صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری بر سرزمین‌های فلسطینی و تأثیر آن بر کارآمدی نهادی

اسماعیل شاهسوندی (نویسنده مسئول)
استادیار، گروه حقوق تجارت بین‌الملل، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Esmaeil1984@iau.ac.ir
زینب فروزش
دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
forouzeshzeinab@gmail.com

چکیده:
دیوان بین‌المللی کیفری در وضعیت فلسطین برای نخستین بار با پرونده‌ای مواجه شد که متهمان آن مقامات ارشد یک دولت غیرعضو و دارای حمایت قدرت‌های بزرگ‌اند. این پژوهش درصد پاسخگویی به این سؤال است که؛ صلاحیت سرزمینی دیوان در این وضعیت، پس از صدور قرارهای بازداشت نوامبر ۲۰۲۴، چه اثری بر کارآمدی نهادی دیوان داشته است؟ کارآمدی نهادی با سه شاخص سنجیده می‌شود: توان دیوان در حفظ صلاحیت خود در برابر چالش‌های قضایی، امکان اجرای تصمیمات آن با همکاری دولت‌ها، و تاب‌آوری نهادی در برابر فشارهای سیاسی و مالی. برخلاف پژوهش‌های پیشین که بر دولتمندی فلسطین و رأی ۲۰۲۱ متمرکزند، این تحقیق مبانی صلاحیت را تنها به‌عنوان زمینه مرور می‌کند و تحلیل خود را بر دو محور استوار می‌سازد: تعارض میان تعهد دولت‌های عضو به همکاری در بازداشت و تحویل متهمان (ماده ۸۹) و ادعای مصونیت مقامات دولت‌های غیرعضو (ماده ۹۸)، و نیز آثار تحریم‌ها و فشارهای سیاسی بر استقلال عملیاتی دیوان است. روش پژوهش توصیفی تحلیلی می‌باشد. یافته‌ها نشان می‌دهد که مسئله اصلی دیوان در این وضعیت نه ابهام در مبنای صلاحیت، بلکه ابهام و ناهمگونی در تعهدات اجرایی دولت‌های عضو و فقدان سازوکارهای مؤثر برای واکنش به عدم همکاری است؛ همچنین فشارهای مالی و سیاسی بر دیوان، توان نهادی آن را برای ادامه تحقیقات محدود می‌سازد. نتیجه آن‌که کارآمدی دیوان در وضعیت فلسطین بیش از آنکه به گسترش صلاحیت وابسته باشد، به شفافیت تعهدات همکاری و حمایت نهادی از استقلال عملیاتی آن بستگی دارد.

کلیدواژه‌ها: دیوان ، وضعیت فلسطین،کارآمدی نهادی، عدم همکاری دولت‌ها، تحریم‌های علیه دیوان

Abstract
In the situation in Palestine, the International Criminal Court (ICC) faced for the first time a case in which the suspects include senior officials of a non-party State enjoying the support of major powers. This study asks how the exercise of the Court's territorial jurisdiction, following the arrest warrants issued in November 2024, has affected the ICC's institutional effectiveness. Effectiveness is assessed through three indicators: the Court's ability to sustain its jurisdiction against judicial challenges, the enforceability of its decisions through State cooperation, and its institutional resilience against political and financial pressure. Unlike earlier Persian-language studies that focus on Palestine's statehood and the 2021 Pre-Trial Chamber decision, this article treats the basis of jurisdiction only as background and concentrates on two issues: the tension between States Parties' duty to arrest and surrender suspects (Article 89) and claims of immunity for officials of non-party States (Article 98), and the impact of sanctions and political pressure on the Court's operational independence. The study adopts a descriptive-analytical method The findings indicate that the Court's principal difficulty in this situation lies not in the legal basis of jurisdiction but in the ambiguity and inconsistency of States Parties' enforcement obligations and the absence of effective responses to non-cooperation; financial and political pressure further constrains its capacity to continue investigations. The article concludes that the ICC's effectiveness in the Palestine situation depends less on expanding jurisdiction than on clarifying cooperation obligations and securing institutional support for its operational independence.
Keywords: International Criminal Court; Situation in Palestine; Institutional Effectiveness; State Non-Cooperation; Immunity of Non-Party State Officials; Sanctions against the Court

