

## صلاحیت رسیدگی: دیوان بین‌المللی کیفری و «وضعیت در فلسطین»

الکساندر لوئگاروف

۲۴ آوریل ۲۰۲۰

پاسخ به این پرسش که آیا دیوان بین‌المللی کیفری می‌تواند به پرونده‌هایی علیه مسئولان فلسطینی و اسرائیلی رسیدگی کند، منوط به معیارهای مبهم حقوق بین‌الملل است و استدلال‌هایی که هر طرف به همراه دولت‌های همفکر به سود خود ارائه می‌کنند.

از مدتی پیش، یعنی دقیقا از ماه دسامبر، دیوان بین‌المللی کیفری سرگرم بررسی پرسش‌هایی مربوط به صلاحیت قضایی خود برای رسیدگی به جنایات جنگی و دیگر جرایم جدی‌ای بوده است که گفته می‌شود «در تمامی مناطق قلمرو فلسطین صورت گرفته است». مسئولان اسرائیلی و فلسطینی نظر داده‌اند، و همچنین رهبران دیگر کشورها، سازمان‌ها و نیز چهره‌ها و شخصیت‌ها، نظر خود را در این باره ابراز کرده‌اند. دفتر دادستانی دیوان بین‌المللی کیفری اکنون تا ۳۰ آوریل فرصت دارد تا به این نظرات و پرسش‌ها پاسخ دهد. ضرب‌الاجل اولیه به دلیل شیوع ویروس کرونا، تمدید شده است.

اگر قرار بر این شود که دیوان بین‌المللی کیفری درباره این موضوع‌ها اقدام کند، ممکن است شهروندان اسرائیلی و فلسطینی زیادی، و به احتمال زیاد مسئولان ارشد سیاسی و نظامی، خود را در جایگاه متهم آن در لاهه بیابند. آنچه در زیر می‌آید، نگاهی عمیق به این دیوان و زمینه حقوقی پرسش‌هایی است که درباره صلاحیت قضایی آن مطرح شده است.

### درباره دیوان

دیوان بین‌المللی کیفری یک محکمه بین‌المللی دائمی است که حاصل پیمانی است که در اول جولای ۲۰۰۲، بر مبنای [اساسنامه رم](#) تاسیس شد. مأموریت آن «انجام دادرسی در مورد افرادی است که به جدی‌ترین جرائم با ماهیت بین‌المللی» متهم می‌شوند که در قالب «نسل‌کشی»، «جنایت علیه بشریت»، «جرائم جنگی»، و «جرم تعرض» تعریف می‌شود. مهم‌تر از همه اینکه، صلاحیت‌های دیوان بین‌المللی کیفری «مکمل صلاحیت کیفری ملی» (در کشورها) است.

تا زمان نگارش این مقاله، ۱۲۳ کشور اساسنامه رم را امضا کرده‌اند. ایالات متحده آمریکا و اسرائیل اساسنامه رم را در سال ۲۰۰۰ امضا کردند، اما هر دو کشور دو سال بعد به دبیرکل سازمان ملل گفتند که آن را در مجالس قانونگذاری خود تصویب نمی‌کنند و بنابراین تعهدی در قبال وظایف ناشی از آن ندارند. بدون تصویب داخلی، کشورها عضو پیمان محسوب نمی‌شوند. کشورهای دیگری که عضو پیمان نیستند، این فرصت را دارند که تقاضانامه رسمی عضویت خود را به دبیرکل سازمان ملل تسلیم کنند.

### «وضعیت در فلسطین»

در دوم ژانویه ۲۰۱۵، مسئولان فلسطینی تقاضانامه رسمی خود را برای عضویت در دیوان بین‌المللی کیفری به بان کی‌مون، دبیرکل وقت سازمان ملل، تسلیم کردند و همزمان خاطر نشان کردند که اساسنامه رم «از تاریخ اول آوریل ۲۰۱۵، در مورد کشور فلسطین، رسمیت خواهد یافت». در همان وقت، بان کی‌مون گفت: «تصمیم درباره هرگونه موضوع حقوقی که دبیرکل از طریق مدارک قانونی مطرح می‌کند، با کشورها است.»

