

ایالات متحده آمریکا و دیوان کیفری بین‌المللی در دوره باراک اوباما؛ نوسان میان امتناع و امکان



رضا موسی‌زاده *

هادی گلریز **

چکیده

روابط ایالات متحده آمریکا با دیوان کیفری بین‌المللی آمیزه‌ای از تقابل و تنش در ابعاد گوناگونی از جمله ملاحظات حقوقی-سیاسی، دغدغه‌های ملی و امنیتی و منافع استراتژیک است. تنش‌های موجود در روابط با دیوان کیفری بین‌المللی در برهه‌ای از زمان فزونی یافته و در همین راستا ایالات متحده فعالانه به رویارویی و تقابل با موجودیت دیوان پرداخته است. با این حال، ایرادات مقامات این کشور به دیوان کیفری بین‌المللی دیری نپایید و در پایان دوران ریاست جمهوری جورج بوش و با آگاهی از ظرفیت‌ها و ارزش‌های ذاتی موجود در تأسیس و لزوم تداوم دیوان کیفری بین‌المللی، این تقابل و رویارویی به‌نفع تعامل سازنده به تدریج کنار گذاشته شده است. در سال‌های اخیر- به‌ویژه در دولت باراک اوباما- رفتار و مواضع ایالات متحده آمریکا در قبال دیوان کیفری بین‌المللی دستخوش تغییری بنیادین و همه‌جانبه شده و ایالات متحده درصدد است تا با جبران اقدامات گذشته، تعامل و همکاری خود را با دیوان کیفری بین‌المللی افزایش داده و موجودیت و اهلیت دیوان را به‌عنوان یکی از مؤثرترین نهادهای قضایی بین‌المللی برای تعقیب و رسیدگی به جنایات و جرائم خشونت‌بار بین‌المللی مورد شناسایی قرار داده و روابط خود را با دیوان کیفری بین‌المللی از سر بگیرد.

واژگان کلیدی: حقوق بین‌الملل کیفری، دیوان کیفری بین‌المللی، ایالات متحده آمریکا، باراک اوباما، تعامل سازنده.

* دانشیار دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه (rmousazadeh@yahoo.com)

** کارشناس ارشد دیپلماسی و سازمان‌های بین‌المللی دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه (golriz.hadi@yahoo.com)

تاریخ پذیرش: ۹۲/۱۲/۳

تاریخ دریافت: ۹۲/۱۰/۱

فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال دوم، شماره پنجم، بهار ۱۳۹۳، صص ۱۷۰ - ۱۴۷

جستار گشایی

رابطه ایالات متحده آمریکا با دیوان کیفری بین‌المللی یکی از معماهای پیچیده حقوق بین‌الملل کیفری بوده که از بدو تأسیس این نهاد بین‌المللی در سال ۱۹۹۸ تاکنون - و حتی پیش از آن، در جریان کنفرانس‌های مقدماتی و آماده‌سازی اساسنامه دیوان - لاینحل باقی مانده است (شریعت‌باقری، ۱۳۹۱). از طرفی مدت‌ها است که مخالفت‌ها و انتقادات مقامات نظامی و سیاسی ایالات متحده نسبت به دیوان کیفری بین‌المللی، این مسئله را به «ریل سوم سیاسی»^۱ برای ایالات متحده تبدیل کرده است (۱). رفتار و مواضع ایالات متحده در قبال دیوان کیفری بین‌المللی در بادی امر تقابل‌آمیز و متشنج بوده، اما به تدریج رو به تعامل و ممانعت گذارده است (شریعت‌باقری، ۱۳۹۰). به هر روی، این رفتارها را می‌توان با در نظر گرفتن منافع استراتژیک ملی - امنیتی این کشور مورد بررسی و تعمق بیشتری قرار داد. ملاحظات گسترده آمریکا در دوره بیل کلینتون نسبت به مواد و مفاد اساسنامه رم و امضای آن در واپسین زمان ممکن و سپس ابطال رسمی امضای مرقوم شده از سوی کلینتون توسط دولت جورج دبلیو بوش و مخالفت فعالانه دولت وی با موجودیت دیوان کیفری بین‌المللی از این جمله‌اند (1: Feinstein & Lindberg, 2009).

تغییرات اعمال شده در سیاست‌گذاری‌های ایالات متحده و ورود افراد جدید در سازوکار و مراتب تصمیم‌گیری کاخ سفید، پنتاگون و کنگره ایالات متحده، فرصتی دوباره به وجود آورده است تا روابط میان ایالات متحده، دیوان کیفری بین‌المللی و مقوله مهم‌تر از آن؛ یعنی سیاست‌گذاری‌ها و خط‌مشی‌های ایالات متحده نسبت به عدالت بین‌المللی مورد ارزیابی مجدد قرار گیرد (Alexander, 1991: 45). اقداماتی که اخیراً از سوی واشنگتن، نیویورک و لاهه صورت گرفته، حاکی از آن است که سیاست‌های سابق از جمله مخالفت رسمی ایالات متحده با موجودیت دیوان تعدیل شده، تا جایی که اکنون سیاست پذیرش دوافکتو اساسنامه رم در دولت باراک اوباما جایگزین رویه‌های پیشین شد. در نتیجه، تصور می‌شود که مشارکت فعالانه ایالات متحده در روند تصمیم‌سازی‌های دیوان کیفری بین‌المللی در راستای رسالت مهم آن دیوان، به تدریج در حال بهبود است. خوشبینی نسبت به بهبود تدریجی روابط ایالات متحده با دیوان در حالی است که در تحلیلی بدبینانه



می‌توان مدعی شد که تغییرات صورت‌گرفته در کاخ سفید، تاکنون موجب تغییر چشمگیری در ایفای نقش ایالات متحده - حتی در دوران اوباما - در دیوان کیفری بین‌المللی نشده است. با این وجود، همکاری‌های پراکنده و مماشات تدریجی از سوی مقامات ایالات متحده نسبت به دیوان، برای حامیان حضور این کشور در دیوان بارقه‌ای از امید ایجاد کرده است (Feinstein & Lindberg, 2009:3).

با وجود اینکه اوباما در نخستین سال‌های ریاست جمهوری، در اظهارات خود از دیوان حمایت کرده و بر اهمیت همکاری با آن اصرار ورزید، اما هنوز سیاست راهبردی و یکپارچه‌ای در ابعاد وسیع برای الحاق به دیوان از سوی دولت او اتخاذ نشده است. یکی از اقدامات سال‌های اخیر دولت اوباما بازبینی و تجدیدنظر در مورد سیاست‌گذاری‌های مرتبط با دیوان بوده است که - به گفته وی - این سیاست‌گذاری‌ها در حال تکمیل بوده و در آینده اعلام خواهد شد. به طور مثال، ایالات متحده در سال ۲۰۰۹ به عنوان عضو ناظر در دیوان شرکت کرده است. استیفن راپ^۱ سفیر تام‌الاختیار آمریکا در زمینه مسائل مربوط به جرائم جنگی^۲ در تأیید این اقدام می‌گوید: «دولت ما اکنون تصمیم گرفته است که آمریکایی‌ها با دیوان همکاری کنند»، اما به گفته وی، ایالات متحده هنوز قصد عضویت در اساسنامه رم را ندارد؛ زیرا به زعم وی، نگرانی در مورد احتمال اینکه کارکنان آمریکایی در معرض رسیدگی‌های دارای انگیزه‌های سیاسی^۳ قرار گیرند، کماکان وجود دارد (Feinstein & Lindberg, 2009:5). در حال حاضر، ایالات متحده با اعزام نمایندگان و کارشناسان خود به مجمع عمومی دولت‌های عضو دیوان، در صدد آن است که به گفته هارولد کوه^۴ «درک بهتری از موضوعات مطرح شده از سوی دولت‌های عضو دیوان و همچنین سازوکار دیوان» به دست آورد. رزماری دی کارلو^۵، نماینده ایالات متحده در سازمان ملل متحد و مسئول امور خاص سیاسی در شورای امنیت، معتقد است که: «اگرچه ایالات متحده عضو اساسنامه رم نیست، اما برای نخستین بار به عنوان عضو ناظر در مجمع عمومی دولت‌های عضو اساسنامه رم شرکت جسته است. این تصمیم التزام ایالات متحده به همکاری با جامعه بین‌المللی در مورد موضوعاتی که بر منافع سیاست خارجی ما تأثیر می‌گذارد را انعکاس می‌دهد» (www.usun.state.gov, 4 Dec 2009).

