

فصلنامه دیکارهای حقوق قضایی

دوره ۲۴، شماره ۸۶، تابستان ۱۳۹۸

صفحات ۸۷ تا ۱۱۱

ابتکار دادستان دیوان کیفری بین‌المللی برای آغاز تحقیقات

(تاریخ دریافت: ۲۴ شهریور ۱۳۹۷ - تاریخ پذیرش: ۲۵ فروردین ۱۳۹۸)

محمدحسین رمضانی قوام‌آبادی*

دانشیار گروه حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

هدف اصلی از تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی، تحقیق و تعقیب مرتكبان جنایات بین‌المللی بوده است تا این افراد بی‌کیفر باقی نمانند. برای تحقق این امر، دادستان دیوان وظیفه خطیری دارد. از آنجا که انتخاب وضعیت و آغاز تحقیقات و بررسی اولیه آن با توجه به گزارش‌ها، اسناد، قرائن و شواهد صورت می‌گیرد؛ در این مرحله دادستان باید وجود «مبنای معقول» را احراز کند و در آن صورت است که شبه مقدماتی با اعمال نظارت قضایی خود نسبت به انجام تحقیقات جامع و تعقیب مرتكبان تصمیم خواهد گرفت. این تحقیق در پی تجزیه و تحلیل نحوه آغاز تحقیقات توسط دادستان دیوان کیفری بین‌المللی است. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد دادستان دیوان نقشی محوری‌ای برای آغاز تحقیقات دارد. بررسی سه موضوع کلیدی صلاحیت، قابلیت پذیرش و منفعت عدالت توسط دادستان زمینه احراز مبنای معقول را فراهم می‌کند. با توجه به محدودیت‌ها و چالش‌های پیش‌روی دیوان، دادستان در گزینش وضعیت‌ها و اولویت‌بندی قضايا مشکلات زیادی دارد؛ به همین جهت نیز دادستان ترجیح می‌دهد تا مرتكبان توسط محاکم ملی تعقیب شوند؛ امری که کاملاً با صلاحیت تکمیلی دیوان مطابقت دارد.

کلید واژه‌های: دادستان، دیوان، دیوان کیفری بین‌المللی، مبنای معقول.

مقدمه

دفتر دادستانی به عنوان یکی از ارکان مستقل دیوان کیفری بین‌المللی شامل سه بخش صلاحیت، تحقیق و تعقیب است.^۱ در رأس این رکن، دادستان قرار دارد. طبق ماده ۵ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی، دفتر دادستانی صلاحیت‌های مهمی همچون: بررسی وضعیت‌های ارجاع شده توسط دول عضو اساسنامه یا شورای امنیت، دریافت، بررسی جدید بودن و وثاقت اطلاعات واصله درمورد یک وضعیت، درخواست همکاری از دولت‌ها یا از ملل متحد، بررسی و ارزیابی وجود مبنای معقول برای آغاز تحقیقات و درخواست مجوز از شعبه مقدماتی و غیره را بر عهده دارد. به منظور مقابله با جنایات بین‌المللی، دیوان کیفری بین‌المللی با چالش‌ها و محدودیت‌های زیادی رو به روز است که بر سرعت و کارآمدی آن تأثیر می‌گذارد. بخشی از این چالش‌ها ناشی از مقررات موجود در خود سند مؤسس است (بیکزاده، ۱۳۸۲: ۳۶۰) و برخی دیگر ناشی از کمبود منابع مالی و انسانی است. علاوه بر این محدودیت‌ها، باید به همکاری نامناسب از سوی دولت‌ها با دیوان اشاره کرد. در چنین اوضاع و احوالی نمی‌توان انتظار زیادی از دیوان داشت چه اینکه این مرجع در رسیدگی به جنایات تحت صلاحیتش با مشکلات عدیده‌ای رو به روز است. آغاز تحقیقات یکی از موضوعات محوری در دیوان کیفری بین‌المللی محسوب می‌شود که دادستان دیوان در این مرحله نقش کلیدی ایفا می‌کند. ماده ۱۳ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی سه شیوه ارجاع وضعیت (پرونده) به دیوان یعنی: از طریق دولت عضو، شورای امنیت و دادستان را پیش‌بینی می‌کند. از میان این سه شیوه، به نظر بهترین حالت و بیشترین همکاری با دیوان در مورد حالتی است که یک وضعیت از طرف دولت به دیوان ارجاع شود. البته لازم به ذکر است که در وهله اول بهترین شیوه رسیدگی به جنایات بین‌المللی همانا رسیدگی توسط خود دولت‌ها و در محاکم ملی خودشان است. در غیر این صورت، وظیفه دفتر دادستانی دیوان بر ترغیب دولت‌ها به ارجاع

۱. دفتر دادستانی دیوان به سه بخش تقسیم می‌شود: الف) بخش تحقیق که هدایت تحقیق و جمع آوری و بررسی دلایل و استماع شهود، قربانیان را به عهده دارد. ب) بخش تعقیب که وظیفه ارسال قضایا به شعب مختلف دیوان را به عهده دارد. ج) بخش صلاحیت، تکمیلی بودن و همکاری و مساعدت بخش تحقیق، اطلاعات واصله و وضعیت‌های ارجاع شده به دیوان و همچنین قابل پذیرش بودن وضعیت‌ها و قضایا را بررسی و مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. برای اطلاعات بیشتر نک به: <www.icc-cpi.int/about/otp?ln=fr>

وضعیت به دیوان است تا بدین وسیله امکان همکاری بیشتر جهت تعقیب و محاکمه مرتكبان جنایات بین‌المللی فراهم شود.

نحوه گزینش وضعیت‌ها و اعمال صلاحیت در اختیار خود دیوان است. دفتر دادستانی دیوان کیفری بین‌المللی اقدام به تدوین سندي تحت عنوان «خط مشی (سیاست) کلی راجع به گزینش و اولویت‌بندی قضایا»^۱ نموده است تا بتواند تحقیق و تعقیب خود را انجام دهد.^۲ پر واضح است که دادستان دیوان با توجه به محدودیت‌های موجود بر سر راه دیوان در انجام وظایفش بهناچار باید دست به گزینش و اولویت‌بندی قضایا بزند تا بتواند در راستای اهداف دیوان گام بردارد. طرح وضعیت‌های مختلف و انتخاب قضایا در دیوان همیشه آسان نبوده چه اینکه انتخاب و انجام بررسی و تحقیقات مقدماتی توسط دادستان، سبب ناخرسندي برخی از دولت‌ها شده است. رویکرد و موضع گیری برخی دول آفریقاًی و اتحادیه آفریقاً نسبت به دیوان در این چارچوب بر کسی پوشیده نیست (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۳: ۱۰۰).

آنچه مسلم است اینکه دادستان دیوان کیفری بین‌المللی در انجام وظایفش، اصول و معیارهای متعددی را در نظر می‌گیرد. به عبارت دیگر گزینش و اولویت‌بندی قضایا مطابق با اصول کلی استقلال^۳، بی‌طرفی^۴ و عینی‌گرایی^۵ دفتر دادستانی دیوان کیفری بین‌المللی همراه است.

هدف از بررسی و تحقیقات اولیه نیز گردآوری هرگونه اطلاعات ضروری و مرتبط برای رسیدن به این نکته است که آیا مبنای معقولی برای آغاز تحقیقات جامع وجود دارد یا خیر؟ به دیگر سخن، تشخیص اینکه چه وضعیت‌ها و قضایایی مستعد آغاز تحقیقات هستند با خود دیوان کیفری بین‌المللی خواهد بود. می‌توان تعهدات دادستان دیوان کیفری بین‌المللی را دو بخش کلی تقسیم کرد: تعهدات مربوط به زمان تحقیق و تعهدات مربوط به زمان تعقیب. در زمان بررسی

۱..Politique générale relative à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, 2016

۲. تدوین چنین سندي در راستای حسن اجرای امور مربوط به زمان تحقیق و تعقیب بوده و در راستای اساسنامه و قواعد آیین دادرسی و ادله دیوان تنظیم شده که سندي داخلی محسوب می‌شود و با توجه به عملکرد و تجربیات حاصله و تحول رویه قضایی می‌تواند تغییر نماید.

۳. ماده ۴۲ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی

۴. بند ۳ ماده ۲۱، بند ۷ ماده ۴۲ و بند ۱ ماده ۲۷ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی

۵. بند ۱ ماده ۵۴ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی

اولیه، دادستان بایستی تعیین نماید که آیا مبنای معقولی برای آغاز تحقیقات وجود دارد یا خیر؟ در صورت مثبت بودن و وجود مبنای معقول، دادستان از شعبه مقدماتی دیوان درخواست مجوز برای آغاز تعقیب و تحقیقات اصلی را می‌نماید. این مقاله در صدد بررسی ابتکار دادستان دیوان کیفری بین‌المللی برای آغاز تحقیق و تجزیه و تحلیل برخی از مسائل مرتبط با آن است.

