدند، در حال حاضر در پیشگاه دیوان زانو زده‌اند، در اهداف خود تجدیدنظر می‌کنند (McGoldrick and others, 2004, p.459).

۱-۲-۳. کمک به برقراری صلح، عدالت و امنیت

یکی از مهمترین درس‌هایی که می‌توان از وقایع دو دهه اخیر گرفت این است که بدون مسؤولیت‌پذیری کیفری، رسیدن به صلح و امنیت چندان آسان نیست. فرض کنیم که در یک کشور جنایات جنگی رخ داده است. اگر به جای تعقیب و مجازات مرتکبان این جنایت با آنها مدارا کنیم، صلح و امنیتی که چنین حاصل شود چندان پایدار نخواهد بود.^۱ تعقیب و مجازات مرتکبان، نوعی آرامش برای قربانیان این جنایات ایجاد می‌کند و به عنوان یک راهکار جبران در قبال زیان‌های وارده به آنها تلقی می‌شود. تعقیب و محاکمه موجب اعاده حیثیت و کرامت قربانیان می‌گردد و از اقدامات تلافی‌جویانه فردی توسط قربانی جلوگیری می‌کند. بنابراین با این شیوه، از سرگیری مخاصمات به بهانه انتقام متوقف می‌شود و این امر به برقراری صلح کمک خواهد کرد. در نتیجه، دیوان بین‌المللی کیفری با داشتن وظیفه تعقیب و محاکم جنایتکاران، در بلند مدت خواهد توانست اثرات خود را در کمک به حفظ صلح و عدالت نشان دهد (نژندی‌منش و ضیایی‌بیگدلی، ۱۳۸۹، صص ۱۶۶-۱۶۵).

دیوان نهاد مستقلی است که در چهارچوب تلاش‌های صورت گرفته توسط سازمان ملل متحد و بر پایه اصول و اهداف منشور ملل متحد ایجاد شده است و این امر تأکیدی بر این نکته است که مسئله صلح و امنیت بین‌المللی برای دیوان موضوعی ناشناخته نیست. دیوان با رسیدگی به یک پرونده می‌کوشد تا به برقراری صلح و امنیت در جهان کمک کند و به کسانی که در اندیشه ارتکاب جنایات هستند هشدار می‌دهد. برای مثال، دادستان دیوان در پرونده *دارفور/سودان* بیان می‌دارد که رسیدگی به پرونده *دارفور*، به حکومت صلح در جهان کمک می‌کند (بهمنی قاجار، ۱۳۹۰، ص ۱۴۲).

۲. سازوکارهای مبارزه با بی‌کیفری در چهارچوب دیوان بین‌المللی کیفری

همان‌گونه که پیش‌تر هم بیان گردید هدف دیوان بین‌المللی کیفری، مبارزه با بی‌کیفری

1. See: <http://www.mfat.govt.nz/Media-and-publications/Media/MFAT-speeches/2012/0-17b-Oct-2012.php>.

است و اساسنامه رم نیز سازوکارهایی را برای تحقق این هدف پیش‌بینی کرده است که در ادامه به بررسی آنها پرداخته خواهد شد.

۲-۱. صلاحیت تکمیلی دیوان بین‌المللی کیفری

سابقه بحث صلاحیت تکمیلی دیوان بین‌المللی کیفری به زمانی بر می‌گردد که کمیسیون حقوق بین‌الملل در اولین پیش‌نویس اساسنامه که به مجمع عمومی تقدیم کرد پیشنهاد نمود که در دیباچه چنین مقرر شود که «این دادگاه قرار است مکمل نظام‌های عدالت کیفری ملی در مواردی باشد که چنین دستگاه‌های محاکمه‌کننده‌ای ممکن است در دسترس نبوده و یا مؤثر واقع نشوند».

این پیشنهاد کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد اساسنامه بعد از آن که کمیته اختصاصی توسط مجمع عمومی به موجب قطعنامه ۴۹/۵۳ تشکیل شد، به کمیته ارجاع شد و در کمیته اختصاصی نیز بحث‌های مفصلی بر روی این طرح صورت گرفت اما مخالفت جدی با آن مطرح نشد. بعد از آن که کمیته مقدماتی به موجب قطعنامه ۵۰/۴۶ مجمع عمومی تشکیل شد پیش‌نویس تهیه و توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل به این کمیته ارجاع شد. در کمیته مقدماتی بود که تعدادی از نمایندگان کشورها این امر را مطرح نمودند که دیوان بین‌المللی کیفری برای این که بتواند به وظایفش عمل کند بایستی مقرراتی شبیه به آنچه که در اساسنامه محاکم کیفری یوگسلاوی سابق و رواندا مقرر شده است دارا باشد. به موجب مقررات اساسنامه این دو محکمه، محاکم ملی و محاکم بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق و رواندا، دارای صلاحیت موازی هستند اما تقدّم در رسیدگی با محاکم بین‌المللی خواهد بود. در نهایت آنچه که در کمیته مقدماتی بین اعضا مورد موافقت قرار گرفت در قالب ماده ۱ اساسنامه گنجانده شد (شریعت باقری، ۱۳۸۸، صص ۵۷-۵۴).

ماده ۱ اساسنامه دیوان مقرر می‌دارد: «بدین وسیله یک دیوان بین‌المللی کیفری تأسیس می‌گردد. این نهاد یک سازمان دائمی خواهد بود و اختیار خواهد داشت که صلاحیت خود را به نحوی که در مقررات این اساسنامه پیش‌بینی شده و مکمل صلاحیت محاکم کیفری ملی است، بر افرادی اعمال نماید که مرتکب جنایاتی گردیدند که موجبات نگرانی بین‌المللی را فراهم می‌آورند». به علاوه، به موجب بند ۱۰ دیباچه مقرر شده است: «دیوان بین‌المللی کیفری ایجاد شده بر اساس این اساسنامه مکمل صلاحیت محاکم

کیفری ملی خواهد بود». ماده ۱۷ اساسنامه نیز معیارهایی را مقرر داشته است که به موجب آن دیوان می‌تواند تصمیم بگیرد که یک دولت ملی، در زمینه رسیدگی به جنایات داخل در صلاحیت دیوان قادر یا مایل نیست و در نتیجه دیوان می‌تواند به این جنایات رسیدگی نماید. به عبارت دیگر، از جمله در صورتی که دادگاه داخلی نتواند یا نخواهد به پرونده رسیدگی نماید، پرونده در نزد دیوان قابل استماع و پذیرش است.