1. Stephen Rapp
2. Ambassador at Large for War Crime Issues
3. Politicized Procedures
4. Harold Koh
5. Rosemary Dicarolo

۱. تغییر رویه در رفتار ایالات متحده: امکان یا امتناع

تغییر و تحول در مواضع ایالات متحده در اواخر دوران ریاست جمهوری جورج بوش، چراغ سبز دولت اوپاما به دیوان و درپیش گرفتن سیاست تعامل تدریجی با دیوان، تا حد زیادی بدان علت است که بسیاری از نگرانی‌ها و بازخوردهای منفی که پیش از این ایالات متحده در مورد دیوان پیش‌بینی می‌کرد نه تنها هرگز تحقق نیافت، بلکه برعکس دیوان وجهه بسیار قابل قبولی را در کوتاه‌مدت از خود به نمایش گذاشت و ایالات متحده اکنون به این نتیجه رسیده که چنانچه اختیارات و صلاحیت‌های وسیعی را برای دیوان در نظر نگیرد، اقدامات این نهاد بی‌اثر مانده و این خود به نوعی نقض غرض همان اهداف و آرمان‌های اعلامی این کشور خواهد بود (Frank & Yuhan, 2003: 91). اوپاما با در نظر گرفتن همین واقعیت‌ها دست به اتخاذ برخی مواضع حمایتی در قبال دیوان زده و به‌طور مستقیم در جریان امور آن قرار گرفته و با تجدیدنظر در سیاست خود نسبت به دیوان اعلام داشته است که به زودی نتایج اقدامات انجام‌گرفته در این رابطه را اعلام خواهد کرد. در همین راستا، کنگره ایالات متحده آمریکا نیز در اقدامی حمایتی، مفاد قوانینی را که بر کمک‌رسانی ایالات متحده به کشورهای عضو اساسنامه رم تأثیر گذارند را لغو کرده است. البته در این زمینه تحلیل دیگری نیز وجود دارد و آن اینکه، اگر چه به نظر می‌رسد این اقدامات بیانگر تعدیل و تلطیف در مواضع کنگره نسبت به دیوان است، اما تصمیماتی از این دست را باید در چارچوب اقدامی برای خنثی کردن تحریم‌هایی که همواره منافع آمریکا را مخدوش کرده، تفسیر نمود؛ بدین معنی که ایالات متحده با مشاهده نتایج سوء و مخرب تحریم‌های اعمال‌شده از سوی کنگره و دولت برای محدود کردن سطح تماس دیگر اعضای جامعه بین‌المللی با دیوان یا تنبیه آنها، اکنون در تلاش است تا اقدامات و تصمیمات پیشین خود را خنثی یا لغو کند. با وجود اینکه دولت اوپاما حمایت کلی خود را از دیوان اعلام کرده و مدعی است که دیوان می‌تواند گاهی ابزار مفیدی برای رسیدگی به جرائم جنگی و دیگر خشونت‌های بین‌المللی باشد، اما هرگز سیاست‌گذاری خاصی از سوی دولت اعلام نشده تا از رسیدگی‌ها و تعقیبات دیوان حمایت کند. استیفن راپ در برابر مجمع عمومی کشورهای عضو دیوان اعلام کرده است که ایالات متحده هر زمان که لازم باشد از محاکم بین‌المللی برای اجرای عدالت حمایت خواهد کرد. وی در ادامه می‌افزاید که کمک به کشورها برای تثبیت و تحکیم نظام حقوقی

ملی خود در رسیدگی به این دسته از خشونت‌ها «بیشترین اهمیت» را در این بین خواهد داشت. (Barbour & Weed, 2000: 138)

به‌زعم دولت اوپاما تصویب اساسنامه رم و الحاق به آن و همچنین تمایل ایالات متحده به حمایت از اقدامات دیوان، دو مقوله جداگانه بوده و به‌گفته مقامات این کشور، امنیت نیروهای نظامی ایالات متحده مانع بزرگ پیوستن ایالات متحده به اساسنامه رم است. به اعتقاد نمایندگان دولت، دیوان کیفری بین‌المللی نهادی است که اهلیت تأمین عدالت برای قربانیان جنایت‌ها و خشونت‌های شنیع بین‌المللی را دارد. هیلاری کلینتون وزیر امور خارجه سابق ایالات متحده در مراسم معارفه خود خطاب به سناتور جان کری (وزیر خارجه فعلی) می‌گوید که دولت اوپاما به «تقابل» با دیوان خاتمه داده و از فعالیت‌های آن حمایت خواهد کرد. وی با اشاره به پرونده‌های دارفور، کنگو و اوگاندا اظهار می‌کند که دیوان تاکنون «حرفه‌ای و عادلانه» رفتار کرده است. وی با تأکید بر تداوم نگرانی‌های ایالات متحده در مورد امنیت اعضای اعزامی نیروهای نظامی ایالات متحده به خارج از مرزهای کشور به‌وضوح ادعا می‌کند که دولت اوپاما قصد دارد مواضع ایالات متحده در مورد امضا یا تصویب اساسنامه رم را به‌طور کلی مورد بازبینی قرار دهد (Kersen, 2012: 13).

در سال‌های اخیر، سیاست همکاری و گاهی مماشات با دیوان گریزگاه و مفری بوده است تا ایالات متحده ضمن عدم امضا و تصویب اساسنامه رم- که می‌تواند این کشور را به‌صورت قطعی و مطلق در قبال تعهدات مندرج در اساسنامه ملزم کرده و آثار حقوقی متعددی را به‌بار آورده و بیانگر التزام مطلق و مسئولیت‌پذیری بی‌قید و شرط این کشور در برابر ملزومات آن باشد- بتواند در جریان سازوکار دیوان قرار گرفته و بر اثرگذاری خود بر دیوان بیفزاید. پس از گذشت بیش از یک دهه از عمر دیوان، این نهاد کارنامه درخشان و قابل قبولی را از خود برجای گذاشته و ارزش‌های آشکار و پنهان آن بر هیچ دولتی، حتی ایالات متحده- که روزگاری از مخالفان و منتقدان سرسخت موجودیت آن بود- پوشیده نیست (شریعت‌باقری، ۱۳۷۸). به‌گفته سوزان رایس سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد، دیوان «در حال تبدیل شدن به ابزاری موثق برای اقامه مسئولیت رهبران اصلی جنایات ارتكابی در کنگو، دارفور و اوگاندا است». هیلاری کلینتون ضمن پرداختن به تناقضات فاحش میان حمایت ایالات متحده از بازجویی‌های دیوان کیفری بین‌المللی در

مورد قتل عام کنیا در جریان انتخابات این کشور از یک‌طرف و عدم عضویت این کشور در اساسنامه رم از طرف دیگر، می‌گوید که این یک «افسوس بزرگ» است که ایالات متحده از اعضای اساسنامه رم نیست و می‌افزاید: «ما می‌توانستیم برخی از چالش‌هایی که در رابطه با عضویت ما [در دیوان کیفری بین‌المللی] ایجاد شده را به‌وسیله دولت خود حل و فصل کنیم، اما این امر هنوز به تحقق نپیوسته است». با این وجود، وی اعلام می‌کند که ایالات متحده از روند بازجویی‌ها و تعقیب و رسیدگی‌های دیوان حمایت خواهد کرد (Kersen, 2012).

دولت اوباما بر تشویق نظام حقوق داخلی برای رسیدگی به جنایات ارتكابی و تأسیس محاکم خاص در جوامعی که جرم در آن صورت گرفته، همچنان اصرار می‌ورزد، اما هرگز مانند گذشته خود را از سازوکار دیوان دور نگاه نمی‌دارد تا جایی که امروزه دیوان را دست‌کم ابزاری موفق و موثق برای مبارزه با جنایت‌های شدید بین‌المللی قلمداد می‌کند؛ هرچند که کماکان اولویت خود را بر استحکام و تکمیل نظام حقوقی ملی و توسل بی‌چون‌وچرا به رژیم صلاحیت تکمیلی دیوان جهت توقف رسیدگی‌های بین‌المللی قرار داده است (۲). استیفن راپ اعلام می‌کند که ایالات متحده به‌طور ویژه برای اجرای عدالت در مورد جرائم خشن در حوزه داخلی و ملی علاقمند بوده و از لزوم تلاش‌های بین‌المللی در برخی از پرونده‌ها قدردانی می‌کند. این دیدگاه‌ها این واقعیت را انعکاس می‌دهد که ایالات متحده به همکاری با دیوان ادامه خواهد داد؛ زیرا معتقد است که دیوان محکمه مناسبی برای اجرای عدالت در برابر جنایتکاران بین‌المللی است، اما هر زمان که ممکن و عملی باشد، دیگر محاکم خاص یا نظام‌های حقوقی ملی را تشویق خواهد کرد. به‌طور مثال، هیلاری کلینتون در مورد خشونت‌های صورت‌گرفته در جریان انتخابات ریاست‌جمهوری کنیا در سال ۲۰۰۷، می‌گوید که این آرزوی ایالات متحده است که کنیا بتواند از نظام حقوق داخلی خود برای اجرای عدالت در برابر جنایتکاران استفاده کند. وی با تأکید بر این امر، لزوم اجرای روند رسیدگی از سوی دیوان را نفی کرده و با استفاده از ادبیاتی نوین کمابیش مواضع گذشته را بازگویی کرده و با شیوه‌ای ملایم بر رویکردهای گذشته صحنه می‌گذارد. ایالات متحده در ادامه به کنیا پیشنهاد تشکیل یک محکمه ویژه برای رسیدگی به جنایت‌ها و خشونت‌ها را داده و مقامات رسمی کنیا را ملزم می‌کند تا به همکاری کامل با دیوان کیفری بین‌المللی در رابطه با بررسی جنایات ارتكابی، ادامه دهند.