۱. نقش دادستان در بررسی و تحقیقات اولیه دیوان

در حقوق داخلی کشورها، وظیفه اصلی تعقیب و تحقیقات اولیه با دادستان است. شروع به تعقیب نیز با شکایت شاکی یا مدعی خصوصی و یا به طرق قانونی دیگر آغاز می‌گردد. دادستان به عنوان نماینده جامعه وارد عمل می‌شود و بدین‌وسیله تعقیب ادامه پیدا خواهد کرد.^۱ این امر به نحوی در حقوق بین‌الملل کیفری نیز صادق بوده؛ چه اینکه تصمیم به تعقیب و شروع تحقیقات اولیه با دادستان است. البته شروع به تحقیق در محاکم کیفری ویژه یوگسلاوی و رواندا با دیوان کیفری بین‌المللی قدری متفاوت بوده است. در محاکم کیفری، به ویژه شروع به تحقیق منحصرآ درید دادستان خواهد بود؛ درحالی که چنین وضعیتی در دیوان کیفری بین‌المللی موکول به کسب مجوز از شعبه مقدماتی است (کسسه، ۱۳۸۷: ۵۰۶).

برای تدوین اختیار آغاز تحقیقات برای دادستان در کارهای مقدماتی، در خلال اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی خالی از بحث و مجادله نبود. اساسنامه رم به صورت مشخص در مواد ۱۳ و ۱۵ به موضوع ابتکار دادستان برای شروع تحقیقات و اعمال صلاحیت دیوان در مرور جنایات تحت صلاحیت آن مرعج را پیش‌بینی می‌کند.

پیش‌بینی چنین اختیاری برای دادستان در کارهای مقدماتی ذیل تدوین اساسنامه دیوان با واکنش‌هایی روبرو بود. حتی در پیش‌نویس طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل هم این اختیارات وجود نداشت و در واقع ارجاع به همان دو مورد یعنی ارجاع وضعیت توسط دولت عضو و ارجاع توسط شورای امنیت محدود می‌شد. نگرانی دولت‌ها از آنجا ناشی می‌شد که گروهی از دولت‌ها بر استقلال دادستان و گروهی دیگر بر امکان سیاسی شدن آغاز تحقیقات توسط دادستان تأکید داشتند (صابر، ۱۳۸۸: ۱۸۹-۱۸۸) به نظر مخالفان تفویض چنین اختیاری به یک شخص حقیقی غیر

۱. ماده ۶۴ قانون آین دادرسی کیفری

قابل درک است؛ زیرا امکان دارد تعقیب به دلایل سیاسی صورت پذیرد (بوسکو، ۱۳۹۶: ۶۱). اعمال نظارت قضایی شعبه مقدماتی بر آغاز تحقیقات دادستان درواقع پاسخی به نگرانی‌های فوق بود؛ لذا شروع تحقیقات دادستان موکول به درخواست از شعبه مقدماتی و موافقت آن گردید. از طرف دیگر، چنانچه دولت عضو یا شورای امنیت وضعیت را به دادستان ارجاع دهنده و مشارالیه تصمیمی مبنی بر عدم تعقیب بگیرد این تصمیم در شعبه مقدماتی قابل بررسی اعتراضی (تجددیدنظری) است. شعبه مقدماتی می‌تواند از دادستان بخواهد در این تصمیم بازنگری کند (اردبیلی، ۱۳۸۳: ۴۷). با این تدبیر تلاش شد تا مصالحه‌ای بین رویکردهای متفاوت دولت‌های موافق و مخالف اختیار اعطای آغاز تحقیقات توسط دادستان ایجاد شود.

پس، دادستان راساً یا با توجه به اطلاعات واصله، تحقیقات و بررسی‌های اولیه نسبت به صحبت و سقم اطلاعات و درنتیجه قضیه را به عمل می‌آورد. درنتیجه بررسی‌های مقدماتی دفتر دادستانی می‌تواند در قالب سه حالت خلاصه شود: الف) عدم آغاز تحقیقات، ب) ادامه دریافت اطلاعات مربوط به جنایات و تعقیب‌هایی که در سطح ملی به منظور اتخاذ تصمیم صورت می‌گیرد؛ ج) آغاز تحقیقات بر طبق مجوز قضاط (Le Gall, 2013: 495).

فارغ از نحوه ارجاع وضعیت، خواه از طریق دولت عضو و خواه از طریق شورای امنیت و یا حتی از طریق اعلامیه ارسالی توسط دولت غیر عضو طبق بند ۳ ماده ۱۲، در هر حال وضعیت توسط دادستان مورد بررسی و تحقیقات اولیه قرار خواهد گرفت. ارجاع وضعیت به دادستان از هر طریق دارای ارزش واحدی است و هر سه منع ارجاع، صرفاً به منظور جلب توجه دادستان نسبت به اعمالی است که می‌تواند موضوع تعقیب کیفری قرار گیرد (Becheraoui, 2005: 353).

برخلاف، حقوق داخلی که دادستان می‌تواند حتی با اطلاعات کم و محدود تحقیقاتش را آغاز کند دادستان دیوان کیفری بین‌المللی نمی‌تواند تحقیقات را آغاز نماید مگر اینکه معیارهای مرتبط و مورد نظر اساسنامه تکمیل گردد (Réponse du Bureau du procureur concernant les communications reçues à propos de l'Irak, 2006 يکدیگر خلط کرد. بررسی مقدماتی و اولیه درواقع فرایندی است که به کمک آن، اطلاعات واصل شده به منظور تعیین وجود مبنای معقول جهت آغاز تحقیقات جامع ارزیابی می‌شود. همچنان که برای تصمیم گیری، دادستان موظف به بررسی و تجزیه و تحلیل مسائل مرتبط با

صلاحیت، قابلیت پذیرش و منفعت عدالت مندرج در بند ۱ ماده ۵۳ اساسنامه دیوان کیفری

Bien national) است (Déclaration du procureur de la Cour pénale internationale, A propos

(de l'examen préliminaire enatamé dans le cadre de la situation au Burundi, 2016

اعطای ابتکار شروع تحقیقات به دادستان این امکان را برای دیوان فراهم می‌کند تا در صورتی که دول عضو اساسنامه یا شورای امنیت به جهت وجود برخی ملاحظات نخواهد چنین وضعیتی را به دیوان ارجاع دهند خود وارد عمل شود (Broomhall, 1999: 73) به موجب بند ۱ ماده ۱۵ اساسنامه، دادستان می‌تواند راساً تحقیقاتی را نسبت به جنایات ارتکابی تحت صلاحیت دیوان به عمل آورد.

دادستان می‌تواند اطلاعات مربوط به جنایات ارتکابی تحت صلاحیت دیوان را از منابع متعددی کسب نماید. دادستان براساس اطلاعاتی که خود راساً به دست می‌آورد یا براساس اطلاعات واصله تحقیقاتی را آغاز خواهد کرد. البته لازم به ذکر است که دادستان دیوان نمی‌تواند راساً تحقیقاتی را نسبت به دولت غیر عضو آغاز نماید مگر اینکه اتباع دول عضو مظنون به ارتکاب جنایات مندرج در اساسنامه در سرزمین دولت غیر عضو گردند.

دادستان جدیت (تازه‌بودن) اطلاعات واصله را بررسی می‌نماید و بدین منظور اطلاعات اضافی و تکمیلی را از دولت‌ها، ارکان سازمان ملل متحد، سازمان‌های بین‌الدولی و غیردولتی یا سایر منابع معتبر که مناسب تشخیص می‌دهد جست‌وجو می‌کند و می‌تواند شهادت کتبی یا شفاهی را در مقر دیوان دریافت نماید. منابع اطلاعات مورد نظر جنبه تمثیلی داشته و به هیچ وجه جنبه حصری ندارد. تشخیص صحت و درستی این منابع در اختیار دادستان است؛ بنابراین از این حیث هیچ تفاوت و ترجیحی بین اطلاعات تکمیلی و اضافی واصله از ناحیه دولت‌ها و سازمان‌ها اعم بین‌المللی و غیردولتی وجود ندارد و همه آن‌ها به صورت مشابه و یکسان می‌توانند مورد استفاده دادستان قرار گیرند. پس اساساً منع اطلاعات هیچ تأثیری در پذیرش یا عدم پذیرش آن ندارد، بلکه صحت و درستی آن‌ها مورد نظر است.

ابتکار دادستان دیوان کیفری بین‌المللی برای آغاز تحقیقات، مربوط به «وضعیت»^۱ می‌شود و شامل «قضیه»^۲ یا پرونده نمی‌شود (شریعت باقری، ۱۳۸۴: ۷۲-۷۱). در این صورت معمولاً

1. Situation

2. Affaire

«وضعیت» با فاکتورهای زمانی، مکانی و احتمالاً شخصی از «قضیه» که در آن تنها فاکتور شخصی مطرح است تمیز داده می‌شود. وضعیت اعم از قضیه است. وضعیت ممکن است شامل یک یا چند قضیه باشد، حال آنکه در یک قضیه ممکن است یک یا چند مظنون یا متهم تحت تعقیب قرار گیرند (Mbokani, 2008, 4) لذا دادستان بررسی می‌کند که آیا باید نسبت به فلان وضعیت رسیدگی و تحقیقات خود آغاز نماید یا خیر؟ پاسخ به چنین پرسشی مستلزم بررسی وجود مبنای معقول توسط دادستان است.