در تعریف اصل صلاحیت تکمیلی دیوان می‌توان بیان داشت که در چهارچوب چنین اصلی، دو مرجع اولی و ثانوی وجود دارد. در صورتی که مرجع اولی نتواند اختیارات و وظایف خود را اعمال نماید نوبت به مرجع ثانوی می‌رسد. به موجب این اصل، محاکم ملی صلاحیت رسیدگی به جنایات بین‌المللی را خواهند داشت و حق تقدّم در رسیدگی به این جنایات با محاکم ملی کشورها خواهد بود مگر این که شرایط خاصی حادث گردد که محکمه داخلی کشورها نخواهند یا نتوانند مرتکبان این جنایات را مورد تعقیب یا محاکمه قرار دهند.

هدف نهایی اصل صلاحیت تکمیلی، تضمین این هدف مقدّس دیوان است که جنایات مشمول صلاحیت دیوان بدون کیفر نمانند. به علاوه، تکمیلی بودن صلاحیت دیوان می‌تواند مبین این واقعیت باشد که تعقیب جنایات بین‌المللی توسط نهادی دائمی به نام دیوان بین‌المللی کیفری، به تنهایی کافی نیست و اقدام دادگاه‌های ملی در مبارزه با بی‌کیفری، از چنان اهمیتی برخوردار است که نمی‌توان از آن چشم پوشید (زمانی و حسینی اکبرنژاد، ۱۳۸۸، ص ۲۰۵).

به موجب شق الف از بند ۱ ماده ۱۷، اگر پرونده‌ای توسط کشوری که نسبت به آن صلاحیت دارد در حال تحقیق یا رسیدگی باشد، دیوان به آن پرونده رسیدگی نخواهد نمود مگر آن که بر دیوان مسلّم گردد که آن کشور در واقع مایل یا قادر به انجام تحقیقات یا رسیدگی نیست. همچنین شق ب از بند ۱ ماده ۱۷ مقرر می‌دارد که اگر تحقیقات یک پرونده توسط کشوری که نسبت به دعوی مزبور صلاحیت قضایی دارد انجام شده و این کشور تصمیم گرفته باشد که شخص موردنظر را تحت پیگرد قرار ندهد، این دعوا در دیوان قابل طرح نخواهد بود مگر این که تصمیم آن کشور مبنی بر عدم تعقیب یا تحقیق در واقع ناشی از عدم تمایل یا عدم توانایی باشد. به موجب این ماده است که دیوان می‌تواند تصمیم بگیرد که یک پرونده در دیوان قابلیت پذیرش را دارد یا نه.

۲-۲. ارجاع یک وضعیت توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد به دیوان

بین‌المللی کیفری در چهارچوب اساسنامه رم

شورای امنیت سازمان ملل متحد به موجب منشور، مسؤولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد. اهمیت آثار جنایات بین‌المللی و اثراتی که این جنایات بر صلح و امنیت بین‌المللی دارند حتی قبل از تشکیل دیوان، شورای امنیت را مجبور به دخالت در کارکرد قضایی محاکم بین‌المللی نموده بود. نمونه‌هایی از دخالت شورای امنیت در این زمینه، تأسیس محاکم بین‌المللی کیفری یوگسلاوی سابق و رواندا است. بنابراین، دیوان بین‌المللی کیفری نیز که تا حدودی از طریق کارکرد قضایی، وظیفه کمک به برقراری صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد ناگزیر از ارتباط با شورای امنیت به عنوان نهادی سیاسی است.

در چهارچوب اساسنامه رم، دیوان و شورای امنیت در حوزه‌های متفاوتی با یکدیگر مرتبط می‌باشند. یکی از حوزه‌های ارتباط میان شورای امنیت و دیوان، صلاحیت دیوان در رسیدگی به جنایت تجاوز است. صلاحیت شورای امنیت در احراز تجاوز، ارتباط و تعامل میان شورا و دیوان را ناگزیر می‌سازد. به علاوه، با تفسیری ضمنی از مواد اساسنامه رم، شورای امنیت و دیوان در زمینه‌هایی چون همکاری بین‌المللی کشورها با دیوان و کسب اطلاعات دیوان از شورای امنیت در زمینه جنایات داخل در صلاحیت دیوان، با یکدیگر در چهارچوب اساسنامه مرتبط می‌باشند. از دیگر حوزه‌های ارتباطی میان دیوان و شورای امنیت در چهارچوب اساسنامه می‌توان به اختیار شورای امنیت جهت درخواست از دیوان برای تعلیق تحقیق یا تعقیب و اختیار شورای امنیت در ارجاع وضعیت به دیوان اشاره نمود. اعطای اختیار ارجاع یک وضعیت توسط شورای امنیت سازمان ملل به دیوان بین‌المللی کیفری، مباحثات زیادی را به دنبال داشته است. در جریان تدوین اساسنامه در کمیته مقدماتی و کنفرانس دیپلماتیک رم بعضی از کشورها مخالف و در مقابل، بعضی دیگر از کشورها موافق اعطای این اختیار به شورای امنیت بودند. برای این که تعادلی بین نظرات موافقان و مخالفان اعطای اختیار ارجاع یک وضعیت به دیوان بین‌المللی کیفری ایجاد شود متن ماده ۱۳ اساسنامه تصویب شد. به موجب این ماده، «دیوان می‌تواند بر طبق مقررات این اساسنامه نسبت به جنایات مندرج در ماده ۵ صلاحیت خود را اعمال نماید اگر، ... ب- شورای امنیت وضعیتی را که در آن یک یا چند جنایت به نظر می‌رسد

ارتکاب یافته است به موجب فصل هفت منشور ملل متحد به دادستان ارجاع نماید...».

به موجب ماده ۲۴ منشور، وظیفه شورای امنیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. فصل هفتم منشور به شورای امنیت اختیار به کارگیری سازوکارهای نظامی و غیر نظامی را برای اعاده صلح و امنیت داده است. به موجب ماده ۳۹ منشور، پس از احراز هرگونه تهدید علیه صلح یا نقض صلح، شورا صلاحیت دارد که برای مقابله با این تهدیدات، بر اساس مواد ۴۱ و ۴۲ اقداماتی اتخاذ نماید. شورای امنیت علاوه بر این که دارای صلاحیت احراز وضعیت‌هایی است که تهدید علیه صلح و امنیت تلقی می‌شوند، از صلاحیت انطباق مصادیق با این وضعیت‌ها و نیز تصمیم‌گیری برای اتخاذ اقدامات مناسب جهت اعاده صلح و امنیت نیز برخوردار می‌باشد.