در ۲۲ می ۲۰۱۸، ریاض المالکی، وزیر خارجه حکومت فلسطینی، «وضعیت در فلسطین» را به دفتر دادستانی دیوان بین‌المللی کیفری ارجاع داد، و خواستار آن شد که «بر اساس صلاحیت قضایی موقت دیوان، درباره کلیه جرایمی که در چارچوب این صلاحیت در گذشته، حال و آینده در کلیه نقاط قلمرو فلسطینی صورت گرفته و می‌گیرد، تحقیق کند». طبق این درخواست، «کشور فلسطین شامل قلمرو تعریف‌شده در قرارداد ترک مخاصمه ۱۹۴۹ است که مناطق اشغالی فلسطین توسط اسرائیل در سال ۱۹۴۷ را هم در بر می‌گیرد و نیز شامل کرانه باختری، از جمله اورشلیم شرقی، و نوار غزه است.»

همانطور که در بالا گفته شد، هرگونه پیگرد دیوان بین‌المللی کیفری درباره «وضعیت در فلسطین» در آینده، می‌تواند به معنی احضار شهروندان فلسطینی و اسرائیلی به دیوان در لاهه باشد. در طرف اسرائیلی، دیوان می‌تواند علیه متهمانی از شخصیت‌های پیشین یا فعلی سیاسی و نظامی باشد، از جمله رهبران ارشدی چون بنیامین نتانیاهو و بنی گانتس. در طرف فلسطینی، اعضای حماس یا دیگر گروه‌های شبه‌نظامی ممکن است در میان متهمان قرار گیرند.

در عین حال، صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری محدود به جرائمی می‌شود که یا در قلمرو کشورهای عضو اساسنامه رم صورت گرفته است (از جمله در کشتی‌ها و هواپیماهای ثبت‌شده این کشورها) و یا جرائمی که شهروندان کشورهای عضو مرتکب شده باشند. از آنجا که اسرائیل اساسنامه رم را امضا نکرده و عضو آن نیست، پرسشی که اکنون مطرح است این است که آیا «کشور فلسطین» می‌تواند عضو تلقی شود.

در ۲۰ دسامبر ۲۰۱۹، [فانو بنسودا، دادستان دیوان بین‌المللی کیفری](#)، بعد از انجام بررسی لازم‌الاجرای اولیه اعلام کرد: «تمامی معیارهای قانونی [...] برای آغاز تحقیقات فراهم است.» با توجه به اینکه در وضعیت فلسطین «مسائل منحصره‌فرد حقوقی و متکی به واقعیات» وجود دارد که «با چالش جدی (طرف دیگر) روبه‌روست»، خانم بنسودا تصمیم گرفت که به دنبال حکم دفتر تحقیقات مقدماتی دادستانی در دیوان بین‌المللی کیفری برود تا «محدوده صلاحیت دیوان را از نظر قلمرو درباره وضعیت فلسطین» روشن کند و این تاییدیه را بگیرد که «قلمرو سرزمینی که دیوان به موجب اصل ۱۲(الف) بر سر آن صلاحیت قضایی خود را تعیین می‌کند، شامل کرانه باختری، از جمله اورشلیم شرقی و غزه می‌شود.»

در همان روز، اسرائیل [موضع خود درباره این مساله](#) منتشر کرد، حاکی از اینکه دیوان بین‌المللی کیفری دارای صلاحیت قلمروی نیست، چرا که «فلسطین» نمی‌تواند کشور تلقی شود؛ عمدتا به این خاطر که توانایی کنترل قلمروی را که مدعی آن است، ندارد. فلسطینی‌ها در ۱۶

مارس ۲۰۲۰ موضع خود را ارائه کردند و در آن به شمار بالای کشورها و سازمان‌های بین‌المللی اشاره کردند که از نظر آنان فلسطین یک کشور است. همچنین، بنا به موضع آنها، گفته می‌شد که دیوان باید بر اساس صلاحیت خود در راستای هدف تعیین‌شده در سند تاسیس آن سازمان رای صادر کند. دفتر تحقیقات مقدماتی به هفت کشور و ۳۶ سازمان و فرد حقیقی هم اجازه داده بود تا مشاهدات و نظرات خود را تا ۱۶ مارس ارائه دهند، و از دفتر دادستانی خواست که تا ۳۰ مارس به آنها پاسخ دهد؛ این مهلت سپس برای یک ماه تمدید شد.

