

رویکرد ایالات متحده آمریکا در قبال دیوان بین‌المللی کیفری در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی

الهام امین زاده*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

سولماز صدرزاده

کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۶/۱۶ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۱/۲۱)

چکیده:

اراده جامعه بین‌المللی برای اجرای عدالت در مورد مرتکبین جرائم بین‌المللی از جمله جرائم علیه بشریت، جرائم جنگی و نسل‌کشی منتهی به تاسیس دیوان بین‌المللی کیفری شد تا با محاکمه و به کیفر رساندن مجرمین بین‌المللی سبب جلوگیری از ارتکاب چنین جرائمی در آینده شود. پس از تاسیس دیوان در سال ۲۰۰۲، ایالات متحده آمریکا که در ماموریت‌های نظامی و غیر نظامی بین‌المللی حضوری فعال داشت در صدد برآمد تا از پیگرد و محاکمه بین‌المللی اتباع خود که در نقاط مختلف جهان به ماموریت اشتغال داشتند جلوگیری به عمل آورد. در این مقاله پس از طرح و بررسی این اقدامات از ابعاد مختلف حقوقی بین‌المللی به بررسی قطعنامه ۱۵۹۳ شورای امنیت در خصوص مسئله دارفور و موضعگیری آمریکا در این ارتباط خواهیم پرداخت.

واژگان کلیدی:

دیوان بین‌المللی کیفری، ایالات متحده آمریکا، مصونیت قضایی، شورای امنیت، ماموریت‌های صلح‌بانی، استرداد، دارفور.

مقدمه

از حوزه‌های حقوق بین‌الملل که در چند دهه‌ی اخیر دستخوش تحولات و دگرگونی‌های بسیار شده، حوزه حقوق بین‌الملل کیفری است. وقوع جنایات ضدبشری در بسیاری از مناطق جهان علی‌الخصوص اروپا و آفریقا و تشکیل دادگاه‌های ویژه مانند دیوان بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق و رواندا برای رسیدگی به این جنایات، مؤید این واقعیت است. اما مهم‌ترین بُعد این تحولات را می‌توان در مطرح شدن مفهوم مسئولیت کیفری فردی خلاصه کرد؛ مفهومی که با امضاء اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری در ۱۹۹۸ و لازم‌الاجرا شدن آن در سال ۲۰۰۲، به تدریج رنگ واقعیت به خود گرفت. متأسفانه به موازات این جنبش، حرکتی از سوی ایالات متحده شروع شد تا مانع از کارآیی مطلوب و مؤثر این دادگاه شود. این کشور تلاش کرده است تا با تصویب قوانین و مقررات داخلی و نیز لز طریق مصوبات شورای امنیت و سازمان ملل متحد طرح موضوعاتی که با فلسفه تشکیل یک محکمه عدل بین‌المللی منافات دارد مانع کارآیی دیوان بین‌الملل کیفری شود. با توجه به مخالفت‌های ایالات متحده آمریکا نسبت به پذیرش اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری، در این مقاله سعی بر آن است تا سیاست‌هایی را که این کشور در قبال دیوان بین‌المللی کیفری در سطوح مختلف اتخاذ کرده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گفتار اول: درخواست صدور قطعنامه مصونیت قضایی نیروهای آمریکایی

حاضر در مأموریت‌های صلح بانی سازمان ملل متحد (قطعنامه ۱۴۲۲)

اگرچه ایالات متحده آمریکا عضو دیوان بین‌المللی کیفری نیست؛ با این حال امکان تعقیب اتباع (مسئولان و نیروهای نظامی) آمریکایی بوسیله دیوان وجود دارد؛ به خصوص در حالتی که میزبان این نیروها در مأموریت‌های بین‌المللی یک کشور عضو دیوان بین‌المللی کیفری باشد. به همین دلیل، ایالات متحده در ۳۰ ژوئن ۲۰۰۲ قطعنامه پیشنهادی شورای امنیت در ارتباط با تمدید شش ماهه مأموریت نیروهای صلح بان سازمان ملل در بوسنی و هرزگوین را وتو کرد و به عنوان پیش‌شرط انجام مأموریت نیروهای حافظ صلح، قطعنامه‌ای را به شورا پیشنهاد داد که دیوان بین‌المللی کیفری را از شروع هر نوع پیگرد علیه نیروهای حافظ صلح دول غیرعضو دیوان بین‌المللی کیفری بدون رضایت شورای امنیت باز می‌داشت. همچنین آمریکا اعلام داشت تا از مصونیت نیروهایش در دیوان بین‌المللی کیفری اطمینان حاصل نکند، تمامی مأموریت‌های صلح بانی سازمان ملل را وتو خواهد کرد (Zappal, 2003, p. 70). در این راستا، نماینده ایالات متحده، «جان نگرپوتته» با استدلال زیر و مرتبط کردن عملیات صلح بانی به دیوان، قطعنامه پیشنهادی شورای امنیت در ارتباط با بوسنی و هرزگوین را وتو کرد و

اظهار داشت: «حضور نیروهای نظامی در اغلب نیروهای سازمان ملل برای حفظ صلح بین‌المللی می‌تواند موجب ایجاد فشار بر نیروهایمان شود؛ لذا قبول چنین خطری و حضور در اماکن خطرناک و وضعیت های دشوار خود به اندازه کافی ناراحت کننده است و احتمال خطر گرفتاری آنان در دادگاه نباید بدان افزوده شود و مهم‌تر از همه این که مردم آمریکا نیز سیادت قضایی دیوان را بر خود نپذیرفته‌اند» (statement of U.N. SCOR, 57th Sess., U.N. Doc (2002) (John D. Negroponte in the U.N. SC)).

از آغاز ماه می سال ۲۰۰۲، هیأت نمایندگی آمریکا به شکلی مداوم تلاش خود را به کسب مصونیت جهت نیروهای نظامی خود که در بسیاری از نیروهای صلح بانی در فعالیت های حافظ صلح مشارکت داشتند، معطوف کرد که سرانجام به تصویب قطعنامه مصونیت شورای امنیت به شماره ۱۴۲۲ منجر شد. ایالات متحده ابراز داشت که شورای امنیت بنا به ماده ۱۶ اساسنامه دیوان که شورای امنیت را قادر می‌سازد هر نوع امری را از سوی دیوان بین‌المللی کیفری متوقف کند؛ می‌تواند عملیات حقوقی - قضایی دیوان بین‌المللی کیفری را به مدت دوازده ماه به حالت تعلیق درآورد تا همه کشورهای غیرعضو حاضر در نیروهای صلح بان سازمان ملل، بدون دغدغه پیگیری حقوقی به وظایف خود در اقصی نقاط جهان بپردازند (ZS (2002) Deen Racsmany, the ICC, Peacekeepers And Resolution 1422. U.S)). شایان ذکر است بسیاری از دولتها مخالف خود را با تلاش ایالات متحده جهت افزایش مصونیت نیروهای حافظ صلح و اختیارات شورای امنیت اعلام کرده اند. در این راستا، شورای امنیت جلسه‌ای عمومی در ۱۰ جولای ۲۰۰۲ تشکیل داد که در آن نمایندگان ۳۹ کشور که با تصمیم آمریکا مخالف بودند، شرکت داشتند. اما نهایتاً بسیاری از آنان تشخیص دادند توسل به مصالحه می‌تواند موجب حفظ اقدامات صلح طلبانه شود و چنین بود که در پایان مذاکرات دامنه‌دار و طولانی، شورای امنیت در ۱۲ جولای ۲۰۰۲ به تفاهم دست یافت و بر مبنای آن، قطعنامه ۱۴۲۲ را تحت بخش هفتم از منشور سازمان ملل متحد و ماده ۱۶ اساسنامه دیوان به تصویب رساند (Zappal, op. cit). در ماده ۱۶ آمده است: «پس از صدور قطعنامه شورای امنیت به موجب فصل هفتم منشور ملل متحد (مبنی بر درخواست تعلیق تحقیق یا تعقیب) به موجب اساسنامه هیچ تعقیب یا تحقیقی نمی‌تواند به مدت دوازده ماه شروع شود یا ادامه یابد؛ این درخواست به موجب همان شرایط، قابل تجدید توسط شورای امنیت است» (شیت، ۱۳۸۴، ص ۴۵).

