

دیوان کیفری بین‌المللی و تلاش برای مقابله با عاملان نقض حقوق بشر دوستانه در بحران دارفور (سودان)

عطیه باباخانی*

چکیده

بحران دارفور سودان که وخیم‌ترین بحران انسان‌دوستانه جهان نامیده شده و همچنان ادامه دارد صحنه غمبار درگیری‌های وحشیانه و خونبار و نقض فاحش اصول و قواعد بنیادین حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه بوده است. مخاصمه دارفور از اواخر سال ۲۰۰۲ و اوایل ۲۰۰۳ و به دنبال حمله دو گروه شورشی "ارتش آزادی بخش سودان" و "جنبش عدالت و برابری" به پایگاه‌های پلیس محلی و تأسیسات دولتی و غارت و تاراج اموال به اتهام اعمال تبعیض ناروا توسط دولت حاکمه سودان به نفع اعراب، آغاز شد. دولت در پاسخ به این اقدامات با بهره‌گیری از تنش‌های قومی میان اعراب و سیاه پوستان آفریقایی، با تجهیز شبه نظامیان عرب، اقدامات متقابلی را اتخاذ نمود. شورای امنیت برای مقابله با این اقدامات با صدور قطعنامه ۱۵۹۳، با لحاظ پیشنهاد کمیسیون بین‌المللی تحقیق، وضعیت دارفور سودان را به دیوان کیفری بین‌المللی ارجاع داد تا دیوان در اولین گام، به وضعیت دولتی غیر عضو رسیدگی نماید.

مقدمه

بیش از دو دهه جنگ داخلی در سودان نهایتاً منجر به قربانی شدن بیش از دو میلیون نفر شد. از سال ۲۰۰۳ هم‌زمان با شروع جنگ و درگیری در دارفور صدها هزار

* دانش آموخته مقطع کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی.

نفر از مردم این منطقه کشته و دو میلیون نفر از آنان آواره شدند،^۱ لیکن رویه سابق جامعه بین‌المللی حکایت از آن دارد که واکنش به این گونه مخاصمات معمولاً به کندی صورت گرفته است. در حالی که به نظر می‌رسد اعضای این جامعه همگی آماده ارائه گزارش از وخامت و شدت مخاصمه‌اند، هیچ یک توانایی ارائه راه‌حل مناسب برای خاتمه دادن به بحران را ندارند. از همین روست که به هنگام بروز چنین مخاصماتی کلیه اعضای جامعه بین‌المللی برای امدادرسانی و مشارکت در کمک‌رسانی‌های بشردوستانه بسیج می‌شوند، اما کوچک‌ترین تلاشی برای بررسی و کشف علل بحران و حل آن صورت نمی‌گیرد.^۲

اولین اقدام برای حل بحران دارفور را رئیس‌جمهوری چاد در آگوست ۲۰۰۳ انجام داد وی با ترتیب دادن ملاقات میان نمایندگان طرف‌های درگیر، موفق به امضای آتش-بس چهل و پنج روزه میان آنها شد، اگرچه نماینده جنبش عدالت و برابری در این جلسه حاضر نشد. پس از اولین ملاقات، طرف‌ها در موقعیت‌های مختلف با میانجیگری اتحادیه آفریقا و دولت چاد با یکدیگر دیدار نمودند و موافقت‌نامه‌های آتش‌بس متعددی را به امضا رساندند، اما به‌رغم این تلاش‌ها، مخاصمه و درگیری ادامه یافت.^۳

در این هنگام بود که سازمان ملل متحد نیز بحران دارفور را مورد توجه قرار داد. واکنش اولیه سازمان ملل بیشتر دربرگیرنده ابعاد بشردوستانه مخاصمه و فراخوانی برای ارسال کمک‌های بین‌المللی به سودان بود؛ سازمان ملل در این فراخوان بحران دارفور را «شدیدترین مخاصمه بشردوستانه» از سال ۱۹۸۸ به بعد توصیف کرد.^۴ نهایتاً طی سه سال و پس از صدور قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت،^۵ تنها اقدام تنبیهی اتخاذی علیه دولت سودان صدور قطعنامه ۱۵۹۳ در سی و یکم مارس ۲۰۰۵ و ارجاع وضعیت دارفور به دیوان کیفری بین‌المللی بود. مخالفت دولت‌های عربی، که روابط دوستانه‌ای با خارطوم داشتند، با اعمال هرگونه تحریم و مخالفت چین و پاکستان که سرمایه-

1 Zachary D. Kaufman, *Justice in Jeopardy: Accountability for the Darfur Atrocities*, *Criminal Law Forum* (2005)16, Springer 2006, p.343. Available at: www.humanityinaction.org/docs/kaufman.2006.pdf

2 Max Du Plessis and Christopher Gevers, *Darfur Goes to the International Criminal Court (Perhaps)*, *African Security Review* 14 (2), 2005, p. 26. Available at: www.iss.co.za/pubs/ASR/14No2/F2.pdf

3 Ibid., p. 27.

4 Ibid.

5 S/RES/1556 (2004), S/RES/1564 (2004), S/RES/1547 (2004) , S/RES/1591 (2005).

گذاری‌های کلانی در صنعت نفت نوپای سودان کرده بودند نتیجه‌ای جز این در پی نداشت.^۱

گفتار اول: شورای امنیت: از تشکیل کمیسیون بین‌المللی تحقیق تا ارجاع وضعیت به دیوان کیفری بین‌المللی

اقدامات سازمان ملل به ویژه شورای امنیت در قبال بحران دارفور اقداماتی آشنا و مشابه رویه‌های اتخاذی پیشین در یوگسلاوی سابق و رواندا بود. این روش با اظهار نگرانی عمیق و محکوم نمودن فجایع آغاز می‌شود و با اتخاذ اقداماتی معین نهایتاً به تشکیل کمیسیونی برای بررسی نقض‌های ارتكابی ختم می‌شود.^۲

پایبند نبودن سودان به تعهدات مندرج در قطعنامه‌های ۱۵۴۷، ۱۵۵۶ و بیانیه‌های متعدد صادره از جانب دبیرکل همچنین نگرانی‌های بین‌المللی سبب شد تا جامعه بین‌المللی از شورای امنیت درخواست مؤثرتری کند فشارها در تاریخ هجدهم سپتامبر ۲۰۰۴ و به دنبال ارائه گزارش دبیرکل و صدور قطعنامه ۱۵۶۴ بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد افزایش یافت. در این قطعنامه شورا مجدداً نگرانی خود را از اجرا نشدن قطعنامه ۱۵۵۶ و یادداشت مشترک مورخ سوم ژوئیه ۲۰۰۳ ابراز داشت و ضمن حمایت از تلاش‌های اتحادیه آفریقا، تصمیمی مهم مبنی بر درخواست از دبیرکل سازمان ملل متحد برای تشکیل یک کمیسیون بین‌المللی تحقیق به منظور بررسی گزارش‌های مبتنی بر نقض‌های حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه در دارفور اتخاذ نمود. در این قطعنامه از کمیسیون خواسته شد که اولاً، صحت و سقم گزارش‌های نقض حقوق بشر و بشر دوستانه را در دارفور بررسی کند. ثانیاً، معین نماید که آیا ژنوسید در منطقه محقق شده است و نهایتاً آنکه مرتکبان جرائم مزبور را برای تعقیب و محاکمه معرفی کند.^۳

1 Max Du Plessis and Christopher Gevers, op.cit., p. 28.

2 Robert Cryer, Sudan, Resolution 1593, and International Criminal Justice, Leiden Journal of International Law, 19 (2006), p.198. Available at: <http://journals.cambridge.org/action/search>

3 S/RES/1564, para.12.

کمیسیون بین‌المللی تحقیق به دنبال انتخاب اعضاء^۱ توسط دبیرکل سازمان ملل تشکیل شد. شرح وظایف کمیسیون در بند ۱۲ قطعنامه ۱۵۶۴ تعیین شده بود که بر این اساس کمیسیون موظف بود با بررسی و تحقیق در خصوص گزارش‌های واصله ارگان‌های بین‌المللی و تبدیل احتمالات مندرج در این گزارش‌ها به مجموعه‌ای از وقایع، به عنوان یک رکن حقیقت‌یاب عمل نماید.

از سوی دیگر، برای بررسی وقایع از منظر حقوق کیفری بین‌المللی به منظور تشخیص وقوع یا عدم وقوع ژنوسید و تعیین مرتکبان جرائم مزبور لازم بود که کمیسیون در وهله اول تعیین کند که آیا جرائم ارتكابی ویژگی بین‌المللی دارند و اگر چنین است در کدام گروه قرار می‌گیرند. بنابراین، کمیسیون نه تنها به شناسایی مرتکبان جرائم مزبور پرداخت، بلکه پس از ارزیابی سیستم قضائی سودان، مکانیسم‌های مناسب را نیز برای رسیدگی به جرائم ارتكابی تعیین کرد. البته لازم به ذکر است که این نهاد صلاحیتی مشابه مقام دادستانی ندارد و برای نیل به هدف مزبور تنها می‌تواند با استناد به تعهدات دولت سودان و شورشیان، آنان را مکلف به همکاری کند. لذا مناسب‌ترین استاندارد برای اجرای این وظیفه مذکور، تأمین مجموعه‌ای موثق از اطلاعات منطبق با دیگر شرایط تصدیق شده بود که به طور مستدل، شرکت متهم در ارتكاب جرم را اثبات کند.^۲

پس از بررسی‌ها و تحقیقات لازم، سرانجام کمیسیون در بیست و پنجم ژانویه ۲۰۰۵ گزارش خود را تقدیم دبیرکل سازمان ملل کرد. از مهم‌ترین یافته‌های مندرج در این گزارش می‌توان به ارتكاب جنایات علیه بشر، جرائم جنگی در دارفور سودان و عدم اتخاذ سیاست مقابله با ژنوساید توسط دولت سودان اشاره کرد.