بنابراین در صورت ناتوانی دولت در ایجاد یک محکمه ویژه، مقامات سیاسی ایالات متحده از اقدامات دیوان حمایت می کنند. ایالات متحده در مورد ارتکاب جنایات جنگی، جنایت علیه بشریت و جرائم جنسی در جمهوری دموکراتیک کنگو (۳) نیز، مواضع مشابهی اتخاذ کرده است (Fairlie, 2011: 27).

رویکردها و باورهای مقامات ایالات متحده در مورد دیوان کیفری بین‌المللی تا کنون بسیار متنوع و گاهی ضدونقیض بوده است. اما در سال‌های اخیر گونه‌ای یکپارچگی و وحدت آرا و عقاید در اظهارات و بیانات بسیاری از آنها به چشم می‌خورد که می‌تواند عمدتاً بیانگر تغییراتی چشمگیر و همه‌جانبه در عرصه تصمیم‌گیری‌های کلان استراتژیک این کشور باشد (Feinstein & Lindberg, 2009: 48). به‌طور مثال، هیلاری کلینتون در پاسخ به پرسش‌های مطرح‌شده در مورد نقش دیوان کیفری بین‌المللی در جنایات ارتكابی در دارفور اظهار نظر کرده و بر نقش دیوان کیفری بین‌المللی در رسیدگی به این پرونده اصرار می‌ورزید. وی می‌گوید که: «بدون هرگونه خدشه به نتایج پیشنهاد دادستان دیوان در رابطه با کیفرخواست رئیس‌جمهور عمرالبشیر، باراک اوباما و من معتقدیم که ما باید از بازجویی و تعقیب مرتکبان جنایت نسل‌کشی در دارفور، حمایت کنیم... ما می‌توانیم در روند رسیدگی کمک کنیم، ما می‌توانیم و باید با همپیمانان خود برای تحقق این تلاش فعالیت کنیم. اهمیت این امر بدان دلیل است که ما باید نشان دهیم که در مورد دارفور و تصمیم به پایان‌دادن به کشتارها و اجرای عدالت در مورد مسئولان جنایات جنگی، جدی هستیم». سوزان رایس نماینده دائم ایالات متحده در شورای امنیت سازمان ملل متحد، در ۲۹ ژانویه ۲۰۰۹ طی بیانیه‌ای در مورد ارتکاب جرائم شدید جنگی و نسل‌کشی در کنگو، اوگاندا و دارفور اعلام می‌دارد که: «دیوان کیفری بین‌المللی که نخستین محاکمه خود را در این هفته آغاز کرده است، به نظر می‌رسد در حال تبدیل شدن به ابزاری موثق و معتمد برای احراز مسئولیت رهبران اصلی مسئول ارتکاب خشونت‌ها است». باراک اوباما نیز در پاسخ به پرسشنامه مبارزات انتخاباتی در ششم اکتبر ۲۰۰۷ تصریح می‌کند که: «اکنون ما بیشتر در مورد عملکرد دیوان کیفری بین‌المللی آموخته‌ایم. دیوان تنها در حال رسیدگی به شدیدترین و سازمان‌یافته‌ترین جرائم است و این به نفع ایالات متحده است که شنیع‌ترین جانپان-مانند مرتکبان جنایت نسل‌کشی در دارفور- اکنون مسئول شناخته شده‌اند. این اعمال به آرمان عدالت اعتبار بخشیده و استحقاق حمایت و همکاری آمریکا را دارد. دیوان

هنوز جوان است و بسیاری از پرسش‌ها در مورد دامنه نهایی فعالیت آن بی‌پاسخ مانده است...» و در ادامه می‌افزاید: «دولت من به همکاری در روند رسیدگی به پرونده سودان در دیوان کیفری بین‌المللی ادامه خواهد داد». هیلاری کلینتون نیز در جلسه تحلیف خود تأکید کرد که: «ما تقابل با دیوان را خاتمه داده و به دنبال فرصتی هستیم تا عملکرد مؤثر دیوان-که با اجرای عدالت در مورد جنایتکاران جنگی، به منافع ایالات متحده جامع عمل می‌پوشد- را تشویق کنیم. دیوید شفر نیز در یک نظرخواهی مطبوعاتی اعلام می‌کند که: «ایالات متحده عضو دوفاکتوی دیوان کیفری بین‌المللی شده است... در سال‌های اخیر ایالات متحده در دولت اوباما در سطوح متفاوت با دیوان تعامل داشته و دیگر دوران مخالفت و ضربه‌زدن به دیوان به سر رسیده... عضویت دوفاکتوی ایالات متحده بهترین ابزار ممکن برای نیل به عدالت بین‌المللی نیست، اما دست‌کم این اقدام را باید همانند یک بازی با حاصل جمع برد برای همه به‌جز رژیم‌های ظالم و ستمگر و جنایتکاران جنگی دانست» (Scheffer, 2008: 983-106).

۱-۱. اقدامات ایالات متحده پیرامون دیوان کیفری بین‌المللی در سازمان ملل متحد

در مارس ۲۰۰۵، قطعنامه ۱۵۹۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد با ۱۱ رأی موافق و ۴ رأی ممتنع به تصویب رسید. این قطعنامه پرونده جرائم ارتكابی عمرالبشیر رئیس‌جمهور سودان را به دادستان دیوان احاله و ارجاع می‌دهد که ایالات متحده به این قطعنامه رأی ممتنع داده و این تصمیم آمریکا، اقدامی بی‌سابقه بود که با رسیدگی دیوان و متعاقباً صلاحیت دیوان در یک پرونده کیفری بین‌المللی موافقت کرد (میرعباسی و سادات‌میدانی، ۱۳۹۳). در جولای ۲۰۰۸ نیز ایالات متحده به قطعنامه ۱۸۲۸ شورای امنیت رأی ممتنع داد. نص این قطعنامه تلویحاً از شورای امنیت می‌خواهد که مطابق با ماده ۱۶ اساسنامه رم تعقیب و رسیدگی عمرالبشیر را به تعویق اندازد. دولت اوباما با تعویق تعقیب عمرالبشیر بر طبق ماده ۱۶ مخالفت کرده و به شدت از حکم بازداشت وی از سوی دیوان حمایت کرد. با این اقدام، ایالات متحده به‌طور رسمی اهلیت و ظرفیت دیوان در رسیدگی به جرائم بین‌المللی موضوع اساسنامه رم را تأیید کرده و با این اقدام سیاست بوش و مخالفت با لحن و نص قطعنامه‌های شورای امنیت و ارجاع پرونده‌های کیفری به دیوان را مورد بازبینی قرار داد. در سال‌های اخیر ایالات متحده رابطه و همکاری با دیوان را اغلب در چارچوب

سازمان ملل متحد و به‌ویژه به‌صورت حمایت یا تنفیذ قطعنامه‌های صادره از سوی نهادهای ذیربط این سازمان پیگیری کرده و در این راه کماکان با رویکرد محتاطانه و در عین حال واقع‌گرایانه عمل می‌کند، به‌صورتی که گویی هر لحظه احتمال وجود یک تهدید جبران‌ناپذیر برای وجهه و منافع ایالات‌متحده می‌تواند وجود داشته باشد.