## نظر دولت‌ها درباره دولتمندی فلسطین

استرالیا، اتریش، برزیل، جمهوری چک، آلمان، مجارستان، و اروگوئه، هفت کشوری بودند که مشاهدات‌شان را تسلیم دیوان کردند. هر هفت کشور گفتند که طبق ماده ۱۲(۲) الف) اساسنامه رم، «کشور فلسطین» شرایط لازم را برای آن‌که یک کشور تلقی شود، ندارد. جا دارد که این موضع‌گیری کشورهای فوق را مقایسه کنیم با الگوی رای دادن‌شان درباره عضویت فلسطینی‌ها در سازمان آموزشی، علمی، و فرهنگی سازمان ملل، یا همان یونسکو (۳۱ اکتبر ۲۰۱۱)، و همچنین صدور قطعنامه ۱۹/۶۷ در مجمع عمومی (چهارم دسامبر ۲۰۱۲) که وضعیت فلسطینی‌ها را در سازمان ملل متحد به عنوان «کشور ناظر غیرعضو تثبیت کرد».

|           | UNESCO Vote | UNGA Res. 67/19 |
|-----------|-------------|-----------------|
| CZECHIA   | against     | against         |
| AUSTRALIA | against     | abstention      |
| GERMANY   | against     | abstention      |
| HUNGARY   | abstention  | abstention      |
| UGANDA    | abstention  | in favor        |
| AUSTRIA   | in favor    | in favor        |
| BRAZIL    | in favor    | in favor        |

مناسبات هر یک از این کشورها با اسرائیل نیز جای تامل دارد. سه کشور از این هفت کشور - یعنی استرالیا، جمهوری چک، و آلمان - به‌ویژه روابط مستحکمی با اسرائیل دارند، و مدت‌ها پیش از آنکه وضعیت فلسطینی‌ها به دیوان بین‌المللی کیفری ارجاع شود، بارها همدلی خود را با نگرانی‌ها و مواضع اسرائیل ثابت کرده‌اند. در مورد دیگر کشورها، گزارش‌های رسانه‌ای بارها از مناسبات صمیمانه میان نخست‌وزیر بنیامین نتانیاهو و رهبران اتریش، برزیل، مجارستان و اوگاندا سخن گفته‌اند.

ایالات متحده آمریکا و کانادا، که همواره در مجامع بین‌المللی با مواضع اسرائیل هم‌نظر بوده‌اند، تقاضای ترک دیوان کیفری را نکرده‌اند تا بتوانند شهادت خود را به عنوان دوست داوطلب دادگاه (amicus curiae) درباره «وضعیت در فلسطین» ارائه دهند. با این حال، وزارت خارجه کانادا در تاریخ ۱۴ فوریه، در نامه‌ای به دیوان، همان موضعی را گرفت که ابتدا در زمان درخواست فلسطینی‌ها برای پیوستن به اساسنامه رم اتخاذ کرده بود؛ یعنی اینکه فلسطین «طبق قوانین بین‌المللی واجد مشخصات یک کشور نیست، و کانادا آن را به عنوان کشور به رسمیت نمی‌شناسد». بنا به گزارش‌ها، نتانیاهو کتبا و به‌صراحت از جاستین ترودو، نخست‌وزیر کانادا، خواسته بود که حمایت خود را آشکارا مطرح سازد. همچنین، مایک پمپئو، وزیر خارجه ایالات متحده، در بیانیه‌ای در ۲۰ دسامبر موضع آمریکا را تکرار کرد مبنی بر اینکه «فلسطینی‌ها دارای صلاحیت برای یک کشور مستقل نیستند»، و از همین رو، نباید در سازمان‌های بین‌المللی در مقام کشور مشارکت کنند.

فلسطینی‌ها در اعتقاد به اینکه دیوان بین‌المللی کیفری صلاحیت لازم را دارد، تنها نیستند. موضع آنان با شهادت اتحادیه کشورهای عرب و سازمان همکاری اسلامی، که به ترتیب نماینده ۲۲ و ۵۷ کشور هستند، به عنوان دوست داوطلب دادگاه حمایت شده است (عضویت فلسطینی‌ها در این ارقام حساب شده و سوریه نیز علی‌رغم تعلیق فعلی‌اش لحاظ شده است).

## معیارهای حقوق بین‌الملل در بستر سیاسی

هرچند حقوق بین‌الملل گاهی با مفاهیم سیاه و سفید مشخص می‌شود، اما نه کشور بودن کشورها یک توضیح شفاف و مشخص دارد و نه به رسمیت شناخته شدن آنها. مورد فلسطین تنها نمونه از این پدیده نیست (به عنوان مثال، کوسوو را در نظر بگیرید)؛ اما فلسطین از جمله بغرنج‌ترین موارد است.