در پایان این گزارش کمیسیون به شورای امنیت پیشنهاد می‌کند که وضعیت دارفور را بر اساس بند «ب» ماده ۱۳ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی به دیوان ارجاع دهد. کمیسیون در توجیه این پیشنهاد، مخاصمه دارفور را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین-

۱ ترکیب اعضای کمیسیون عبارت‌اند از: آنتونیو کاسسه، رئیس سابق دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق، Mohamed Fayek، دبیرکل سازمان عربی حقوق بشر و وزیر خارجه اسبق مصر، Hilana Jilani، دبیرکل کمیسیون حقوق بشر پاکستان، Dumisa Ntsebeza، عضو سابق کمیسیون سازش و میانجیگری آفریقای جنوبی.

2. "Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General", United Nations, Published: January 25th, 2005, Location: Geneva, Switzerland, paras. 2-17. Available at: http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf, paras. 2-17.

المللی می‌داند و معتقد است از آنجایی که سران و مقامات عالی رتبه متهم به ارتکاب جرائم یا شرکت در آن می‌باشند، محاکمه آنها در سودان مشکل است و تا حدی غیر ممکن به نظر می‌رسد. بنابراین، ارجاع وضعیت به دیوان کیفری بین‌المللی به عنوان تنها مرجع فعال در عرصه عدالت کیفری بهترین انتخاب تضمین‌کننده اجرای عدالت و محاکمه عادلانه است.^۱

دو ماه پس از ارائه گزارش کمیسیون بین‌المللی تحقیق، شورا در سی و یکم مارس ۲۰۰۵ ادامه بحران دارفور سودان را به منزله تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد کرد و با پیروی از پیشنهاد کمیسیون بین‌المللی تحقیق و صدور قطعنامه ۱۵۹۳، وضعیت دارفور را به دادستان دیوان کیفری بین‌المللی ارجاع داد.^۲

گفتار دوم: دیوان کیفری بین‌المللی و رسیدگی به وضعیت دارفور

بند اول) منشأ اختیارات شورای امنیت در ارجاع وضعیت دارفور به دیوان کیفری بین‌المللی

دیوان کیفری بین‌المللی با این باور تأسیس شد که تعقیب جرائم اصلی بین‌المللی مستلزم وجود نهادی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. بنابراین دیوان در مقام یک نهاد قضائی مستقل با ارتباط نزدیک با سازمان ملل و به ویژه شورای امنیت، به عنوان رکنی تأسیس شد که بر اساس بند ۱ ماده ۲۴ منشور مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد.

دستیابی به عدالت درباره جنایات تحت صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی از طریق فرآیند آئین دادرسی کیفری و بر اساس اصول حقوقی بین‌المللی انجام می‌شود، درحالی که هدف شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر اساس منشور لزوماً منتهی به اجرای عدالت نمی‌شود. لیکن شورای امنیت می‌تواند با استفاده از اختیار اعطا شده به آن در اساسنامه دیوان، علاوه بر حفظ «عادلانه» صلح و امنیت بین‌المللی با ارجاع وضعیت‌هایی که وقوع یک یا چند جنایت تحت صلاحیت دیوان در آن محتمل است باعث جلوگیری از بی‌کیفر ماندن جنایتکاران و گسترش صلاحیت قضائی

1 Ibid., para. 572.

۲. در پاراگراف اول قطعنامه وضعیت دارفور سودان از تاریخ اول ژوئیه ۲۰۰۲ به دادستان دیوان کیفری بین‌المللی ارجاع داده شده است.

دیوان بر کشورها و اتباع آنها شود. مسلم است که شورای امنیت یک مرجع قضائی نیست و منشور ملل متحد هم رسیدگی قضائی به جنایاتی که علیه صلح و امنیت بین-المللی ارتکاب می‌شوند را بر عهده شورا نگذاشته است. بنابراین، افزایش همکاری شورا با دیوان ضمن تقویت استقلال و ماهیت قضائی-حقوقی این نهاد بین‌المللی، از شدت اتهام سیاسی بودن شورا و تصمیمات آن خواهد کاست. به ویژه که به باور برخی از حقوق‌دانان تدوین ماده ۱۳ اساسنامه دیوان به گونه‌ای انجام شده است که همانند اختیارات ناشی از فصل هفتم منشور، ارجاع وضعیت توسط شورا را بی‌نیاز از رضایت دولت‌ها می‌داند.^۱

با توجه به کارهای مقدماتی تنظیم اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی مشخص بود بند ب ماده ۱۳ اساسنامه دیوان ساز و کار صلاحیتی برای شورا ایجاد خواهد کرد که نه بر اختیارات شورا مندرج در فصل هفتم منشور می‌افزاید و نه آنها را محدود می‌کند.^۲ با توجه به اینکه شورای امنیت مسئولیت اولیه و نه انحصاری حفظ صلح و امنیت بین-المللی را بر عهده دارد، نقشی بنیادین در تحقق این مهم‌ترین هدف منشور انجام می‌دهد. لذا اگر نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه در حدی باشد که صلح و ثبات جامعه بین‌المللی را تهدید کند، همان‌گونه که مد نظر شورا در قطعنامه ۱۵۹۳ بوده است،^۳ مجوزی برای اتخاذ تصمیم مناسب در اختیار شورای امنیت قرار می‌دهد.^۴ بنابراین، با توجه به فصول ۶، ۷، ۸ و ۱۲ منشور ملل متحد، در صورتی که شورا نقض حقوق بشردوستانه را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد کند، به منظور رفع تهدید علیه صلح و اعاده و حفظ آن، مکلف است تصمیم مناسبی برای پایان دادن به جنایات و تسلیم مرتکبان به مراجع صالح اتخاذ نماید.^۵ از سوی دیگر، ارتکاب جنایاتی که رسیدگی به آنها در صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی قرار می‌گیرد، معمولاً از جمله جنایاتی است که منجر به نقض یا تهدید صلح و امنیت بین‌المللی می‌شود و از آنجایی

۱ محمد جواد شریعت باقری، حقوق کیفری بین‌المللی، جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۴، صص ۲-۳۱.
 ۲ Luigi Condorelli and Santiago Villalpando, Referral and Defferal by the Security Council, in Antonio Cassese, Paola Gaeta and John R.W.D.Jones, The Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary, Vol. I, Oxford, 2002, p. 629.
 ۳ S/RES/1593 (2005), 31 March 2005.

۴ فریده شایگان، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهار ۱۳۸۰، ص ۱۰۸.
 ۵ همان، ص ۲۰۷.

که جامعه بین‌المللی بر این باور است که تحقق صلح پایدار بدون اجرای عدالت ممکن نیست، لذا وجود ارتباط میان این دو رکن امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. از همین روست که امکان ارجاع وضعیتی به دیوان از شورای امنیت در اساسنامه پیش بینی شده است.

طبق بند «ب» ماده ۱۳ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی، شورای امنیت می‌تواند بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد وضعیتی را به دادستان دیوان ارجاع دهد. شورا نمی‌تواند وضعیتی را به صرف وجود ژنوسید، جنایات جنگی یا جنایات علیه بشر را به دیوان ارجاع دهد، بلکه ابتدا باید یک وضعیت عینی را احراز و سپس ارتکاب یک یا چند جنایت در آن وضعیت را مشخص کند. این مقرر به وضوح بیانگر اقتدار شورای امنیت و منوط نبودن تصمیمات آن به رضایت دولت‌هاست. لیکن چنین اقتداری نباید باعث این توهم شود که تصمیمات شورا استقلال قضائی دیوان را متزلزل می‌کند، چرا که دیوان در انجام وظایف قضائی خود مستقل از شورا عمل می‌کند؛ همان‌گونه که نهادهای فرعی شورای امنیت و دادگاه‌های بین‌المللی کیفری یوگسلاوی سابق و رواندا نیز در انجام وظایف خود از استقلال عمل برخوردارند.^۱

به عبارت دیگر و در مفهومی گسترده می‌توان گفت شورای امنیت اختیار ارجاع وضعیت مربوط به یک منطقه جغرافیایی را به دیوان دارد. البته، مجدداً ذکر این نکته لازم است که مداخله شورا پیش از ارجاع وضعیت به دیوان محدودیتی در اختیارات دادستان در خصوص پذیرش وضعیت و تعقیب آن در دیوان یا رد آن ایجاد نمی‌کند.^۲

بند دوم) دیوان کیفری بین‌المللی و قابلیت پذیرش وضعیت دارفور

الف) دیوان کیفری بین‌المللی و صلاحیت رسیدگی

چنان‌که در مقدمه و ماده ۱ اساسنامه دیوان بر صلاحیت تکمیلی دیوان تصریح شده، اساسنامه دیوان صلاحیت رسیدگی به جرائمی را که بر اساس قوانین داخلی کشورها، رسیدگی به آنها در صلاحیت محاکم ملی است ندارد. در واقع دیوان تنها زمانی صلاحیت رسیدگی دارد که دادگاه ملی صلاحیت‌دار قادر به رسیدگی به جرائم تحت

۱. سید قاسم زمانی، «شورای امنیت و ارجاع وضعیت دارفور (سودان) به دیوان کیفری بین‌المللی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۶، پائیز و زمستان ۱۳۸۳، ص ۷۵.