۲-۱. کنگره

پس از انتخابات ۲۰۰۸ و با روی کار آمدن دموکرات‌ها در کاخ سفید و کنگره، مسئله مهم این بود که آیا موافقت نسبی دولت پیشین در راستای اتخاذ نقش بیشتر در دیوان می‌تواند جای خود را به سیاست حمایت همه‌جانبه و آشکارا از دیوان بدهد یا خیر؟ نخستین چراغ‌سبز از سوی کنگره نشان داده شد. کنگره ایالات‌متحده در تلاش بود تا برای حفظ اتباع آمریکایی در برابر دسترسی و اعمال صلاحیت دیوان، با استفاده از مجاری قانونگذاری، هرگونه شکاف واقعی یا فرضی میان قوانین ایالات‌متحده با جرائم داخل در صلاحیت دیوان را مسدود و رفع کند. لذا با این تصمیم ایالات‌متحده زیرساخت‌های تقنینی خود را برای تعقیب و رسیدگی مجرمان آمریکایی متهم به ارتکاب جرائم مذکور تقویت کرد تا مطابق با ماده ۱۷ اساسنامه رم مانع رسیدگی دیوان به اینگونه پرونده‌ها شده و در آینده بتواند سطح تماس خود با دیوان را افزایش دهد. کنگره ایالات‌متحده برای رفع خلأهای موجود در حوزه قوانین داخلی، قوانین متعددی را از تصویب کنگره گذرانده است که تمامی این قوانین شکاف‌های فرضی یا حقیقی موجود میان قوانین ایالات‌متحده و اساسنامه رم را در مورد دامنه صلاحیت دیوان در حیطه جرائم مذکور در اساسنامه رم کاهش می‌دهد (Feinstein & Lindberg, 2009)

دولت بوش از روزهای آغازین به‌دست‌گرفتن قدرت به مخالفت فعالانه با دیوان پرداخت، اما در واپسین روزهای ترک دولت، رویکرد تهاجمی خود را تعدیل کرده و در چنین وضعیتی دولت را به باراک اوباما سپرد. با تغییر در ادبیات و برداشت ایالات‌متحده از سازوکار دیوان، کماکان نگرانی‌های بین‌المللی در مورد رفتار و مواضع - و اکنون نقش - دوپهلوی و دوسویه‌گرایانه ایالات‌متحده در دیوان دوچندان شده است؛ زیرا به علت عدم تعیین خط‌مشی مشخصی در ابعاد سیاست‌گذاری‌های کلان ملی و بین‌المللی ایالات‌متحده، تردیدها و گمانه‌زنی‌های موجود در مورد تمایل نهادهای سیاسی و نظامی این کشور و

همچنین تبعات شرکت و نقش‌پذیری آنها در دیوان همچنان بر همگان پوشیده مانده است (Feinstein & Lindberg, 2009: 57-60).

اگرچه برخی از قوانین مخالف و ضدالحاق و حمایت ایالات متحده از اساسنامه رم همچنان نافذ است، اما اخیراً کنگره این کشور تمدید قوانین تحریمی - از جمله قوانینی که بر کمک‌های ایالات متحده به کشورهای عضو دیوان تأثیر می‌گذارد - را متوقف کرده است. به نظر می‌رسد که این اقدامات بیانگر گونه‌ای تغییر تدریجی و رو به جلو در مواضع کنگره ایالات متحده نسبت به دیوان کیفری بین‌المللی باشد، اما به‌نوعی می‌توان تغییرات و اصلاحات به‌وجود آمده را چنین تفسیر کرد که گویی ریشه در این نگرانی دارد که ممکن است تحریم‌ها و تهدیدهای اعلام‌شده از سوی ایالات متحده در طول سالیان گذشته بر منافع این کشور تأثیر گذاشته و به‌ویژه در آینده نیز اثرگذار خواهد بود (Fairlie, 2011: 27).

۳-۱. قانون حمایت از کارکنان آمریکایی

در سال ۲۰۰۲ قانون حمایت از کارکنان آمریکایی معروف به اسپا^۱ از سوی کنگره ایالات متحده تصویب شد. این قانون اعطای کمک‌های نظامی از سوی ایالات متحده به کشورهای عضو اساسنامه رم را محدود و ممنوع می‌کند. فصل ۲۰۰۷ این قانون خطوط کلی ممنوعیت اعطای کمک‌های نظامی ایالات متحده به کشورهای عضو اساسنامه رم و همچنین شرایط رفع این ممنوعیت‌ها را ترسیم می‌کند. این قانون اعلام می‌کند که از تاریخ یک‌سال پس از اجرایی‌شدن اساسنامه رم، هیچگونه کمک نظامی به کشورهای عضو دیوان اعطا نخواهد شد. یکی دیگر از مواد این قانون به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد که با اطلاع قبلی به کنگره، ممنوعیت‌های موضوع این قانون را لغو کند. بر طبق این قانون چنانچه منافع ملی ایالات متحده ایجاب کند، رئیس‌جمهور می‌تواند، پس از ارائه گزارشی به کنگره، این ممنوعیت‌ها را لغو نماید. یکی از مواد این قانون به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد تا با اطلاع قبلی به کنگره، ممنوعیت‌های صورت‌گرفته در قبال یک کشور را مرتفع کند، اگر:

آن کشور با ایالات متحده موافقتنامه مصونیت منعقد کرده؛

رئیس‌جمهور در مورد انعقاد موافقتنامه به کنگره گزارش دهد.



در مواد ۲۰۰۵، ۲۰۰۶ و ۲۰۰۸ قانون اختصاص بودجه مالی برای عملیات‌های خارجی (مشهور به لایحه اصلاح ندرکات^۱) ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مالی مشابهی برای بودجه حمایتی اقتصادی جهت کمک به کشورهای عضو دیوان، گنجانده شده است. اگرچه بخش ۲۰۰۷ قانون آسیا و قانون تدرکات و اصلاحیه آن - همگام با سیاست ایالات متحده نسبت به دیوان در طول دوران دولت بوش - بیانگر بدبینی ایالات متحده نسبت به دیوان است، اما تردیدها و گمانه‌زنی‌ها در مورد مزایا و مضار آن از ابتدای سال ۲۰۰۶ از درون قوه مجریه ظاهر شد. کاندولیزا رایس، وزیر امور خارجه وقت ایالات متحده تحریم‌ها و ممنوعیت‌های ایجادشده در رابطه با ارائه کمک‌های مالی به همپیمانان ایالات متحده را «شلیک تیر به پای خود» می‌داند. منتقدان مواضع ایالات متحده محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های اعمال‌شده را به مثابه ضربه‌ای قلمداد می‌کنند که شالوده نیروهای نظامی ایالات متحده و تلاش این کشور برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی را در هم می‌شکند.

به‌علاوه، دولت جورج بوش بارها در مواردی که هیچگونه موافقتنامه دوجانبه مصونیت یا «بی.آی.ای»^۲ در روابط طرفین وجود نداشته است - بیش از نود بار - به بهانه منافع و مصالح ملی، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مذکور در قانون آسیا و ندرکات را لغو کرده است (این اختیار در مفاد این قوانین پیش‌بینی شده است که بر اساس آن در صورت فقدان یک موافقتنامه بی.آی.ای و نیز بر اساس منافع ملی ایالات متحده، رئیس‌جمهور می‌تواند با اطلاع قبلی به کنگره، ممنوعیت‌های اعمال‌شده را ملغی کند). این امر نیاز مبرم و لزوم تداوم کمک‌های نظامی و مالی (ای.اس.اف)^۳ ایالات متحده به شرکای خود را بیشتر افشا کرده و یکی از رویکردهای ایالات متحده در راستای ازسرگیری روابط و همکاری‌ها با دیوان را بازتاب می‌دهد؛ زیرا در این مورد عمدتاً لزوم حمایت و حفظ منافع و مصالح ملی ایالات متحده است که آن را به تدریج به سمت وسوی طرد رویکردهای قبلی سوق می‌دهد. به عبارتی، اعمال تحریم‌های گسترده نسبت به اعضای دیوان - که طیف وسیعی از اعضای جامعه بین‌المللی متشکل از شرکا و همپیمانان سنتی و راهبردی ایالات متحده را پوشش

1. Nethercutt Amendment

2. BIA: Bilateral Impunity Agreement

3. ESF

می‌دهد- به نفع منافع ملی ایالات متحده نبوده و این بار این کشور دست از تقابل فعالانه با دیوان برمی‌دارد. اکنون لحن و گفتمان قانون آسیا و اصلاحیه تدارکات در عملکرد ایالات متحده کنار گذاشته شده و ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های نظامی و مالی ای.اس.اف دیگر قابل اجرا نبوده و حتی اخیراً هیچ قانونی در این رابطه به کنگره ایالات متحده ارائه نشده است؛ در عوض اعضای کنگره، قطعنامه‌های غیرالزام‌آوری را در مورد دیوان و در رابطه با خشونت‌های ارتكابی ارائه کرده‌اند که در این ارتباط می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

قطعنامه ۸۶۷: این قطعنامه گزارش گلدستون در مورد منازعات ۲۰۰۸-۲۰۰۹ در غزه و انتقادات وی بر فعالیت‌های اسرائیل در جریان تنازعات را جانبدارانه و نامتوازن توصیف کرده و از رئیس‌جمهور اوباما می‌خواهد که «هرگونه قطعنامه شورای امنیت ملل متحده را که بر این گزارش صحه گذاشته یا به دنبال اقدام بر اساس توصیه‌های این گزارش بوده یا از هر نهاد بین‌المللی در مورد این گزارش اقدامی را تقاضا می‌کند»، وتو کند. گزارش گلدستون به شورای امنیت توصیه می‌کند که- در صورت فقدان یا آغاز هرگونه بررسی از سوی نظام حقوقی ملی در محدوده شش‌ماه- پرونده غزه را به دادستان دیوان برای بازجویی در مورد اتهامات جرائم جنگی احاله کند. این قطعنامه در ۳ نوامبر ۲۰۰۹ به تصویب رسید.