یکی از انتقاداتی که علیه دیوان مطرح می‌شود محدودیت صلاحیتی دیوان است. یکی از مهمترین اهداف دیوان این است که جنایات داخل در صلاحیتش بدون مجازات نمانند. اما عملاً اگر جنایتی در یکی از دول غیر عضو دیوان به وقوع بپیوندد، دیوان به موجب مقررات اساسنامه، صلاحیت رسیدگی به آن را ندارد و این امر باعث و بانی بی‌کیفری است. بنابراین، می‌توان اظهار داشت که غیر از ۱۲۲ کشور عضو دیوان، اگر مابقی کشورها نخواهند به عضویت اساسنامه درآیند، چون رسیدگی به جنایات ارتكابی در این کشورها مستلزم رضایت دولت محل وقوع جرم یا دولت متبوع متهم است لذا مرتکبان جنایات بی‌کیفر می‌مانند. به علاوه، با ملاحظه جنایات داخل در صلاحیت دیوان خواهیم دید که این جنایات به موجب حقوق بین‌الملل عرفی تحت حکومت اصل صلاحیت جهانی قرار می‌گیرند و هر دولتی می‌تواند با تکیه بر اصل شناخته شده صلاحیت جهانی، مرتکبان این جنایات را محاکمه و مجازات نماید. در حالی که دیوان برای رسیدگی به همان جنایات نیازمند تحصیل رضایت کشورهای خاصی است. لزوم تحصیل رضایت از کشورهای خاص، شانس دیوان بین‌المللی کیفری برای مبارزه با جنایات حقوق بشری را کاهش می‌دهد (شریعت باقری، ۱۳۸۸، ص ۱۰۰).

تدوین‌کنندگان اساسنامه رم، از وجود این چالش آگاهی کامل داشته‌اند. به موجب ماده ۱۳ اساسنامه، شروع به تحقیق یا تعقیب نسبت به یک جنایت می‌تواند از طریق ارجاع هر یک از کشورهای عضو، شورای امنیت و یا رأساً توسط دادستان دیوان صورت گیرد. بند ۲ ماده ۱۲، ارجاع وضعیت توسط کشورهای عضو و آغاز تحقیقات رأساً توسط دادستان را

مستلزم عضویت هر یک از کشورهای محل وقوع جنایت یا کشور متبوع متهم نموده است، در حالی که در مورد ارجاع توسط شورای امنیت چنین مقرره‌ای ندارد. به علاوه، بند الف ماده ۱۳، امکان ارجاع یک وضعیت توسط کشورهای عضو را منوط به رعایت مقررات ماده ۱۴ نموده است. به همین ترتیب، بند پ ماده ۱۳، دادستان را ملزم به رعایت قواعد مندرج در ماده ۱۵ نموده است. اما بند ب ماده ۱۳، امکان ارجاع یک وضعیت توسط شورای امنیت را صرفاً به اختیارات اعطا شده به شورای امنیت در قالب فصل هفتم منشور مقید نموده است. می‌توان اظهار داشت که بند ب ماده ۱۳ به نوعی بیانگر پیش‌بینی صلاحیت جهانی داشتن دیوان بین‌المللی کیفری است. با پیش‌بینی این مقرره در اساسنامه، از یک طرف به خواست‌های کشورهای که طرفدار نامحدود بودن اختیارات شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بودند تا حدودی پاسخ مثبت داده شد و تا اندازه‌ای توانست انتظارات کشورهای را که خواستار ایجاد صلاحیت جهانی برای دیوان بودند برآورده نماید. بر طبق این بند، شورای امنیت بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد، در موارد نقض صلح و امنیت بدون توجه به عضویت یا عدم عضویت کشوری که جنایات در قلمرو آن رخ داده است، وضعیت را به دادستان ارجاع می‌دهد تا در دیوان مورد رسیدگی قرار گیرد (جانی‌پور و خانعلی‌پور و اچارگاه، ۱۳۸۹، ص ۷).

در صورت ارجاع وضعیتی به دیوان توسط شورای امنیت، اعمال صلاحیت توسط دیوان جنبه جهان‌شمولی دارد؛ چراکه مبنای این اقدام شورا به موجب بند ب ماده ۱۳ فصل هفتم منشور ملل متحد است. در نتیجه، هر کشوری که عضو دیوان نیست خود را در مواجهه با این خطر می‌یابد که اگر جنایتی توسط اتباع آن دولت و یا در محدوده آن کشور ارتکاب یابد، هر آن ممکن است این وضعیت از طریق شورای امنیت به دیوان ارجاع داده شود؛ چون ارجاع یک وضعیت توسط شورا، همه کشورهای اعم از عضو و غیر عضو را دربر می‌گیرد. شورای امنیت مرجعی بین‌المللی است و در عین حالی که حکم می‌دهد، اجرای آن را نیز بر عهده دارد. به علاوه، سرنوشت‌سازترین اختلافات به شورا ارجاع داده می‌شود. پذیرش صلاحیت دیوان توسط شورای امنیت و توسل این نهاد به دیوان، برای مجازات مرتکبین با دو هدف عبرت‌آموزی و تشفی خاطر قربانیان، مدنی‌ترین راه تمسک به فصل هفتم منشور برای تضمین رعایت حقوق بشر و حیات انسانی و در نهایت استمرار صلح است.

به موجب اختیاراتی که در چهارچوب اساسنامه رم به شورای امنیت داده شده، تاکنون دو وضعیت از طرف شورای امنیت به دادستان ارجاع گردیده است. یکی از وضعیت‌های ارجاع شده وضعیت *د/رفور سودان* است. در ۳۱ مارس ۲۰۰۵ برای نخستین بار در تاریخ دیوان بین‌المللی کیفری، شورای امنیت به موجب قطعنامه ۱۵۹۳،^۱ وضعیت پیش آمده در *د/رفور سودان* را به موجب بند ب ماده ۱۳ به دادستان دیوان ارجاع داد. به موجب بند ۱ قطعنامه، شورای امنیت تصمیم می‌گیرد که وضعیت در *د/رفور* را برای رسیدگی از ۱ جولای ۲۰۰۲ به دادستان ارجاع دهد. شورا همچنین در بند ۴ قطعنامه، دیوان را تشویق می‌کند که از همکاری‌های بین‌المللی و تلاش‌های دموکراتیک جهت ارتقای نقش قانون و حمایت از حقوق بشر و مبارزه با بی‌کیفری در *د/رفور* حمایت نماید.

وضعیت دیگری که توسط شورای امنیت به دیوان ارجاع داده شد وضعیت لیبی بود. انعکاس اخبار تحولات لیبی در گزارش‌هایی که نشان‌دهندهٔ *توسل قذافی* به خشونت در برابر مخالفان بود افکار عمومی را متوجه عکس‌العمل سازمان ملل و نهادهای وابسته به آن نمود. گزارش‌ها و قطعنامه‌های شورای حقوق بشر کم‌کم زمینه‌های مساعدی جهت مرتبط ساختن اوضاع در لیبی با مسئله صلح و امنیت بین‌المللی را مهیا نمود (دلخوش، ۱۳۹۰، ص ۸۴). شورای امنیت سرانجام با وجود مخالفت‌های مکرر روسیه و چین، در ۲۷ فوریه ۲۰۱۱ قطعنامه ۱۹۷۰ را علیه لیبی صادر نمود.^۲ به موجب بند ۴ این قطعنامه، شورای امنیت تصمیم گرفت تا از ۱۵ فوریه ۲۰۱۱، وضعیت لیبی را به دادستان دیوان ارجاع دهد. بنابراین، ارجاع وضعیت کشورهای غیر طرف اساسنامه به دیوان توسط شورای امنیت می‌تواند دیوان را در تحقق رسالت خود مبنی بر مبارزه با بی‌کیفری مساعدت نماید.