2 Luigi Condorelli and Santiago Villalpando, op. cit., pp. 629-33.

صلاحیت نباشد. بنا بر این اصل، ماده ۱۷ اساسنامه دیوان به ذکر مواردی پرداخته است که دیوان در صورت ارجاع باید آن را پذیرش ناپذیر اعلام نماید. البته این نکته حائز اهمیت است که دادگاه ملی صلاحیت دار تنها شامل دادگاه‌های ملی کشورهای عضو اساسنامه نیست و دادگاه‌های صلاحیت دار دول غیرعضو نیز در صورت تمایل و توان، مقدم بر دیوان خواهند بود.^۱

صلاحیت در دیوان کیفری بین‌المللی ناظر به نوع جنایاتی است که در ماده ۵ اساسنامه احصا شده است و نیز اوضاع زمانی و مکانی ارتکاب جرم که تحقق موارد مذکور منجر به احراز صلاحیت دیوان خواهد شد. بنابراین، صلاحیت مفهومی گسترده و ناظر بر وضعیتی است که بر اساس ماده ۱۲ اساسنامه ممکن است شورای امنیت، یکی از دول عضو اساسنامه یا دادستان آن را به دیوان ارجاع دهند.^۲ بر عکس قابلیت پذیرش اختصاص به بررسی تک‌تک پرونده‌های متهمان فوق دارد که رسیدگی به آنها ممکن است در قلمرو صلاحیت یک دادگاه داخلی باشد. در واقع برای اعمال قاعده صلاحیت تکمیلی و نیز به منظور اجتناب از تعارض میان صلاحیت دیوان و دادگاه‌های ملی، مفهوم قابلیت پذیرش مطرح شد تا بدین طریق از تضاد میان حاکمیت دولت‌ها در تعقیب کیفری ناقضان قوانین داخلی با اقتدار دیوان در تعقیب ناقضان مرتکبان جنایات بین‌المللی، اجتناب شود.^۳

۱) صلاحیت تکمیلی

دیوان کیفری بین‌المللی بر خلاف محاکم رواندا و یوگسلاوی سابق صلاحیتی تکمیلی دارد و در کنار محاکم داخلی قرار می‌گیرد. این نوع صلاحیت به جای آنکه مانعی بر سر راه محاکم داخلی باشد، به تکمیل و توسعه این محاکم و بهبود بخشیدن به روند رسیدگی‌ها و انطباق هرچه بیشتر آن با استانداردهای بین‌المللی کمک شایانی می‌کند.^۴

۱. محمد جواد شریعت باقری، همان، صص ۷-۲۵.

۲. سید حسین عنایت، قابلیت پذیرش دعوی در دیوان کیفری بین‌المللی، دیوان کیفری بین‌المللی و جمهوری اسلامی ایران، به اهتمام اسحاق آل حبیب، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۸، ص ۹۸.

۳. همان.

4 Ali Agab Sudan, op. cit., p. 43.

صلاحیت تکمیلی تقریباً مفهومی نو می‌باشد که در ارتباط میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی ترسیم شده است. اصل صلاحیت تکمیلی، دیوان را تا زمانی مجاز به رسیدگی و تعقیب می‌داند که دولت دیگری مدعی اعمال صلاحیت نسبت به موضوع مورد رسیدگی نباشد. بدیهی است که دولت‌ها نقشی محوری در اعمال صلاحیت دارند، لیکن در صورت قصور، عدم تمایل یا غیرممکن بودن انجام رسیدگی برای دولت‌ها، دیوان کیفری بین‌المللی به منظور اجرای عدالت وارد عمل می‌شود. در واقع هدف اصلی تأسیس دیوان نیز تحقیق و تعقیب مواردی است که هیچ دولتی مدعی رسیدگی به آن و محاکمه مرتکبان احتمالی در محاکم داخلی نیست. لذا این ساز و کار مانعی برای اعمال صلاحیت دولت‌ها و توسل به محاکم داخلی برای اجرای عدالت تلقی نمی‌شود، بلکه در کنار محاکم کیفری ملی و داخلی قرار می‌گیرد و جایگزین آنها نیست.^۱ هدف از چنین قاعده‌ای همانا جلوگیری از بروز تعارض میان دیوان و محاکم ملی در صدور آرای مغایر با یکدیگر و رسیدگی‌های متفاوت به پرونده‌های مطروحه است. از جمله موانع موجود در رسیدگی‌های قضایی داخلی و بی‌اعتباری آنها نزد دیوان می‌توان به تمایل واقعی نداشتن محکمه، اهداف نامشروع (محاکمه به قصد تبرئه متهم)، اقدامات ناموجه مثبت یا منفی و ترکیبی از دو مورد رسیدگی غیرمستقیم و مغرضانه و ناتوانی واقعی از محاکمه متهم اشاره کرد که به نظر می‌رسد موارد مذکور جنبه حصری نداشته باشند.

بنابراین، به‌خوبی ملاحظه می‌شود که درج اصل صلاحیت تکمیلی در اساسنامه دیوان و محدودیت‌های موجود در احراز این صلاحیت، اجرای اصل صلاحیت جهانی^۲ را تحت کنترل در آورده و تنها حربه دیوان برای «مبارزه مؤثر علیه بی‌مجازات ماندن» را سلب کرده است. اما چه بسا وجود دیوان به صورت غیرمستقیم عامل محرک دولت‌ها

1 Oscar Solera , Complementary jurisdiction and international criminal justice, RICR Mars IRRC March 2002 Vol. 84 No 845, p. 148. Available at: [www.icrc.org/.../3e02cd6224ce0af6012568b20048a62f/dc74d9cf38098994c1256ba70032d111/\\$FILE/145-172_Solera.pdf](http://www.icrc.org/.../3e02cd6224ce0af6012568b20048a62f/dc74d9cf38098994c1256ba70032d111/$FILE/145-172_Solera.pdf)

۲. به موجب این اصل دادگاه‌های داخلی یک کشور برای رسیدگی به جرمی صلاحیت دارند که نه در قلمرو کشور رسیدگی کننده واقع شده، نه متهم و یا مجنی‌علیه تبعه او می‌باشند و نه جرم علیه آن کشور ارتکاب یافته است. در بلکه این جرم از جمله جرائمی است که نگرانی جامعه بین‌المللی را بر می‌انگیزد.

برای اعمال صلاحیت نسبت به جرائم مذکور است و دیوان بیشتر به صورت عاملی بازدارنده شناخته می‌شود.^۱

در این میان دادستان دیوان، نقشی اساسی در تعیین صلاحیت دارد. هنگامی که یکی از دول عضو یا شورای امنیت قضیه یا وضعیتی را به دیوان ارجاع دهد یا شخص دادستان تصمیم به رسیدگی بگیرد، موظف است پیش از هر اقدامی صلاحیت دیوان را احراز کند. در این راستا مقام مذکور به بررسی اقدامات دول عضو و دیگر دولی می‌پردازد که مدعی اعمال صلاحیت در قضیه مطروحه می‌باشند. در این مرحله دولت‌ها مکلف‌اند اطلاعات لازم را ظرف یک ماه در اختیار وی قرار دهند تا پس از احراز صلاحیت دیوان، قضیه به شعبه مقدماتی ارجاع داده شود.^۲

۲) صلاحیت زمانی

در خصوص صلاحیت زمانی دیوان مفاد مقرر، گریزهای قانونی زیادی دارد که می‌تواند در ارجاع وضعیت از شورای امنیت نیز به‌کار رود. بر خلاف محاکم موقت که در مورد جرائم اصلی ارتكابی در یوگسلاوی سابق بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ و رواندا در ۱۹۹۴ صلاحیت داشتند، دیوان کیفری بین‌المللی تنها صلاحیت رسیدگی به جرائم ارتكابی پس از لازم الاجرا شدن اساسنامه در اول ژوئیه ۲۰۰۲ را دارد. بند ۱ ماده ۱۱ و بند ۱ مواد ۲۲ و ۲۴ اساسنامه دیوان سیستم منسجمی را ترسیم می‌نماید که در آن صلاحیت دیوان به جرائم ارتكابی پس از لازم الاجرا شدن اساسنامه محدود می‌شود. از آنجایی که عبارت پردازی این مفاد به صورت مطلق بوده است و به نظر می‌رسد که در زمره اصول عمومی حقوق کیفری قرار می‌گیرند، می‌توان نتیجه گرفت که چنین محدودیت‌هایی در موارد ارجاع وضعیت از شورای امنیت نیز الزام‌آور هستند.^۳ بر همین اساس در پاراگراف اول قطعنامه ۱۵۹۳ نیز وضعیت دارفور از اول ژوئیه ۲۰۰۲ به دادستان دیوان کیفری بین‌المللی ارجاع شده است.