ایرادات وارد بر قطعنامه ۱۴۲۲

۱. تجاوز شورا از حدود ماده ۱۶

نکته مورد توجه این است که دیوان بین‌المللی کیفری از ارکان سازمان ملل نیست و برخلاف سایر محاکمی که بوسیله شورای امنیت برای یوگسلاوی سابق و رواندا تشکیل شده

بودند، این دیوان بوسیله شورای امنیت تأسیس نشده است بلکه بوسیله معاهده چند جانبه و با رأی جامعه بین‌المللی بوجود آمده است تا بلکه بدین طریق بر استقلال خود از سازمان ملل و بالأخص از شورای امنیت صحنه گذارد. لذا این دادگاه مقید به اساسنامه خود است و لزومی به تبعیت از تصمیمات شورای امنیت ندارد مگر در مورد ماده ۱۶، آن‌هم به شکلی که از مفهوم ماده برمی‌آید یعنی فقط در موارد خاص و مورد به مورد، یعنی حتماً باید قضیه‌ای خاص وجود داشته باشد تا در مورد آن تصمیم‌گیری شود و نه به صورت کلی. زیرا این نوع تفسیر با روح و مفهوم ماده ۱۶ اساسنامه رُم در تضاد است و به نوعی می‌توان گفت، شورای امنیت با عدم اشاره به موارد خاص اتفاقی در قطعنامه، از اختیارات تفویضی، تجاوز کرده و به تفسیری بسیار گسترده از مفهوم تهدید علیه صلح دست یازیده است. در تأیید این مطلب می‌توان به اظهارات نماینده اردن نیز استناد کرد که اظهار داشت: «شورای امنیت در تصویب قطعنامه ۱۴۲۲، فرای اختیارات خود تحت منشور سازمان ملل عمل کرده است» (ZS Deen Racsmany, Ibid). نماینده کانادا نیز بر این نکته تأکید کرد که این قطعنامه، کانادا و دیگر کشورها را در موقعیتی بی‌سابقه قرار خواهد داد که مجبورند وجهه قانونی قطعنامه شورای امنیت را بررسی کنند (U.N. SCOR, U.N. (Doc (2002) (Statement of Amb. Hein becker 57th Sess., U.N. (Doc (2002) (Statement of Amb. Hein becker) در همین ارتباط، «کوفی عنان» در دیداری با «کالین پاول» در ۱۰ جولای ۲۰۰۲ در حضور «مک کی» سفیر دائم نیوزلند در سازمان ملل، بیان داشت: «از آنجا که ماده ۱۶ به شورای امنیت اجازه می‌دهد تحقیقات جاری دیوان بین‌المللی کیفری را به مدت یک سال به تعویق بیندازد، من به‌عنوان کسی که در مذاکرات تهیه این ماده حضور مداوم داشته‌ام، اعلام می‌دارم که این بند تنها در ارتباط با پرونده‌های باز و به صورت مورد به مورد صدق می‌کند» (ZS Deen Racsmany, op. cit.).

۲. نبود تهدید علیه صلح در زمان صدور قطعنامه

ایراد دیگر که به شورای امنیت وارد است اینکه با توجه به ماده ۳۹ منشور سازمان ملل متحد، برای ارایه توصیه یا اتخاذ تصمیم بوسیله شورای امنیت جهت حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی، وجود وضعیت خاص یا حداقل تهدیدی برای صلح ضروری است. حال سؤال این است که در زمان تصویب قطعنامه ۱۴۲۲، اصولاً چه موضوعی صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید می‌کرد که بر مبنای آن قطعنامه مورد بحث صادر شد؟ نظریات متفاوت در این باره ارائه شده است که از میان آنها می‌توان به خطر محاکمه نیروهای دول غیرعضو در محضر دیوان بین‌المللی کیفری یا امتناع ایالات متحده از اعزام نیرو و در نتیجه مقابله با تهدیدات ممکن، بدون حضور نیروهای آمریکایی اشاره کرد. اما به طور صریح باید گفت، این موارد را نمی‌توان به عنوان تهدیدی علیه صلح تلقی کرد. در حقیقت پاسخی روشن به این

پرسش فوق ارائه نشده است؛ لذا امر، می‌تواند اساس مشروعیت قطعنامه را خدشه‌دار کند. بسیاری از محققان نیز با این استدلال که جوابی قانع‌کننده برای این سؤال وجود ندارد، مشروعیت قطعنامه را زیر سؤال برده‌اند (Ibid). معهدا به نظر می‌رسید شورا تهدید علیه صلح را در استفاده بالقوه آمریکا از قدرت و توانش برای وتوی هر قطعنامه شورای امنیت در ارتباط با مأموریت‌های سازمان ملل متحد تلقی کرده باشد. چرا که توسل به حق وتو، شورای امنیت را فلج خواهد کرد و در حقیقت تهدیدی جدی برای صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌آید (Ibid). لازم به ذکر است، قطعنامه‌های شورای امنیت باید علیه کشور تهدیدکننده صلح و امنیت صادر شود؛ اما در این مورد خاص، نه تنها تحریم‌هایی علیه دولتی که تهدید را متوجه صلح می‌سازد، در نظر گرفته نشد؛ بلکه در این مورد، قطعنامه می‌خواهد نیازهای این دولت را برآورده سازد که این خود جای بسی شگفتی دارد.

۳. تضاد قطعنامه ۱۴۲۲ با ماده ۲۷ اساسنامه دیوان

از دیگر ایرادات وارد بر قطعنامه ۱۴۲۲، باید به تعارض آن با ماده ۲۷ اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری اشاره کرد. بدین نحو که معافیت حافظان صلح از حضور در محضر دیوان بین‌المللی کیفری با ماده ۲۷ که مصونیت بر مبنای سمت رسمی افراد را غیر قانونی قلمداد می‌کند، متعارض است. زیرا از ماده ۲۷ کاملاً این نکته که حافظان صلح به دلیل موقعیت‌شان در جایگاهی بالاتر از دیگران قرار ندارند، استنباط می‌شود. بطور کلی، قاعده عام مزبور در بند اول ماده ۲۷ آن است که افراد به دلیل داشتن سمت و مقام رسمی، از تعقیب کیفری مصون نیستند و به صورت مساوی در برابر قانون مورد قضاوت قرار می‌گیرند. چنین امری در ماده هفتم اساسنامه دادگاه‌های نورنبرگ و توکیو نیز آورده شده بود که به صراحت به عدم مصونیت سران حکومت‌های مغلوب از مجازات اشاره داشت. همچنین در ماده ۴ از کنوانسیون نسل‌کشی، ماده سوم کنوانسیون آپارتاید، مواد ۶ و ۷ اساسنامه‌های دادگاه‌های یوگسلاوی سابق و رواندا و نیز ماده ۲۲۷ قرارداد ۱۹۱۹ ورسای، این امر با گنجاندن امکان مجازات سران جنایتکار کشورها محقق شده بود. حال آن که رویه قطعنامه ۱۴۲۲ غیر از این است و خواهان صدور مصونیت برای حافظان صلح با هر نوع عملکرد در محل مأموریت خود بر خلاف متن صریح ماده ۲۷ است (Ademola, Abass, 2005).

مخالفت با تمدید قطعنامه مصونیت در سال ۲۰۰۴

با توجه به پیگیری‌های مسئولان آمریکایی، سرانجام شورای امنیت سازمان ملل متحد قطعنامه ۱۴۲۲ را در ۱۲ جولای سال ۲۰۰۲ به تصویب رسانید. در ۱۲ ژوئن سال ۲۰۰۳ نیز

قطعنامه تمدید ۱۴۸۷ در شورای امنیت، متضمن مصونیت قضایی سربازان آمریکایی شاغل در نیروهای صلح بان در برابر دیوان بین المللی کیفری تصویب شد که در سال ۲۰۰۴ با تمدید این معافیت موافقت نشد. در آخرین جلسات مذاکره روی تمدید این قطعنامه در سال ۲۰۰۴، اعضای شورای امنیت سازمان ملل که نسبت به رفتارهای صورت گرفته بوسیله نیروهای آمریکایی در زندان ابوغریب معترض بودند، با تمدید قطعنامه مخالفت کردند. علی‌رغم تلاش مسئولان آمریکایی برای تمدید قطعنامه، حتی با این موضوع که این قطعنامه، آخرین تمدید در نوع خود باشد موافقت نشد و مقامات آمریکایی با توجه به اتفاقات زندان ابوغریب، موفق به کسب آرای لازم جهت تصویب آن نشدند (U.N. SCOR, 57th Sess, UN Doc (2002)). در مخالفت با تمدید قطعنامه کوفی عنان، دبیرکل وقت سازمان ملل عنوان کرد: «به عقیده من با وجود شرایط زندانهای عراق و علی‌الخصوص زندان ابوغریب، تمدید مصونیت نیروهای آمریکایی بسیار غیرمنطقی است». در این سخنان، «عنان» عملاً با طرح مجدد تمدید قطعنامه مصونیت در شورای امنیت مخالفت کرد و اقدامات صورت پذیرفته در زندان ابوغریب را بر اساس مفاد دیوان بین‌المللی کیفری، نوعی جنایت قلمداد کرد و معتقد بود که ایالات متحده خواستار مصونیت نیروهایی است که حقوق بشر را رعایت نکرده‌اند (Jon KYI, 2004). البته یک سال قبل از این هم «کوفی عنان» موضعی مخالف داشت به گونه‌ای که در ۱۲ ژوئن ۲۰۰۳ اظهار داشته بود: «تمدید قطعنامه ۱۴۲۲ نباید به معنای ایجاد رویه ثابت جهت مصونیت دائمی سربازان آمریکایی شود که چنین موردی به معنای نادیده گرفتن دیوان بین‌المللی کیفری، شورای امنیت و نیروهای صلح بان سازمان ملل است» (Ibid). همزمان با مخالفت «کوفی عنان» با تمدید قطعنامه مصونیت، اتحادیه اروپا نیز رسماً موضع خود را در اعتراض به آن اعلام کرد و در پی آن از کشورهای اروپایی تقاضا کرد از انعقاد قراردادهای دوجانبه مصونیت برای سربازان آمریکایی با این کشور خودداری کنند. اعضای اروپایی شورای امنیت در زمان ارائه قطعنامه، علاوه بر آلمان، فرانسه و اسپانیا شامل رومانی نیز می‌شد که خواهان عضویت در اتحادیه اروپا بود. همه این کشورها از اعضاء دیوان بین‌المللی کیفری محسوب می‌شدند. بنابراین از مصونیت خارج از عرف سربازان آمریکایی در مقابل دیوانی که خود از اعضاء آن به شمار می‌آمدند، راضی نبودند. یکی از دلایل آن بدرفتاری با اسرای عراقی بوسیله نیروهای آمریکایی بود (Ibid). در این میان، کشور چین نیز به صف مخالفان پیوست و با توجه به حمایت دولت آمریکا از دولت تایوان به عنوان عضو ناظر جهت حضور در سازمان بهداشت جهانی و نیز جو منفی به وجود آمده در سازمان ملل (شورای امنیت)، تصمیم به مخالفت با قطعنامه تمدید گرفت (Ibid). در پی این مخالفتها، دولت «بوش» اقدام به کاهش شماری محدود از نیروهای آمریکایی حاضر در عملیات صلح بانی سازمان ملل در سراسر جهان کرد