۲. تعیین مبنای معقول توسط دادستان برای آغاز تحقیقات

ماده ۱۵ اساسنامه رم به طور مشخص ابتکار دادستان برای شروع تحقیقات را مورد شناسایی قرار می‌دهد و در ماده ۵۳ به تفصیل به موضوع آغاز تحقیق اشاره می‌نماید؛ یعنی ماده ۵۳ ناظر به معیارهای حاکم بر تحقیقات و بررسی دادستان است.

دادستان با توجه به اطلاعاتی که در دست دارد بررسی خواهد کرد که آیا مبنای معقول یا مستدلی دال بر ارتکاب (بالفعل) یا در حال وقوع جنایات (بالقوه) تحت صلاحیت دیوان وجود دارد؟ نکته دیگری که اهمیت فوق العاده زیادی دارد این است که آیا قضیه قابل پذیرش در دیوان است یا خیر؟ درنهایت اینکه آیا آغاز تحقیقات توسط دادستان در راستای منفعت عدالت خواهد بود؟ بعد از بررسی این معیارها، دادستان نسبت به وجود مبنای معقول برای آغاز تحقیقات می‌رسد. پس موقفيت دیوان در تعقیب مرتكبان جنایات بین‌المللی و رسیدگی به پرونده‌ها تا حد زیادی به عملکرد دادسرا و شخص دادستان بستگی دارد (میرمحمد صادقی، ۱۳۸۳: ۲۰، ۲۳) برای روشن شدن این موضوع در ادامه به تجزیه و تحلیل معیارهای فوق خواهیم پرداخت.

۱-۲. عناصر و اجزاء صلاحیت دیوان

اولین معیار مورد نظر دادستان، صلاحیت دیوان نسبت به اعمال ارتکابی یا در حال وقوع است. صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی محدود به جنایات شدیدی است که مجموعه جامعه بین‌المللی را متأثر می‌کند. این جنایات در ماده ۵ اساسنامه رم احصاء شده‌اند و شامل چهار جنایت نسل زدایی، جنایات علیه بشریت، جنایات جنگی و تجاوز می‌گردد. دیوان کیفری بین‌المللی همانند هر محکمه کیفری دیگر موضوعات مربوط به صلاحیت مادی (مواد ۶، ۷ و ۸ مکرر)، مکانی (مواد

۱۲ و بند ۲ ماده ۱۳)، زمانی (ماده ۱۱) و شخصی (مواد ۱۲ و ۲۶) را به نحوی که در مقررات مختلف اساسنامه بیان شده است را مراقبت می‌نماید.

اسسنامه دیوان کیفری بین‌المللی، صلاحیت را تنها متوجه به جنایات ارتکابی بعد از لازم‌الاجرا شدن آن اساسنامه می‌داند.^۱ به عبارت دیگر، دیوان تنها نسبت به جرائم ارتکابی بعد از اول ژوئیه ۲۰۰۲ صلاحیت خواهد داشت. یکی دیگر از معیارهای مورد نظر دادستان جهت تعیین مبنای معقول، توجه به صلاحیت سرزمینی و شخصی است. بر این اساس، دادستان بررسی خواهد کرد که آیا جرائم ارتکابی در سرزمین یکی از دولت‌های عضو و یا توسط یکی از اتباع دول عضو صورت پذیرفته است؟

البته معیارهای مزبور در مرور ارجاع وضعیت توسط شورای امنیت به دادستان اعمال نمی‌گردد چه اینکه این شورا می‌تواند جرائم ارتکابی در سرزمین دولت غیر عضو و یا توسط یکی از اتباع دول غیر عضو را هم به دادستان ارجاع دهد. چنین برداشتی ناشی از اختیارات ایجابی شورای امنیت (ماده ۱۳) و اختیارات تعلیقی یا تعویقی آن شورا (ماده ۱۶) است. به نظر می‌رسد اختیار ایجابی شورای امنیت در ارجاع وضعیت به دیوان بدون توجه به معیارهای سرزمینی و شخصی مندرج در ماده ۱۲ ناشی از نوعی صلاحیت جهانی^۲ است که در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی برای این شورا در نظر گرفته شده است. همچنین اختیار تعلیق وضعیت ارجاع شده به دیوان برای مدت ۱۲ ماه و امکان قابلیت تمدید آن به موجب ماده ۱۶ اساسنامه دیوان کیفری جملگی از اقتدارات شورا محسوب می‌گردد.

۲-۲. قابلیت پذیرش قضیه در دیوان

اسسنامه دیوان به صراحت مفاهیم صلاحیت^۳ را از قابلیت پذیرش^۴ تفکیک می‌کند. برای قابل

۱. مطابق ماده ۱۱ اساسنامه «دیوان تنها نسبت به جرائمی که پس از لازم‌الاجرا شدن اساسنامه واقع می‌شوند، صلاحیت خواهد داشت».

۲. برای اطلاعات بیشتر در خصوص مفهوم صلاحیت جهانی نک به: زمانی، سید قاسم و حسینی اکبرنژاد، هاله (۱۳۸۸). «اصل صلاحیت جهانی در آینه دیوان کیفری بین‌المللی». پژوهش حقوق و سیاست. شماره ۲۶

3. Compétence

4. Recevabilité

پذیرش بودن یک قضیه در دیوان و شروع تحقیقات دادستان دو عنصر اساسی باید ارزیابی و بررسی شود: ۱. اصل تکمیلی بودن دیوان نسبت به محاکم ملی دول عضو، ۲. شدت قضایا. ارجاع بند ۱ ماده ۵۳ اساسنامه به ماده ۱۷ به همین جهت است که این ماده، به قابلیت پذیرش یک قضیه در دیوان وسائل مربوط می‌پردازد، اما پرسشی که به ذهن متادر می‌شود این است که آیا در این مرحله قابلیت پذیرش بودن «وضعیت» در دیوان مطرح است یا قابلیت پذیرش بودن «قضیه»؟ بند ۱ ماده ۵۳ مقرر می‌دارد: دادستان پس از بررسی و ارزیابی اطلاعاتی که در دسترس او قرار می‌گیرد تحقیقات را آغاز می‌کند. یکی از موضوعات مورد نظر در این بند مربوط به بررسی قابلیت پذیرش «قضیه» به موجب ماده ۱۷ است. آنچه مسلم است اینکه در این مرحله تصمیم دادستان مربوط به وضعیت می‌باشد و تصمیم‌گیری درمورد انتخاب قضیه موکول به مرحله تحقیق است. درواقع بعد از بررسی‌های اولیه دادستان درمورد قابلیت پذیرش «وضعیت» تصمیم می‌گیرد. به عبارت دیگر در این مرحله در مقابل «قضایای بالقوه» قرار داریم (Bitti, 2012: 1193-1194). در ادامه موضوع قابلیت پذیرش قضایا در دیوان به ترتیب در قالب دو بند صلاحیت تکمیلی و شدت جنایات ارتكابی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در هر صورت با آغاز تعقیب توسط دولتی که نسبت به موضوع صلاحیت دارد و اینکه آن دولت واقعاً مایل یا قادر به تعقیب باشد؛ دیوان از ورود به قضیه خودداری می‌کند. به عبارت دیگر اصل بر این است که دیوان تنها به صورت استثنایی وارد یک قضیه می‌شود؛ لذا اصل بر تعقیب محاکم ملی است و تعقیب دیوان کیفری بین‌المللی جنبه استثناء دارد. پس صلاحیت تکمیلی دیوان در صورتی به جریان درمی‌آید که برای دیوان مسجل گردد که دولت مربوطه اقدامی شایسته جهت تعقیب متهم انجام نداده و یا نخواهد داد.

اگرچه صلاحیت تکمیلی به عنوان یکی از مهم‌ترین موضوعات مطرح در اساسنامه دیوان دارای تعریف نیست؛ در ک صیحی از مفهوم صلاحیت تکمیلی مندرج در اساسنامه بدون توجه به بند ۱ ماده ۱۷ میسر نیست. تهدید به مقابله با جنایات بین‌المللی به عهده دولتها و اصل بر این است که صلاحیت برای شروع به رسیدگی با دولتهاست و در صورت «عدم اقدام»، «عدم تمایل» و «عدم توانایی» صلاحیت تکمیلی دیوان به جریان می‌افتد. به دیگر سخن در صلاحیت تکمیلی، دیوان یک نوع نقش نظارتی بر صلاحیت محاکم ملی خواهد داشت. یکی از مصاديق چنین

نظراتی را می‌توان درمورد استثنای وارد بر قاعده منع محاکمه مجدد برای جرم واحد مشاهده کرد. مطابق این قاعده در صورتی که فرد قبلًا برای همان جنایت محاکمه شده باشد و این محاکمه برای رهانیدن وی از مجازات نباشد موجبی برای مداخله دیوان وجود نخواهد داشت.