۳) صلاحیت در تعیین صلاحیت

ماده ۱۹ اساسنامه دیوان به مبحث صلاحیت در تعیین صلاحیت اختصاص یافته است که بر اساس آن دیوان باید در هر قضیه ابتدا صلاحیت خود را برای رسیدگی

۱. سید حسین عنایت، همان، ص ۱۱۱.

۲ Ibid., p. 168

۳ Luigi Condorelli and Santiago Villalpando, op. cit., pp. 634-36.

احراز نماید. این نکته حائز اهمیت است که تصمیم دیوان مبنی بر پذیرش یک قضیه می‌تواند به تعارض میان دیوان و متهم یا دولت صالح به رسیدگی منجر شود، چرا که این دولت در حال رسیدگی است، با اینکه بر اساس ماده ۱۲ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی پذیرش صلاحیت دیوان توسط دولت مذکور ضروری می‌باشد.^۱

بند دوم: اصل صلاحیت تکمیلی و قابلیت پذیرش در وضعیت‌های ارجاعی از شورای امنیت

اصل صلاحیت تکمیلی زمانی مطرح می‌شود که یک دولت عضو یا دادستان دیوان، مطرح کننده شکایت باشند و دیگر اینکه بنا به تشخیص دادستان شروع تحقیقات مبنای مستدلی داشته باشد.^۲

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود آیا صلاحیت تکمیلی دیوان نسبت به محاکم ملی در موارد ارجاع وضعیت از شورای امنیت نیز مصداق دارد یا خیر؟ در توجیه این اصل ۲ نکته درخور توجه است:

اولاً، آنکه مبحث قابلیت پذیرش مبتنی بر صلاحیت مکانی یا شخصی در موارد ارجاع وضعیت از شورای امنیت مطرح نیست. زمانی که شورای امنیت سازمان ملل وضعیتی را به دیوان ارجاع می‌دهد، صلاحیت دیوان جنبه‌ای جهانی می‌یابد. بدین معنا که لازم نیست جنایت در سرزمین یکی از دول عضو ارتکاب یابد یا متهمان اتباع دول عضو اساسنامه باشند. بنابراین، در این گونه موارد، صلاحیت مکانی و شخصی مد نظر قرار نمی‌گیرد.^۳

ثانیاً، ارجاع وضعیت از شورای امنیت به خودی خود می‌تواند نمایانگر ناتوانی یا تمایل نداشتن سیستم قضایی به تحقیق و تعقیب و مجازات مرتکبان احتمالی باشد.^۴ مسلم است که در این موارد نیز دادستان موظف است نحوه رسیدگی محاکم ملی، قوانین و رویه‌های موجود را بررسی کند، چنانچه «لوئیز مورنو اکامپو»،^۵ دادستان دیوان کیفری بین‌المللی، در قضیه دارفور با صدور بیانیه مورخ ۲۹ ژوئن ۲۰۰۵ خطاب به

1 Oscar Solera, op. cit., p.167

۲. بند ۱ ماده ۱۸ و بند ۳ ماده ۱۵ اساسنامه صراحتاً به این مورد اشاره کرده است.

3 Ali Agab Sudan, op. cit., p.5.

4 Luis Moreno-Ocampo

۵. مکانیسم‌های فوق عبارتند از: کمیته مبارزه با تجاوز، دادگاه‌های ویژه و دادگاه‌های تخصصی که جایگزین آنها شدند، کمیسیون ملی تحقیق و دیگر کمیته‌های موقت قضائی و مکانیسم‌های غیرقضایی.

شورای امنیت از اقدامات نهادهای دائم و موقت ملی در دارفور سودان برای رسیدگی به جرائم ارتكابی خبر داد و به تحلیل فعالیت‌های مکانیسم‌های موقت چندجانبه‌ای^۱ که مسئولان دولت سودان در سال ۲۰۰۴ تأسیس کرده بودند پرداخت.^۲

با توجه به اصل صلاحیت تکمیلی، محاکم سایر دولت‌ها به غیر از سودان می‌توانند نقش مهمی در اجرای عدالت و محاکمه متهمان جرائم ارتكابی دارفور داشته باشند. حال این سؤال مطرح می‌شود که این اقدامات تا چه حد مطابق و همگام با فعالیت‌های دیوان می‌باشد. در پاسخ به این سؤال باید توجه داشت که نکته تعیین‌کننده این است که آیا اصل صلاحیت تکمیلی دیوان در ارجاع وضعیت دارفور از شورای امنیت بر اساس بند «ب» ماده ۱۳ نیز مصداق دارد یا خیر. کمیسیون بین‌المللی تحقیق بر آن است که اگرچه بر اساس بند ۱ ماده ۱۸ اساسنامه دیوان، دادستان مکلف است تمامی دول عضو را از تصمیم خود برای آغاز تحقیقات درباره یک قضیه یا ارجاع وضعیت به دیوان توسط یکی از دولت‌ها مطلع سازد، چنین تکلیفی در موارد ارجاع وضعیت از شورای امنیت صدق نمی‌کند.

با این حال موضوع فوق نمی‌تواند مانع از اعمال صلاحیت تکمیلی دیوان در موارد ارجاع وضعیت از شورای امنیت شود. در واقع به نظر می‌رسد که دادستان مکلف نیست ارجاع وضعیت شورای امنیت را به اطلاع دولت‌ها برساند، چراکه اطلاع دولت‌ها در چنین مواردی مفروض انگاشته می‌شود، زیرا شورای امنیت نهاد عالی سازمان ملل است و تمامی اعضای سازمان طبق ماده ۲۵ منشور ملل متحد مکلف به تبعیت از تصمیمات آن هستند. این در حالی است که عدم اطلاع‌رسانی دادستان در دو مورد دیگر مانع از آن خواهد بود که دولت‌ها از تصمیم دادستان برای آغاز تحقیقات مطلع شوند. بنابراین، اصل صلاحیت تکمیلی در موارد ارجاع وضعیت شورای امنیت نیز جاری است.^۳

اصولاً ارجاع وضعیت از شورای امنیت به دیوان، مرجع مذکور را موظف می‌کند که در چارچوب تعیین شده در اساسنامه خویش حرکت نماید. پس در مورد ارجاع

1“ Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court Mr. Luis Moreno Ocampo to the Security Council on 29 June 2005 pursuant to the UN Security Council Resolution 1593” (2005),

Available at: http://www.icc-cpi.int/library/cases/LMO_UNSC_On_DARFUR-EN.pdf

2 Report of the International Commission of Inquiry on Darfur, op. cit., para. 607.

۳. سید قاسم زمانی، همان، ص. ۸۰.

وضعیت از شورای امنیت هیچ استثنائی بر صلاحیت ذاتی دیوان وارد نیست. بر اساس ماده ۱۳ شورا می‌تواند هر وضعیتی را که متضمن ارتکاب جرائم مندرج در ماده ۵ اساسنامه باشد به دیوان ارجاع دهد. هیچ استثنائی بر صلاحیت شخصی دیوان درباره منع تعقیب افراد زیر هجده سال هم وارد نمی‌شود. این محدودیت برگرفته از اصول عمومی حقوق کیفری بین‌المللی است و دلیلی بر نادیده انگاشتن آن به هنگام ارجاع وضعیت از جانب شورای امنیت وجود ندارد.^۱ از سوی دیگر، پیش‌شرط‌های صلاحیت مکانی و شخصی که در بند ۲ ماده ۱۲ اساسنامه درج شده است در ارجاع وضعیت از شورای امنیت به دیوان اعمال نمی‌شود. قدرت و اختیار الزام‌آور شورای امنیت برای دول غیرعضو سازمان ملل بر اساس فصل هفتم منشور دیوان را مجاز می‌کند به وضعیتی رسیدگی نماید که دول درگیر آن، اساسنامه دیوان را تصویب نکرده باشند یا صلاحیت دیوان را نپذیرند. بنابراین، این استثنا سبب تسری تئوریک اساسنامه به دولت‌های غیرعضو آن نیز می‌شود و موجب می‌گردد که دیوان کیفری بین‌المللی از یک ویژگی جهانی حداقل در وضعیت‌هایی که شورا به آنها رسیدگی می‌کند برخوردار شود.^۲

درباره موضوع قابلیت پذیرش در وضعیت ارجاع شده از شورای امنیت، اساسنامه دیوان مبهم است. از یک سو در تعریف اصول کلی قابلیت پذیرش، ماده ۱۷ تمایزی میان مکانیسم‌های ارجاع‌دهنده قائل نشده و ماده ۱۹ نیز در تعیین ایراد به قابلیت استماع یک پرونده نزد دیوان محدودیتی برای ارجاع وضعیت از شورای امنیت در نظر نگرفته است. به علاوه ماده ۵۳، تصمیم‌گیری برای شروع تحقیقات را بر عهده دادستان نهاده است تا قابلیت پذیرش را در مورد ارجاع وضعیت از شورای امنیت نیز مورد توجه قرار دهد. اما از سوی دیگر روش مقرر در ماده ۱۸ و تصمیم مقدماتی درباره قابلیت پذیرش تنها زمانی اعمال می‌شود که صلاحیت دیوان مبتنی بر بندهای «الف» و «ج» ماده ۱۳ باشد. با وجود این، از بند ۱۰ مقدمه اساسنامه و ماده ۱ آن برمی‌آید که اصل صلاحیت تکمیلی دیوان و معیارهای قابل پذیرش بودن در زمره ویژگی‌های ذاتی دیوان هستند. لذا شورای امنیت به هنگام اعمال اختیارات خود بر مبنای اساسنامه، باید به منطق

۱. همان، صص ۸۱-۸۰. بی‌تردید این حالت مغایر اصل رضایی بودن صلاحیت دیوان است و به نظر می‌رسد که ناقض اصل عدم ایجاد تعهد برای ثالث بدون رضایت اوست.