قطعنامه ۲۴۱: این قطعنامه از دیوان می‌خواهد که قرار بازداشت عمر حسین احمد عمرالبشیر، رئیس‌جمهور سودان را صادر کند. این قطعنامه در ۱۲ مارس ۲۰۰۹ به کمیته امور خارجی کنگره ارائه شد.

قطعنامه ۹۷: این قطعنامه که در ۲ آوریل ۲۰۰۹ به کمیته امور خارجی کنگره ارائه شد از رئیس‌جمهور می‌خواهد که:

الف) از احاله پرونده رفتار خشونت‌آمیز به دیوان از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد حمایت کند؛

ب) سیاستگذاری ایالات متحده بر مبنای التزام به ماهیت اساسنامه رم بوده و عضویت مجدد ایالات متحده به عنوان عضو امضاکننده اساسنامه را دوباره به جریان درآورد؛

پ) در روند بررسی‌های دیوان همکاری کند، مگر آنکه به نفع منافع ملی ایالات متحده نباشد؛



ت) به‌عنوان ناظر در مجمع عمومی سالانه کشورهای عضو دیوان شرکت کند؛
ث) با امعان نظر به منافع ملی آمریکا، ممنوعیت‌ها علیه کمک و همکاری با دیوان را
ملغی کند (www.govtrack.us/bill search).

۴-۱. پیشرفت در خط‌مشی ایالات‌متحده در رابطه با دیوان

جورج بوش در اوایل دوران ریاست‌جمهوری خود، نه‌تنها سیاست دولت پیشین برای رسیدن به یک «راه‌حل» کامل - پیشنهاد بیل کلینتون برای حل مسئله عضویت ایالات‌متحده در دیوان - را ادامه نداد، بلکه فعالانه به مخالفت با موجودیت و اقدامات دیوان پرداخت تا از این رهگذر بتواند بار دیگر سلسله مباحث پیرامون تدوین اساسنامه رم را از سر گرفته یا در صورت نیاز به رویه نرنبرگ بازگردد، اگرچه در عمل این اقدامات نتیجه دیگری را رقم زد؛ زیرا ایالات‌متحده برای آنکه بتواند خود را با مسئله دیوان کیفری بین‌المللی وفق دهد، مجبور شد تا به ماحصل راهبرد «تعامل سازنده» رضایت دهد. این راهکار در گذشته منتهی به ایجاد مواد متنوعی از جمله قواعد و مقررات شکلی، عناصر جرم و غیره در اساسنامه رم شده بود (شریعت‌باقری، ۱۳۹۱). روشن است که این راهکار تکیه‌گاه و مأمنی برای ایالات‌متحده به‌شمار می‌رود، حتی اگر باز هم صلاحیت دیوان علیه ایالات‌متحده - حتی در حد اصول و مقررات و هرچند مختصر - به قوت خود باقی بماند (Broomhall, 2004: 185). با وجود مخالفت‌های متعدد جورج بوش با اساسنامه رم، وی در دور دوم ریاست‌جمهوری خود برخی از عملکردهای پیشین را تعدیل کرده و نشان داد که در پاره‌ای از موارد پذیرای فعالیت‌های دیوان است. دولت او با ما نیز با اتخاذ رویکردی مشابه به‌طور مستقیم در جریان امور دیوان قرار گرفته و همکاری‌های محدودی را با دیوان ترتیب داده است. به‌طور مثال، اخیراً کنگره برخی از تحریم‌ها و ممنوعیت‌هایی را که بر اعطای کمک‌های آمریکا به کشورهای عضو دیوان تأثیر می‌گذارند را مرتفع نموده است. تغییر در رفتار و سیاست کلی ایالات‌متحده نسبت به دیوان در اقدامات قوای مقننه و مجریه به‌روشنی در سال‌های اخیر مشخص است. همانگونه که پیش از این نیز خاطر نشان کردیم، مبنای مخالفت ایالات‌متحده با دیوان دغدغه حاکمیتی، امکان دسترسی افراطی دادستان دیوان و تمایل به حفظ اعضای نیروهای نظامی ایالات‌متحده در برابر رسیدگی‌ها و بازجویی‌های دارای مقاصد و انگیزه‌های سیاسی است. با وجودی که این دسته از نگرانی‌ها

تاکنون تسکین نیافته، ایالات متحده در اواخر دولت بوش و در ادامه در دولت اوباما، به این نتیجه رسیده است که دیوان گاهی می‌تواند ابزار مفیدی برای اجرای عدالت نسبت به مرتکبان جرائم خشن باشد. همچنان‌که، نمایندگان دولت اوباما اعلام کرده‌اند با وجود نگرانی‌های موجود از جانب دیوان، ایالات متحده می‌تواند منافع خود را از طریق همکاری با دیوان حفظ و تسریع کند (Fairlie, 2011: 21).

۲. خاتمه تقابل و آغاز تعامل

اکنون با گذشت بیش از یک دهه از تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی، می‌توان به‌روشنی دریافت که مخالفت‌ها و انتقاداتی که ایالات متحده طی سال‌های گذشته نسبت به دیوان روا داشته، چیزی جز گزافه‌گویی‌های بیهوده و بی‌پایه و اساس یک ذهن واقع‌گرا نبوده است، اما به هر حال دغدغه‌ای است نشأت گرفته از خطومشی واقع‌گرایی فکری در عرصه روابط بین‌الملل که به اشکال متفاوت از کنگره و دولت ایالات متحده سرچشمه گرفته و نشان‌دهنده آن است که هنوز جایگاه دیوان کیفری بین‌المللی در چارچوب ژئوپولیتیک منافع امنیتی و ملی ایالات متحده به‌خوبی ترسیم نشده است. سیاست تعامل بیشتر و روزافزون ایالات متحده با دیوان کیفری بین‌المللی در بردارنده گفتمانی است که در آن واشنگتن و دیوان می‌توانند راهکارهای همکاری سازنده با یکدیگر را تعیین کرده و تقابلات را به نفع تعاملات سازنده پایان دهند. این تعامل باید در سایه سازوکارها و شیوه‌های خاصی صورت گیرد که در ادامه به برخی از این سازوکارها و شیوه‌ها اشاره می‌کنیم (Feinstein & Lindberg, 2009: 104).

۱-۲۱. حضور ایالات متحده در دیوان به‌عنوان کشور غیرعضو

با اجرایی شدن اساسنامه رم و با تشکیل نخستین جلسه مجمع عمومی کشورهای عضو در سپتامبر ۲۰۰۲، نقش کنفرانس آماده‌سازی- که ایالات متحده می‌توانست در آن به‌مراتب فعالانه‌تر حضور داشته باشد- پایان یافته و در حالی که صلاحیت برابر ایالات متحده با دیگر کشورها برای شرکت در تعیین و تدوین برخی مقررات دیوان خاتمه یافت. مجمع عمومی کشورهای عضو ابتکار اصلی نظارت بر سازوکار اصلاح و تجدیدنظر در اساسنامه را برعهده دارد (شریعت‌باقری، ۱۳۷۷). کنفرانس تجدیدنظر اساسنامه در سال ۲۰۰۹- هفت سال پس از اجرایی شدن سند دیوان- برگزار شد. اگرچه ایالات متحده به‌عنوان کشور



غیرعضو در این کنفرانس حق رأی نداشت، اما به‌عنوان عضو ناظر در کنفرانس تجدیدنظر و مجمع عمومی کشورهای عضو شرکت کرد. کشورهای ناظر حق دادن پیشنهاد در مورد دستورکار جلسه یا حق ورود به بحث را در طول کنفرانس ندارند. همچنین اگر ایالات متحده اساسنامه رم را تصویب نکند قادر به شرکت در فرایند رأی‌گیری نهادهای دیوان نبود و نخواهد توانست از میان اتباع خود برای مناصب قضاوت و دادستانی در دیوان نماینده‌ای معرفی کند. همچنین در زمینه تخصیص بودجه دیوان و از همه مهم‌تر در مورد تعریف جرم تجاوز، حق رأی نداشته و نیز قادر به ارجاع پرونده‌ها به داستان نخواهد بود، اما می‌تواند به‌عنوان یکی از اعضای ثابت شورای امنیت و با برخورداری از حق وتو، بر روند احاله یا تعویق رسیدگی یک پرونده به دیوان تأثیر بگذارد.^۱ همچنین ایالات متحده به‌عنوان یک کشور غیرعضو می‌تواند در مورد رسیدگی یا تعقیب،^۲ بازداشت یا تحویل متهم،^۳ ارائه اطلاعات و مدارکی که افشای آنها به منافع ملی کشور لطمه وارد خواهد آورد،^۴ مشارکت در تأمین بودجه دیوان مگر در مورد بودجه حمایتی دیوان از سوی مجمع عمومی سازمان ملل^۵ و غیره با دیوان مشارکت کند، اما ملزم به این کار نیست (Feinstein & Lindberg, 2009: 104).