که این اقدام به معنای ارزیابی مجدد حضور و حمایت از مأموریت‌های سازمان ملل به حساب می‌آید. دیده‌بان حقوق بشر نیز ضمن با اهمیت شمردن مباحث سیاسی و قانونی تصویب و عدم تمدید قطعنامه مصونیت یا انجام اصلاحاتی اساسی در آن، عنوان می‌دارد دولت‌ها باید بدانند، تلاش دولت ایالات متحده برای تمدید این قطعنامه و نیز کم‌رنج کردن نقش دیوان بین‌المللی کیفری که مستقل و بوسیله قضات بی‌طرف و بر اساس عدالت قضاوت می‌کند، فقط به این دلیل است که آمریکا نگران مؤسسات و تشکیلات بین‌المللی است که تحت پوشش و کنترل او نیستند و این تنها علت تلاش این کشور برای دور زدن دیوان است (www.hrw.org). در پایان قابل ذکر است تا زمان نگارش این مقاله، ایالات متحده از موضع و تقاضای خود مبنی بر ایجاد مصونیت برای اتباعش عقب نشینی کرده و قطعنامه‌ای بر این اساس از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد صادر نشده است.

گفتار دوم: قانون محافظت از سربازان آمریکایی (American Service (ASP) Member Program Act)

در یکصد و هفتمین جلسه کنگره آمریکا و سه روز پس از پس گرفتن امضای ایالات متحده از سند رُم، نمایندگان، قانون محافظت از حقوق سربازان آمریکایی (ASP) را به اتفاق آراء و با حمایت سناتور جمهوری خواه ایالت تگزاس (تام دیلی) و کارولینای شمالی (جمی هلمز) به تصویب رساندند که در حقیقت نوعی اعلان جنگ با دیوان محسوب می‌شد (Jennifer K. Elsa, 2006, p.50). این قانون در بخش ضد تروریسم کنگره آمریکا ارائه شد و در دوم اوت سال ۲۰۰۲، بوسیله رئیس‌جمهور این کشور امضاء و قابل اجرا شد (Ibid). به متن اصلی که در کنگره به تصویب رسید، جمله‌ای از سوی «سناتور داد» اضافه شد که مضمون آن بدین شرح است: «هیچ‌کدام از بندهای این قانون نباید برای اجرای عدالت در ارتباط با صدام حسین، میلوشویچ، بن‌لادن و دیگر اعضای القاعده به عنوان جهاد اسلامی و دیگر اتباع خارجی که مرتکب نسل‌کشی، جنایت جنگی یا جنایت علیه بشریت می‌شوند، خللی ایجاد کند» (Adom Holleran, 2005). همچنین چند بند از این قانون اذعان می‌دارد که: ۱. با توجه به قانون اساسی ایالات متحده در ارتباط با حق محاکمه شدن هر آمریکایی در مقابل هیأت منصفه و عدم وجود هیأت منصفه در دیوان، هر آمریکایی از حق عدم تمکین در مقابل اقدامات دیوان برخوردار است؛ ۲. اعضای نیروهای مسلح آمریکا باید از احتمال خطر پیگرد قانونی دیوان بین‌المللی کیفری مصون باشند؛ به ویژه آنکه در اقصی نقاط جهان در حال محافظت و حراست از منافع ملی ایالات متحده در آن کشورها هستند؛ ۳. علاوه بر اعضای نیروهای مسلح آمریکا، مسئولان ارشد سیاسی این دولت، باید در مقابل احتمال خطر تعقیب بوسیله این دادگاه، علی‌الخصوص

با توجه به اقدامات سیاسی‌شان در جهت تأمین منافع ملی آمریکا، مصونیت داشته باشند؛ هر قرارداد در حوزه اعضای امضاکننده آن قابل اجرا است و کشورهای غیرعضو تحت شمول الزامات قراردادها قرار نمی‌گیرند. در حال حاضر ایالات متحده عضو دیوان بین‌المللی کیفری نیست و هیچکدام از مفاد آن، از جمله سیادت دیوان بر اتباع خود را نمی‌پذیرد (Thomas M. Frank and Stephen H. Yuhun, 2003). با توجه به مطالب مزبور می‌توان گفت که هدف اصلی ASPA عدم برقراری ارتباط و همکاری با دیوان بین‌المللی کیفری از جانب نهادهای آمریکایی است. ایالات متحده از طریق قانون ASPA، تلاش بسیار جهت عدم شمول نیروهای جهت محاکمه در دیوان بین‌المللی کیفری کرد که یکی از آنها را می‌توان در وظایف محول شده به رئیس جمهور در این راستا نام برد. مطابق مفاد این قانون، ایالات متحده نباید در هیچ عملیات حفظ صلحی شرکت کند؛ مگر اینکه رئیس جمهور به کنگره تضمین دهد که شورای امنیت، نیروهای نظامی آمریکایی در کشورهای عضو دیوان بین‌المللی کیفری را از شمول تعقیب به هر دلیل خارج کرده است و کشوری که قرار است نیروهای نظامی آمریکایی در آن مستقر شوند، حتی اگر از غیراعضاء باشد، باید تضمین نماید که (یا تعهد کرده باشد که) نیروهای آمریکایی را در معرض پیگرد حقوقی دیوان بین‌المللی کیفری قرار نخواهد داد و یا اینکه دولت ایالات متحده در راستای تضمین مصونیت آنها، گامهای مناسب دیگر برداشته است (Ibid). همچنین طبق این قانون، هرگونه همکاری تسلیحاتی و نظامی دولت آمریکا با اعضای دیوان بین‌المللی کیفری ممنوع است. (به استثنای کشورهای عضو ناتو، هم‌پیمانان بزرگ آمریکا و تایوان که شامل این بخش نمی‌شوند). البته به رئیس جمهور اختیار انجام این همکاری‌ها در راستای منافع ملی، خارج از قانون داده شده است؛ یعنی می‌تواند بنا به مصالح ملی، ممنوعیت کمک‌های نظامی به برخی کشورها را رعایت نکند (Ibid). نکته دیگر اینکه اگر کشورها با ایالات متحده قراردادهای موضوع ماده ۹۸ را امضا کنند، محدودیت مزبور در ارتباط با آنان رفع می‌شود و از شمول این ممنوعیت خارج می‌شوند.

در بخش ۲۰۰۸ قانون ASPA، به رئیس جمهور این اجازه داده می‌شود تا مستقیماً یا از طریق نهادهای فدرال یا دولتی از اشخاص مورد حمایت خود دفاع کند. این اشخاص ممکن است بوسیله دیوان بین‌المللی کیفری مورد اتهام، تحقیق، بازپرسی، بازداشت یا محکومیت قرار گرفته باشند. در حقیقت این بخش به رئیس جمهور اجازه می‌دهد از هر طریقی که لازم است برای محافظت از اتباع ایالات متحده در مقابل احکام دیوان بین‌المللی کیفری استفاده کنند (Ibid). لازم به ذکر است که این بخش و کلیت اقدامات تفویضی به رئیس جمهور، شائبه حمله نظامی را نیز به همراه دارد. به همین دلیل این بخش از قانون ASPA، انتقادات فراوان را علیه دولت آمریکا برانگیخت و به قانون «حمله به لاهه» معروف شد؛ (چرا که مقرر دیوان در

شهر لاهه است). سفیر هلند در ایالات متحده در مقابل این قانون اظهار داشت: «اگرچه ما در این خصوص نگرانی خاص از بابت تهاجم نظامی دولت آمریکا به هلند نداریم، اما حداقل می‌توان گفت که ادبیات گفتاری این قانون بسیار مسموم است» (Ibid).