شدت جنایت یکی از مؤلفه‌های مهمی است که در ماده ۱۷ اساسنامه به آن توجه شده است. بند د ماده ۱۷ مقرر می‌دارد که در صورتی که قضیه به حد کافی شدید نباشد دیوان به آن توجیه نمی‌کند. در نتیجه، این قضیه غیرقابل پذیرش تلقی خواهد شد (صابر و صادقی، ۱۳۹۳: ۶۳۳). اساسنامه در بند ۱۷ هیچ تعریفی از آستانه شدت به دست نمی‌دهد و نیز بند ج ماده ۵۳ به همین شکل به شدت جنایت اشاره می‌نماید که در ادامه مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت.

اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی بدون ارائه تعریفی از واژه «شدت» به کرات از آن استفاده می‌کند. همچنین در اسناد مختلف حقوق بین‌الملل بشردوستانه و نیز اسناد مؤسس محاکم کیفری بین‌المللی از واژگانی چون «نقض‌های شدید» یا «شدیدترین جنایات» استفاده شده است. دیباچه و مواد ۱ و ۵ اساسنامه جنایات تحت صلاحیت دیوان به عنوان شدیدترین جنایاتی تلقی نموده‌اند که صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید و در مجموع جامعه بین‌المللی را متأثر می‌کنند. بدین منظور دولت‌ها در قالب کنوانسیون‌های بین‌المللی، تعهداتی جهت مقابله با این جنایات پذیرفته‌اند تا جنایات مذکور بی‌کیفر باقی نماند (Mbokani, 2008: 21-22).

همان طور که گفته شد تمام جنایات تحت صلاحیت دیوان، شدید محسوب می‌شوند. ارجاع به فقدان «شدت» تضمینی اضافی است به دیوان تا از تحقیق یا تعقیب و محاکمه قضایایی که اهمیت ثانوی دارند خودداری کند. دیوان کیفری بین‌المللی با توجه به ماهیت تکمیلی‌ای که دارد مبنای شروع به رسیدگی و تعقیب جنایتکاران را به محاکم ملی واگذار کرده است و در وهله اول از ورود به قضایا و آن هم قضایایی که از اهمیت و شدت زیادی برخوردار نیستند خودداری می‌کند (شبث، ۱۳۸۴: ۱۳۲).

در طول زمان، دفتر دادستانی به منظور انجام وظایفش دست به تعیین معیارهایی زده است که به کمک آن‌ها بتواند نسبت به آستانه شدت جنایات تصمیم‌گیری کند. دیوان چهار معیار «گستره جنایات»، «ماهیت جنایات»، «شیوه ارتکاب جنایات» و «آثار جنایات» برای تحقق آستانه شدت معرفی می‌نماید (صابر و صادقی، ۱۳۹۴: ۶۳۴). در وضعیت‌ها و قضایای مطروحه در دیوان کیفری

بین‌المللی، دفتر دادستانی دیوان تلاش کرده تا معنا و مفهوم هریک از معیارها را تعیین کند. ممکن است دیوان در یک وضعیت با توجه به تعداد قربانیان و مقدار آسیب‌های واردہ بر وجود شد جنایت مهر تأیید زند و در جایی با توجه به نوع جنایت وارکان مشکله آن و یا با توجه به وجود برنامه‌ریزی و طراحی و وجود یک سیاست، بر شدت چنین جنایاتی صحه گذارد؛ لذا معیارهای تعیین آستانه شدت با توجه به خود جنایت تعیین شده‌اند. علاوه بر جنایت به مرتكین آن جنایات و اینکه اشخاصی که بیشترین مسئولیت و نقش را در ارتکاب آن دارند هم توجه شده و مؤثر در امر تشخیص شدت جنایات خواهد بود. رسیدگی دیوان به معیار شدت، بستگی به مورد دارد و به دیگر سخن این امر به صورت مورد به مورد ارزیابی می‌شود (De Guzman, 2012: 288-289).

شعبه مقدماتی هم به نوبه خود تحقق آستانه شدت را موکول به سازمان‌یافته‌گی و گستردگی اعمال ارتکابی کرده است. به عبارت دیگر علاوه بر ضابطه عینی اعمال ارتکابی به ضابطه شخصی هم توجه شده است. یعنی به اینکه مرتكب کیست؛ آیا جزء اشخاص عالی‌رتبه است و اینکه چه نقش و مسئولیتی در ارتکاب جنایات دارد نیز توجه شده است.

بر طبق بند ۱۷ اساسنامه، در صورتی که قضیه به حد کافی شدید نباشد دیوان تصمیم به عدم قابلیت پذیرش می‌گیرد. اساسنامه دیوان درمورد تعریف شدت جنایات هم هیچ گونه تصریحی ندارد، اما قواعد دفتر دادستانی دیوان در بند ۲ قاعده ۲۹ مقرر می‌دارد: «بهمنظور ارزیابی شدت جنایات ارتکابی یک وضعیت، دفتر دادستانی عناصر مختلف از قبیل گستره، ماهیت، شیوه ارتکاب و اثر این جنایات رالاحظ می‌کند». هریک از این عناصر معنا و مفهوم خاص خودش را دارد و نمی‌توان یکی را بجای دیگری بکار برد. میزان قربانیان در تعیین وسعت و گستره جنایات ارتکابی مؤثر می‌نماید. لذا توجه به تعداد قربانیان اگرچه مهم است، اما موضوع کمیت باید با توجه به اوضاع و احوال هر جنایت تفسیر گردد. در خصوص ماهیت جنایات ارتکابی هم باید به نوع جنایات ارتکابی و عناصر خاص هر جنایت توجه کرد، اما در رابطه با شیوه و نحوه ارتکاب جنایات باید به سازمان‌یافته‌گی و برنامه‌ریزی در جهت اجرای یک سیاست توجه کرد. درنهایت درمورد اثر این جنایات به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر قربانیان و بر خانواده آن‌ها و همچنین باید به آسیب‌های اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی که می‌تواند به همراه داشته باشد توجه داشت. درنتیجه تعیین معیارهای کمی و کیفی شدت جنایات به نحوی در اختیار رویه قضایی دیوان

گذاشته شده است.

قضایای اخیر دیوان حکایت از عزم این محکمه نسبت به روشن شدن مفهوم و آستانه شدت جنایت دارد. «شعب تجدیدنظر دیوان اخیراً در ارتباط با قابلیت «پذیرش»، آستانه پایین شدت را پذیرفته‌اند؛ درحالی که در دو پرونده لویانگا و نتاگاندا شعبه مقدماتی (De Guzman, 2013: 478) آستانه بالای شدت را مدنظر قرار داده بود، اما شعبه تجدیدنظر، تصمیم این شعبه را نقض کرد و اعلام نمود که آستانه شدت بالا، مغایر با مقررات مربوط با صلاحیت دیوان است و ممکن است که وظیفه بازدارنده و پیشگیرانه دیوان را تهدید نماید. تصمیم مشابه در چارچوب و حوزه مربوط به «شدت وضعیت»، تقویت کننده ثبات و انسجام تصمیمات دیوان در خصوص تفسیر آستانه شدت در «قضایا» و «وضعیت» است» (دی گاز من، ۲۰۱۷).

۳-۲. مفهوم منفعت عدالت

یکی دیگر از مفاهیم مهم اما مبهم در اساسنامه رم، منفعت عدالت است. این ابهام از آنجا ناشی می‌گردد که این سند هیچ تعریفی از آن به دست نمی‌دهد. ماده ۵۳ اساسنامه سه معیار مهم صلاحیت، قابلیت پذیرش و درنهایت منفعت عدالت را برای تشخیص مبنای معقول در اختیار دادستان دیوان کیفری بین‌المللی قرار می‌دهد.

معیارهای صلاحیت و قابلیت پذیرش که به آن‌ها اشاره شد جنبه اثباتی دارد. به عبارت دیگر دادستان برای تعیین مبنای معقول باید صلاحیت و قابلیت پذیرش را احراز نماید. بر عکس، منفعت عدالت فاقد چنین جنبه‌ای است در صورتی که دادستان بخواهد تحقیقاتی را آغاز نماید نیاز به اثبات منفعت عدالت نیست، اما اگر دادستان با وجود شدت جنایت و منفعت قربانیان تصمیم به خودداری از آغاز تحقیقات بگیرد باید اثبات کند که چرا شروع به تحقیق در راستای منفعت عدالت نیست. به همین دلیل در زیر قسمت ج بند ۱ ماده ۵۳ اساسنامه دیوان مقرر می‌دارد: «با وجود شدت جنایت و منفعت قربانیان، دلایل جدی وجود دارد که آغاز تحقیق در راستای منفعت عدالت نیست».

پس تشریح دلایل و قرائن دال بر توجیه منفعت عدالت برای شروع تحقیقات دادستان لازم نیست، اما عکس آن یعنی اینکه دادستان برای خودداری از شروع تحقیقات باید منفعت عدالت را اثبات نماید، لازم است (Bitti, 2012: 1197).