۲-۲. سیاستگذاری‌های خارجی

با آغاز فعالیت دیوان کیفری بین‌المللی، دیدگاه‌های گوناگونی در مورد تأثیر این دیوان بر منافع ایالات متحده مطرح شد. برخی دیوان را خطری اساسی برای نیروهای نظامی، دولتمردان، سیاست خارجی و مقوله دفاع ملی ایالات متحده قلمداد می‌کنند. برخی دیگر آن را ابزار ارزشمندی برای سیاست خارجی آمریکا پنداشته و آن را گامی بلند در راستای تلاش‌های چندین ساله ایالات متحده برای خاتمه‌دادن به مصونیت از مجازات برای ارتکاب جنایات جمعی قلمداد می‌کنند به این امید که از این رهگذار جرائم علیه بشریت را متوقف و کنترل کنند. در این راستا، بحث‌هایی که تاکنون پیرامون موضوعات مرتبط با دیوان کیفری بین‌المللی مطرح شده، از یک‌سو باعث ایجاد نوعی تعارض میان مقوله ارتقای نظام حقوقی و عدالت

1. Rome Statute, art. 13

2. Rome Statute, art.86, 87, 93

3. Rome Statute, art. 59,89

4. Rome Statute, art.72

5. Rome Statute, art.115

بین‌المللی و نیز کاربرد مشروع زور از سوی دیگر گردیده است. رسیدگی به پرونده یوگسلاوی سابق از سوی دیوان بین‌المللی کیفری، ادعای بمباران کوزوو توسط نیروهای ناتو و در نتیجه ارتکاب جنایت جنگی از سوی آنها، گویای وجود پاره‌ای از این دست تعارضات و تضادهاست (Casey, 2002: 840).

تأثیر عملی حضور ایالات متحده در دیوان از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. از آنجایی که دیوان تا حد زیادی در تأمین نیروی انسانی و پیشبرد اهداف خود برای دستگیری و بازداشت مظنونان و نیز اعمال و اجرای حکم‌های صادره از سوی دیوان، به اعضای خود متکی است، مدافعان حضور ایالات متحده در دیوان معتقدند که فقدان مشارکت و همکاری ایالات متحده ممکن است خدشه‌ای جدی و نقصانی جبران‌ناپذیر بر توانایی و قدرت عملکردی دیوان وارد کند. منتقدان حضور ایالات متحده در دیوان کسانی که معتقدند دیوان تهدیدی اساسی برای سیاستگذاری‌های دفاعی و سیاست خارجی ایالات متحده است، این نتیجه‌گیری را وارد نمی‌دانند. در حالی که مدافعان و حامیان دیوان معتقدند که یک دادگاه ضعیف و غیرنافذ می‌تواند در خدمت منافع سوءاستفاده‌کنندگان از حقوق بشر قرار گرفته و متضمن و مشوق مصونیتی دوچندان برای جنایتکاران بین‌المللی باشد (Alexander, 1991: 90).

به نظر می‌رسد که مشارکت در تلاش‌های جهانی برای تدوین ابعاد گوناگون عدالت بین‌المللی برای دولتمردان آمریکایی بسی مشکل‌آفرین شده است. ایالات متحده در برخورد با مستبدان و ناقضان حقوق بشر به‌صورت مستقل عمل کرده و مواضع خود را رأساً پیگیری می‌کند. اما این بار کانون توجه و نگرانی مقامات آمریکایی، مخاطرات ذاتی و اجتناب‌ناپذیر ناشی از تأیید نهادی بین‌المللی است که برابری را لازمه عدالت دانسته و بر اعمال و اجرای عدالت به‌طور برابر و یکسان برای همه و در قبال همه تأکید می‌ورزد. ایالات متحده در مورد نهادهایی که رویکرد برابر و یکسان نسبت به مقوله عدالت بین‌المللی و اعمال آن دارند، نگران است. سیاستگذاران ایالات متحده اهمیت پایان‌دادن به مصونیت از مجازات برای مجرمان بین‌المللی را نادیده می‌انگارند؛ چراکه از نظر آمریکا، منافع آن کمتر از هزینه‌های گزاف احضار ناعادلانه یک آمریکایی در دیوان کیفری بین‌المللی است! اما آیا درحقیقت یک آمریکایی معتدل و واقع‌بین، مخاطرات احتمالی اتهام‌خوردن را در ازای تأسیس دیوانی که بتواند جهان را از طاعون ناقضان حقوق بشر زدوده و رها کند، نخواهد پذیرفت؟ (Elsea, 2007: 7).

دیوان کیفری بین‌المللی تاکنون در قول و فعل خود عادلانه و منطبق با هنجارهای بین‌المللی عمل کرده و هرگز نسبت به حقوق هر یک از اعضای جامعه بین‌الملل اجحافی روا نداشته است. به‌طور مثال، به‌دنبال بمباران یوگسلاوی در سال ۱۹۹۹ توسط نیروهای ناتو، برخی از جمله پارلمان روسیه و حقوقدانان آمریکای شمالی از دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی (ICTY) درخواست کردند که در مورد ارتکاب جرایم جنگی توسط نیروهای ناتو بازجویی‌هایی را به‌عمل آورد. اگرچه دیوان اقداماتی را به‌عمل آورده و پرسش‌هایی را از پتتاگون مطرح نمود، با این‌وجود دادستان کل دیوان اعلام کرد که «مبنایی برای شروع بازجویی در مورد ادعاهای مطروحه یا دیگر وقایع مرتبط با بمباران ناتو وجود ندارد» (Crossete, 2000: 4).

سامانتا پاور^۱ معتقد است که شکاف بین گفتار و کردار ایالات‌متحده تنها منحصر به دیوان نیست. عملکرد ایالات‌متحده در قبال معاهده نسل‌کشی به‌روشنی دیدگاه این کشور را نسبت به دیوان انعکاس می‌دهد. به‌زعم پاور، آمریکایی‌ها چندان تمایلی به تحمل مخاطرات ناشی از جلوگیری از نسل‌کشی در سرزمین‌های دوردست را ندارند. ایالات‌متحده نیروی محرک معاهده نسل‌کشی ۱۹۴۸ بود، اما چهل سال بعد- پس از افزودن قیود و شروط متعددی که در نهایت جنایت نسل‌کشی را به‌طور نمادین محکوم می‌کند- آن‌را تصویب کرد. پاور وقعه به‌وجودآمده بین امضا و تصویب اساسنامه رم و در نتیجه تعهد قوه مجریه به التزام در قبال اساسنامه را از یکسو و مخالفت‌های کنگره از سوی دیگر را به دقت تحلیل کرده و به نتایج جالب توجهی دست یافته است (Sewall & Kaysen, 2000: 12). به‌زعم وی، ریشه بسیاری از اینگونه مخالفت‌ها و انتقادات نسبت به موجودیت دیوان از اختلافات درون نهادهای دولتی ایالات‌متحده سرچشمه گرفته و بیانگر واگرایی شدید و عدم وفاق عام در عالی‌ترین سطوح تصمیم‌سازی این کشور است. به‌طور مثال، تضاد موجود میان دیدگاه وزارت خارجه، وزارت کشور و کنگره، سبب شد که در زمان پنج‌هفته‌ای مذاکرات کنفرانس رم و حتی تا سال‌ها پس از اجرایی‌شدن اساسنامه، این واگرایی‌ها شدت گرفته و بغرنج‌تر شود. با رفع اختلافات موجود میان نهادهای سیاسی، نظامی و حقوقی ایالات‌متحده و با همگرایی اهداف و تمایلات آنها در دوران اخیر، نگرش ایالات‌متحده در رابطه با دیوان بیش از پیش تعدیل شده و مقامات آمریکایی در حال

بررسی راه‌حل‌های مناسب برای تعامل هرچه بیشتر با دیوان کیفری بین‌المللی می‌باشند (Fairlie, 2011: 41).

۳. راه‌های تعامل

با بررسی و تحلیل واقعیات فراسوی روابط ایالات متحده با دیوان کیفری بین‌المللی، راهکارهای چندی به‌منظور ارتقای تعامل میان دو طرف مطرح شده که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

ابراز حمایت از دیوان از سوی سطوح بالای مقامات اجرایی ایالات متحده و در عین حال تقویت تمهیداتی مناسب برای مراقبت از کارکنان آمریکایی در برابر رسیدگی‌های مغرضانه دیوان از طریق قانونگذاری و نیز جلوگیری از رویارویی کارکنان نظامی با اقدامات غیرمشروعی که ممکن است بر مبنای آنها در دیوان احضار شوند. حتی در زمان مخالفت با دیوان، ایالات متحده مکرراً اعلام کرده است که ارزش‌های مشترکی با دیوان از جمله خاتمه‌دادن به مصونیت‌ها و جلوگیری از جنایات شدید دارد. حضور در هیئت‌رئیس دیوان و مشارکت فعال در نظم مدیریتی و اجرایی آن که می‌تواند به‌نوبه خود رسماً به تقابل با دیوان خاتمه داده و ایالات متحده را در راه گام برداشتن به‌سوی تقویت نفوذ خود در دیوان قرار داده و متضمن اجرای عدالت در مورد مرتکبان جنایت‌های خشن باشد (Feinstein & Lindberg, 2009: 104).