شایان ذکر است که قانون ASPA، محدودیت‌هایی را نیز برای نیروهای نظامی و دادگاه‌های آمریکایی در نظر گرفته است. مطابق این قانون، ارائه هر گونه اطلاعات بوسیله افراد یا مسئولان دولتی و هرگونه همکاری با دیوان بین‌المللی کیفری و همچنین انجام تحقیقات بوسیله دیوان بین‌المللی کیفری در داخل خاک ایالات متحده ممنوع است (Adom Holleran, op.cit). مطابق قانون ASPA، دولت آمریکا با دیوان بین‌المللی کیفری قطع رابطه و همکاری کرده است و به متهمان دیوان بین‌المللی کیفری نیز در مقابله با آن، مساعدت می‌کنند و همچنین شهروندان آمریکایی را از شهادت دادن و ارائه مدارک به دیوان بین‌المللی کیفری منع می‌کند. در راستای این مخالفت، بخش ۲۰۰۶ این قانون، به رئیس‌جمهور مجوز می‌دهد تا راهکارهای مناسب جهت منع انتقال اطلاعات طبقه‌بندی شده و امنیتی به دیوان بین‌المللی کیفری را فراهم آورد (Jennifer K. Elsa, 2006). به طور کلی محدودیت و مصونیت‌های ASPA شامل موارد زیر می‌باشد: ۱. ممنوعیت پاسخ به درخواست همکاری از سوی دیوان بین‌المللی کیفری؛ ۲. ممنوعیت استرداد مجرمین به دیوان؛ ۳. ممنوعیت پاسخ به نامه‌های دیوان؛ ۴. ممنوعیت هرگونه حمایت از دیوان؛ ۵. ممنوعیت انجام کمک‌های مالی به دیوان؛ ۶. ممنوعیت انجام هرگونه تحقیقات (Ibid).

این فهرست، به روشنی هرگونه همکاری با دیوان بین‌المللی کیفری و نهادهای مربوط به آن را ممنوع می‌کند. به عنوان مثال، طبق قانون ASPA هر نهادی که به دیوان بین‌المللی کیفری کمک مالی کند یا در دیوان بین‌المللی کیفری اقامه دعوی نماید. مطابق این قانون، مشمول تحریم خواهد شد. در آخر به مواردی می‌پردازیم که صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری، با وجود قانون ASPA زیر سؤال خواهد رفت: ۱. هر زمان که در دادگاه خطر محاکمه اتباع آمریکایی وجود داشته باشد؛ ۲. هر زمان که برای هم پیمانان آمریکا و هرکس که از اتباع آمریکایی یا هم پیمانان آمریکا حمایت می‌کند، خطر فوق وجود داشته باشد؛ ۳. و در نهایت، ASPA تأکید می‌کند که نباید زمینه دستگیری، توقیف، پیگرد یا زندانی شدن هیچ‌کدام از افراد مزبور برای دیوان بین‌المللی کیفری مهیا شود (Ibid). در حقیقت با زیر سؤال بردن صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری از سوی آمریکا، مصونیتی گسترده برای سربازان این کشور ایجاد می‌شود.

گفتار سوم: بررسی اقدام آمریکا بر اساس ماده ۹۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری و قراردادهای ناشی از آن

بی‌شک یکی از قوی‌ترین مواضع ضد دیوان بین‌المللی کیفری در دولت آمریکا را می‌توان استفاده از ماده ۹۸ و انعقاد قراردادهای دو جانبه عدم استرداد مجرمین دانست. این ماده به دولت ایالات متحده اجازه می‌دهد تا با امضای قراردادهای دو جانبه با دولتهایی که اکثر آنها عضو اساسنامه دیوان هستند، در قالب قراردادهای امنیتی به جنگ دیوان بین‌المللی کیفری برود. این قراردادها بین ایالات متحده و بسیاری از کشورهای جهان (از جمله اغلب اعضای دیوان بین‌المللی کیفری) منعقد شده است. در واقع آمریکا با اعمال فشار مالی از جمله تهدید به قطع کمک‌های مالی و نظامی به کشورهای نیازمند به این کمکها، باعث گسترش این معاهدات شد. بر اساس ماده ۹۸ اساسنامه:

۱. دیوان نمی‌تواند نوعی از همکاری را درخواست کند که دولت مورد درخواست، مجبور شود برخلاف تعهداتی عمل کند که به موجب حقوق بین‌الملل در مسأله مصونیت دولتها یا مصونیت سیاسی شخص یا اموال دولت ثالث برعهده دارد؛ مگر اینکه قبلاً همکاری دولت ثالث را به منظور رفع مصونیت جلب کرده باشد.

۲. دیوان نمی‌تواند استرداد را درخواست کند که دولت مورد درخواست مجبور شود برخلاف تعهداتی عمل کند که به موجب قراردادهای بین‌المللی رضایت دولت فرستنده را برای انجام این استرداد، تحصیل کرده باشد (ویلیام ا. شبت، پیشین).

با توجه به متن بالا، بسیاری از حقوقدانان بر این باورند که معاهدات ناشی از ماده ۹۸ برخلاف قوانین بین‌المللی است و ایالات متحده نیز سعی در سوءاستفاده از این ماده برای ایجاد مصونیت برای اتباع خود دارد. زیرا مطابق ماده ۲۷ هیچ نوع مصونیتی برای هیچ فردی در اساسنامه در نظر گرفته نشده است. اما عبارت دولت فرستنده در این ماده با آنچه که در SOFA ها^۱ و SOMA ها^۲ از آن استنباط شده است، متفاوت است؛ بدین معنی که در ماده ۹۸ منظور از دولت فرستنده، دولت فرستنده نیروها به کشور دوم بوده است، اما در معاهدات انعقاد یافته، این واژه تعبیری کلی دارد. همچنین در الگوهای قراردادی آمریکا، موضوع، همه افراد تبعه کشور فرستنده است، اما در ماده ۹۸، افراد فرستاده شده به کشور طرف قرارداد مدنظر است (US Bilateral Immunity Or So-Called Article 98 Agreements). برای نمونه به یک الگوی قراردادی از این معاهدات اشاره می‌کنیم: ۱. هریک از مسئولان دولتی فعلی یا سابق، کارمند، پیمانکار، نیروهای نظامی یا هر شخص تبعه آمریکایی؛

1- SOFA= Status of Forces Agreement

2- SOMA= Status of Mission Agreement

۲. افراد تابع دو طرف قرارداد در خاک طرف مقابل: الف: نباید به هیچ دلیلی به دیوان بین‌المللی کیفری تسلیم شوند. ب: نباید به هیچ کشور ثالثی تسلیم، تبعید و یا تحویل شوند تا در نهایت منجر به محاکمه آنان در دیوان بین‌المللی کیفری شود؛ ۳. در صورت انجام این اتفاق، طرف مقابل تعهد می‌کند که بدون حضور و تأیید مقامات آمریکایی، از تسلیم اتباع این کشور به کشور ثالث جهت محاکمه در دیوان بین‌المللی کیفری ممانعت به عمل آورد؛ ۴. در مقابل، ایالات متحده تعهد می‌کند بدون حضور و تأیید مقامات کشور طرف مقابل، از تسلیم اتباع آن کشور به کشور ثالث جهت محاکمه در دیوان بین‌المللی کیفری ممانعت کند (www.mjil.bu).

در مقابل ایراد فوق که به علت سوءاستفاده از ماده ۹۸ یا نگارش اشتباه آن ماده می‌باشد، حقوقدانان آمریکایی از جمله «دیوید شفر» این چنین تحلیل می‌کنند که هدف عمده اساسنامه رم، عبارت از ایجاد عدالت و پیشگیری از وقوع جنایات است. بنابراین هدف از استقرار دیوان، جلوگیری از انجام جنایات در حجمی وسیع و علیه بشریت می‌باشد. لذا با توجه به مطالب فوق، نمی‌توان گفت ماده ۹۸ اساسنامه دیوان به نوعی امکان ایجاد مصونیت برای جانیان را فراهم می‌کند و جنایتکاران با توسل به این ماده، از کمنند دیوان خواهند رهید؛ بلکه مذاکره‌کنندگان با گنجاندن این ماده، تنها قصد داشته‌اند تا قوانین بین‌المللی و قراردادهای بین کشورها در خصوص ایجاد مصونیت‌های قانونی را محترم بشمارند و در ماده ۹۸ مشخصاً به پیمانهای بین‌المللی مورد نظر، احترام گذاشته شده است. بنابراین، ایالات متحده می‌تواند با ایجاد و تقویت این نوع قراردادها، زمینه اعتبار بخشیدن به سیستم قضایی خود را در مقابل دیوان بین‌المللی کیفری فراهم آورد. به همین دلیل، اقدام ایالات متحده را نباید تلاش برای ایجاد یک استثناء برای اتباعش به حساب آورد، بلکه تمام سعی این کشور برای تأمین قضایی فرستادگان صلح و امنیت کشور آمریکا در سراسر جهان است! (David Scheffer, 2006).