مقدمه

دیوان بین‌المللی کیفری که فعالیت خود را در سال ۲۰۰۲ آغاز کرد، با هدف مقابلـه بـا مصـونیت مرتکبـان شـدیدترین جـرایم بین‌المللی و فراهم‌کردن سازوکاری دائمی برای پاسخگویی کیفری تأسیس شد. بااین‌حال، جایگاه و اعتبار این نهاد تنها با حدود صلاحیت مقرر در اساسنامه رم سنجیده نمی‌شود؛ زیرا دیوان فاقد نیروی اجرایی مستقل است و تحقق تصمیمات آن، به‌ویـژه در مرحله بازداشت و تسلیم متهمان، به همکاری دولت‌ها وابستگی دارد. ازاین‌رو، مسئله کارآمدی دیوان از ابتدا با پرسشی اساسـی همراه بوده است: آیا برخورداری از صلاحیت قضایی می‌تواند در عمل به رسیدگی مؤثر و پاسخگویی کیفری منجر شود؟

وضعیت فلسطین این پرسش را در بستری پیچیده و حساس مطرح کرده است. فلسطین در سال ۲۰۱۵ به اساسنامه رم پیوست و شعبه مقدماتی دیوان در تصمیم ۵ فوریه ۲۰۲۱، با اکثریت آرا، اعلام کرد که صلاحیت سرزمینی دیـوان در وضـعیت فلسـطین، سرزمین‌های اشغال‌شده از سال ۱۹۶۷، شامل نوار غزه و کرانه باختری، از جمله قـدس شـرقی، را دربرمـی‌گیـرد. ایـن تصـمیم چارچوب حقوقی اعمال صلاحیت دیوان را روشن‌تر ساخت، اما به‌خودی‌خود پاسخگوی مسئله اجرای تصـمیمات قضـایی نبـود. صدور قرارهای بازداشت در ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴ علیه بنیامین نتانیاهو و یوآو گالانت و رد چالش‌های اسرائیل نسـبت بـه صـلاحیت دیوان، بار دیگر موضوع همکاری دولت‌های عضو، اجرای قرارهای بازداشت و محدودیت‌های عملی دیوان را در مرکز توجه قرار داد.در این مرحله، مسئله پژوهش از بررسی صرف مبانی صلاحیت فراتر می‌رود و به چگـونگی تحقـق آثـار عملـی آن مربـوط می‌شود. دولت‌های عضو از یک‌سو با تعهدات همکاری در بازداشت و تسلیم اشخاص بر اساس ماده ۸۹ اساسنامه روبه‌رو هستند و از سوی دیگر، ماده ۹۸ ملاحظاتی را درباره تعهدات بین‌المللی مرتبط با مصونیت دولت‌های ثالث و مصونیت دیپلماتیک مطرح می‌کند. نسبت میان این مقررات و نحوه تفسیر آن‌ها در رویه دیوان، به‌ویژه در پرتو پرونده عمرالبشیر، از مسائل مهم در ارزیابی قابلیت اجرای تصمیمات دیوان است. افزون بر این، تحریم‌ها و فشارهای سیاسی و مالی علیه دیـوان، از جملـه فرمـان اجرایـی ایالات متحده در ۶ فوریه ۲۰۲۵، ضرورت بررسی تاب‌آوری عملیاتی و استقلال نهادی این مرجع قضـایی را برجسـته‌تـر کـرده است.

پژوهش‌های مرتبط با وضعیت فلسطین عمدتاً به مبانی حقوقی عضویت فلسطین در اساسنامه رم، جایگاه دولت‌مندی آن و حدود صلاحیت سرزمینی دیوان پرداخته‌اند. از جمله، پژوهش عابدینی و شارق بر تصمیم شعبه مقدماتی سال ۲۰۲۱ و مباحث مربـوط به صلاحیت سرزمینی متمرکز است. این مطالعات برای تبیین چارچوب حقوقی موضوع اهمیت دارند، اما بررسی آثـار اجرایـی و نهادی اعمال صلاحیت، به‌ویژه در پرتو قرارهای بازداشت سال ۲۰۲۴، تعهدات همکاری دولت‌ها و فشـارهای سیاسـی و مـالی، نیازمند تحلیلی مستقل است. وجه تمایز پژوهش حاضر در انتقال کانون بررسی از مبانی احراز صلاحیت بـه ارزیـابی پیامـدهای عملی آن و سنجش کارآمدی نهادی دیوان بر پایه شاخص‌های مشخص قرار دارد.

بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش آن است که اعمال صلاحیت سرزمینی دیوان در وضعیت فلسطین، به‌ویـژه پـس از صـدور قرارهای بازداشت سال ۲۰۲۴، چه تأثیری بر کارآمدی نهادی آن داشته است؟ پرسش‌های فرعی عبارت‌اند از: تعهدات دولت‌های عضو در اجرای قرارهای بازداشت با توجه به مواد ۸۹ و ۹۸ اساسنامه چگونه قابل تفسیر است و فشارهای سیاسـی و مـالی چـه تأثیری بر توان دیوان در پیشبرد تحقیقات و اجرای تصمیمات آن دارد؟ فرضـیه پـژوهش آن اسـت کـه مهـم‌تـرین محـدودیت کارآمدی دیوان در این وضعیت، دشواری تبدیل صلاحیت قضایی به اجرای مؤثر تصمیمات، ناشی از اختلاف در تفسیر تعهـدات همکاری و نبود سازوکار اجرایی مستقل است؛ محدودیت‌هایی که فشارهای سیاسی و مالی می‌تواند تشدید کند.

پژوهش با روش توصیفی ـ تحلیلی و بر پایه بررسی اساسنامه رم، رویه قضایی دیوان، اسناد رسمی و منابع علمی انجام می‌شود. کارآمدی نهادی در این مقاله از سه منظر بررسی خواهد شد: توان دیوان در تثبیت و اعمال صلاحیت قضایی، امکان اجرای تصمیمات با همکاری دولت‌ها، و ظرفیت استمرار فعالیت قضایی در برابر فشارهای سیاسی و مالی. بر این مبنا، ابتدا چارچوب حقوقی اعمال صلاحیت دیوان در وضعیت فلسطین به‌اختصار تبیین می‌شود؛ سپس چالش‌های قضایی و اجرایی، تعهدات دولت‌های عضو و آثار فشارهای سیاسی بر کارآمدی و مشروعیت نهادی دیوان تحلیل خواهد شد.

۱-چارچوب مفهومی: کارآمدی نهادی دیوان

ارزیابی عملکرد دیوان بین‌المللی کیفری در وضعیت فلسطین مستلزم تفکیک میان برخورداری از صلاحیت حقوقی، توانایی تحقق اهداف قضایی و پذیرش اعتبار اعمال اقتدار آن است. کارآمدی نهادی را می‌توان در این پژوهش، میزان توانایی دیوان در تبدیل اختیارات مقرر در اساسنامه رم به نتایج عملی در زمینه پاسخگویی کیفری دانست. این مفهوم صرفاً به صدور تصمیم یا احراز صلاحیت محدود نیست، بلکه تحقق آثار تصمیمات، پیشبرد رسیدگی‌ها و امکان مقابله با موانع اجرایی را نیز دربرمی‌گیرد. از این منظر، ممکن است دیوان از صلاحیت قانونی برخوردار باشد، اما به دلیل فقدان همکاری دولت‌ها یا ناتوانی در اجرای تصمیمات، در دستیابی به اهداف عملی خود با محدودیت مواجه شود.کارآمدی با مشروعیت نهادی ارتباط دارد، اما این دو مفهوم یکسان نیستند. کارآمدی ناظر بر توانایی نهاد در انجام وظایف و تحقق اهداف خود است؛ در مقابل، مشروعیت به باور مخاطبان و دولت‌ها درباره مناسب و موجه بودن اعمال اقتدار آن نهاد مربوط می‌شود. تالبرگ و زور مشروعیت سازمان‌های بین‌المللی را به‌مثابه باور به مناسب‌بودن اعمال اقتدار آن‌ها مفهوم‌پردازی می‌کنند و نشان می‌دهند که ارزیابی مشروعیت به شیوه تصمیم‌گیری، عملکرد و نتایج نهادی وابسته است .(Tallberg & Zürn, 2019, pp. 581–606) بر این اساس، عملکرد مؤثر می‌تواند به تقویت اعتبار دیوان کمک کند؛ بااین‌حال، کارآمدی به‌تنهایی برای اثبات مشروعیت کافی نیست، زیرا رعایت استقلال قضایی، بی‌طرفی و انسجام در اعمال صلاحیت نیز در ارزیابی اعتبار آن نقش دارد .