2 Luigi Condorelli and Santiago Villalpando, op. cit., p. 637.

دستگاه قضائی دیوان ملزم باشد و در نتیجه، اصل قابلیت استماع در ارجاعات موضوع بند «ب» ماده ۱۳ نیز اعمال شود.^۱

طبیعتاً نمی‌توان از شورای امنیت انتظار داشت که موضوع قابلیت پذیرش را مستقیماً در قطعنامه صادره بر اساس بند «ب» ماده ۱۳ مورد توجه قرار دهد و چنانچه از مواد ۱۷ و ۱۹ اساسنامه برمی‌آید، قابلیت استماع دعوی تنها درباره یک قضیه خاص اعمال می‌شود و فراتر از اختیار معمول شورای امنیت برای ارجاع یک وضعیت به دیوان قرار می‌گیرد. بنابراین، شورای امنیت باید محدوده عمل خود را به شدت جرائم ارتكابی و ناتوانی یا تمایل نداشتن دولت‌های مربوط به رسیدگی به جرائم مزبور محدود کند تا بتواند تهدید علیه صلح یا تصمیم ارجاع وضعیت به دیوان را توجیه کند. در اینجا از شورای امنیت انتظار است که اصل صلاحیت تکمیلی دیوان را راهنمای خود قرار دهد و از آنجایی که دستگاه قضایی ملی منحل شده یا دولت مذکور تمایلی به رسیدگی مجرمان ندارد، وضعیت را به دیوان ارجاع دهد. به هر حال موضوع قابل استماع بودن پرونده به نظر دیوان بستگی دارد. لذا به ندرت پیش می‌آید که شورا پرونده‌ای را در حالی که دیوان ارجاع دهد که احساس کند دستگاه قضایی ملی در دسترس است و توانایی رسیدگی نیز دارد لیکن از رسیدگی به جرائم ارتكابی در کلیت آن ناتوان است. در این موارد دیوان بر اساس صلاحیت تکمیلی خود در کنار محاکم ملی و به منظور تعقیب جنایات بین‌المللی وارد عمل می‌شود که البته در این حالت نیز شورای امنیت می‌تواند بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد رسیدگی محاکم ملی را ممنوع اعلام کند.^۲

در ارجاع وضعیت دارفور به دیوان، شورای امنیت علاوه بر شدت و فاحش بودن یک وضعیت، نقش اساسی دستگاه قضایی مستقل و بی‌طرف را نیز برای مبارزه با مصونیت‌ها و پیشگیری از وقوع جنایات آتی در نظر می‌گیرد.

1 Report of the International Commission of Inquiry on Darfur, op. cit., pp. 638-40.

2 Ibid., paras .569-70.

گفتار سوم: موافقان و مخالفان ارجاع وضعیت دارفور به دیوان کیفری بین‌المللی

ماهیت و میزان شدت جرائم ارتكابی نیروهای دولتی، شبه‌نظامیان و شورشیان علیه غیرنظامیان دارفور، نیازمند اقدام فوری جامعه بین‌المللی برای پایان دادن به فجایع واقعه دارفور است. نه تنها اجرای عدالت در قبال مرتکبان چنین جرائمی الزامی است، بلکه اقدامات لازم برای جبران خسارت و پرداخت غرامت به قربانیان نیز ضرورت دارد تا بدین نحو فرایند پاسخگویی تکمیل شود.

قصور دولت سودان و شورشیان در رسیدگی به جرائم ارتكابی متعدد در دارفور توجیه‌ناپذیر و مشهود است. شواهد نشان می‌دهد که اقدامات اتخاذی دولت کمتر حالت مؤثر و واقعی داشته است و شورشیان نیز در اتخاذ هرگونه اقدام مناسبی قصور نموده‌اند. یک واکنش طبیعی و مطلوب به چنین فجایعی می‌تواند محاکمه متهمان در دادگاه متبوع آنان یا در محکمه دولتی باشد که جرائم در قلمرو آن ارتکاب یافته است. به طور قطع مواردی وجود دارد که دستگاه قضایی داخلی نقش مؤثری داشته و به صورت مناسبی به جرائم متهمان رسیدگی کرده است. اما از آنجایی که ماهیت اکثر جرائم بین‌المللی به گونه‌ای است که غالباً به دست مأموران دولتی یا با مشارکت آنها ارتکاب می‌یابد، بهتر است رسیدگی به این جرائم با سازوکارهای دیگری صورت پذیرد. با توجه به ماهیت جرائم ارتكابی در دارفور و نواقص دستگاه قضایی سودان که منجر به مصونیت مطلق متهمان شده است، به نظر می‌رسد که دادگاه‌های سودان توانایی لازم برای رسیدگی به جرائم و محاکمه متهمان را ندارند و برای اجرای عدالت باید به سازوکارهای دیگری متوسل شد.

از نظر کمیسیون شورای امنیت باید دو اقدام را برای تضمین اجرای عدالت در خصوص جرائم ارتكابی در دارفور با انتخاب هر سازوکار لازم برای اجرای آن مد نظر قرار داد:

این محکمه باید بی‌طرف، مستقل و عدالت‌محور باشد که با توجه به سازوکارهای موجود، کمیسیون ارجاع پرونده به دیوان را مناسب می‌داند و مورد دیگر ایجاد

نهادهایی برای جبران خسارت ناشی از جرائم و موارد نقض حقوق بشردوستانه‌ای است که غالباً منجر به ارتکاب جرایم بین‌المللی شده‌اند.^۱ از آنجایی که دیوان کیفری بین‌المللی اولین محکمه دائمی بین‌المللی است که توانایی محاکمه افراد متهم به نقض فاحش حقوق بشردوستانه بین‌المللی و حقوق بشر و به عبارت دیگر مرتکبان جنایات جنگی، جرایم ضدبشری و ژنوساید را دارد، مزیت‌های توسل به دیوان را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۱. دیوان با توجه به جرایمی که منجر به تهدید صلح و امنیت بین‌المللی می‌شوند تأسیس شد و این موضوع توجیه‌کننده اقدام شورای امنیت در توسل به بند «ب» ماده ۱۳ اساسنامه I دیوان است. رسیدگی به جرایم ارتكابی در دارفور تأثیر به‌سزایی بر صلح و امنیت بین‌المللی خواهد داشت. به ویژه آنکه حذف موانع اساسی در رسیدن به اجماع و توافق ملی و بازسازی روابط مسالمت‌آمیز می‌تواند مولد صلح و ثبات در دارفور باشد.

۲. چنانچه تعقیب و بازجویی از صاحب‌منصبان و مقامات سودانی، فرماندهان و رؤسای دستگاه‌های دولتی، اقدامی مشکل و حتی غیرممکن می‌نماید، توسل به دیوان به عنوان تنها جایگاه بین‌المللی کیفری، ضامن اجرای عدالت خواهد بود و این امر مانع از آن است که قضیه جنبه‌ای سیاسی، ایدئولوژیکی و... بیابد.

۳. توسل به صلاحیت دیوان تنها راه ممکن برای جلب فرماندهان و مقامات دولت سودان و سران شورشیان برای تحقیقات و رسیدگی‌های کیفری احتمالی است.

۴. دیوان با ترکیبی کاملاً بین‌المللی و متشکل از مجموعه قوانین تعریف شده برای رسیدگی، تعقیب و بررسی مستندات، بهترین و مناسب‌ترین نهاد برای تضمین محاکمه عادلانه متهمان است.

۵. دیوان می‌تواند بدون تأخیر فعالیت خود را آغاز کند.