اینکه به نظر می‌رسد خیلی از شرایط و مقدمات یعنی صلاحیت و قابلیت پذیرش قصیه برای آغاز تحقیقات دادستان فراهم است. در مبحث مربوط به قابلیت پذیرش یک قضیه در دیوان بیان گردید که این امر موکول به ارزیابی دو موضوع تکمیلی بودن و شدت جنایات ارتکابی در آن قضیه است. چنانچه دولت صلاحیت‌دار برای آغاز تحقیق و تعقیب مرتكین جنایات تحت صلاحیت دیوان اقدام ننماید، دیوان کیفری بین‌المللی با استفاده از اصل صلاحیت تکمیلی خود اقدام خواهد کرد.

اعمال منفعت عدالت مندرج در این ماده می‌تواند ایرادات تأمل برانگیزی را به ذهن مبتادر سازد. در این مرحله دادستان از قدرت زیادی برخوردار است؛ چه اینکه ممکن است دادستان با وجود شدت جنایت و منفعت قربانیان از تعقیب خودداری کند و آن را در راستای منفعت عدالت تلقی نکند. به نظر اریک داوید منفعت عدالت، سیاسی‌ترین دلیل خودداری دادستان از تعقیب محسوب می‌شود (David, 2005: 400). در بعضی مواقع با توجه به اوضاع و احوال ممکن است خودداری دادستان به جهت تشکیل کمیسیون حقیقت‌یاب و یا در راستای آشتی ملی و ارتقای صلح و پایان دادن به خشونت باشد (Ibid, 401)؛ البته مباحث متعددی حول این موضوع مطرح شده که آیا منفعت صلح بر منفعت عدالت برتری داده شده و یا به عبارت دیگر آیا سیاست بر حقوق مرجع انگاشه شده است. در پاسخ دو نظر متفاوت وجود دارد: برخی اعتقاد بر برتری صلح بر عدالت دارند و برخی دیگر منفعت صلح را جایگزین منفعت عدالت نمی‌دانند بلکه مکمل آن محسوب می‌کنند.

مطابق ماده ۱۷ اساسنامه، قابلیت پذیرش به معنی این است که محاکم ملی دولت صلاحیت‌دار برای آغاز تحقیق و تعقیب مرتكبان جنایات تحت صلاحیت دیوان اقدامی انجام نداده‌اند. پس با فقدان اقدام از طرف محاکم ملی صلاحیت‌دار، لازم است دیوان به نام صلاحیت تکمیلی اقدامات ضروری برای تحقیق و تعقیب مرتكبان را انجام دهد. حال اگر دادستان با اعمال منفعت عدالت از آغاز تحقیقات خودداری نماید، آیا چنین اقدامی در تضاد با موضوع و هدف اساسنامه دیوان نخواهد بود؟

پیشگیری از شدیدترین جنایات و پایان دادن به بی‌کیفرمانی، موضوعاتی هستند که مشخصاً در دیباچه اساسنامه رم به آن‌ها اشاره شده است و دادستان برای ارزیابی مفهوم منفعت عدالت به آن توجه می‌کند (Policy Paper on the Interests of Justice, 2007: 4).

کلی تفسیر مندرج در کنوانسیون وین- درمورد حقوق معاهدات- تفسیر باید با حسن نیت و براساس معنای عادی و متداولی که به اصطلاحات معاهده در سیاق آن‌ها داده می‌شود و در پرتو موضوع و هدف معاهده صورت گیرد (فلسفی، ۱۳۸۳: ۴۴۲)؛ بی‌تردید منفعت عدالت هم باید در چارچوب موضوع و هدف اساسنامه رم که درواقع یک معاهده بین‌المللی است تفسیر شود. با توجه به آنچه گذشت به نظر می‌رسد مفهوم منفعت عدالت باید به صورت مضيق تفسیر شود؛ چرا که توسل به آن جنبه استثنایی دارد و باید با توجه به موضوع و هدف اساسنامه تفسیر شود.

۳. مهلت انجام تحقیقات دادستان

مهلت یا موعد یکی از موضوعات مهم در آین دادرسی و مورد توجه قوانین است. مواعده به دو شکل قانونی و قضایی هستند. مراد از مواعد قانونی مواعده اند که قانون گذار برای انجام عملی پیش‌بینی و طول آن را مشخص کرده است، اما منظور از مواعد قضایی مواعده اند که دادگاه برای انجام عملی تعیین می‌کند.

در حقوق بین‌الملل کیفری به کرات از واژگانی همچون «مهلت معقول»، «بدون تأخیر» و «فوراً» و یا اصطلاحاتی از این دست استفاده شده است. هیچ‌یک از اسناد بین‌المللی اصطلاح «مهلت معقول» را تعریف نمی‌کند؛ البته رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر سعی در تبیین و تشریح اصطلاح مذبور کرده است تا نقاط ابهام آن را مشخص کند. به هر حال، در اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی رعایت مهلت معقول در قالب «حق» و «تكلیف» بیان شده است؛ یعنی حق متهم در رسیدگی در مهلت معقول و تکلیف دولت عضو و دیوان و ارکان آن در اقدام فوری و جلوگیری از تأخیر ناموجه در فرایند کیفری.

مهلت معقول به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم دادرسی منصفانه تلقی می‌شود. در قلمرو مباحث کیفری مهلت معقول از اهمیت زیادی برخوردار است. همچنین کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و ميثاق حقوق مدنی و سیاسی مفهوم مهلت معقول را مورد توجه قرار داده است، اما این اسناد هیچ‌گونه تعریفی از آن به دست نمی‌دهد.

حق بر مهلت معقول، میبن ایده سرعت در دادرسی است به این مضمون که فرد باید برای زمان بیش از حد طولانی در بازداشت موقت بماند و نکته دیگر اینکه متهم باید هر چه سریع تر برای محکمه به دادگاه صالح هدایت گردد. یعنی در هر حال، درمورد وضعیت متهم تعیین تکلیف شود که آیا مجرم است یا اینکه باید تبرئه گردد؟ به طور کلی علت وجودی حق بر مهلت معقول را باید

در عواملی چون: حمایت از متهم، حمایت از قربانی و کارآمدی دادرسی جست وجو کرد که به ترتیب مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۱-۳. حمایت از متهم

حمایت از حقوق بنیادین متهم در فرایند کیفری ایجاب می‌کند تا وی از کلیه حقوق مورد نظر برخوردار گردد. این حمایت در استناد متعدد مورد شناسایی واقع شده است. استناد مختلف بین‌المللی و منطقه‌ای ضرورت حمایت از متهم را در محاکم کیفری در قالب دادرسی منصفانه لحاظ کرده‌اند. میثاق حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر جملگی از اسناد مهمی هستند که حمایت از متهم را در فرایند کیفری پیش‌بینی کرده‌اند.

در حقوق بین‌الملل کیفری، دادگاه نظامی بین‌المللی نورمبرگ برای اولین بار دادرسی منصفانه متهمان را لحاظ نمود. یکی از محورهای دادرسی منصفانه، رسیدگی به اتهامات متهم در مهلت معقول است. بررسی به وضعیت متهم در مهلت معقول و تعیین تکلیف وی در راستای تحقق سایر حقوق متهم است. یکی دیگر از اصول کلی حقوق کیفری فرض بی‌گناهی^۱ است و عدم رسیدگی سریع و به موقع و طولانی شدن بی‌مورد آن موجب نقض فرض بی‌گناهی است.

توسعه تعهدات ایجابی دولت‌ها در نتیجه توسعه موازین حقوق بشر حاصل شده است و یکی از وجوده مهم آن معطوف به تعهداتی است که دولت‌ها نسبت به افراد بشر دارند. رویه قضایی در باب مسئولیت دولت‌ها در این زمینه خصوصاً در چارچوب دیوان اروپایی حقوق بشر آشکار است؛ به این معنی که علی‌رغم نبود تعریفی مشخص از مهلت معقول، دیوان اروپایی حقوق بشر تلاش کرده تا ابعاد حق بر مهلت معقول را روشن سازد. به عبارت دیگر رویه قضایی دیوان مزبور به عنوان یک مدل می‌تواند در خدمت حقوق بین‌الملل کیفری قرار گیرد.

۲-۳. حمایت از قربانی جرم

از دیگر جلوه‌های عدالت کیفری چه در عرصه داخلی چه بین‌المللی، حمایت از قربانی جرم و جنایت است. نقطه تمرکز مطالعات حقوق جزا در گذشته بیشتر بر محور مجرم خلاصه می‌شد. اکنون گسترش مطالعات جرم‌شناسی علاوه بر مجرم به قربانی یا بزه دیده تسری پیدا کرده است.

1. présomption d'innocence

توجه به قربانیان جنایات بین‌المللی از اهمیت زیادی برخوردار است چه اینکه جنایاتی همچون ژنو سید، جنایات علیه بشریت و جنایات جنگی جملگی از جنایاتی هستند که وجود آن جامعه بین‌المللی را متأثر می‌نماید و معمولاً مرتكبین این جنایات افرادی هستند که از حیث سلسله مراتب در سطوح عالی سیاسی و نظامی قرار دارند. ماهیت جنایات مذکور و مرتكبان آن ایجاب می‌کند تا حمایت‌های لازم از حقوق قربانیان این جنایات به عمل آید.