الف. سیاست متفاوت بوش و کلینتون در راستای شمول افراد در ماده ۹۸

از ایرادات وارد بر قراردادهای موضوع ماده ۹۸، استفاده از واژه «همه افراد» در این قراردادها بود. درحالی‌که متن ماده ۹۸، فقط به افراد فرستاده شده اشاره دارد. نکته جالب توجه آن است که سیاست حقوق‌دانان آمریکایی در دو دولت اخیر این کشور در این ارتباط متفاوت بوده است. «دیوید شفر» در این راستا می‌گوید: «شمول تمام اتباع ایالات متحده تحت واژه «افراد»، در قراردادهای عدم استرداد، مطابق ماده ۹۸ اساسنامه دیوان، پیشنهادی است که از جانب دولت «بوش» ارائه شده است و در واقع این دیدگاه مسئولان دولت بوش بوده است که همه شهروندان آمریکایی باید در لوای قراردادهای دو جانبه امنیتی، از شمول پیگرد دیوان

بین‌المللی کیفری خارج شوند، درحالی‌که نظر دولت «کلیتون» تنها بر شمول نیروهای چند ملیتی و حافظ صلح خلاصه می‌شد» (Ibid).

در حال حاضر به وضوح می‌توان دید که در قراردادهای دو جانبه، علاوه بر نیروهای نظامی، نیروهای غیرنظامی، مستشاران، نیروهای آموزشی، ارباب جراید و سازمان‌های غیردولتی هم حضور دارند. بنابراین، هر شهروند آمریکایی که به طریقی برای انجام امور نظامی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی یا هر کار سازمان یافته دیگر در کشورهای طرف قرارداد حاضر شود، می‌تواند از مصونیت موجود در قراردادهای بهره مند شود. «دیوید شفر» به‌عنوان یک مسئول دولتی در زمان دولت «کلیتون» ابراز داشته است: «ما چنین سطحی از مصونیت را برای شهروندان آمریکایی در نظر نگرفته بودیم و آنچه مسئولان دولت «بوش» انجام داده‌اند، مذاکراتی در جهت ایجاد سطحی وسیع از امنیت قضایی برای آمریکا در جهان است» (Ibid). در تأیید مطالب «دیوید شفر» در ارتباط با سیاست اتخاذ شده دولت «بوش» اشاره می‌کنیم به سخنان معاون نظامی وزیر امور خارجه آمریکا، «لین کُلن بلوم فیلد» در ۱۷ سپتامبر ۲۰۰۳ که اظهار داشت، واژه «اشخاص» در قراردادهای دو جانبه عدم استرداد مجرمین، همه شهروندان آمریکایی را در بر می‌گیرد و در استفاده از این واژه، منافع آمریکا حد و مرزی نمی‌شناسد؛ لذا تمامی شهروندان آمریکایی (علاوه بر نظامیان) باید از امنیت قضایی در سراسر جهان برخوردار باشند (Ibid).

به نظر می‌رسد با توجه به مطالب فوق، هر شهروند آمریکایی فارغ از نوع وابستگی اش به دولت یا یک سازمان خصوصی، در اقصی نقاط جهان به واسطه فرستاده شدن بوسیله دولت (چه از طرف یک سازمان دولتی و چه از طرف یک سازمان غیردولتی)، فقط به واسطه «فرد» بودن و به واسطه ملیت آمریکایی خود، تحت شمول این قراردادهای دو جانبه قرار خواهد گرفت.

ب. موضع اتحادیه اروپا در قبال قراردادهای عدم استرداد مجرمین

اتحادیه اروپا موضع خود را در برابر موج قراردادهای دو جانبه عدم استرداد مجرمین، موضوع ماده ۹۸ اساسنامه دیوان، صریحاً بدین شرح اعلام داشت: «هیچ معاهده‌ای نباید موجب عدم پیگرد قانونی افراد متهم به جنایات جنگی، جنایت علیه بشریت یا نسل‌کشی شود. چرا که سیادت دیوان بین‌المللی کیفری بر جنایات جدی ارتكابی، هدف غایی اعضای این دیوان به حساب می‌آید. بنابراین در این راستا تمامی کشورهای عضو باید با یکدیگر همکاری‌های لازم را به عمل آورند تا از بروز جنایات مزبور جلوگیری شود یا در صورت ارتكاب، به آنها رسیدگی شود و همچنین، توجه همه کشورها باید در جهت به‌منصه ظهور رسانیدن تمامی

مواد اساسنامه رم و قوانین دیوان بین‌المللی کیفری به انحاء مختلف و با ابزارهای بین‌المللی در اختیار باشد» (Eszter Kirs, 2005). در حقیقت موضع اتحادیه اروپا در قبال دیوان، قالبی حمایتی دارد و در این راستا، خواهان اجرای تمامی مواد و بندهای اساسنامه این دیوان است و با هر سیاستی از قبیل قرارداد عدم استرداد بوسیله ایالات متحده که سدی در مقابل اهداف دیوان می‌باشد، مخالفت به عمل می‌آورد.

ج. آیا کشورهای امضاء کننده معاهدات دو جانبه، در قید مقررات دیوان بین‌المللی کیفری قرار دارند؟

قضیه از دو دیدگاه قابل تحلیل است: اول اینکه گرچه دیوان بین‌المللی کیفری برای خود حق سیادت قضایی بر تمامی کشورهای جهان را قائل است؛ اما با به رسمیت شناختن روابط خاص چون SOFA، عملاً این قراردادهای دو جانبه را به رسمیت شناخته است و به کشور پذیرنده نیروهای نظامی، این اختیار را داده است که در مقابل درخواست استرداد مجرمین تحت پوشش این قوانین، واکنش منفی نشان دهد. در واقع حضور با هماهنگی نیروهای نظامی کشور ثالث در یک کشور ولو عضو دیوان بین‌المللی کیفری، ممکن است با توجه به تعهد کشور مزبور، باعث مصونیت نیروهای کشور ثالث از اقدامات دیوان بین‌المللی کیفری شود. آنچنان که حقوق‌دانان آمریکایی معتقدند، وضعیت فعلی برای سربازان ایالات متحده تحت لوای قراردادهای دو جانبه SOFA، نوعی مصونیت قانونی در قبال پیگرد حقوقی دیوان ایجاد می‌کند (www.globalpolicy.org. "U.S Bilateral Immunity or so-called Article 98 Agreements", 2006). در حقیقت، این دیدگاه بیانگر تمایل خود کشور طرف خطاب است که به قرارداد خاص خود احترام بگذارد و از تحویل متهم به دیوان بین‌المللی کیفری خودداری کند یا متعهد به دیوان باشد و به تعهدات خود نسبت به دیوان عمل کند. در نهایت، نظر بر قوی‌تر بودن الزام این کشورها به قراردادهای دو جانبه است.

اما دیدگاه دوم اندکی با دیدگاه نخست متفاوت است، زیرا بیان می‌دارد: کشورهایی که معاهدات دو جانبه عدم استرداد مجرمین را امضاء کرده‌اند، باید تحت مقررات اساسنامه رم و کنوانسیون وین، این قراردادها را نایده انگارند. چرا که ذیل مواد ۲۷، ۸۶، ۸۷، ۸۹ و ۹۰ اساسنامه رم و ماده ۱۸ کنوانسیون وین، این کشورها متعهد شده‌اند قوانین بین‌المللی را بر قوانین و مقررات معاهدات دو جانبه محترم بشمارند. بنابراین، مجبور خواهند بود اتباع آمریکایی را به دیوان تسلیم کنند (Ibid). به عقیده این گروه، گرچه معاهدات دو جانبه از سوی ماده ۹۸ اساسنامه رم مورد احترام قرار گرفته است، اما در مواد اولیه این سند، هرگونه مصونیت برای جانیان حذف شده است. ضمناً در صورت ارجاع معاهدات دو جانبه به عنوان دلیل عدم