۶. دیوان‌هایی که پیش از این به درخواست شورای امنیت تشکیل شده بودند ضرورتاً بار مالی چشمگیری بر جامعه بین‌المللی تحمیل می‌کردند.^۲ با ارجاع وضعیت دارفور به دیوان توسط شورای امنیت، دولت سودان نمی‌تواند تحت هیچ شرایطی منکر صلاحیت دیوان شود. از نظر کمیسیون بین‌المللی تحقیق، ارجاع وضعیت به دیوان

1 Ibid., paras. 571-72.

2 Ibid., para. 574.

مناسب‌ترین اقدام برای رسیدگی به جنایات ارتكابی در دارفور است. شورای امنیت در قطعنامه‌های ۱۵۵۶ و ۱۵۶۴ مکرراً بر نقض فاحش حقوق بشر توسط دولت سودان و شورشیان تأکید نموده است. بنابراین، دربارهٔ چنین حجم وسیعی از جنایات و موارد نقض فاحش حقوق بشر نه تنها یک دولت، بلکه جامعهٔ بین‌المللی هم مکلف است با توسل به قدرتمندترین نهاد خود اقدام مناسبی اتخاذ کند.

در این میان برخی از منتقدان ارجاع وضعیت دارفور به دیوان با پیشنهاد تأسیس محاکم کیفری بین‌المللی موقت، مرکب یا ویژه، در صلاحیت دیوان تشکیک کردند، حال آنکه با توجه به ضرورت اتخاذ فوری یک اقدام بین‌المللی، تأسیس محکمهٔ کیفری بین‌المللی مانند سازوکارهای پیشین در یوگسلاوی سابق و رواندا در حالی که دیوان دائمی موجود نباشد ایده‌آل است. چنین محاکمی هر قدر هم که شایسته باشند هزینه‌های گزافی دارند و بعضاً در امر رسیدگی و مجازات مرتکبان به کندی عمل می‌کنند.^۱ از سوی دیگر، توسعه صلاحیت یکی از محاکم کیفری موقت نیز همانند مورد قبل، معقولانه نیست.

ممکن است گفته شود که دولت‌ها در مواجهه با شرایط اضطراری از جمله ارتكاب گستردهٔ جرایم و فجایع، احتمال دارد به جای توسل به مراجع کیفری ملی یا بین‌المللی ترجیح دهند دادگاهی مرکب از قضات و دادستانان بین‌المللی و قضات تبعهٔ محل استقرار محکمه تشکیل شود. دادگاه‌های مرکب تأسیس شده به دنبال دیگر مختصات دو روش مشابه و متمایز را پیش‌رو گرفتند. این دادگاه‌ها می‌توانند در زمرهٔ نهادهای قضایی دولت مربوط و بخشی از قوهٔ قضائیه عمل کنند، که محاکم تشکیل شده در کوزوو، تیمور شرقی، بوسنی و کامبوج بدین نحو بودند. از سوی دیگر، می‌توانند ماهیتی بین‌المللی داشته باشند، مانند دادگاه سیرالئون. مورد اخیر یک دیوان بین‌المللی است که برخی از قضات و کارمندان آن تبعهٔ سیرالئون‌اند و این امر ظاهری متفاوت از دیگر محاکم بین‌المللی یوگسلاوی سابق و رواندا برای آن ترسیم می‌کند.^۲

تأسیس محکمه‌ای ویژه برای رسیدگی به جرایم ارتكابی در دارفور پیچیدگی‌های مالی خاص خود را دارد که می‌تواند مانعی بر سر راه اجرای عدالت باشد. اتلاف زمان ناشی از ایجاد چنین محکمه‌ای نیز از طریق انعقاد موافقت‌نامه با سازمان ملل متحد از

۱ این محکمه متفاوت از محاکمی بین‌المللی بود که در کشور محل وقوع جرم تشکیل می‌شدند و بودجهٔ آنها نیز به صورت داوطلبانه تأمین می‌شد.

2 Ibid., paras. 576-81.

دیگر ایرادات وارده است، چراکه رسیدگی در دیوان چنین هزینه‌هایی را تحمیل نمی‌کند و امکان توسل به آن سریع است. تأسیس دادگاه به دنبال انعقاد موافقت‌نامه میان دولت و سازمان ملل می‌تواند مانع رسیدگی به جرایم مقامات دولتی و صاحب‌منصبان آن کشور و همچنین امنیت نداشتن قضات متبوع شود. همچنین منطبق نبودن بسیاری از قوانین دولت سودان از جمله قانون آئین دادرسی کیفری مصوب ۱۹۹۱ سودان با استانداردهای بین‌المللی تشکیل چنین دادگاهی را با مشکل مواجه می‌کند، حال آنکه دیوان کیفری بین‌المللی با مجموعه‌ای منسجم از قوانین هم به لحاظ شکلی و هم ماهوی سازوکاری مناسب برای رسیدگی به موارد نقض حقوق بشر است. نهایتاً آنکه شرایط فعلی تفاوت اساسی با موارد پیشین دارد، چراکه جنایات دارفور همگی پس از لازم‌الاجرا شدن اساسنامه دیوان، ارتکاب یافته‌اند و در صلاحیت دیوان قرار دارند.^۱

بر خلاف اعتقاد عمومی، ظهور دیوان کیفری بین‌المللی و ارجاع وضعیت دارفور به آن مانع فعالیت و رسیدگی دیگر گزینه‌ها و محاکم موقت مرتبط با دارفور نیست، چراکه صلاحیت دیوان محدود به اساسنامه آن می‌باشد؛ چنانچه صلاحیت موضوعی دیوان محدود به چهار جرم مندرج در ماده ۵ اساسنامه رم بوده و به لحاظ صلاحیت زمانی نیز جنایات ارتكابی پس از اول ژوئیه ۲۰۰۲ در صلاحیت دیوان قرار می‌گیرد. لذا نیاز به سایر گزینه‌ها کاملاً محسوس است.^۲

از سوی دیگر، امکانات محدود دیوان کیفری بین‌المللی مانع از آن است که به تمامی فجایع دارفور رسیدگی کند و در صورت وقوع فجایع بیشتر در دارفور، امکانات دیوان باید افزایش یابد یا موارد مذکور در محاکم دیگری رسیدگی شوند. وابستگی رسیدگی‌ها به انتخاب دادستان از دیگر مواردی است که نه تنها ناشی از محدودیت‌های صلاحیتی دیوان است، بلکه تصمیمات سیاسی دادستان نیز برای محاکمه نکردن برخی از افراد در آن بی‌تأثیر نیست. در تأیید این ادعا، دادستان در اتخاذ سیاستی مشابه با دیگر محاکم رسیدگی‌کننده به جرائم جنگی اظهار داشت که دیوان در حین رسیدگی‌ها تنها به شمار محدودی از جنایات رسیدگی خواهد کرد.^۳ بنابراین، لزوم رسیدگی به سایر قضایا از طریق توسل به دیگر سازوکارها ضروری می‌نماید. از همین رو، شورای امنیت نیز در قطعنامه ۱۵۹۳ به این مهم توجه نموده و همکاری دیگر نهادها از جمله اتحادیه

1 Ibid., p. 349.

2 Ibid., p. 350.

3 Ibid., p.351.

آفریقا را برای تثبیت صلح و امنیت در منطقه و تکمیل مراحل رسیدگی لازم دانسته است.

موارد فوق بیانگر آن است که محاکمه و اجرای عدالت در خصوص بسیاری از متهمان و قربانیان باید خارج از دیوان کیفری بین‌المللی صورت گیرد؛ چنانچه قطعنامه ۱۵۹۳ نیز با پذیرش این واقعیت و بر نیاز به ارتقاء میانجیگری و ترغیب به ایجاد نهادهایی متشکل از تمامی نهادهای جامعه سودان، با همکاری اتحادیه آفریقا و حمایت‌های بین‌المللی و نیل به اهدافی چون استقرار صلحی پایدار و تکمیل مراحل رسیدگی قضایی تأکید کرده است. در نهایت، برخی دولت‌ها ممکن است به جرائمی رسیدگی کنند که در صلاحیت دیوان قرار گرفته است و در اینجاست که اصل صلاحیت تکمیلی مقرر می‌دارد در صورت توان یا تمایل محاکم ملی به رسیدگی، دیوان مکلف است خواست آنها را محترم شمارد، چراکه دیوان نهادی مکمل است و بر آنها برتری ندارد.^۱

بنابراین، سایر تلاش‌ها برای اجرای عدالت از طریق توسل به سازوکارهای دیگر نباید به عنوان تلاشی برای ممانعت از اعمال صلاحیت دیوان تلقی شود، اگرچه استنباط عمومی از این تلاشها مخالفت با ورود دیوان است. در واقع بر اساس اظهارات دادستان، تعداد مواردی که دیوان به آنها رسیدگی خواهد کرد معیاری برای تعیین کفایت رسیدگی‌ها نیست. این در حالی است که به نظر می‌رسد هدف اصلی دیوان کیفری بین‌المللی ترغیب دولت‌ها، کمک به آنها و توانمند ساختن محاکم ملی برای رسیدگی و انجام تحقیقاتی مؤثر می‌باشد و در این بین تأسیسی تحت عنوان دیوان با نقشی بازدارنده، قوی‌تر و مؤثرتر از محاکم موقت پیشین عمل می‌کند.^۲

1 Ibid., p.354

۲. به گزارش سازمان مبارزه با شکنجه در سودان در مارس ۲۰۰۵، سه تن از زنان آواره مورد حمله شبه‌نظامیان قرار گرفتند که طی آن یک نفر از آنها کشته شد. با طرح شکایت در مراجع قانونی، خانواده وی با تهدیدات و آزارهای مداومی از سوی مأموران امنیتی دولت مواجه شدند تا جایی که از ادامه رسیدگی قانونی و طرح شکایت مجدد منصرف شدند.