تحقق این امر مستلزم اقدامات زیر است:

- امضای مجدد اساسنامه رم: آسان‌ترین و مستقیم‌ترین گام برای بیان حمایت از دیوان، امضای مجدد اساسنامه رم است. ایالات متحده می‌تواند به سادگی این کار را با ارسال نامه‌ای به دبیرکل سازمان ملل، انجام داده و بدین وسیله نامه ۶ می ۲۰۰۲ مشهور به «نامه بولتون» را که در دوران بوش با هدف لغو امضای اساسنامه توسط کلینتون به سازمان ملل متحد ارسال شده بود، ملغی اعلام کند (Feinstein, Lindberg, 2009: 105).

- تعیین یک مقام ارشد آمریکایی در هسته سیاستگذاری دیوان؛ زیرا اجرای تغییرات در سیاست‌گذاری‌ها مستلزم یک مقام اجراکننده است؛

- تأسیس کارگروهی از سوی کنگره به‌منظور بررسی عملکرد و اقدامات دیوان تا بتواند

از این رهگذر ایالات متحده را در تصویب اساسنامه حمایت و یاری کند؛

- اتخاذ اقدامات تقنینی به‌منظور تضمین نبود هرگونه وقفه در «تمایل، توانایی و اختیار»



ایالات متحده مبنی بر تعقیب متهمان مظنون به ارتکاب خشونت‌های جمعی و دیگر جنایات جنگی و در نتیجه حمایت بیشتر کارکنان آمریکایی؛

- اعلام حمایت ایالات متحده از شورای امنیت برای احاله جرائم به دیوان؛

- حمایت از احاله چندملیتی جرائم شدید در آینده برای رسیدگی در دیوان: ایالات متحده می‌تواند در صورت وتوی یکی از اعضای دائم شورای امنیت برای جلوگیری از احاله پرونده از سوی شورا به دیوان، با ایجاد ارتباط و ائتلاف با گروه‌های همفکر، از دادستان بخواهند که به ابتکار خود رسیدگی را آغاز کند؛

- ایجاد منصبی در نمایندگی ایالات متحده در سازمان ملل با هدف رسیدگی به مسائل

مربوط به دیوان کیفری بین‌المللی؛

- امضای موافقتنامه مربوط به مزایا و مصونیت‌های دیوان کیفری بین‌المللی: ایالات متحده می‌تواند این کار را بدون امضای اساسنامه رم انجام دهد که در این حالت به صورت ضمنی مشروعیت و صلاحیت دیوان را به‌عنوان یک نهاد بین‌المللی مورد شناسایی قرار داده است؛

- حمایت و کمک‌رسانی به قربانیان جرایم شنیع؛

- ارتقای مقوله صلاحیت تکمیلی از طریق ایجاد ظرفیت‌های حقوقی و قضایی جهانی با استفاده از ارائه کمک‌های تخصصی برای ارتقای ظرفیت کشورها جهت تعقیب و رسیدگی به جرائم شدید و همچنین اعمال فشارهای دیپلماتیک به کشورها برای تشویق رسیدگی‌های داخلی و اعمال صلاحیت تکمیلی خود؛

- همیاری در ایجاد ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها برای تعقیب جنایتکاران جنگی در دیگر

کشورها؛

- حمایت از رسیدگی‌های دیوان.

حامیان دیوان به این نتیجه رسیده‌اند که این نهاد بدون حمایت ایالات متحده آمریکا نیز، کماکان کارآمد و عملی خواهد ماند. هرچند که حضور ایالات متحده در دیوان ممکن است برای دیوان امتیاز مهمی باشد، اما تاکنون برای جلب حمایت این کشور، به‌جز در دوره‌ای خاص (در زمان کنفرانس رم و مذاکرات مقدماتی)، اقدام خاصی صورت نگرفته است. در حالی که پیش از این به نظر می‌رسید که دیوان بدون حضور و شرکت ایالات متحده تضعیف شده و عقیم بماند، اما اکنون آنقدر دیوان مورد حمایت‌های متعدد قرار گرفته که بعید است به سرنوشت جامعه ملل دچار شود. شاید مشروعیت دیوان که حاصل حمایت تمامیت اساسنامه رم

است، فقدان ایالات متحده را جبران کند. در حال حاضر، ایالات متحده درگیر مسئله‌ای مهم‌تر از صلاحیت دیوان است؛ فرایندی که در نهایت نقش او را در فضای ژئوپلیتیک قرن بیست‌ویکم شکل خواهد داد. ارزش‌های متعارض مهمی همچون چندجانبه‌گرایی و یکجانبه‌گرایی، انزوای طلبی و حمایت از زیرساخت‌های یک دولت جهانی، کاربرد قدرت نرم در کنار سخت‌افزار نظامی، همه در سایه واکنش ایالات متحده به وقایع یازدهم سپتامبر، موضوعات بحث برانگیز و بنیادینی هستند که برای نخبگان سیاسی ایالات متحده اولویت بیشتری نسبت به تعامل یا تقابل با دیوان کیفری بین‌المللی دارد. مواضع ایالات متحده در قبال دیوان ناشی از همین مباحث است، اما پیش از رفع آشفتگی‌های موجود در روابط بین‌الملل و نقش فعال ایالات متحده در آنها، حل و فصل این موضوع به‌تنهایی و به‌طور یکجانبه، با در نظر گرفتن منافع ملی و چشم‌پوشی از منافع و مصالح جمعی و مصلحت‌آیندگان و بدون تشریک مساعی جمعی در عرصه عدالت و حقوق بین‌الملل، امری بعید به نظر می‌رسد (kersten, 2012: 16).

فرجام

با وجود اینکه امروزه اغلب کشورهای جهان ادعا می‌کنند که ابزارهای لازم برای تنظیم تعارضات میان یکدیگر را به‌وجود آورده‌اند، کماکان از رعایت و اجرای این سازوکارهای خودساخته سرباز می‌زنند. دیوان کیفری بین‌المللی نمایانگر نوعی اجماع روزافزون است که در فحوای آن، گویی احترام به حاکمیت دولت‌ها دیگر نمی‌تواند دغدغه حقوق بشر را تحت‌الشعاع قرار دهد. وجه مشترک اکثر دیوان‌های بین‌المللی این است که آنها قوانین معمولی را در شرایط غیرمعمولی اعمال می‌کنند. این امر برای کشورهای همواره از تغییر واهمه دارند، چالشی بزرگ ایجاد می‌کند. بدبینی ایالات متحده نسبت به دیوان کیفری بین‌المللی، نه‌تنها تیشه به ریشه مدعیات پیشین این کشور از جمله ادعای حاکمیت اخلاق و قانون‌محوری می‌زند، بلکه احتمال شعله‌ور شدن آتش جدایی عدالت از قدرت را نیز در پی دارد. نمونه ایالات متحده این واقعیت را به ما می‌آموزد که حتی در صورت حمایت اکثریت کشورهای قدرتمند جهان از یک نهاد بین‌المللی، آرمان عدالت و عدالت‌جویی ممکن است باز هم در مواجهه با منافع رقابتی برخی کشورها به‌چالش کشیده شود. بنابراین همواره در نظام بین‌الملل عدالت‌جویی و صلح‌طلبی که دو لبه یک شمشیرند با یکدیگر همراه نبوده، بلکه گاهی در تضاد با یکدیگر قرار می‌گیرند.



صرف‌نظر از مواضع ایالات‌متحده در قبال دیوان کیفری بین‌المللی، دیوان به راه خود ادامه داده و به اهداف و رهنمودهای خود را نیز جامه عمل می‌پوشاند. دیوان چیزی جز تعهد و تکاپوی جامعه بین‌الملل برای پایان‌دادن به مصونیت از مجازات در برابر شنیع‌ترین جرائم بین‌المللی نبوده و با تأکید بر حقوق و مسئولیت‌های افراد در عصر نوین، بر حقوق خود ارزش می‌نهد. با نگاهی به تاریخ تحول طولانی مدت روابط بین‌الملل - در زمینه مسائل تجاری، اقتصادی، بازرگانی و سیاسی - محدودیت و انزوای روزافزون اعمال یکجانبه دولت‌ها مشهود است. نیاز روزافزون به چارچوب فعالیت‌ها و اعمال مشارکتی مستلزم نهادینگی و مشروعیت از رهگذار نظام قواعد و مقررات مورد پذیرش عام بین‌المللی بوده و کشورها باید سرسپردگی به این مجموعه قواعد و مقررات هنجاری مشروع را نصب‌العین خود قرار دهند.