در چارچوب این پژوهش، کارآمدی نهادی دیوان در وضعیت فلسطین با سه شاخص بررسی می‌شود. شاخص نخست، توان حفظ و اعمال صلاحیت در برابر چالش‌های قضایی است؛ یعنی بررسی اینکه دیوان تا چه اندازه توانسته مبنای صلاحیت خود را در برابر اعتراض‌های حقوقی تثبیت کرده و رسیدگی را در چارچوب اساسنامه ادامه دهد. تصمیم شعبه مقدماتی در سال ۲۰۲۱ و چالش‌های بعدی نسبت به صلاحیت دیوان، مبنای ارزیابی این شاخص خواهد بود. شاخص دوم، اجراپذیری تصمیمات از طریق همکاری دولت‌ها است که میزان تبدیل تصمیمات قضایی به اقدامات عملی، به‌ویژه بازداشت و تسلیم اشخاص، را دربرمی‌گیرد. در این زمینه، مواد ۸۹ و ۹۸ اساسنامه رم و رویه دیوان درباره عدم همکاری دولت‌ها، از جمله پرونده عمرالبشیر، ابزارهای اصلی تحلیل‌اند. شاخص سوم، تاب‌آوری نهادی در برابر فشارهای سیاسی و مالی است؛ این شاخص به توان دیوان در استمرار فعالیت‌های قضایی، حفظ استقلال عملیاتی و پیشبرد تحقیقات در شرایط فشار خارجی مربوط می‌شود.

این شاخص‌ها امکان تفکیک میان تثبیت صلاحیت، اجرای تصمیمات و استمرار عملکرد نهادی را فراهم می‌کنند. بر همین اساس، وضعیت فلسطین نه صرفاً از حیث وجود صلاحیت قانونی، بلکه بر مبنای میزان تحقق آثار عملی آن ارزیابی می‌شود. همچنین مشروعیت نهادی در تحلیل حاضر، به‌عنوان بُعدی مرتبط اما متمایز، از طریق بررسی استقلال و بی‌طرفی قضایی، انسجام در اعمال صلاحیت و پیامدهای ادراک گزینشی‌بودن عدالت مورد توجه قرار می‌گیرد. بدین‌ترتیب، چارچوب مفهومی پژوهش معیاری برای سنجش این مسئله فراهم می‌آورد که آیا صلاحیت دیوان در وضعیت فلسطین توانسته به پاسخگویی کیفری مؤثر منجر شود یا محدودیت‌های اجرایی و سیاسی، فاصله میان صلاحیت حقوقی و عملکرد نهادی را حفظ کرده‌اند.

۱-۱-تعریف کارآمدی و مشروعیت نهادی در ادبیات نهادهای بین‌المللی

در ادبیات نهادهای بین‌المللی، کارآمدی و مشروعیت دو مفهوم مرتبط، اما از نظر تحلیلی متمایزند. کارآمدی نهادی ناظر بر توانایی یک نهاد در تبدیل صلاحیت‌ها، قواعد و سازوکارهای رسمی خود به نتایج عملی در راستای اهدافی است که برای تحقق آن‌ها ایجاد شده است. این مفهوم صرفاً با وجود صلاحیت قانونی یا صدور تصمیم سنجیده نمی‌شود؛ بلکه میزان تحقق اهداف، رعایت قواعد و تأثیرگذاری نهاد بر رفتار مخاطبان نیز در ارزیابی آن اهمیت دارد. در مطالعه سازمان‌های بین‌المللی، کارآمدی معمولاً از طریق سه بُعد مکمل بررسی می‌شود: ظرفیت نهادی برای شکل‌دهی به قواعد و اهداف مشترک، میزان پایبندی دولت‌ها به قواعد، و تحقق اهداف مورد انتظار. این ابعاد نشان می‌دهند که تولید تصمیم یا قاعده، به‌تنهایی معادل دستیابی به نتیجه نیست و ممکن است میان عملکرد رسمی نهاد و اثرگذاری عملی آن فاصله وجود داشته باشد (Coen et al.,2022)

مشروعیت نهادی، در چارچوب جامعه‌شناختی، به باور مخاطبان و ذی‌نفعان درباره مناسب‌بودن نحوه اعمال اقتدار یک نهاد اشاره دارد؛ بنابراین، مشروعیت نه مترادف صلاحیت حقوقی نهاد است و نه صرفاً به میزان رضایت از یک تصمیم خاص فروکاسته می‌شود. تالبرگ و زورن مشروعیت را از طریق دو منبع اصلی تحلیل می‌کنند: کیفیت رویه‌های تصمیم‌گیری و کیفیت عملکرد نهاد. بر این اساس، قانونی‌بودن تصمیم، رعایت انصاف و انسجام رویه‌ای، در کنار توانایی نهاد برای دستیابی به اهداف، در شکل‌گیری ارزیابی مشروعیت نقش دارند. ازاین‌رو، ممکن است نهادی از صلاحیت حقوقی برخوردار باشد، اما به دلیل ضعف در اجرا یا برداشت از اعمال گزینشی اقتدار، با تردیدهای مشروعیت‌بخش مواجه شود؛ همچنین، کارآمدی عملی بدون رعایت معیارهای رویه‌ای لزوماً مشروعیت پایدار ایجاد نمی‌کند .(Tallberg & Zürn,2019)