۲-۳. تسری صلاحیت ذاتی دیوان بین‌المللی کیفری با تصویب یک قطعنامه

توسط شورای امنیت

دیوان بین‌المللی کیفری برای رسیدگی به مهم‌ترین جنایات بین‌المللی برپا شده است و رسیدگی به جنایات معدودی در صلاحیت دیوان قرار دارد. صلاحیت ذاتی دیوان صرفاً

1. See: S/RES/1593(2005)(Available at: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2005.shtml>).
2. See: S/RES/1970(2011)(Available at: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2011.shtml>).

رسیدگی به جنایاتی است که در ماده ۵ اساسنامه دیوان احصا شده است. به عبارت دیگر، دولت‌ها در جریان کنفرانس دیپلماتیک رم در سال ۱۹۹۸ بر این که دیوان صلاحیت رسیدگی به جنایات مندرج در ماده ۵ را داشته باشد توافق نمودند. در جریان مباحثات در این کنفرانس نمایندگی دولت ترینیداد و توباگو همواره تأکید داشت که رسیدگی به جرایم مواد مخدر نیز در صلاحیت دیوان تازه تأسیس قرار گیرد. به علاوه، دولت الجزایر نیز در ضمن اظهار مواضع خود بیان می‌داشت که دیوان بایستی نسبت به جنایات تروریستی و مواد مخدر اعمال صلاحیت نماید. اما در نهایت تنها ۴ دسته از جنایات در قالب ماده ۵ در صلاحیت دیوان قرار گرفت (شریعت باقری، ۱۳۸۸، ص ۲۰۸). با این حال، امکان تسری صلاحیت دیوان مثلاً به جرایم زیست‌محیطی و یا جنایات تروریستی، صرفاً با اصلاح اساسنامه امکان‌پذیر است.

حال فرض کنیم در یکی از کشورهای عضو سازمان ملل متحد اقدامات تروریستی چنان شدت و حدتی می‌یابد که تهدید علیه صلح و امنیت بودن آن برای همگان امری مسلّم می‌شود. در چنین شرایطی شورای امنیت این وظیفه را دارد که راهی جهت اعاده صلح و امنیت بیابد. حال اگر با توجه به سوابق ایجاد محاکم بین‌المللی توسط شورای امنیت، شورا برای اعاده صلح درصدد ایجاد یک محکمه بین‌المللی دیگر بر آید تا عاملان جنایات تروریستی را محاکمه و مجازات نماید، آیا چنین اقدامی در جهت ایجاد یک محکمه بین‌المللی با وجود دیوان بین‌المللی کیفری شایسته است؟ آیا این امر به تضعیف جایگاه دیوان منجر نخواهد شد؟ در پاسخ می‌توان اظهار داشت که به موجب اساسنامه رم، دیوان صلاحیت رسیدگی به جنایات تروریستی را ندارد.

شورای امنیت با توجه به سوابق عملکرد خود توانایی ایجاد یک محکمه بین‌المللی دیگر را دارد. حال، چه مانعی وجود خواهد داشت که اگر شورای امنیت به جای ایجاد یک محکمه اختصاصی بین‌المللی کیفری برای رسیدگی به جنایات تروریستی در یک کشور عضو سازمان ملل، رسیدگی به این وضعیت خاص را از طریق تصویب یک قطعنامه به موجب فصل هفتم منشور به دیوان بین‌المللی کیفری ارجاع دهد؟! منظور تسری صلاحیت ذاتی دیوان است؛ یعنی قطعنامه‌ای در شورای امنیت سازمان ملل به موجب فصل هفتم منشور صادر شود که به موجب آن دیوان بین‌المللی کیفری صلاحیت رسیدگی به یک وضعیت خاص و موردی را داشته باشد که در صلاحیت ذاتی دیوان به موجب ماده ۵

اساسنامه نمی‌گنجد. در اینجا بحث اساسنامه نیست که بتواند مانعی جدی به نام صلاحیت ذاتی برای دیوان ایجاد نماید، بلکه بحث یک قطعنامه صادر شده توسط شورای امنیت است که این قطعنامه به جای ایجاد یک محکمه اختصاصی دیگر همچون محاکم یوگسلاوی سابق و رواندا، درصدد بکارگیری ظرفیت‌های موجود، یعنی دیوان بین‌المللی کیفری است. در چنین شرایطی مبنای عملکرد دیوان قطعنامه شورای امنیت خواهد بود نه اساسنامه رم. در دفاع از تسری صلاحیت ذاتی دیوان از طریق تصویب یک قطعنامه می‌توان اظهار داشت که اگر از این مقرر به نحو صحیحی استفاده شود هم دیوان می‌تواند گامی جسورانه در مبارزه با بی‌کیفری جنایتکاران بردارد و هم شورای امنیت در رسیدن به هدف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دریچه‌ای نو بگشاید و بدین ترتیب مانع استفاده مکرر جنایتکاران از خلأهای موجود گردد.

۲-۴. نادیده گرفتن مصونیت سران و مقامات

مصونیت بدین معنا است که شخص دارای مصونیت، از تعقیب قانون و مأموران دولت در انجام وظایف خود در امان و مصون است. اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری به عنوان اساسنامه نخستین دادگاه دائمی بین‌المللی کیفری در ماده ۲۷ به موضع مصونیت سران و مقامات دولتی پرداخته و هرگونه مصونیتی را در پیشگاه دیوان مردود اعلام می‌نماید. این ماده مقرر می‌دارد: «۱- مقررات این اساسنامه نسبت به همه به صورت برابر بدون هیچ تمایزی مبتنی بر سمت رسمی متهم اعمال می‌شود. به‌ویژه سمت رسمی رئیس دولت یا حکومت، عضو یک حکومت یا پارلمان، نماینده منتخب یا مأمور دولت، در هیچ حالتی باعث معاف شدن متهم از مسئولیت کیفری او به موجب این اساسنامه نبوده و به عنوان دلیلی برای کاهش مجازات نمی‌باشد. ۲- مصونیت‌هایی که با توجه به سمت رسمی فرد بر اساس حقوق داخلی یا حقوق بین‌الملل به او تعلق می‌گیرد مانع از اعمال صلاحیت دیوان نسبت به فرد متهم نمی‌شوند». در مورد این ماده این نکته شایان ذکر است که در زمان تهیه پیش‌نویس اساسنامه هرگز به قواعد مقرر در این ماده اعتراضی نشد، بلکه همواره جزء پیشنهادات بود. این امر می‌تواند دلیل مهمی بر اعتقاد حقوقی جامعه بین‌المللی نسبت به موضوع باشد. اهمیت قواعد مندرج در اساسنامه رم حتی قبل از لازم‌الاجرا شدن، بدان پایه از اهمیت رسیده بود که دیوان بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق در دو مورد با اشاره به مقررات اساسنامه رم تأکید نمود که به دلیل تصویب این اساسنامه

توسط شمار زیادی از کشورها، اساسنامه مذکور نشان‌دهنده نظرات و اعتقادات حقوقی کشورها در موضوعات حقوق بین‌الملل کیفری است.