امروزه بیش از صد کشور شامل پانزده عضو از اعضای اتحادیه اروپا، معاهده رم را امضا کرده‌اند. این بدین معنی است که خوشبینی و تعهدی که کنفرانس رم را تا سرحد یک نتیجه موفق و مستمر به پیش برد، همچنان زنده و پویا است. ملت‌هایی که در تابستان سال ۱۹۹۸ گرد هم آمدند، میراث ارزشمندی - به همراه امیدها، تعهدات، ایمان به روح بشری و نیکی - را برای هزاره بعدی برجای گذاشتند. پس بر رهبران قرن بیست‌ویکم لازم است که موفقیت دیوان را تضمین کنند؛ زیرا در غیر این‌صورت تجسم و حلول دیوان کیفری بین‌المللی - همچون جامعه ملل در گذشته - بار دیگر به حاشیه رانده خواهد شد. اگر اکنون جهان نسبت به دیوان اعلام التزام و تعهد کرده است، پس چالش‌های فراروی دیوان نیز، چالش‌های فراروی اقتدار جامعه بین‌الملل است.

در یک ارزیابی منافع ملی ایالات‌متحده از بعد نظامی آغاز می‌شود، اما با آن خاتمه نمی‌یابد. ایالات‌متحده همواره و به‌طور کلاسیک اهمیت یک نظام بین‌المللی را که با حاکمیت قانون اداره می‌شود، در امنیت ملی خود درک کرده است، اما توسل به حاکمیت بین‌المللی قانون، لفاظی آرمانشهرگونه‌ای است که از ذهن تا زبان و از زبان تا عمل فرسنگ‌ها فاصله دارد. جامعه جهانی در عصر معاصر، بر پایه قانونمندی و باور به اصول و قواعد مسلم اخلاق و حقوق استوار است، از این‌رو، اغتنای سعادت‌مندی و رفاه ایالات‌متحده و جامعه بین‌المللی در گرو سازوکار صحیح چارچوب‌های حقوقی و اخلاقی است. در غیر این‌صورت، مخالفت ایالات‌متحده با دیوان تحت عنوان الگوی «ایالات‌متحده

در برابر جهان» یا مصداق مسلم «رهبر قانون‌گریز» قلمداد خواهد شد. به گفته کاک‌سو و شی،^۱ رئیس هیئت نمایندگی کره، «ایالات متحده به منظور مراقبت از خود در برابر احتمال کمتر از یک درصدی حضور نیروهای حافظ صلح در برابر رسیدگی‌های مغرضانه دیوان، دسترسی خود را در بیش از نود درصد از پرونده‌هایی که ممکن است لازم باشد به دیوان برونند، قطع می‌کند». وی می‌افزاید: «کدام جابر و ستمگری است که با حسن‌نیت چنین معاهده‌ای را امضا کند؟ قواعدی که برای ایالات متحده به‌کار می‌رود برای صدام حسین نیز به‌کار می‌رود، بنابراین با عدم امضای معاهده او برای خود یک مفر و راه‌گریز پیدا می‌کند» (۴). بنابراین رویکردها و اعمال اخیر ایالات متحده با عدم امضای معاهده این شائبه را در اذهان عمومی بین‌المللی به‌وجود می‌آورد که این کشور به‌دنبال راه‌گریزی است تا همانند صدام آزادانه به اقدامات غیرقانونی خود ادامه دهد. مضافاً ایالات متحده با بیرون‌ماندن از معاهده دیوان از چیز خاصی حمایت نمی‌کند؛ جز اینکه مخالفت با صلاحیت دیوان ممکن است منافع بنیادین نهفته در ورای التزام و اعمال قانون را زایل کند. در نتیجه، بهترین راهکار برای مصون نگه داشتن ایالات متحده در برابر رسیدگی‌های مغرضانه علیه کارکنان آمریکایی، تصویب اساسنامه رم، ایفای نقش تأثیرگذار و فعالانه در انتخاب قضاوت و دادستان دیوان، ایجاد شرایطی برای ایفای نقش کارکنان ایالات متحده در ادارات دادستانی و در یک کلام، التزام به قواعد هنجاری و مقررات بین‌المللی است که در حال حاضر، این رویکرد را دولت باراک اوباما با واقع‌نگری و همراه با اندکی احتیاط اتخاذ کرده است.



یادداشت‌ها

- (۱) ریل سوم در سیستم راه‌آهن یک رسانای الکتریکی بی‌حفاظ است. در سیاست این اصطلاح استعاره‌ای از یک موضوع جنجالی است که باعث مرگ یا خودکشی سیاسی می‌شود.
- (۲) برای مطالعه بیشتر در مورد صلاحیت تکمیلی دیوان کیفری بین‌المللی رجوع کنید به: (شریعت‌باقری، ۱۳۷۸).
- (۳) برای مطالعه بیشتر در زمینه جرایم داخل در صلاحیت دیوان و همچنین بررسی پرونده‌های مطرح‌شده در دیوان رجوع کنید به: (میرعباسی و سادات‌میدانی، ۱۳۹۳).
- (۴) رژیم عراق در دوره صدام‌حسین، ایالات متحده آمریکا و پنج کشور دیگر از جمله رژیم صهیونیستی معاهده رم را امضا نکردند.

منابع

الف - فارسی

- شریعت‌باقری، محمدجواد (۱۳۷۷)، «نگاهی به دیوان کیفری بین‌المللی»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۱۲.
- شریعت‌باقری، محمدجواد (۱۳۷۸)، «صلاحیت تکمیلی دیوان کیفری بین‌المللی»، فصلنامه حقوقی دادگستری، شماره ۲۸ و ۲۹.
- شریعت‌باقری، محمدجواد (۱۳۹۰)، اسناد دیوان کیفری بین‌المللی، چاپ دوم، تهران: جنگل.
- شریعت‌باقری، محمدجواد (۱۳۹۱)، حقوق کیفری بین‌المللی، چاپ سیزدهم، تهران: جنگل.
- میرعباسی، سیدباقر و سیدحسین سادات‌میدانی (۱۳۹۳)، دادرسی‌های بین‌المللی: دیوان بین‌المللی دادگستری در تئوری و عمل، تهران: جنگل.

ب - انگلیسی

- Alexander, E. (1991), *A Crime of Vengeance: An Armenian Struggle for Justice*, New York: Free Press; Toronto: Collier MacMillan Canada; New York: Maxwell Macmillan International.
- Barbour, E. C., & Weed, M. C. (2010, March), *The International Criminal Court (ICC): Jurisdiction, Extradition, and US Policy*, Congressional Research Service, Library of Congress.
- Broomhall, Bruce (2004), *International Justice & the International Criminal Court: Between Sovereignty and the Rule of Law*, Oxford Monographs in International Law.
- Casey, Lee A, (2002), "The Case against the International Criminal Court", *Fordham International Law Journal*, Vol. 25, No. 3.
- Crossette, Barbara (2000), "U.N War Crimes Prosecutor Declines to Investigation NATO", *New York Times*.

- Elsea, Jennifer (2006) "U.S. Policy Regarding the International Criminal Court", *Congressional Research Service*, Available at: www.crs.gov.
- Fairlie, Megan A. (2011), "The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage", *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29, No. 3.
- Feinstein, Lee & Tod Lindberg (2009), *Means to an End: U.S Interest in the International Criminal Court*, Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Frank, Thomas M. & Stephen H, Yuhan (2003), *The United States and International Criminal Court: Unilateralism Rampant*, USA: New York School of Law.
- Grossman, Marc (6 May 2002), "Under Secretary for Political Affairs", Remarks to the Center for *Strategic and International Studies*, Washington, D.C, Available at: <http://www.state.gov/p/9949pf.htm>.
- Kersten, Mark (2012), "The US and the ICC: Why a Closer Relationship isn't necessarily a Good Thing", *Justice in Conflict*, Available at: <https://justiceinconflict.org/2012/08/28/the-us-and-the-icc-why-a-closer-relationship-isnt-necessarily-a-good-thing>.
- Nadya Sadat, Leila (2002), "The Evolution of the ICC: From The Hague to Rome and Back Again", *International Affairs*, Vol. 78, No. 4.
- Sewall, Sarah B. & Carl Kaysen (2000), *The United States and the International Criminal Court*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Scheffer, David J. (1999), "*International Criminal Court: The Challenge of Jurisdiction*", the Annual Meeting of the American Society of International Law.
- Scheffer, David J. (2008), "The Constitutionality of the Rome Statute of the International Criminal Court", *Journal of The Criminal Law and Criminology*, Vol. 98, No. 3. www.usun.state.gov/briefing/statements/217585.htm
- [www.govtrack.us/bill search](http://www.govtrack.us/bill_search) Statutes, Treaties and other International Law Documents
- United Nations Charter, 26 June 1945
- Vienna Convention on the law of treaty, (1969) 1155 U.N.T.S.
- Rome Statute of the International Criminal Court, 1 July 2001, U.N. doc.
- "Rome Statute Signature and Ratification Chart". Available at: <http://www.igc.apc.org/icc/rome/html/ratify.htm>.