Annual Report on the Human Rights Situation in Sudan, March 2005 – March 2006, prepared by Sudan Organization Against Torture. pp. 34-35, Available at: <http://www.soatsudan.org/reports/SOAT%20Annual%20Report%20on%20the%20Human%20Rights%20Situation%20in%20Sudan%202005-2006%20-%202012%20April%202006.pdf>

گفتار چهارم: اقدامات دادستان دیوان کیفری بین‌المللی پس از صدور قطعنامه ۱۵۹۳

پاراگراف هشتم قطعنامه ۱۵۹۳ دادستان دیوان را مکلف نمود تا طی سه ماه از تاریخ تصویب قطعنامه و پس از آن، هر شش ماه یکبار گزارشی از روند فعالیت‌ها به شورا ارائه دهد. پیش از آغاز هرگونه تحقیق رسمی، دادستان مکلف به جمع‌آوری مدارک و اطلاعات لازم به منظور احراز مبنای منطقی آغاز تحقیقات در دیوان بود. در این راستا دادستان موظف به احراز سه فاکتور مندرج در بند ۱ ماده ۵۳ اساسنامه بود. بدین ترتیب که آیا:

- اطلاعاتی که در اختیار وی قرار گرفته است حکایت از وقوع یکی از جنایات تحت صلاحیت دیوان دارد؟

- مورد مشمول ماده ۱۷ اساسنامه است؟

- به‌رغم اهمیت جرم و منافع مجنی‌علیه، دلایل مقتضی مبنی بر اینکه شروع تحقیقات مغایر با اجرای عدالت است وجود دارد؟

در پی تصویب قطعنامه ۱۵۹۳ دفتر دادستان تحقیق و رسیدگی به وضعیت دارفور را از اول ژوئن ۲۰۰۵ به طور رسمی آغاز کرد و پروسه فشرده‌ای برای جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل آنها برای اجرای تعهدات اساسنامه‌ای خود ترتیب داد.

پاسخ اولیه دولت سودان به آغاز تحقیقات نامیدکننده بود، چراکه سودان ماهیت رسیدگی دیوان به وضعیت دارفور را سیاسی می‌دانست و علاوه بر مخالفت با هرگونه دخالت بین‌المللی مدعی، توانایی و تمایل سیستم قضایی سودان جهت رسیدگی به جرائم ارتكابی و اجرای عدالت بود. لیکن وابستگی کامل محاکم سودان به دولت مانع از رسیدگی به چنین جنایات فاحش بین‌المللی و مخالف اصول اولیه قضاوت در عرصه بین‌المللی بود؛ چراکه سیستم قضایی سودان آمیخته با فرهنگ تهدید و رعب و مصونیت بوده^۱ و مداخله دولت در سیستم قضایی امری مشهود است. مفهوم حمایت برابر در مقابل قانون در دستگاه حقوقی سودان به ویژه در منطقه دارفور، یعنی محل ارتكاب جرائم و تجاوزات تعلقات قبیله‌ای، بی‌معناست. بنابراین، دستگاه قضایی فعلی سودان نه تنها صلاحیت رسیدگی به جرائم ارتكابی در دارفور را ندارد، بلکه نسبت به

۱. سازمان مبارزه با شکنجه در سودان از سال ۱۹۹۸ تا کنون صدها پرونده از موارد نقض حقوق بشر در دست دارد که شمار اندکی از آنها در محاکم مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند.

اتخاذ چنین شیوه‌ای بی‌تمایل است^۱ که موارد فوق همگی پرده از بی‌کفایتی و ضعف سیستم قضایی سودان برمی‌دارد.

به منظور تعیین قابلیت پذیرش وضعیت دارفور در دیوان و با توجه به اصل صلاحیت تکمیلی، دادستان به بررسی ماهیت جرائم ارتكابی و اطلاعات مربوط به کسانی که متهم به ارتكاب جرائم فاحش می‌باشند پرداخته و همچنین وضعیت نهادهای سودان، قوانین و روش‌های رسیدگی را نیز مورد توجه قرار داده است. دولت سودان نیز اطلاعات مورد نیاز در ارتباط با سیستم قضایی سودان، اجرای عدالت کیفری در مناطق مختلف دارفور، دستگاه‌های حل و فصل اختلاف و همچنین یک رونوشتی از گزارش‌های کمیسیون ملی تحقیق را در اختیار دادستان قرار داد. دادستان پس از بررسی تمامی مدارک، گزارش‌ها و ساختارهای قضایی در یکم ژوئن ۲۰۰۵، دریافت که مواردی یا مطالبی در ارتباط با وضعیت دارفور وجود دارند که در دیوان هستند. از جمله عوامل مهم در فرایند انتخاب پرونده برای رسیدگی و تحقیقات کامل می‌توان به شدت و ماهیت جرائم ارتكابی، میزان و گستردگی، سیستماتیک بودن و آثار ناشی از ارتكاب آنها اشاره کرد. علاوه بر موارد فوق دفتر دادستان روش‌های ارتكاب جرم را با توجه به گروه‌های مرتکبان، مناطق جغرافیایی ارتكاب جرم و همچنین دسترسی به اسناد و شواهد بررسی می‌کند.

برای عمل به پاراگراف دوم قطعنامه ۱۵۹۳، دادستان جلساتی را با مقامات سودانی و همچنین دیگر طرف‌های منخاصه برگزار نمود که در نشست‌های فوق دولت سودان اطلاعات کاملی از دستگاه قضایی، قوانین کیفری و آئین‌های دادرسی سودان در اختیار دادستان قرار داد. از سوی دیگر دادستان با نمایندگان دیگر دولت‌ها اعم از عضو و غیر عضو به بحث و گفتگو نشست، چراکه معتقد بود همکاری این دولت‌ها با دیوان نقش مهمی در تضمین و اجرای مؤثر قطعنامه ۱۵۹۳ خواهد داشت.^۲

در گزارش دوم دادستان اقدامات خود را در دو بخش تحقیقات در خصوص جنبه بین‌المللی جرائم ارتكابی و انتخاب موارد خاص برای رسیدگی تنظیم کرد. در فرایند شناسایی جنایات ارتكابی تحت صلاحیت دیوان، دادستان پس از جمع‌آوری کلیه شواهد و مدارک و اسناد، تصویری کلی از وضعیت ترسیم نمود و شماری از جنایات

1 Ibid.

۲ در گزارش اول نیز دادستان تأکید کرد که تنها به شمار محدودی از جرائم ارتكابی و آن دسته از افرادی که بیشترین مسئولیت را بر عهده دارند رسیدگی خواهد نمود.

قابل رسیدگی در دیوان را برای انجام تحقیقات و رسیدگی‌های کامل‌تر برگزید.^۱ در بخش دوم دفتر دادستان تحقیقاتی را مستقل از لیست ۵۱ نفره ارائه شده از کمیسیون بین‌المللی تحقیق آغاز کرد که نتیجه‌گیری در این حوزه نیازمند بررسی کلیه اسناد و مدارک به صورت مستقل و بی‌طرفانه است.

دادستان با بررسی عملکرد هریک از محاکم تشکیل شده در دارفور، نحوه رسیدگی به جنایات ارتكابی و پرونده‌های مطرح شده در مقابل دادگاه‌های مختلف را بررسی می‌نماید تا بدین نحو در هر مورد خاص قابلیت پذیرش موضوع را در دیوان احراز کند. با توجه به عملکرد اولین محکمه اختصاصی دارفور، دادستان هیچ‌گونه تغییر خاصی در سیستم رسیدگی داخلی مشاهده نکرد، چراکه جرائم رسیدگی شده در قالب هیچ‌یک از جنایات علیه بشریت یا جنگی قرار نداشتند و متهمان نیز غالباً در زمره مأموران زیردست یا افراد غیرنظامی بوده‌اند. به گونه‌ای که رئیس دادگاه نیز اذعان داشت که پرونده‌های موجود ناظر بر نقض فاحش حقوق بشردوستانه نیست.^۲

پس از بررسی‌های مربوط، دادستان اظهار داشت که قطعاً قضیه‌هایی در ارتباط با وضعیت دارفور در دیوان پذیرفته خواهند شد که این پذیرش معرف سیستم حقوقی دولت سودان نیست، بلکه نتیجه فقدان رسیدگی کیفری به موارد مذکور خواهد بود.^۳ دادستان در چهارم آوریل ۲۰۰۵ نیز قضیه را به شعبه مقدماتی که در بیست و یکم آوریل ۲۰۰۵ تأسیس شد ارجاع داد.