یکی از اهداف اصلی تأسیس محاکم کیفری بین‌المللی مبارزه با بی‌کیفرمانی است تا مرتكبان جنایات بین‌المللی فارغ از مقام و موقعیت رسمی شان مورد تعقیب قرار گیرند. به دیگر سخن، مقام و موقعیت رسمی فرد تأثیری در تعقیب ندارد و موجبی هم برای تخفیف مجازات نخواهد بود.^۱ اتخاذ چنین رویکردی در اسناد مؤسس محاکم کیفری بین‌المللی در راستای احتراف حق و اجرای عدالت در این عرصه بود؛ پس موانع داخلی و بین‌المللی همچون: عفو، مصونیت و مرور زمان مانعی در فرایند کیفری تعقیب آن‌ها ایجاد نخواهد کرد. یکی از جلوه‌های تسهیل کننده و حمایتی دیوان کیفری بین‌المللی در این خصوص تشکیل دفتر حمایت از قربانیان است.

۳-۳. کارآمدی دادرسی

کارآمدی نیز یکی از فاکتورهای مهم ارزیابی یک محکمه محسوب می‌شود. ارزیابی عملکرد یک نهاد از طریق کارآمدی آن مشخص می‌گردد؛ لذا ناکارآمدی یک محکمه کیفری بر حقوق حمایتی متهم و قربانی هم تأثیرگذار است؛ بنابراین اعتبار و مشروعيت یک مرجع کیفری می‌تواند با این عامل سنجیده شود و جلب اعتماد افکار عمومی جهانی نسبت به محکمه کیفری بین‌المللی تابعی از عملکرد آن مرجع است.

همین‌طور که سرعت و دقت در رسیدگی به قضايا مطروحه در مرجع مورد نظر موجب امنیت قضایی می‌شود؛ کندي و اطاله بی‌مورد دادرسی، حس بی‌اعتمادی ایجاد خواهد کرد. دیوان اروپایی حقوق بشر کندي و اطاله بیش از حد در دادرسی را به عنوان خطر مهمی برای حکومت

۱. برای اطلاعات بیشتر نک به امامیان، م Gusman، و عزیزی، ستار (۱۳۹۷). چالش حقوقی عدم مصونیت سران دولت‌ها نزد دیوان کیفری بین‌المللی: با تأکید بر پرونده عمر البشیر. پژوهشنامه حقوق کیفری. شماره ۱۸.

قانون تلقی کرده است (Nicolas, 2012: 22).

بیان شد که درخواست آغاز تحقیق و تعقیب با دادستان بوده و وی در انجام این اختیار از آزادی کامل برخوردار است؛ پس زمان بررسی و ارزیابی‌های اولیه هم با نامبرده خواهد بود. برای مثال در بعضی موارد علی‌رغم درخواست دولت غیرعضوی همچون ساحل عاج بر طبق بند ۳ ماده ۱۲، دادستان بررسی و تحقیقات اولیه خود را خیلی دیر آغاز کرد. حتی در مواردی هم که دادستان خود راساً براساس ماده ۱۵ اقدام کرده، مدت زمان بررسی استناد و مدارک تحصیل شده درمورد جنایات ارتکابی تحت صلاحیت دیوان نسبتاً طولانی بوده است. ظاهر اساسنامه دلالت بر هیچ موعدی برای ارزیابی و تحقیقات دادستان ندارد و این امکان برای دادستان وجود دارد تا آزادانه بتواند به بررسی استناد و مدارک پردازد. چنین تحلیلی با توجه به اینکه دادستان باید درخواست مجوز برای شروع تحقیقات را به شعبه مقدماتی تقدیم نماید صحیح به نظر می‌رسد، اما در مقابل، برخی از حقوقدانان (El Zeidy, 2008: 35-57) جهت حل این معضل با استعانت از تئوری اختیارات ضمنی، موضوع مداخله شعبه مقدماتی را مطرح می‌نمایند که به نظر خیلی صحیح نباشد (Bitti, 2012:1190).

۴. کارنامه دادستان کیفری بین‌المللی

اکنون بعد از بررسی نقش دادستان دیوان کیفری بین‌المللی برای آغاز تحقیقات و مسائل مرتبط با مبنای معقول و مهلت تحقیقات مقدماتی لازم است نگاهی اجمالی به عملکرد و کارنامه دادستان داشته باشیم.

با مراجعه به سایت دیوان کیفری بین‌المللی، فهرست وضعیت‌های مطروحه در آن مرجع را نشان خواهد داد. وضعیت‌ها در دیوان در قالب دو لیست است: الف) فهرست وضعیت‌هایی که تحت تحقیق هستند و در صورت لزوم، تعقیب فردی به جریان می‌افتد. ب) فهرست مربوط به وضعیت تحت بررسی اولیه و مقدماتی که می‌تواند به مرحله تحقیق برود.

هر فرد، گروه و دولتی می‌تواند اطلاعات و گزارش‌ها خود را در خصوص جنایات ارتکابی تحت صلاحیت دیوان ارسال نماید به‌طوری که تاکنون هم هزاران گزارش از این دست به دفتر دیوان ارسال شده است. براساس این گزارش‌ها در صورت وجود مبنای معقول، دادستان مراحل بعدی را دنبال خواهد کرد.

اعلام عمومی وضعیت‌های تحت بررسی و تحقیقات مقدماتی دارای آثار مثبت و مفیدی بوده و بی‌شباهت به سیاست «نام بردن و شرمنده کردن»^۱ نیست. «نام بردن و شرمنده کردن» یکی از ابزارهای مهم، رایج و تأثیرگذار است. با این سیاست طرف خاطی و ادار به اصلاح رویه خود می‌شود. برای مثال زمانی که دولتها در آیین گزارش‌دهی دوره‌ای در زمینه اجرای کتوانسیون‌های حقوق بشری کوتاهی کنند؛ یعنی اینکه یا اصلاً گزارش ارسال نکنند و یا اینکه گزارش ارسالی مطابق با واقعیت نباشد، در این صورت اسمی این کشورها در گزارش سالانه نهاد ناظر اجرای کتوانسیون درج می‌شود. سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه حقوق بشر و محیط‌زیست هم به کرات از این ابزار استفاده کرده و می‌کنند. به دیگر سخن این ابزار سیاسی یا سازوکار به عنوان راه حل غالب و رو به رشد است که گویی به نحوی به سایر زمینه‌ها هم تسری پیدا کرده است.

استفاده رسانه‌ای از اعلام عمومی نیز اهمیت فراوانی دارد؛ چه اینکه لیست وضعیت تحت بررسی اولیه و مقدماتی می‌تواند موضوع تحقیق و تعقیب اصلی قرار گیرد. یعنی با این ابزار به نحوی به دولت‌هایی که وضعیت آن‌ها در دفتر دیوان مطرح است متذکر می‌شود که آن‌ها به صورت بالقوه مستعد آن‌هستند که موضوع تحقیقات اصلی باشند و در مورد آنها تحقیقات آغاز گردد. این امر می‌تواند در مورد دولت‌هایی که حتی نامشان در لیست مذکور نیست اثرگذار باشد و احساس خطر کنند که نامشان در لیست قرار گیرد (Schabas, 2016: 29).

با ارزیابی کارنامه دادستان دیوان کیفری می‌توان به رویکرد راهبردی وی برای آغاز تحقیقات پی برد. در این خصوص تاکنون مباحث زیادی مطرح شده که دلالت بر رویکرد تعاملی و پرهیز از تقابل دیوان با قدرت‌های بزرگ دارد. در عین حال باید متذکر شد که «هیچ دلیل منطقی وجود ندارد که نشان دهد دادستان تصمیماتی را در راستای اولویت دادن به قدرت‌های بزرگ یا به دلیل پرهیز از اختلاف با آن‌ها اتخاذ کرده است. استدلال‌های غیرسیاسی فراوانی مبنی بر عدم انجام تحقیق قابل استناد است؛ چون دادستان به ندرت در مورد دلایل تصمیم‌های مربوط به عدم آغاز تحقیق توضیح می‌داد، شواهد کمی برای ارزیابی این مطلب وجود دارد (بوسکو، ۱۳۹۶: ۲۲۴-۲۲۳). دیوان کیفری بین‌المللی تاکنون دو دادستان داشته و در مقام مقایسه به نظر می‌رسد عملکرد

1. Naming and shaming

آقای او کامپو نسبت به خانم بنسودا محتاطانه‌تر بوده است. آقای او کامپو در قضایای مختلفی همچون فلسطین با احتیاط عمل کرد. وی با طرح تحلیل حقوقی امکان بررسی صلاحیت رسیدگی به وضعیت دولت بودن فلسطین توسط دیوان، تصمیم‌گیری در این خصوص را نیازمند زمان طولانی دانست (بوسکو، ۱۳۹۶: ۱۹۳). یکی دیگر از مصادیق بارز چنین احتیاطی را می‌توان درمورد وضعیت عراق و جمهوری دمکراتیک کنگو مشاهده کرد. درمورد وضعیت عراق آقای او کامپو هیچ اقدامی انجام نداد؛ در حالی در همان زمان وضعیت کنگو را به جد دنبال کرد. در حالیکه در ما در هر دو وضعیت عراق و کنگو جنایات جنگی و جنایات علیه بشریت رخ داده بود و از حیث آستانه شدت تفاوت چندانی بین دو وضعیت وجود نداشت. البته ذکر این نکته لازم است که در مقام مقایسه قضایا از حیث گستره جنایت در مبحث مربوط به تحقق شرط شدت در قابلیت پذیرش، باید توجه داشت که قضایا در درون همان وضعیت مورد توجه قرار گیرند و نباید با قضایای موجود در وضعیت‌های دیگر مقایسه شوند (ذاکر حسین، ۱۳۹۷: ۹۲).