این تمایز مفهومی برای تحلیل دیوان بین‌المللی کیفری در وضعیت فلسطین به کار گرفته می‌شود. کارآمدی دیوان از منظر توانایی آن در تبدیل صلاحیت قضایی و تصمیمات خود به پاسخ‌گویی کیفریِ قابل اجرا بررسی می‌شود؛ در مقابل، مشروعیت نهادی با توجه به نحوه اعمال صلاحیت، انسجام حقوقی تصمیمات، استقلال قضایی و برداشت مخاطبان از بی‌طرفی و عدم گزینش‌گری ارزیابی خواهد شد. نوآوری این چارچوب، ادعای ارائه نظریه‌ای تازه درباره مشروعیت نهادهای بین‌المللی نیست؛ بلکه در به‌کارگیری هم‌زمان و تفکیک‌شده این دو معیار برای نشان‌دادن فاصله احتمالی میان تثبیت صلاحیت دیوان در وضعیت فلسطین، قابلیت اجرای تصمیمات آن و ارزیابی مشروعیت عملکردش است. این تفکیک مانع از آن می‌شود که صدور تصمیم قضایی به‌خودی‌خود نشانه کارآمدی تلقی شود یا دشواری اجرا، بدون تحلیل مستقل، به‌عنوان فقدان مشروعیت نتیجه‌گیری گردد

۱-۲ .شاخص‌های حقوقی ـ عملیاتی سنجش کارآمدی دیوان در وضعیت فلسطین

برای جلوگیری از ارزیابی کلی و غیرقابل‌آزمون، کارآمدی دیوان در وضعیت فلسطین بر اساس سه شاخص سنجیده می‌شود: استمرار و تثبیت صلاحیت در برابر چالش‌های قضایی؛ قابلیت اجرای تصمیمات از طریق همکاری دولت‌ها؛ و تاب‌آوری نهادی در برابر فشارهای سیاسی و مالی. این شاخص‌ها، مدل نظری مستقل و تثبیت‌شده‌ای در ادبیات معرفی نمی‌شوند؛ بلکه صورت‌بندی عملیاتی این پژوهش برای سنجش عملکرد دیوان در وضعیت مورد مطالعه‌اند.

۱-۲-۱ .استمرار صلاحیت قضایی در برابر چالش‌های حقوقی

شاخص نخست، توانایی دیوان در تثبیت مبنای صلاحیت و استمرار رسیدگی در برابر اعتراض‌های حقوقی است. در وضعیت فلسطین، نقطه آغاز این سنجش، تصمیم شعبه مقدماتی دیوان در ۵ فوریه ۲۰۲۱ است که قلمرو صلاحیت سرزمینی دیوان را برای مقاصد اساسنامه رم شامل غزه و کرانه باختری، از جمله قدس شرقی، دانست. اهمیت این تصمیم در آن است که منازعه درباره وضعیت فلسطین و قلمرو صلاحیت، از سطح اختلاف سیاسی به موضوعی قابل رسیدگی در چارچوب قواعد اساسنامه

تبدیل شد؛ بااین‌حال، تصمیم مزبور به‌خودی‌خود پایان‌بخش تمام اختلافات بعدی درباره صلاحیت یا قابلیت پذیرش پرونده‌ها نبود(ICC,2021) .

مرحله دوم سنجش، تصمیمات ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴ است؛ در این تاریخ، شعبه مقدماتی اعتراض‌های اسرائیل بر اساس مواد ۱۸ و ۱۹ اساسنامه را رد کرد و قرارهای بازداشت بنیامین نتانیاهو و یوآو گالانت را صادر نمود. این تصمیمات نشان می‌دهد که دیوان در مواجهه با اعتراض‌های صلاحیتی و ادعاهای مرتبط با روند تحقیق، امکان ادامه اعمال صلاحیت را حفظ کرده است. برای سنجش این شاخص باید بررسی شود که آیا استدلال‌های دیوان درباره قلمرو صلاحیت، وضعیت دولت عضو و حدود اعتراض‌های دولت غیرعضو از نظر حقوقی منسجم بوده و در مراحل بعدی رسیدگی نیز دوام آورده است؛ صرف صدور قرار بازداشت، معیار کافی برای نتیجه‌گیری درباره تثبیت نهایی صلاحیت نیست(ICC,2024).