اساسنامه در ماده ۲۷ بر این نکته تأکید دارد که هیچ نوع مصونیتی ملاک قضاوت دیوان نخواهد بود، بلکه اصل تساوی همه در برابر قواعد مندرج در اساسنامه را مقرر داشته است. با نادیده گرفته شدن مصونیت سران و مقامات دولتی در صورت ارتکاب جنایات مندرج در ماده ۵ اساسنامه، ارتکاب جنایات از سوی سران دولت‌ها با پوشش سیاسی نمی‌تواند بدون کیفر بماند؛ زیرا اساسنامه، هم مصونیت شغلی و هم مصونیت شخصی را در رسیدگی‌ها نادیده خواهد گرفت. بند ۱ ماده ۲۷ به‌طور مشخص مصونیت شغلی را مد نظر قرار داده است و بند ۲ مصونیت شخصی را (کچوئیان فینی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۵۳). مصونیت نمی‌تواند چتر حمایتی برای جنایتکاران محسوب شود. آرای مربوط به قضایای پینوشه و یروودیا اندومباسی حاکی از این بودند که زمانی که یک مقام عالی‌رتبه دولتی در رأس قدرت می‌باشد نمی‌توان وی را محاکمه نمود؛ لکن این مطلب مربوط به زمانی است که محاکم ملّی کشورها با تکیه بر اصل صلاحیت جهانی به محاکمه جنایتکاران می‌پردازند. در این صورت به نظر می‌رسد که مصونیت شخصی می‌تواند مانعی در راه مبارزه با بی‌کیفری باشد. اما اگر همان موضوع در یک محکمه بین‌المللی همچون دیوان بین‌المللی کیفری مطرح شود، مصونیت شخصی به استناد بند ۲ ماده ۲۷ اساسنامه رم قابل استناد نخواهد بود.

به موجب قواعد مندرج در ماده ۲۷ اساسنامه رم، مقررات اساسنامه نسبت به همه و بدون تبعیض اعمال می‌شود و مصونیت نمی‌تواند مانعی در راه اجرای وظایف دیوان باشد. صلاحیت تکمیلی داشتن دیوان و به رسمیت نشناختن مصونیت سران توانسته است بر قوانین کشورها تأثیر بگذارد. برای نمونه، کشور فرانسه قبل از پیوستن به اساسنامه رم، قانون اساسی خود را اصلاح نمود و اعلام کرد که رئیس‌جمهور این کشور در خصوص جنایات داخل در صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری فاقد مصونیت است (آزمایش و دیگران، ۱۳۸۵، ص ۳۴).

۲-۵. عدم پذیرش عفو عمومی

عفو به معنای اقدامی است که از جانب نهادهای حکومتی به منظور موقوف ماندن تعقیب متهمان و یا بخشودن تمام یا قسمتی از مجازات محکومان صورت می‌گیرد. معمولاً به

دنبال شورش‌ها و انقلاب‌ها زمانی که نظم یک جامعه به هم می‌ریزد، قانونگذاران از بنیاد عفو به عنوان گذشت کیفری برای جرایم اتفاق افتاده قبل یا حین انقلاب‌ها جهت ایجاد آرامش در جامعه استفاده می‌کنند. با اعطای عفو، شخص مرتکب در برابر اعمال مجازات مصنوعیت یافته و حمایت می‌شود. عفو یکی از موانع مبارزه با بی‌کیفری است؛ چراکه مانع محاکمه و مجازات شخص مرتکب جنایات می‌شود و وی را از تعقیب و مجازات مصون می‌نماید. اعطای عفو نسبت به جنایات بین‌المللی، مغایر با تعهدات بین‌المللی دولت‌ها است و دیوان بین‌المللی کیفری نیز به‌طور ضمنی با اعطای این نوع از عفوها مخالف است.

مسئله عفو، در کنفرانس دیپلماتیک رم مورد بحث و بررسی قرار گرفت، اما این مسئله آن قدر مجادله برانگیز بود که مذاکرات در خصوص آن به نتیجه‌ای نرسید. بعضی از هیأت‌های نمایندگی بر این عقیده بودند که دیوان نایستی در تصمیمات داخلی دولت‌ها مداخله نماید؛ چراکه عفوها عموماً از جانب حکومت‌ها اعطا می‌شوند و محصول قانونگذاری داخلی هستند. هیأت‌های نمایندگی دیگر نیز نگران بودند که با توجه به مقاومت‌های انجام شده در برابر پیشنهاد به رسمیت نشناختن عفو عمومی، این امر موجب تجدیدنظر در صلاحیت تکمیلی دیوان شود. در اجلاس ۱۹۹۷، کمیته مقدماتی تدوین اساسنامه هیأت نمایندگی ایالات متحده به موجب یک سند غیر رسمی پیشنهادی را ارائه نمود مبنی بر این که در شرایطی که قرار است عفو اعلام شود، پاسخ به این که آیا تعقیب جنایتکاران بین‌المللی در دیوان مطلوب است یا نه، بایستی با توجه به منافع آشتی ملی و تسهیل انتقال به یک دولت دموکراتیک سنجیده شود. سرانجام هرگونه مذاکره راجع به عفو، در جریان تدوین اساسنامه کنار گذاشته شد و در نتیجه، هرگونه اشاره به عفو از اساسنامه رم حذف گردید (گاورون، ۱۳۸۵، صص ۳۳۶-۳۳۷).