برخی از نویسندهای کان درمورد خانم بن سودا، دادستان فعلی دیوان اعتقاد دارند ایشان «گاهی اوقات بالحنی سخن می‌گفت که تصور می‌شد به دنبال مخالفت با دول قدرتمند است» چه اینکه ایشان درمورد اداره دیوان چنین موضع گیری کردند که «ما نهاد قضایی جدید هستیم، نه ابزاری در اختیار سیاستمداران که هر زمان اراده کردند ما را روشن و خاموش کنند». البته دادستان در بعضی موارد جانب احتیاط را حفظ و موضع انفعالی اختیار کرده است (بوسکو، ۱۳۹۶، ۲۱۰، ۲۰۹) توجه به وضعیت سایر دولت‌ها و نه صرفاً قاره سیاه، سبب شد تا چهره فعال‌تری از دادستان جدید دیوان به نمایش گذاشته شود. خانم بنسودا به صورت فعال ابتکار عمل را به دست گرفته نه تنها وضعیت عراق و افغانستان را در دستور کار خود قرار داده تا در صورت وجود مبنای معقول تحقیقات جامع خود را نسبت به جنایات ارتکابی به عمل آورد، بلکه وضعیت‌های دیگری را هم در دستور کار خود دارد. به طور نمونه در مورد کشتی مأوى مرمره هم دادستان چنین رویکردی را اتخاذ کرد. وضعیت توسط دولت کومور به دادستان دیوان کیفری ارجاع شد.

به موجب ماده ۱۲ اساسنامه، صلاحیت دیوان نسبت به قلمروی سرزمینی تمام دول عضو قابل اعمال است و شامل جنایات ارتکابی در کشتی و یا هواپیماهای ثبت شده دولت عضو هم می‌شود. دادستان دیوان علی‌رغم اینکه پذیرفت مبنای معقولی وجود دارد که جنایات جنگی در

عرش کشته مأوى مرمره صورت پذيرفته است و در صلاحیت دیوان قرار دارد، اما این وضعیت را «قابل پذیرش» ندانست چه اینکه اعلام داشت از «شدت کافی» برخوردار نیست. با وجود ارجاع وضعیت توسط دولت عضو، دادستان به جهت فقدان شدت کافی جنایات ارتکابی در قضیه، کشته مأوى مرمره را قابل پذیرش ندانست و در ۳۰ نوامبر ۲۰۱۷ مجدداً بر تصمیم ۶ نوامبر ۲۰۱۴ تأکید کرد.

عدم طرح برخی وضعیت‌ها و یا طولانی شدن فرایند تحقیقات اولیه دادستان لذا عدم طرح برخی وضعیت‌ها و طولانی شدن فرایند تحقیقات اولیه دادستان نمی‌تواند به عنوان تنها فاکتور تعیین‌کننده در ارزیابی کارنامه دادستان باشد.

مراجعه به سایت دیوان کیفری بین‌المللی افزایش لیست وضعیت‌های تحت بررسی اولیه دادستان را نشان می‌دهد. البته نباید این موضوع را فراموش کرد که به نظر می‌رسد هدف اصلی دادستان کاهش طرح وضعیت‌های جدید در دیوان است؛ چه اینکه تا حد ممکن تعقیب جنایات بین‌المللی در سطح ملی صورت پذیرد (Kirsch, 2012:33). به هر حال شاید چنین افزایشی تحت تأثیر فشار افکار عمومی جهانی خصوصاً از طرف اتحادیه آفریقا بی تغییر گردد. چرا که اعتراض برخی کشورهای آفریقا معمول برداشتی است که از عملکرد دیوان کیفری بین‌المللی دارند. به نظر این کشورها، دیوان نوعی عدالت گرینشی را به اجرا گذاشته است. بررسی وضعیت‌های ارجاع شده و قضایای مطروحة در دیوان گویای این واقعیت بوده که تمامی آن‌ها مربوط به کشورهای آفریقا است. شاید چنین رویکردی در نخستین دهه تأسیس این مرجع صحیح بوده، اما با طرح و احتمال طرح شدن وضعیت و قضایای مربوط به کشورهای غیر آفریقا بی در دیوان کیفری بین‌المللی، اعتبار چنین نظری به شدت خدشه‌دار شده است.

در آخرین اقدام، دادستان در سال ۲۰۱۸ از شعبه مقدماتی درخواست کرد که آیا دیوان کیفری نسبت به اخراج یا انتقال اجباری مسلمانان روہینگیا از کشور میانمار به بنگلادش صلاحیت سرزمینی دارد؟ برای احراز صلاحیت دیوان نسبت به وضعیت میانمار، دادستان اعتقاد داشت که دیوان نسبت به اخراج اجباری جمعیت صلاحیت دارد. از آنجا که تمام یا بخشی از عناصر آن جرم در قلمروی سرزمینی یکی از دول عضو ارتکاب یافته صالح است. درواقع، برای تحقق عمل ارتکابی مجرمانه لازم نیست همه عناصر یک جرم در قلمرو سرزمین یک دولت رخ دهد. چنانچه

برخی از آن عناصر در سرزمین دولت دیگر هم ارتکاب یابد، می‌توان نسبت به آن اعمال صلاحیت کرد؛ رویکردی که مورد تأیید شعبه مقدماتی قرار گرفت.

همان‌طور که قبلًا اشاره گردید طرح شدن یا نشدن یک وضعیت در دیوان کیفری بین‌المللی به عوامل مختلفی بستگی دارد و دادستان با توجه به آن اقدام می‌نماید. زمان بررسی و تحقیقات اولیه از یک وضعیت تا وضعیت دیگر متفاوت است و همین امر موجب اطالة دادرسی و یا تأخیر در تعیین تکلیف نسبت به قضایای مربوطه می‌شود. پس در صورت وجود مناسب معقول یا دادستان درخواست مجوز آغاز تحقیقات اصلی را تقدیم شعبه مقدماتی دیوان خواهد کرد. پس در صورت وجود مبنای معقول دادستان درخواست مجوز آغاز تحقیقات اصلی را تقدیم شعبه مقدماتی دیوان خواهد کرد.

یکی دیگر از مسائل مربوط به آغاز تحقیقات دادستان دیوان، ادعای سیاست زدگی این محکمه است. رویدادهایی همچون تمایل به خروج از دیوان توسط آفریقای جنوبی، نامیبا، بروندي و تقاضای اتحادیه آفریقایی از این مرجع بهمنظور تضمین مصونیت برای روسای دولت در مستند قدرت، جلوه‌ای از این امر است (Nederlandt et Scalia, 2017: 13) طرح وضعیتها و قضایای اخیر اساساً بیانگر به دور بودن این محکمه بین‌المللی از سیاست زدگی است؛ اگرچه در بعضی موارد همچنان شایه مصلحت‌اندیشی دادستان دیوان در بررسی برخی از وضعیت‌ها به گوش می‌رسد.