در اول ژوئن ۲۰۰۵ دادستان دیوان کیفری بین‌المللی وضعیت دارفور را قابل پذیرش اعلام کرد و نقض فاحش حقوق بین‌الملل بشر و حقوق بشردوستانه و همچنین ارتكاب جنایات بین‌المللی تحت صلاحیت دیوان را محرز دانست. متعاقب این ادعا دادستان تحقیقات خود را برای شناسایی متهمان آغاز و تأکید کرد که نه تنها مقامات دولتی و سران شبه‌نظامیان، بلکه اعضا و سران گروه‌های شورشی به ویژه دو گروه

1 Third Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593 (2005), p. 4. Available at: http://www.icc-cpi.int/library/cases/OTP_ReportUNSC_3-Darfur_English.pdf

2 Ibid., p. 6.

3 "First Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593" (2005). Available at: http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC_Darfur_UNSC_Report_29-06-05_EN.pdf

ارتش آزادی‌بخش سودان و جنبش عدالت و برابری نیز در دیوان محاکمه خواهند شد.^۱

موارد فوق‌جمعلگی مؤید آن است که اجرای عدالت و پاسخگویی دو امر مهم برای نیل به صلح پایدار و امنیت در دارفور می‌باشد. در قطعنامه ۱۶۴۷ نیز شورای امنیت اجتناب از مخاصمه مسلحانه را نیازمند نگرشی جامع دانست که همانا خاتمه دادن به مصنوعیت از طریق توسل به مکانیسم‌های ملی و بین‌المللی است. برای نیل به این مهم و با توجه به ادامه ناامنی در دارفور که مانع از تحقیقات مؤثر در آنجاست و فقدان یک ساختار پایدار برای حمایت از قربانیان و شاهدان، دادستان نیز برای اجرای کامل وظایف خود نیازمند همکاری غیرمشروط دولت و سازمان‌ها به ویژه دولت سودان و دیگر طرف‌های مخاصمه دارفور و همچنین سازمان‌هایی می‌باشد که حضوری چشمگیر در این زمینه داشته‌اند.

دادستان دیوان کیفری بین‌المللی در چهارمین گزارش خود در دسامبر ۲۰۰۶ از تکمیل اسناد و مدارک و شواهد با بهره‌گیری از شواهد شاهدان عینی، اسناد دولت سودان، گزارش کمیسیون بین‌المللی تحقیق خبر داد. وی اظهار داشت که مدارک موجود مؤید مسئولیت کیفری برخی اشخاص به دلیل ارتکاب جنایات فاحش بین‌المللی در دارفور است. آنان متهم به ارتکاب جنایات جنگی و جنایات علیه بشر از جمله تعقیب و آزار، شکنجه، قتل و تجاوز به عنف هستند.^۲ دادستان به منظور تعیین قابلیت پذیرش این موارد در دیوان در نوامبر ۲۰۰۶، از دولت سودان درخواست نمود تا گزارشی را از روند رسیدگی محاکم داخلی در اختیار دیوان قرار دهد. لیکن دولت سودان تا زمان انتشار این گزارش پاسخی به این درخواست نداده است. لذا مجدداً بر ناقص بودن رسیدگی‌ها در سودان تأکید می‌کند و محاکم مزبور را مانعی برای رسیدگی در دیوان و اعمال صلاحیت تکمیلی نمی‌داند.^۳

به دنبال تکمیل تحقیقات دفتر دادستانی، اکامپو در مصاحبه‌ای در ۲۷ فوریه ۲۰۰۷ نام دو تن از سران سودانی را، علی کشیب و احمد هارون، پس از ۲۰ ماه تحقیقات

1“ Forth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593” (2005), p. 1. Available at: http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/OTP_ReportUNSC4-Darfur_English.pdf

2 Ibid., pp.1,6.

3 ICC Prosecutor Presents Evidence on Darfur Crimes, 27 February 2007, Available at: <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/230.htm>

فشرده به اتهام حمله علیه غیرنظامیان اعلام نمود. وی اظهار داشت اگرچه به جنایات علی کشیب در محاکم ملی نیز رسیدگی شده است، لیکن اتهامات مد نظر دیوان متفاوت از آنهاست و بنابراین، مانعی برای رسیدگی دیوان وجود نخواهد داشت.^۱ اگرچه تاکنون متهمان مذکور همچنان مصون از تعقیب‌اند و دولت سودان با انتصاب احمد هارون در سمتی کلیدی برای مذاکره با گروه‌های شورشی و آزادی علی کشیب از زندان، همچنان در مقابل درخواست دیوان ایستادگی می‌کند.^۲

دادستان دیوان کیفری بین‌المللی در جدیدترین اقدام خود در ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۸ از شعبه ۱ مقدماتی درخواست نمود که قرار بازداشتی علیه عمر البشیر، ریاست جمهوری سودان، به علت ارتکاب جنایات علیه بشریت و ژنوسید صادر نماید.

اگرچه در مقابل مقامات سودانی اظهار داشتند که صدور کیفرخواست علیه عمر البشیر می‌تواند منجر به شکل‌گیری موج جدیدی از ناآرامی و اغتشاش در دارفور شود. از سوی دیگر حزب کنگره ملی در سودان که از حامیان رئیس جمهوری نیز محسوب می‌شود، این اقدام دیوان را یک "بیانیه سیاسی فاقد ارزش و غیرمسئولانه" قلمداد کرده است. آنها معتقدند که این اقدام دیوان، در واقع، نقض حاکمیت دولت، کرامت و ارزش‌های انسانی ملت سودان است.^۳

نتیجه اقدام بی‌سابقه و چشمگیر دادستان که در راستای مبارزه با بی‌کیفری در قبال نقض فاحش حقوق بشر و بشردوستانه و ارتکاب جنایات فجیع در دارفور اتخاذ شده است، به بررسی‌های آتی شعبه مقدماتی دیوان منوط خواهد بود که می‌تواند سرآغازی برای رسیدگی به جنایات سران دولت‌ها فارغ از هرگونه مصونیت در محکمه‌ای دائمی و بین‌المللی باشد.

نتیجه‌گیری

ارجاع وضعیت دارفور به دیوان کیفری بین‌المللی اگرچه سابقه‌ای چشمگیر برای دیوان محسوب خواهد شد، لیکن راهی بس دشوار را پیش روی دیوان قرار می‌دهد،

1 Africa Report N°134 26 November 2007, Darfur's NEW Security reality.

۲. بسیاری از سازمان‌های دولتی و غیردولتی پس از ارجاع وضعیت دارفور به دیوان کیفری بین‌المللی، آن را تیتراخبار خود قرار دادند و از این قضیه استقبال کردند. برای ملاحظه نمونه‌ها مراجعه شود به:
<http://www.iccnw.org>

3 Sudan to ICC: Darfur violence may increase if you indict President Bashir, Available at: <http://www.csmonitor.com/2008/0714/p04s02-woaf.html>

چراکه ارجاع وضعیت دارفور به دیوان با استناد به یکی از جنجالی‌ترین مفاد اساسنامه صورت گرفته که همانا به ترسیم رابطه میان دیوان کیفری بین‌المللی، شورای امنیت و دولی پرداخته است که عضو اساسنامه دیوان نیستند؛ چنان که بسیاری از اعضای جامعه بین‌المللی از این ارجاع با عنوان موفقیتی در عرصه عدالت کیفری یاد کرده‌اند.

قطعنامه ۱۵۹۳ بیش از هر چیز، ابتکاری مهم در عرصه تحقق عدالت بین‌المللی تلقی می‌شود. ارجاع وضعیت دارفور، اختیار و اعتبار شورا را در توسل به قدرت ناشی از فصل هفتم منشور جهت ارجاع وضعیت‌های تهدیدکننده یا ناقض صلح و امنیت بین‌المللی به دیوان برای تعقیب متهمان و رسیدگی به جنایات ارتكابی تصدیق و تأیید کرد. چرا که این بحران اولین وضعیت ارجاعی از شورا به دیوان کیفری بین‌المللی است و اتفاقاً ناظر بر دول عضو اساسنامه نیست و نداشتن حق و تو را می‌توان واقعه‌ای قابل توجه توصیف کرد.

از سوی دیگر، ارجاع وضعیت دارفور به دیوان برای اولین بار این فرصت را برای دیوان فراهم می‌کند که توانایی یا تمایل یک دولت را در محاکمه متهمان احتمالی را تفسیر نماید. این موضوع ممکن است معرف وضعیتی مبهم و دو پهلو باشد که در آن شورای امنیت و دیوان کیفری بین‌المللی در خصوص همکاری دولت سودان و دیگر دولت‌ها و متابعت آنها از قطعنامه ۱۵۹۳ به توافق نرسند که این امر منجر به ایجاد روشی خاص در این حوزه خواهد شد. ارجاع وضعیت دارفور همچنین از منظر برخورد دیوان کیفری بین‌المللی با دولتی که از همکاری امتناع می‌کند و نیز تدابیر اتخاذی شورای امنیت برای تضمین اجرای قطعنامه‌های خود، حائز اهمیت است. اگر شورای امنیت از اختیارات مندرج در فصل هفتم منشور برای الزام سودان یا هر دولت دیگری به همکاری با دیوان استفاده کند، در مقابل می‌تواند روشی سیاسی و حقوقی در مبحث تهدید یا توسل به زور در روابط بین‌المللی آغاز کند. چنانچه قصور شورا در اجرای قطعنامه نیز می‌تواند اعتبار شورای امنیت را در حوزه اجرای عدالت خدشه‌دار سازد.