بعد از حذف هرگونه مقرر راجع به عفو از اساسنامه رم، دو دیدگاه راجع به دلایل این امر ارائه شد. دیدگاه نخست بر این عقیده است که عدم گنجانیدن مقرره‌ای راجع به عفو بعد از مذاکرات مفصل، عمدی بوده است. به موجب این دیدگاه، دیوان به موجب اساسنامه خود را ملزم به مبارزه با بی‌کیفری می‌داند. علاوه بر این، هم دیوان و هم کشورها ملزم به تعقیب مرتکبان جنایات داخل در صلاحیت دیوان هستند. بنابراین، پذیرش و ترتیب اثر دادن به عفوهای ملی اعطا شده نسبت به مرتکبان این جنایات، توسط دیوان متضاد با

اساسنامه دیوان است. کشورها نیز با آگاهی از این امر از درج هرگونه ماده‌ای راجع به عفو در اساسنامه خودداری نموده‌اند. اما در مقابل، دیدگاه دوّم بر این عقیده است که عدم گنجاندن مقرره‌ای راجع به عفو در اساسنامه، به‌گونه‌ای اجازهٔ اعطای عفوهای ملی را داده است. برای مثال، میشل ژارف اظهار می‌دارد که در جریان کنفرانس دیپلماتیک رم، ایالات متحده و گروه دیگری از کشورها با اعطای عفو نسبت به جنایات مندرج در اساسنامه موافق بودند. استدلال این گروه این بود که در غیر این صورت، اعمال دیوان بین‌المللی کیفری در به رسمیت نشناختن عفوها، به تلاش‌ها جهت توقف تجاوزات حقوق بشری و اعاده صلح و آشتی و گذار به یک دولت دموکراتیک، مانند آنچه که در هاییتی و آفریقای جنوبی رخ داد را به خطر می‌اندازد (Majzub, 2002, p.18).

عفو مرتکبان، به ارتکاب این جنایات در آینده دامن خواهد زد. تاریخ حکایت از این دارد که رهبران سابق متهم به ارتکاب جنایات که به آنها عفو اعطا شده است مستعد تکرار جنایات و عامل مختل‌کننده صلح می‌باشند و این تنها یک بُعد ماجرا است. در صورت اعطای عفو، امکان این که قربانیان این جنایات درصدد انتقام برآیند دور از انتظار نخواهد بود که نتیجهٔ چنین امری تهدید صلح و امنیت خواهد بود. برای قربانیان جنایات، اعطای عفو، نهایت دورویی و نفاق است. وقتی در گوشه‌ای از این جهان به جنایتکاری عفو اعطا می‌شود این اقدام، چراغ سبزی خواهد بود برای جنایتکاران دیگر. برای مثال، عفو بین‌المللی اعطا شده به مقامات ترک مسؤول قتل عام بیش از یک میلیون ارمنی در خلال جنگ جهانی اول، هیتلر را تشویق کرد تا ۲۰ سال بعد به این نتیجه برسد که آلمان می‌تواند سیاست‌های نسل‌زدایی خود را بدون مجازات و کیفر دنبال نماید (نژندی‌منش و ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۹، صص ۱۶۷-۱۶۶).

همان‌گونه که بیان شد متن اساسنامه رم فاقد مقرره‌ای راجع به عفو است؛ بنابراین، برای درک دیدگاه اساسنامه راجع به عفو بایستی به قواعد کلی حاکم بر اساسنامه توجه کرد. هدف اصلی و اساسی اساسنامه رم پایان دادن به بی‌کیفری مرتکبان جنایات موجب نگرانی شدید بین‌المللی از طریق تعقیب مؤثر متهمان است؛ اما قوانین عفو، مغایر با این هدف اساسنامه می‌باشند. این امر بدیهی است که قوانین عفو داخلی نمی‌توانند تأثیری بر دیوان داشته باشند؛ چراکه دیوان یک سازمان مبتنی بر معاهده بین‌المللی است که ملتزم به اجرای قوانین ملی کشورها نمی‌باشد. به علاوه، به موجب حقوق بین‌الملل، یک قانون ملی همچون عفو نمی‌تواند در تعارض با تعهدات کشورها به موجب معاهدات بین‌المللی

باشد. کشورهای عضو دیوان نمی‌توانند قوانین عفو را که در تعارض با تعهد آنها در همکاری با دیوان است تأیید نمایند. به علاوه، با توجه به مقدمه اساسنامه رم که دربرگیرنده اصول و خط مشی کلی است، احترام و پذیرش عفوهای ملی مغایر با اهداف اصلی اساسنامه است. نتیجه مسلم اعطای عفو نسبت به مرتکبان جنایات بین‌المللی، رهانیدن شخص یا گروهی از اشخاص، از مسؤولیت کیفری و مجازات است. در نتیجه، با توجه به ماده ۱۷ اساسنامه می‌توان اعطای عفو را حاکی از عدم تمایل یک دولت در رسیدگی فرض نمود و موضوع را در دیوان قابل پذیرش اعلام کرد. در زمان مذاکره جهت تدوین متن اساسنامه دیوان، استدلال عده‌ای از دولت‌ها این بود که درج ماده‌ای تحت عنوان قابلیت پذیرش دعوا برای پاسخگویی به مسئله عفو کافی است (گاورون، ۱۳۸۵، ص ۳۳۷).

۲-۶. عدم پذیرش و پیش‌بینی مرور زمان

منظور از مرور زمان، سپری شدن مدت زمانی است که پس از آن جرم ارتكابی قابل تعقیب و مجازات نباشد. در واقع، مرور زمان قاعده‌ای است که امکان شروع رسیدگی یا اجرای مجازات را به سبب گذشت زمان و مهلت معین غیر ممکن می‌سازد. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان قواعد مربوط به مرور زمان را به دو دسته تقسیم کرد: مرور زمان تعقیب و مرور زمان مجازات. منظور از مرور زمان تعقیب، گذشت مدتی از تاریخ وقوع جرم است که پس از سپری شدن آن مدت دیگر امکان تعقیب و محاکمه متهم وجود ندارد. اما منظور از مرور زمان مجازات، سپری شدن مدت زمان معینی بعد از قطعیت حکم است که پس از آن دیگر امکان اجرای حکم نسبت به محکوم‌علیه وجود ندارد. یکی از انتقاداتی که همواره علیه قواعد مرور زمان مطرح می‌شود این است که عدم تعقیب و مجازات مرتکبان نقض قوانین پس از گذشت مدت زمان معین، سبب فرار مجرمان از پنجه عدالت و تشویق دیگران به ارتکاب جنایت می‌شود (خالقی، ۱۳۹۱، ص ۱۲۶).