نتیجه‌گیری

اعطای اختیار آغاز تحقیقات به دادستان دیوان کیفری بین‌المللی با مخالفت‌های زیادی همراه بوده است. با پذیرش چنین امکانی برای دادستان در به جریان انداختن یک وضعیت، دادستان در موقعیت مهمی قرار می‌گیرد. در طرح اولیه تأسیس دیوان کیفری، دادستان چنین اختیاری نداشت، اما در اجلas رم (1998م) بحث و جدال‌های فراوانی حول پذیرش اختیار ارجاع وضعیت به دادستان برای شروع تحقیقات مطرح گردید که درنهایت ابتکار آغاز تحقیقات با نظارت قضایی شعبه مقدماتی دیوان پذیرفته شد. تفویض چنین اختیاری برای دادستان در کنار اختیارات شورای امنیت و دولت‌ها، بیانگرšان و متزلت این رکن دیوان کیفری بین‌المللی است. تدوین کنندگان اساسنامه در نظر داشتند تا عدم ارجاع احتمالی وضعیت‌های قابل طرح در

دیوان از طرف شورای امنیت یا دولت‌ها را از طریق ابتکار دادستان برای آغاز تحقیقات تکمیل نمایند. اتخاذ چنین رویکردی به منظور مقابله با جنایات بین‌المللی بوده تا جنایتکاران بی‌کیفر باقی نمانند. البته نباید در این امر اغراق کرد کما اینکه دادستان دیوان بر این موضوع بدین شکل صحه می‌گذارد که: «دیوان کیفری بین‌المللی یک اکسیر نیست. وقتی که محاکم ملی در وضعیتی نباشند که به قضیه ورود کنند و یا تعاملی به این امر نداشته باشند، دیوان آخرین ملجاً و دستاویز است. در این صورت با فقدان و عدم ورود دیوان، صدای قربانیان شنیده نمی‌شود و عدالت برقرار نخواهد شد.» (*Déclaration du procureur de la Cour pénale internationale*, 2015) در این میان تهدیدها و موضع‌گیری اخیر ایالات متحده آمریکا در قبال احتمال شروع تحقیقات جامع دادستان دیوان کیفری درمورد جنایات ارتکابی نظامیان آمریکایی در افغانستان قابل تأمل است.^(۱)

ابتکار شروع تحقیقات دادستان در عمل موجب ابهاماتی گردید که گویی عملکرد دادستان گزینشی و تبعیض آمیز بوده است. برای جلوگیری از چنین برداشتی و به منظور شفافیت و سهولت در آغاز تحقیق و تعقیب، دفتر دادستانی سیاست‌های کلی در رابطه با گزینش قضایا را تدوین کرد. به هر حال دیوان کیفری بین‌المللی با چالش‌ها و محدودیت‌های زیادی روبرو است. یکی از بعد این مشکلات مربوط به آیین دادرسی و تشریفات آغاز تحقیقات توسط دادستان است. کندي آیین دادرسی دیوان و از همه مهم‌تر وابستگی زیاد به همکاری دولت‌ها، جملگی از مسائل غامض دیوان در راه نیل به اهدافش تلقی می‌گردد.

۱- جان بولتون مشاور امنیت ملی دونالد ترامپ رئیس جمهور آمریکا اعلام کرد که: «در صورت تحقیق و تعقیب نظامیان آمریکایی در جنگ افغانستان از ورود قصاصات و دادستان دیوان به آمریکا جلوگیری می‌کند و آنها را مورد محاکمه قرار داده و تحریم‌هایی علیه دارایی‌های دیوان اعمال خواهد کرد. این اقدامات شامل دولت‌هایی که در تحقیقات با دیوان همکاری نمایند هم می‌شود.» (*Le monde*, 2018)

کتاب نامه منابع و مأخذ

- ﴿ اردبیلی، محمدعلی. (۱۳۸۳). حقوق بین‌الملل کیفری. تهران: میزان.
- ﴿ امامیان، معصومه و عزیزی، ستار (۱۳۹۷). «چالش حقوقی عدم مصونیت سران دولت‌ها نزد دیوان کیفری بین‌المللی: با تأکید بر پرونده عمر البشیر». پژوهشنامه حقوق کیفری. شماره ۱۸.
- ﴿ بوسکو، دیوید. (۱۳۹۶). عدالت ناهموار-دادگاه کیفری بین‌المللی در منظمه قدرت‌های سیاسی. ترجمه حسین آقابی جنت مکان، فریدون جعفری و مهدی رضا صادقی. تهران: جنگل.
- ﴿ بیگزاده، ابراهیم. (۱۳۸۲). «چالش‌های فراروی دیوان کیفری بین‌المللی». فصلنامه سیاست خارجی. شماره ۲.
- ﴿ دی گاز من، مارگارت. (۲۰۱۷). آستانه شدت در تحقیقات دیوان کیفری بین‌المللی؛ درسی از تصمیم شعبه مقدماتی در وضعیت کومور». ترجمه فرخزاد جهانی. در سایت حقوق بین‌الملل.
- ﴿ ذاکر حسین، محمدهادی. (۱۳۹۷). نظریه تعقیب موضوعی به عنوان معیار سنجش شدت و اهمیت موضوع قابل تعقیب در دیوان کیفری بین‌المللی. مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی. شماره ۱.
- ﴿ رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین. (۱۳۹۳). «دیوان کیفری آفریقایی: افسانه یا واقعیت؟». مجله حقوقی دادگستری. شماره ۸۶
- ﴿ زمانی، سید قاسم و حسینی اکبرنژاد، هاله. (۱۳۸۸). «اصل صلاحیت جهانی در آینه دیوان کیفری بین‌المللی». پژوهش حقوق و سیاست. شماره ۲۶.
- ﴿ شبث، ویلیام. (۱۳۸۴). دیوان کیفری بین‌المللی. تهران: جنگل.
- ﴿ شریعت باقری، محمدجواد. (۱۳۸۴). حقوق کیفری بین‌المللی. تهران: جنگل.
- ﴿ صابر، محمود و صادقی، آزاده. (۱۳۹۴). «بررسی معیار آستانه شدت برای تعقیب جنایات در دیوان کیفری بین‌المللی؛ با نگاهی بر دیگر دادگاه‌های بین‌المللی». مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲.
- ﴿ صابر، محمود. (۱۳۸۸). «آین تعقیب در دادرسای دیوان کیفری بین‌المللی». فصلنامه حقوق. شماره ۲.
- ﴿ فلسفی، هدایت الله. (۱۳۸۳). حقوق بین‌الملل معاهدات. تهران: نشر نو.
- ﴿ کسسه، آتنوبیو. (۱۳۸۷). حقوق کیفری بین‌المللی. ترجمه حسین پیران، اردشیر امیر جمند و زهرا موسوی. تهران: جنگل.
- ﴿ میرمحمدصادقی، حسین. (۱۳۸۳). دادگاه کیفری بین‌المللی. تهران: دادگستر.

ب) منابع خارجی

- Becheraoui, Doreid. (2005). *L'exercice des compétences de la cour pénale internationale*. Revue internationale de droit pénal.
- Bitti, Gilbert.(2012). *Commentaire article 53 du statut de la CPI*. in Fernandez, Julian et Pacreau,Xavier, Statut de Rome de la Cour pénale

internationale-commentaire article par article.tome II.paris.pedone.

- Broomhall, Bruce.(1999). *La Cour pénale internationale: présentation générale et coopération des Etats in Association internationale de droit pénal*. CPI ratification et législation nationale d'application.
- Bureau du Procureur de la CP.(2016). *Politique générale relative à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*.
- Cour pénale internationale, Le Bureau du Procureur.(2006). *Réponse du Bureau du procureur concernant les communications reçues à propos de l'Irak*.
- Cour pénale internationale.(2018). La Chambre préliminaire I de la CPI décide que la Cour peut exercer sa compétence à l'égard de la déportation alléguée du peuple rohingya du Myanmar au Bangladesh.
- David, Eric.(2005). *La Cour pénale internationale*. RCADI, tome 313.
- Déclaration du procureur de la Cour pénale internationale.(2016). *A propos de l'examen préliminaire enatamé dans le cadre de la situation au Burundi*.
- Déclaration du procureur de la Cour pénale internationale.(2015). *la CPI est une cour de justice indépendante qui doit être soutenue dans son action*. www.lemonde.fr/ameriques/article/2018/09/10/pour-les-etats-unis-la-cour-penale-internationale-est-illegitime-et-deja-mort_5353174_3222.html
- De Guzman, Margaret M .(2012), *Choosing to Prosecute: Expressive Selection at the International Criminal Court*. volume 33. Michigan Journal of International Law.
- De Guzman, Margaret M .(2013). *The International Criminal Court's Gravity Jurisprudence at Ten*. volume 12. Washington University Global Studies Law Review.
- El Zeidy, Mohamed .(2008). *The Gravity Threshold Under the Statute of the International Criminal Court*, Criminal Law Forum.
- Policy Paper on the Interest of Justice. ICC-OTP-2007.

- Kirsch, Philippe .(2012). *La Cour pénale internationale : De Rome à Kampala*, in Fernandez,Julian et Pacreau,Xavier, Statut de Rome de la Cour pénale internationale-commentaire article par article,tome I,paris,pedone.
- Le Gall, Elise. (2013). *L'opportunité des poursuites de procureur international: Du pouvoir arbitraire au contrôle insuffisant*. Revue internationale de droit pénal, N°3.
- Mbokani, Jacques. (2008). *L'impact de la stratégie de poursuite du procureur de la Cour pénale internationale sur la lutte contre l'impunité et la prévention du crime*, Droits Fondamentaux, N7.
- Nederlandt, Olivia et Scalia, Damien. (2017). *Introduction au dossier spécial «Les juridictions pénales internationalisées: un modèle de désillusion et de promesses*, Revue belge de droit international, N°1.
- Nicolas, Marie .(2012). *Le droit au délai raisonnable devant les juridictions internationales*, paris, publications universitaires européennes.
- Schabas, William .(2016). *Justice pénale internationale et politique de puissance* in justice pénale internationale, sous la dir. Julian Fernandez. paris.CNRS.