استرداد مجرمین به دیوان بین‌المللی کیفری، ممکن است دادگاه از به رسمیت شناختن این معاهدات خودداری کند. بنابراین، احیاناً کشورهای عضو دیوان بین‌المللی کیفری مجبور خواهند بود از دستورهای دیوان بین‌المللی کیفری مبنی بر تسلیم اتباع آمریکایی به آن دادگاه تمکین نمایند. علی‌ای حال، هر دو دیدگاه به نوعی به بیان واقعیات پرداخته‌اند و صحیح هستند. اما با توجه به این موضوع که تا به حال پرونده‌ای خاص نسبت به بحث مزبور در جریان نبوده است و مواد دیوان نیز به روشنی بیان‌کننده راه‌حلی قاطع نیست، هنوز نمی‌توان نظری مرجح در این ارتباط ارائه کرد. برای مثال، منشور ملل متحده در ماده ۱۰۳ خود، ضمن اتمام حجت، در صورت تعارض میان تعهدات کشورها با تعهدات آنها به موجب منشور حاضر، تعهداتشان مبنی بر منشور را مقدم شمرده است؛ اما مواد دیوان فاقد چنین صراحتی است و راه‌حلی قاطع در این زمینه ارائه نمی‌دهد؛ زیرا آنچنان که بیان شد، ماده ۲۷ اساسنامه دیوان به نوعی با ماده ۹۸ از همان اساسنامه در تضاد است و برتری هیچ یک از لحاظ حقوقی مشخص نیست. به نظر می‌رسد در این ارتباط باید به هر مورد توجه شود و آنگاه نسبت به آن قضاوت کرد. ولی در آخر باید بگوییم این نکته کاملاً واضح است که قراردادهای دو جانبه امنیتی اصولاً در جهت رسیدگی به جنایات جنگی و دیگر جنایات ممکن منعقد نمی‌شوند؛ بلکه تنها راهی قانونی هستند برای دور زدن دیوان بین‌المللی کیفری. به دیگر سخن، محاکمه جنایتکاران، هدف قراردادهای فوق نیست؛ بلکه این قراردادها تنها به جهت رهایی از دیوان بین‌المللی کیفری تدوین شده‌اند و تنها راه نجات دیوان بین‌المللی کیفری از وجود این استثنای قانونی، عزم جهانی برای رد و محکومیت چنین معاهدات دو جانبه کاپیتولاسیونی است. همچنین می‌توان امید داشت، در سال‌های آتی، حقوق‌دانان دیوان برای اصلاح و الحاق برخی از مواد به اساسنامه، راه‌حلی را در قالب یکی از مواد اساسنامه ارائه کنند.

گفتار چهارم: بررسی الحاقیه ندرکات در خصوص تحریم سایر کشورها

در بودجه سال ۲۰۰۵ ایالات متحده، ذیل کمکهای حمایتی - اقتصادی موسوم به ESF^۱، الحاقیه‌ای بنام الحاقیه ندرکات اضافه شد. این الحاقیه به نام سناتور جمهوری خواه، «جرج ندرکات» ارائه شد و با ۲۴۱ رأی در برابر ۱۶۶ رأی به تصویب رسید و به موجب آن همه کشورهای جهان بجز برخی از کشورهای هم‌پیمان و کشورهای عضو ناتو، همچنین کشورهای که معاهدات دو جانبه عدم استرداد مجرمین را با ایالات متحده امضاء کرده بودند، از شمول کمک‌های اقتصادی و حمایتی این کشور خارج می‌شدند. در حقیقت، به موجب این الحاقیه هر کشوری که از اعضاء دیوان بین‌المللی کیفری محسوب می‌شود و با ایالات متحده

1- ESF= Economic Support Funds

قرارداد عدم استرداد مجرمین را امضاء نکرده است، از سوی این کشور مشمول تحریم قرار می‌گیرد. نخستین گام این تحریمها، کاهش معنادار کمک‌های اقتصادی و نظامی است و بعد از آن، در صورت لزوم، کشور مزبور مشمول تحریم‌های اقتصادی خواهد شد (Jennifer K. Elsa, op.cit). البته برای کشورهایی که قراردادهای دو جانبه موضوع ماده ۹۸ را منعقد نکرده‌اند، قبل از تصویب الحاقیه ندرکات، محدودیت‌هایی در نظر گرفته شده بود. برای نمونه اشاره‌ای مختصر به برخی از انواع این تحریم و محدودیتها خواهد شد.

در سال ۲۰۰۳ برای کشورهایی که معاهدات موضوع ماده ۹۸ را امضاء نکرده بودند، برنامه‌هایی در جهت حذف کمک‌های IMET^۱ و FMF^۲ در نظر گرفته شده بود. در سال ۲۰۰۴ ایالات متحده با توجه به قانون ASPA، ارائه کمک‌های IMET خود به ۱۲ کشور تحت تحریم شامل باربادوس، بولیوی، برزیل، کاستاریکا، آمودور، مکزیک، پاراگوئه، پرو، سنت وینسنت و گرنادا، ترینیداد، توباگو، اروگوئه و ونزوئلا به میزان ۴/۶۵ میلیون دلار کاهش داد. نتیجه کاهش کمک‌های مربوط به IMET در سال ۲۰۰۵، ۱/۹ میلیون دلار و سال ۲۰۰۶، ۱/۳ میلیون دلار بود. همچنین شاهد کاهش ۴/۴ میلیون دلاری در سال ۲۰۰۵ و ۳ میلیون دلاری کمک‌های FMF در سال ۲۰۰۶ بوسیله ایالات متحده بودیم که موجب توقف برنامه‌نوسازی تجهیزات نظامی یازده کشور تحت تحریم در این سال شد. برای مثال مکزیک در سال ۲۰۰۶، به علت تصویب اساسنامه رم و پیوستن به دیوان بین‌المللی کیفری، یک کاهش ۲/۵ میلیون دلاری را در کمک‌های IMET دریافتی از آمریکا متحمل شد و در سال ۲۰۰۷ نیز هیچ کمک نظامی در قالب IMET برای این کشور در نظر گرفته نشد (Clare, M. Ribando, 2006). همچنین در ارتباط با کمک‌های اقتصادی، کاهش حداقل ۴۲/۶ میلیون دلاری این کمکها که شامل ۱۱/۴ میلیون دلار به مکزیک و ۱۰/۵ میلیون دلار به اکوادور بود، سرآغاز کاهش کمک‌های اقتصادی به کشورهای جهان، مخصوصاً آمریکای لاتین شد. همچنین در این راستا، شواهد نشانگر آن است که کاهش این کمکها موجب افزایش نرخ مهاجرت از کشورهای مورد تحریم به آمریکا شده است (Ibid). البته باید گفت که تحریم‌های انجام شده در قالب الحاقیه ندرکات و قانون ASPA، مخالفت‌هایی را نیز در آمریکا به همراه داشته است. برای نمونه، در ۱۴ مارس ۲۰۰۶، فرمانده ارتش جنوب در هنگام تصویب بودجه ارتش در سنا در کمیته نظامی سنا ابراز داشت که تداوم قانون ASPA موجب ایجاد روابط غیرمنطقی نظامی در منطقه خواهد شد و ایجاد یک سلسله تمهیدات جدید از سوی کشورهای منطقه برای جبران خسارت وارد شده را به همراه خواهد داشت که در آینده باعث کاهش تأثیرگذاری ارتش آمریکا در منطقه می‌شود (Ibid). ضمناً

1- IMET= International Military Education and training.

2- FMF= Foreign Military Financing.

سناتور «جان مک کین» نیز در تأیید مطالب ژنرال «بانتز کرادوک» در باره آثار ناشی از تحریم های ناشی از قانون ASPA ابراز نگرانی کرد. این اظهارات را دیگر سناتورهای آمریکایی از جمله سناتور «جان وارنر»، «کارل لوین» «هیلاری کلیتون» و «جمیز» تأیید و تکرار کردند (Ibid). اما در مقابل، نظر دولت «بوش»، متفاوت و بر این باور بود که این معاهدات به هر صورت ممکن باید امضاء شوند. «کاندولیزا رایس» وزیر امور خارجه وقت آمریکا، در این راستا اعلام داشت: «تحریم های ذیل قانون ASPA، کلید موفقیت آمریکا در امضاء کردن این قراردادها خواهد بود» (Ibid). اما همانطور که بیان شد، بخش دفاعی دولت، خواهان حذف تحریم های IMET از قانون ASPA است تا بتواند نفوذ سیاسی خود را در ساختارهای نظامی منطقه ادامه دهد. با توجه به اینکه این تحریمها می تواند موجب به خطر افتادن منافع ملی آمریکا در مناطق مختلف جهان شود می توان به یک نمونه از حذف کمک های آموزشی نظامی (IMET) که می تواند از لحاظ امنیتی برای آمریکا ایجاد مشکل کند اشاره کرد. در این راستا به روابط نظامی آمریکا با مکزیک از طریق انعقاد معاهده همکاری می پردازیم که نقش نظامی بسزا در امنیت مرزهای جنوبی آمریکا ایفا می کند و منافع بی شمراز جمله ایجاد معاهدات امنیتی بین المللی، کنترل مواد مخدر، کنترل قاچاق انسان و قاچاق اسلحه برای آمریکا در بردارد و حذف کمک های نظامی ایالات متحده، می تواند بقای این معاهده با اهمیت را به مخاطره بیندازد (Peter, Deshazo, 2006). در حال حاضر، چالش پیش روی سیاستمداران و حقوقدانان آمریکایی بر حول دو محور است: نخست محافظت از اتباع ایالات متحده در مقابل دیوان بین المللی کیفری و دوم، برقراری موازنه در روابط منطقه ای سیاسی، امنیتی، اقتصادی که افراط در هر کدام به منزله از دست دادن دیگری است.