ارزشمندترین گام در جهت نهادینه نمودن عدم شمول قواعد مرور زمان نسبت به جنایات بین‌المللی، توسط اساسنامه رم برداشته شد. در جریان تدوین اساسنامه رم پیشنهادات متفاوتی نسبت به مرور زمان ارائه شد. یکی از این پیشنهادات تعیین مرور

1. Statute of limitation.

زمان برای همه یا دسته‌ای از جنایات و پیشنهاد دیگر حذف مرور زمان نسبت به جنایات به‌طور کلی بود. کشورهایی چون فرانسه پیشنهاد نمودند که نسبت به جنایات جنگی قواعد مرور زمان مقرر شود اما دیگر جنایت مشمول مرور زمان نباشند. پیشنهاد ژاپن این بود که جنایات مندرج در اساسنامه اساساً قابل مرور زمان نباشند اما دیوان بتواند در مواردی که احراز می‌نماید که رسیدگی عادلانه غیر ممکن گردیده است، جنایت را مشمول مرور زمان بداند. در نهایت، پیشنهاد کشورهایی مورد قبول قرار گرفت که عنوان می‌داشتند که جنایات مربوط به صلاحیت دیوان قابل مرور زمان نباشند. ماده ۲۹ اساسنامه بیان می‌دارد: «جنایات مشمول صلاحیت دیوان شامل هیچ نوع قاعده مرور زمان نمی‌شوند». از جمله ایراداتی که از سوی موافقان مرور زمان مطرح می‌شد این بود که با وصف تکمیلی بودن صلاحیت دیوان نسبت به محاکم ملی ممکن است در مواردی تعقیب جنایتی در قانون داخلی کشوری، به لحاظ مرور زمان متوقف شود و حال آن که اگر مرور زمان در اساسنامه دیوان حذف شود، جنایت مذکور قابل تعقیب در دیوان خواهد بود (شریعت باقری، ۱۳۸۸، ص ۲۲۳)؛ در واقع، به موجب اصل صلاحیت تکمیلی، وظیفه اولیه و اصلی تعقیب بر عهده محاکم ملی کشورها می‌باشد. حال، اگر برای مثال قوانین داخلی یک کشور برای یک جنایت مشمول صلاحیت دیوان، مرور زمان تعیین کرده باشند دیوان به دلیل قاعده عدم شمول مرور زمان نسبت به جنایات مندرج در اساسنامه، به موجب ماده ۲۹ موضوع را قابل پذیرش اعلام خواهد نمود. به عقیده طرفداران مرور زمان، اگر این قواعد در دیوان حذف شوند کشورها عملاً مجبور می‌شوند قاعده عدم شمول مرور زمان را در نظام حقوق داخلی خود وارد نمایند؛ در غیر این صورت، صلاحیت تکمیلی دیوان به صلاحیت اصلی تبدیل خواهد شد و اگر محاکم ملی به بهانه شمول مرور زمان، از رسیدگی به جنایات ارتكابی استنکاف نمایند، چون این جنایات طبق اساسنامه مشمول مرور زمان نمی‌باشند پس دیوان صلاحیت لازم برای رسیدگی را کسب می‌کند.

بسیاری از کشورهای عضو دیوان که در قوانین داخلی خود قواعدی را نسبت به شمول مرور زمان نسبت به جنایات داخل در صلاحیت دیوان داشتند، درصدد اصلاح یا تغییر آن برآمدند؛ اما در مقابل، کشورهایی هم هستند که درصدد چنین اقدامی برنیامده‌اند. برای مثال، در کشور آلمان ماده ۵ قانون جنایات علیه حقوق بین‌الملل مصوب ۲۰۰۲، عدم شمول قوانین مرور زمان نسبت به جنایات بین‌المللی را مقرر می‌دارد. اما با توجه به قوانین

دیگر کشور آلمان، این قانون شامل جنایات جنگی نمی‌باشد؛ چراکه جنایات جنگی مشمول قوانین مرور زمان، پیش‌بینی شده در ماده ۷۸ قانون مجازات آلمان است. بنابراین، اگر دادگاه‌های کشور آلمان به یک جنایت جنگی به دلیل سپری شدن مدت مشخص رسیدگی نکنند دیوان می‌تواند صلاحیت خود را نسبت به این جنایت اعمال نماید (Kok, 2007, p. 110).



نتیجه

نظریه «حاکمیت مطلق» که بر مبنای آن، حاکمان کشورها در چهارچوب مرزهای بین‌المللی خود از قدرت کامل و مصون‌کننده‌ای برخوردارند، در سایه تحولات نوین و ارتقای حقوق بشر، مفهوم سنتی خود را از دست داده است. در عصر حاضر، حاکمیت و استقلال سیاسی نمی‌تواند به عنوان سنگری در نظر گرفته شود تا دولتمردان در پناه آن با آزادی و خودرأیی کامل نسبت به شهروندانشان هرگونه رفتار خارج از ضابطه‌ای داشته باشد. قواعد و ضوابط بین‌المللی سعی در محدود نمودن قدرت حاکمان و جنایتکاران مستبدی دارند که خود را برتر از قوانین می‌پندارند. در عرصه بین‌المللی اعمالی تحت عنوان جنایات بین‌المللی وجود دارد که ارتکاب گسترده آنها نگرانی جدی برای اجتماع بین‌الملل ایجاد نموده است. در نتیجه گستردگی اثرات زیان‌بار جنایات بین‌المللی، محاکمه و مجازات مرتکبان جنایات وجهه همّت جامعه بین‌المللی قرار گرفته است.

محاکمات نظامی نورنبرگ و توکیو که بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم ایجاد شدند به جنایتکاران خاطر نشان کردند که پایه‌های عدالت کیفری بین‌المللی در حال شکل‌گیری است و هدف این نظام، واکنش مناسب به جنایات ارتكابی است. بایستی به این امر اذعان نمود که این تحولات حاد بین‌المللی هستند که حقوق بین‌الملل را به پیش می‌برند. گستردگی جنایات به وقوع پیوسته در یوگسلاوی سابق و رواندا یکی از این مراحل بحرانی حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود. تشکیل دیوان‌های بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق و رواندا به موجب قطعنامه‌های ۸۰۸ و ۹۵۵ شورای امنیت سازمان ملل، واکنش جامعه بین‌المللی به جنایات‌های به وقوع پیوسته در این کشورها می‌باشد. تعقیب و محاکمه جنایتکاران در این محاکم این عقیده را در عرصه بین‌المللی تقویت نمود که بی‌کیفری مرتکبان جنایات بین‌المللی عامل بالقوه تهدید صلح و عدالت محسوب می‌گردد و می‌تواند دیگران را تشویق به ارتکاب جنایات نماید.

تأسیس دیوان بین‌المللی کیفری را باید ابتکار اجتماع بین‌المللی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و اجرای عدالت دانست. هدف از تشکیل دیوان، مبارزه با بی‌کیفری مرتکبان این جنایات است تا با مجازات نمودن آنها، از یک طرف رسیدگی‌هایش دارای اثر بازدارندگی در ارتکاب جنایات باشد و از طرف دیگر به برقراری صلح، عدالت و امنیت کمک نماید.