پنا به نظر کشورهایی که از موضع اسرائیل حمایت می‌کنند، صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری باید پیرو اساسنامه رم ارزیابی شود، و از آنجا که آن سند پیمانی بین‌المللی است، باید مطابق «کنوانسیون وین در مورد حقوق معاهدات» باشد. این به معنی توسل به معیارهای سنتی درباره دولتمندی تحت حقوق بین‌الملل است که معمولاً مستلزم کنترل موثر دولت بر قلمرو مورد نظر است. در حال حاضر، حکومت خودگردان فلسطینی فقط بر بخش‌های معینی از کرانه باختری نوعی کنترل محدود دارد - یعنی مناطق «A» و «B» - و هیچ سیطره‌ای بر نوار غزه و اورشلیم شرقی ندارد. به همین ترتیب، صلاحیت کیفری حکومت خودگردان در این مناطق محدود است و شامل اسرائیلی‌ها نمی‌شود. در نتیجه، مشکل می‌توان تعیین کرد که صلاحیت قضایی دیوان بین‌المللی کیفری، در این مورد، باید مکمل صلاحیت قضایی «ملی» طرف اسرائیلی باشد یا فلسطینی.

با این حال، دیوان ممکن است به نسبتی توجه کند که گاهی در مورد تطبیق معیارهای مسئله دولتمندی سر بر می‌آورد. به عنوان مثال، تایوان با آنکه عمده معیارهای سنتی برای صاحب دولت بودن را داراست، از سوی تنها پنج کشور جهان به رسمیت شناخته می‌شود، در حالی که سومالی مدت‌ها بعد از سقوط دولت مرکزی‌اش نیز همچنان به عنوان کشور/دولت شناخته می‌شود. هنگام تفسیر مفاد یک پیمان، باید هدف آن را نیز مورد ملاحظه قرار داد؛ دیوان بین‌المللی کیفری با این هدف تشکیل شده که اجازه ندهد ادعاهای مربوط به جرائم جدی از پیگرد قانونی محروم شوند. در صورتی که دیوان بپذیرد که فلسطین مشخصات کافی برای صاحب دولت بودن را داراست، می‌تواند حکم دهد که این دولت صلاحیت تحقیق درباره جنایات ادعا شده در کرانه باختری، اورشلیم شرقی و غزه را دارد؛ فارغ از اینکه عاملان جرائم اسرائیلی باشند یا فلسطینی.

در سایه این پیچیدگی‌ها، دشوار می‌توان فرض کرد که مباحث حقوقی بین‌المللی درباره اساسنامه رم یا دولتمندی فلسطین، بدون توجه به پیوندهای موضوع به بستر سیاسی بین‌المللی، که این مصوبه در آن اعمال می‌شود، ممکن باشد. تصادفی به نظر نمی‌رسد که کشورهای دارای روابط خوب با اسرائیل، در این باره به حمایت از ادعاهای حقوقی اسرائیل گرایش دارند، در حالی که استدلال‌های حقوقی فلسطینی‌ها از سوی کشورهایی حمایت می‌شود که یا زبان مشترک با فلسطینی‌ها دارند و یا مذهب غالب‌شان با آنها یکی است.

در این قضیه، دو مورد از بزرگترین چالش‌های حقوقی بین‌المللی مشهود است. یکی از این چالش‌ها مربوط به این واقعیت است که برخی

معیارهای حقوق بین‌الملل، نسبت به مفاهیم موجود در داخل نظام‌های قضایی کشورها، وضوح کمتری دارند. چالش دوم فقدان تضمین اجرای قانون در سطح جهانی است. در برخی زمینه‌های خاص از حقوق بین‌الملل، انتقال صلاحیت قضایی به مرجعی بالاتر از سطح ملی یا به شکل ناقص صورت گرفته یا اصلاً انجام نشده است؛ چیزی که در تبعیت ناقص از دیوان بین‌المللی کیفری هم دیده می‌شود.

این ابهام چندلایه در مورد «وضعیت در فلسطین» به طور کامل متجلی است؛ قضیه‌ای که در آن هر دو طرف ادعا می‌کنند که هرگونه حکمی که در تضاد با موضع آنان باشد، حاکی از سیاسی‌کاری دیوان بین‌المللی کیفری است. حال، این با دیوان، و به ویژه دفتر تحقیقات مقدماتی دیوان، است تا بر اساس استدلال‌های حقوقی (متقاعدکننده) به این نتیجه برسد که دارای صلاحیت قضایی است.

*\* الکساندر لونگاروف، هموند مهمان برنامه حقوق بین‌المللی و اروپایی در دانشگاه آزاد بروکسل، و عضو رسمی کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا است. این دیدبان سیاست‌گذاری تنها بیانگر دیدگاه‌های شخصی اوست و به هیچ عنوان انعکاس عقیده کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا و/یا اتحادیه اروپا نیست، و این نهادها مسئول استفاده از آن نیستند.*