گفتار پنجم: بررسی سیاست ایالات متحده در دارفور با توجه به قطعنامه ۱۵۹۳ شورای امنیت

کشور سودان در سال های اخیر به دلایل مختلف داخلی و بین المللی درگیر بحران داخلی در منطقه دارفور میان نیروهای شورشی محلی و دولت مرکزی این کشور بوده است. اقدامات خاص شورشیان و دولت مرکزی به همراه منابع عظیم نفت و گاز، اورانیوم و مس در این کشور و منافع متضاد برخی کشورها و مداخله در این منطقه سبب شده است بحران نه تنها حل نشده، بلکه روز بروز بر ابعاد آن افزوده شود. علی رغم صدور چند قطعنامه بوسیله شورای امنیت سازمان ملل متحد از سال ۲۰۰۳ تاکنون حدود ۲ میلیون انسان آواره و بیش از ۳۰۰ هزار نفر جان خود را از دست داده اند. تعدادی از کارشناسان بر این باورند که حمله به دارفور با قصد قبلی و با نیت نسل کشی صورت گرفت (www.iccnw.org). اما در گزارشی که

بوسیله کمیسیون بین‌المللی تحقیق در دارفور به «کوفی عنان» دبیرکل وقت سازمان ملل ارائه شد، ذکر گردید که این یک نسل‌کشی از پیش برنامه‌ریزی شده، نیست (www.iccnw.org). لازم به ذکر است که این کمیسیون بوسیله دبیر کل وقت سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۴ تاسیس شد تا به بررسی نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه در دارفور بپردازد (Press Release, SG/A/890, AFR/1046 HR/4797, 7/10/2004). در گزارش کمیسیون، دولت سودان، به همراه گروه شورشی «جان جاوید» مسؤل اتفاقات و جنایات علیه بشریت در سودان معرفی شدند (Ibid). در اوایل سپتامبر ۲۰۰۴، پس از انجام تحقیقات آمریکا در دارفور، «کاولین پاول» وزیر وقت امور خارجه آمریکا، وضعیت موجود در دارفور را تحت عنوان نسل‌کشی به رئیس جمهور این کشور گزارش کرد. سپس دبیر کل سازمان ملل، درخواست انجام تحقیقات نسبت به وضعیت موجود در دارفور را مطرح کرد که نهایتاً این مسائل به صدور قطعنامه‌ای از سوی شورای امنیت سازمان ملل در ۳۱ مارس ۲۰۰۵، تحت شماره ۱۵۹۳ در ارتباط با ارجاع وضعیت دارفور به دیوان بین‌المللی کیفری منجر شد که این اقدام با حمایت بی سابقه و عدم وتوی ایالات متحده همراه شد (George P. Fletcher & Jens David Olin, 2005). قطعنامه ۱۵۹۳ با ۱۱ رأی موافق نسبت به ۴ رأی ممتنع (آمریکا، برزیل، چین، الجزایر) به تصویب رسید (ibid). اگر چه ایالات متحده از نظریه برپایی دادگاه‌های خاص حمایت می‌کرد، اما نظر می‌رسد تغییر موضع آمریکا در جهت ارجاع وضعیت دارفور به دیوان، به جهت پرهزینه بودن و زمان بر بودن دادگاه‌های خاص صورت گرفت. لذا علی‌رغم مخالفت‌های دامنه‌دار و طولانی، ایالات متحده این بار ظاهراً به سوی دیوان بین‌المللی کیفری گرایش پیدا کرده بود. گرچه در اثنای مذاکرات قبل از قطعنامه ۱۵۹۳، آمریکا خواستار گنجاندن تعداد بیشتر عبارات محدود کننده در جهت عدم توسعه دامنه فعالیت‌های دیوان بین‌المللی کیفری شده بود، تا در ارجاعات آینده به استناد آن، فضای کاری این دادگاه را در محدودیت نگاه دارد و همچنین علی‌رغم اظهارات «آن وودز پترسون» سفیر آمریکا در سازمان ملل مبنی بر تأکید بر ایجاد یک دادگاه آفریقایی به‌عنوان راه‌حل مناسب‌تر به جای دیوان، با وجود این، عدم وتوی آمریکا، مهر تأیید بر افزایش دامنه صلاحیت دیوان محسوب شد. در واقع با عنایت به این ارجاع، عملاً موضع سیاسی مخالف دولت آمریکا در قبال دیوان بین‌المللی کیفری، به نوعی به همراهی در خصوص مسئله دارفور تبدیل شد (Corrina Heydar, 2006) تا جایی که دیوان بین‌المللی کیفری در اقدامی بی سابقه وارد مراحل اجرایی رسیدگی به پرونده سودان شده و حکم جلب رییس جمهور سودان را صادر کرد (www.iccnw.org).

الف. بررسی منافع ایالات متحده در قطعنامه ۱۵۹۳

۱. عدم الزام همکاری کشورهای غیرعضو با دیوان بین‌المللی کیفری

گرچه ارجاع قطعنامه ۱۵۹۳ به دیوان به نوعی تصمیم از سوی همه دولت‌ها بود؛ با وجود این، در پاراگراف دوم این قطعنامه آمده است که تنها کشورهای عضو دیوان بین‌المللی کیفری و دولت سودان موظف به همکاری با دادگاه در این پرونده هستند. البته این بخش، همه کشورهای جهان از جمله ایالات متحده را به همکاری با دیوان بین‌المللی کیفری دعوت می‌کند، اما الزامی در زمینه همکاری با دیوان وجود ندارد.

۲. ایجاد امنیت برای کشورهای غیرعضو

در پاراگراف ۶ قطعنامه، تمام اتباع آمریکایی از شمول پیگرد دیوان معاف شده‌اند. در حقیقت تمامی مسئولان فعلی یا قبلی دولت آمریکا (به‌عنوان یک کشور غیرعضو) که در خارج از سودان به‌کار مشغول بوده‌اند، چه در مأموریت مربوط به سودان کار کرده باشند و چه نکرده باشند، از حوزه نفوذ قضایی دیوان بین‌المللی کیفری خارج خواهند بود. این عبارت، به معنای گسترده‌ترین مصونیت قضایی برای اتباع ایالات متحده محسوب می‌شود. مسئولان آمریکایی در این راستا بر این باورند که این مطلب، بیمه‌ای کامل است که به خاطر آن، تاکنون در مقابل دیوان بین‌المللی کیفری مخالفت کرده‌اند؛ بیمه‌ای که سربازان آمریکایی را در مقابل دیوان بین‌المللی کیفری، ایمن نگه می‌دارد (Ibid). در حقیقت دامنه این مصونیت به اندازه‌ای است که تمام اتباع ایالات متحده را در برمی‌گیرد و این همان چیزی است که این کشور در طول این سالها، به دنبال آن بود و بیشتر به نوعی باج‌دهی از سوی دیوان به آمریکا شباهت دارد. در حقیقت این قطعنامه نشان دهنده نفوذ بالای آمریکا در صحنه بین‌المللی، علی‌الخصوص شورای امنیت است؛ زیرا علی‌رغم عدم مخالفت با قطعنامه، (آمریکا به قطعنامه رأی مثبت نداد بلکه فقط مخالفت نکرد) این کشور توانست، بار دیگر به خواسته‌های خود جامه عمل بپوشاند.

۳. هزینه‌های رسیدگی در دیوان

با توجه به پاراگراف هفتم قطعنامه ۱۵۹۳، همه هزینه‌های دادگاه باید بوسیله اعضاء دیوان بین‌المللی کیفری تقبل شود و ایالات متحده از تحمل پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف است. همچنین هزینه‌هایی را که به واسطه همکاری سازمان‌های بین‌المللی بر این کشور تحمیل شده است از دیوان بین‌المللی کیفری دریافت خواهند کرد (Ibid). در حقیقت مطالب مزبور به نوعی نشانگر عدم اعتماد این کشور به دیوان با توجه به عدم وتوی این قطعنامه است و بندهای

تحدید کننده دیوان بین‌المللی کیفری در این قطعنامه، عملاً بیانگر نوعی کاهش اقتدار دیوان بوسیله شورای امنیت، تحت هدایت ایالات متحده است. تاکنون تلاش‌های آمریکا در قبال دیوان بین‌المللی کیفری، به نفع این کشور بوده است و این کشور در بسیاری موارد، موفق به کسب مصونیت از جانب دیوان بین‌المللی کیفری برای سربازان و حتی در مواردی برای غیرنظامیان شده است. آمریکا به عنوان کشور غیرعضو دیوان و عضو دائم شورای امنیت به راحتی توانسته است که ارجاع پرونده‌ها به دیوان بین‌المللی کیفری را تحت کنترل خود داشته باشد.