اما با وجود در اختیار داشتن سازوکارهای متفاوتی که دیوان با بکارگیری آنها سعی در مبارزه با بی‌کیفری دارد، در مقابل، با موانع و مشکلاتی نیز مواجه است. یکی از این موانع فقدان حمایت بین‌المللی از دیوان است. تمام کشورها عضو دیوان نیستند و در واقع، این همکاری و هماهنگی کشورها است که یک نهاد بین‌المللی را در رسیدن به اهداف خود یاری می‌رساند. دیوان نسبت به کشورهای غیر عضو نمی‌تواند اعمال صلاحیت نماید. عدم عضویت دولت‌ها چالش دیوان و یکی از مشکلات قربانیان جهت رسیدن به عدالت است. چالش دیگر، بحث اجرای تصمیمات دیوان است و حتی در مواردی هم که شورای امنیت وضعیتی را ارجاع می‌دهد ملاحظه می‌گردد که دیوان در اجرای قرارهای خود موفق نبوده است.



فهرست منابع

الف. کتاب‌های فارسی

- ۱- آزمایش، علی و دیگران؛ مجموعه مقالات همایش ملل متحد و مقابله با بی‌کیفری، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۵.
- ۲- خالقی، علی؛ آیین دادرسی کیفری، شهر دانش، چاپ شانزدهم، تهران، ۱۳۹۱.
- ۳- شیایزری، کریانک ساک کیتی؛ حقوق بین‌الملل کیفری، سمت، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۳.
- ۴- شریعت باقری، محمدجواد؛ حقوق کیفری بین‌المللی، جنگل، چاپ دهم، تهران، ۱۳۸۸.
- ۵- نوربها، رضا؛ زمینه حقوق جزای عمومی، گنج دانش، چاپ پانزدهم، تهران، ۱۳۸۵.

ب. مقالات

- ۶- بهمنی قاجار، محمدعلی؛ کارکرد دیوان کیفری بین‌المللی، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۸۵، ۱۳۹۰.
- ۷- بیگزاده، ابراهیم؛ سازمان ملل متحد، محاکم کیفری بین‌المللی، تئوری و عمل، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۸، ۱۳۷۴.
- ۸- جانی‌پور، مجتبی و خانعلی‌پور و اچارگاه، سکینه؛ ارجاع جنایت‌های بین‌المللی به دیوان کیفری بین‌المللی توسط شورای امنیت و آثار آن، فصلنامه مطالعات حقوقی، شماره ۳، ۱۳۸۹.
- ۹- دلخوش، علیرضا؛ ارجاع وضعیت لیبی به دیوان کیفری بین‌المللی، گامی شکستنده به سوی جهانی‌سازی مقررات حقوق بشر، مجله سیاست خارجی، شماره ۹۶، ۱۳۹۰.
- ۱۰- زمانی، قاسم و حسینی اکبرنژاد، هاله؛ اصل صلاحیت جهانی در آینه دیوان کیفری بین‌المللی، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۶، ۱۳۸۸.
- ۱۱- صفری، مرتضی؛ نگاهی به دیوان کیفری بین‌المللی، مجله علوم سیاسی، شماره ۱۵۳ و ۱۵۴، ۱۳۷۹.
- ۱۲- فیلیپ، کریستین ئی؛ نگاهی اجمالی به دیوان کیفری بین‌المللی، ترجمه علی قاسمی، مجله دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری، شماره ۳۲ و ۳۳، ۱۳۸۳.
- ۱۳- کچوئیان فینی، جواد؛ تحول مفهوم مصونیت سران دولت‌ها در حقوق بین‌الملل

- کیفری، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۴، ۱۳۸۸.
- ۱۴- گاورون، جسیکا؛ عفو در پرتو تحولات حقوق بین‌الملل و تأسیس دیوان بین‌المللی کیفری، ترجمه علیرضا ابراهیم گل، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۴، ۱۳۸۵.
- ۱۵- نژندی‌منش، هیبت‌الله و ضیایی بیگدلی، محمدرضا؛ نقش دادگاه‌های بین‌المللی کیفری در حفظ و استقرار صلح و امنیت بین‌المللی، فصلنامه تخصصی فقه و مبانی حقوق اسلامی، شماره ۲۰، ۱۳۸۹.

پ. منابع خارجی

- 16- Kok, Ruth Alberdina; *Statutory Limitation in International Criminal Law*, Netherlands Organization of Scientific Research, Netherland, 2007.
- 17- Majzub, Dibu; *Peace or Justice? Amnesties and the International Criminal Court*, Journal of International Law, Melbourne, 2002.
- 18- Mc Gold rick and others; *The Permanent International Criminal Court*, Oxford University Press, United Kingdom, 2004.
- 19- Seibert-fober, Anja; *The fight against Impunity under the International covenant civil and political rights*, Kluwer Law International, Netherland, 2002.

ت. سایت‌ها

- 20- http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r3_en.shtml.
- 21- http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r5_en.shtml.
- 22- http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r47_en.shtml.
- 23- <http://www.mfat.govt.nz/Media-and-publications/Media/MFAT-speeches/2012/0-17b-Oct-2012.php>.
- 24- <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2005.shtml>.
- 25- <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2011.shtml>.

Mechanisms of the International Criminal Court to Combat Impunity

Heibatollāh Najandimanesh*
Motaleb Alaviān**
Ali Dādgar***

Received: 27/09/2016

Accepted: 15/01/2017

Abstract:

Impunity of some persons for international crimes has created some problems in relations among states and international community. The historical shows that there were some offenders of international crimes who have not been tried because of immunity. The expansion of outcomes of international crimes, especially in the two recent centuries, enforced international community to react. Accordingly, the states during the second half of the 20th century decided to create mechanisms for combating impunity of the accused of international crimes. The offenders need to be tried and punished. This has been recognized as the ideal of international community. To achieve its purpose, the community tried to use different mechanisms. All trials done during the history, from Breisach to Rome, in particular trials by Nuremberg Tribunal, International Criminal Tribunal for Yugoslavia and Rwanda, indicate the seriousness of the community in combating the impunity of the offenders of international crimes. By participating in diplomatic conference in Rome (1998), the states reemphasized that they are faithful to combat impunity. The outcome of the conference was adoption of Rome Statute. It has entered into force in 2002 and resulted in creation of the International Criminal Court (ICC). One of the main purposes of the Court is to fight against impunity. By this way, it has helped to realization of one of the ideals of the international community. To realization of its purposes, especially for trial and punishment of the offenders of international crimes, the court needs special mechanisms. They have been provided for by the Rome Statute. By applying these mechanisms, the court tries to fight against impunity.

Key words: Rome Statute, International Criminal Court, Impunity, jurisdictions of the Court, International Crimes.

*Assistant Professor at Law and Political Sciences Faculty of Allāmeḥ Tabātabā'i University.

hnajandimanesh@gmail.com

**MA in International Law at Shahid Ashrafi Esfahāni University.

motaleb65@gmail.com

***PhD Student of Public International Law at Allāmeḥ Tabātabā'i University.

ali_dadgar2009@yahoo.com