ب. همکاری ایالات متحده با دیوان بین‌المللی کیفری در مسئله دارفور

پرواضح است که ایالات متحده ماهیتاً با دیوان بین‌المللی کیفری مشکل دارد؛ اما از موضع خصمانه خود با دیوان در ارتباط با مسئله سودان و موضعگیری در این راستا عدول کرده و حتی کمک‌های بسیار در این خصوص ترتیب داد. فهرست زیر نشانگر میزان همکاری و تلاش این کشور در خصوص اثبات وقایع در دارفور می‌باشد: ۱- ارائه اسنادی همچون عکس‌های ماهواره‌ای از بمباران سودان؛ ۲- عدم برخورد با اقدامات تحقیقاتی بازپرس دیوان بین‌المللی کیفری؛ ۳- اعلام رسمی به خارطوم در خصوص پشتیبانی از بازپرس دیوان بین‌المللی کیفری در دارفور و اعلان آن به‌عنوان نخستین الویت آمریکا، حتی قبل از مبارزه با تروریسم؛ ۴- وادار کردن هم‌پیمانان سودان، علی‌الخصوص چین برای پایان دادن به غائله دارفور، با توجه به روابط اقتصادی و همچنین نیاز چین به نفت این کشور؛ ۵- استفاده از ابزارهای تنبیهی برای دولت سودان که شامل گسترش ناحیه پرواز ممنوع هوایی، ممنوعیت صدور نفت و بستن مرزهای دریایی سودان است (Citizens for Global Solution, "No Peace Without Justice: U.S. Must Cooperate With ICC on Darfur". 2005).

نتیجه

با عنایت به علت تشکیل دیوان بین‌المللی کیفری و بررسی موضع و سیاست‌های متخذة ایالات متحده در قبال دیوان بین‌المللی کیفری، باید به این نکته اشاره شود که رویکرد این کشور در مقابله با معاهده رم، با رویکرد این کشور در خصوص سایر قوانین بین‌المللی یکسان نمی‌باشد. در خصوص دیوان بین‌المللی کیفری تلاش آمریکا در مستثنی کردن اتباع خود از پیگرد و مجازات بین‌المللی از طریق تصویب قوانین داخلی، قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد و انعقاد قراردادهای دو جانبه با سایر کشورها توانست تا حدودی از دغدغه‌های خود مربوط به حضور نیروهای آمریکایی در اقصی نقاط جهان بکاهد. لکن در این

راستا این کشور به فلسفه تشکیل دیوان بین‌الملل کیفری و اعتبار چنین نهادی با توجه به تلاش طولانی مدت حقوقدانان و کشورها برای تاسیس نهادی بین‌الملل کیفری، کوچک‌ترین وقعی نهاد. همچنین به نظر می‌رسد ایالات متحده اهمیتی برای حقوق کشورهای زیان دیده از حضور نیروهای آمرکایی در استرداد، محاکمه و مجازات قائل نمی‌باشد. ارجاع وضعیت دارفور به دیوان بین‌المللی کیفری نیز این دیوان را بین دو قطب توفیق و شکست قرار داده است. از سویی عده‌ای این ارجاع را به‌عنوان نقطه عطف در دیوان بین‌المللی کیفری می‌دانند و از سوی دیگر عده‌ای آن را نکته مثبتی در روند کاری دیوان تلقی نمی‌کنند. در ارجاع پرونده دارفور به دیوان بین‌المللی کیفری، عملاً مسئله سودان به‌عنوان کشوری غیرعضو تحت صلاحیت دیوان قرار گرفت که این خود به منزله گسترش حوزه صلاحیت دیوان به کشورهای غیرعضو است. با توجه به حق وتوی ایالات متحده در شورای امنیت، عملاً محدوده ارجاعات آتی پرونده‌های کیفری بین‌المللی به دیوان نیز تحت کنترل کشورهای خاصی قرار خواهد گرفت؛ که این خود نشان دهنده شکننده بودن اساسنامه رم می‌باشد. لذا ضرورت دارد برای حفظ اقتدار و بی‌طرفی دیوان در جامه جهانی چه در مقابل کشورهای عضو که همکاری آنها با دیوان ضروری است و چه کشورهای غیرعضو که در مقام ارزیابی از عملکرد دیوان برای عضویت آینده خود در دیوان برنامه ریزی می‌کنند؛ تدابیری برای بی‌طرفی و کارایی هر چه بیشتر این نهاد منحصر بفرد اندیشیده شود.

منابع و مأخذ

الف - فارسی

۱. دیهیم، علیرضا (۱۳۸۴)، درآمدی بر حقوق بین‌الملل کیفری، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۲. شبت، ویلیام (۱۳۸۴)، «مقدمه‌ای بر دیوان بین‌المللی کیفری»، مترجمین: دکتر سید باقر میرعباسی و حمید الهوی نظری، تهران: انتشارات جنگل.
۳. شریعت باقری، محمد جواد (۱۳۸۴)، حقوق بین‌الملل کیفری، تهران: نشر جنگل.
۴. شریعت باقری، محمد جواد (۱۳۸۶)، اسناد دیوان کیفری بین‌المللی، تهران: انتشارات جنگل.
۵. میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۸۳)، دادگاه کیفری بین‌المللی، تهران: نشر دادگستر.

ب - خارجی

- 1-Ademola, Abass, (2005), "The Competence of the Security Council to Terminate the Jurisdiction of the International Criminal Court", Texas International Law Journal.
- 2-Chairman, Jon KYI, (2004), "Protecting U.S. Troops From The Reach of The U.N.'s International Criminal Court", (United States Senate).
- 3-Deshazo, Peter, (2006), "The Impaction Latin America of the American Service Members' Protection Act", Americas Program Center For Strategic and International Studies.
- 4-Elsa, Jennifer K. Legislative Attorney, American Law Division, (2006) "U.S. Policy Regarding The International Criminal Court".

- 5-Fletcher, George P. & Jens David Olin, (2005) "**Reclaiming Fund a Mental Principals of Criminal Law in Darfur Case**" US.
- 6-Frank, Thomas M. and Stephen H. Yuhan, (2003), **the United States and the International Criminal Court: Unilateralism Rampant**, US.
- 7-Heydar, Corrina, (2006) , "**The U.N. Security Council's Referral of the Crimes in Darfur to the International Criminal Court in Light of U.S. Opposition to the Court**", US.
- 8-Holleran, Adom, (2005), "**The International Criminal Court and United States' Opposition**", US.
- 9- Kirs, Eszter, (2005), "**Reflection of the European Union to the U.S Bilateral Immunity Agreements**", *Journal of International Law*.
- 10- Ribando, Clare, M. (2006), "**Article 98 Agreements and Sanctions on U.S. Foreign Aid to Latin America**".
- 11- Scheffer, David, (2006), "**Article, 98(2) of The Rome Statute: America's Original Intent**", US.
12. Zappal, Salvatore, (2003), "**The Reaction of the U.S to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UNSC Resolution 1422 (2002) and Article 98 Agreements**", Oxford University Press.

– اسناد

- 1-U.N. SCOR, 57th Sess., U.N. Doc (2002) (statement of John D. Negroponte in the U.N. SC).
- 2-ZS Deen Racsmay, the ICC, Peacekeepers And Resolution 1422. U.S (2002).
- 3-U.N. SCOR, 57th Sess., U.N. Doc (2002) (Statement of Amb. Hein Becker).
- 4-U.N. SCOR, 57th Sess., U.N. Doc (2002) (Statement of Amb. Hein becker).
- 5-U.N. SCOR, 57th Sess, UN Doc (2002).
- 6-Press Release, SG/A/890, AFR/1046 HR/4797, 7/10/2004.

ج- منابع اینترنتی

- 1- www.asil.org/insights/insigh89.htm
- 2-www.hrw.org.
- 3-www.mjil.bu.
- 4-www.globalpolicy.org (US Bilateral Immunity Or So-Called Article 98 Agreements).
- 5-www.globalpolicy.org. "U.S. Bilateral Immunity or so-called Article 98 Agreements" (2006).
- 6-www.iccnw.org.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

- ۱ «بررسی دلایل ایالات متحده آمریکا در عدم الحاق به دیوان بین‌المللی کیفری» سال ۱۳۸۸، شماره ۳.
- ۲ «ممنوعیت اخراج سکنه فلسطینی و ساخت شهرک‌های یهودی نشین از دیدگاه حقوق بین‌الملل» سال ۱۳۸۹، شماره ۲.