۱-۲-۲ .قابلیت اجرای تصمیمات قضایی از رهگذر همکاری دولت‌ها

شاخص دوم، فاصله میان صدور تصمیم قضایی و امکان اجرای آن است. دیوان فاقد نیروی پلیس یا دستگاه اجرایی مستقل برای بازداشت اشخاص و اجرای مستقیم قرارهای خود است؛ ازاین‌رو، تحقق آثار عملی تصمیمات آن به همکاری دولت‌ها وابستگی ساختاری دارد. این وابستگی در مواد ۸۶ و ۸۹ اساسنامه رم، به‌ترتیب در قالب تعهد عمومی به همکاری و تعهد دولت عضو به اجرای درخواست بازداشت و تسلیم، انعکاس یافته است. در مقابل، ماده ۸۷(۷) امکان اعلام عدم همکاری و ارجاع موضوع به مجمع دولت‌های عضو یا، حسب مورد، شورای امنیت را پیش‌بینی می‌کند؛ سازوکاری که ماهیتاً جایگزین اجرای مستقیم و قهری تصمیم دیوان نیست(Rome Statute, arts.86,87).

در وضعیت فلسطین، صدور قرارهای بازداشت در ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴، آزمون عملی این شاخص را ایجاد کرد. نمونه مشخص آن، سفر نتانیاهو به مجارستان در آوریل ۲۰۲۵ و تصمیم شعبه مقدماتی در ۲۴ ژوئیه ۲۰۲۵ است که عدم بازداشت موقت وی از سوی مجارستان را عدم همکاری با دیوان تشخیص داد و موضوع را به مجمع دولت‌های عضو ارجاع کرد. این واقعه نشان می‌دهد که دیوان می‌تواند عدم اجرای تعهد همکاری را از طریق سازوکار اساسنامه احراز و پیگیری کند؛ اما ارجاع عدم همکاری، خود به معنای اجرای قرار بازداشت یا تحقق پاسخ‌گویی کیفری نیست(ICC,2025, ICC-01/18-462).

۱-۲-۳ .تاب‌آوری نهادی در برابر فشارهای سیاسی و مالی

شاخص سوم، توانایی دیوان در حفظ استقلال قضایی و استمرار فعالیت‌های قانونی خود در برابر فشارهایی است که ممکن است منابع مالی، روابط همکاری یا امکان فعالیت کارکنان و مقام‌های آن را محدود کند. در این زمینه، باید میان انتقاد سیاسی از تصمیمات قضایی و اقداماتی که مستقیماً ظرفیت نهادی دیوان را تحت تأثیر قرار می‌دهند، تمایز گذاشت. هر مخالفت سیاسی لزوماً به کاهش کارآمدی منجر نمی‌شود؛ اثر نهادی زمانی قابل احراز است که فشار، به محدودیت عملی در تأمین منابع، دسترسی به خدمات، همکاری دولت‌ها، فعالیت مقام‌ها یا پیشبرد تحقیقات بینجامد.نمونه مهم در وضعیت فلسطین، فرمان اجرایی شماره ۱۴۲۰۳ ایالات متحده در ۶ فوریه ۲۰۲۵ و اعمال تحریم‌های مرتبط با دیوان است. این اقدام از حیث تحلیل کارآمدی، صرفاً به‌عنوان موضع سیاسی دولت آمریکا بررسی نمی‌شود؛ بلکه باید آثار مشخص آن بر ظرفیت عملیاتی دیوان، همکاری‌های ضروری و استقلال تصمیم‌گیری قضایی ارزیابی شود. برای پرهیز از نتیجه‌گیری شتاب‌زده، وجود فرمان اجرایی باید از اثبات آثار واقعی آن تفکیک شود: صدور تحریم، دلیل وجود فشار است؛ اما میزان اختلال در عملکرد دیوان نیازمند شواهد مستقل درباره پیامدهای اجرایی، مالی یا اداری آن است.

در مجموع، این سه شاخص امکان ارزیابی چندسطحی کارآمدی دیوان را فراهم می‌کنند: شاخص نخست ناظر بر توان حقوقی دیوان برای اعمال صلاحیت، شاخص دوم ناظر بر امکان اجرای تصمیمات از طریق همکاری دولت‌ها و شاخص سوم ناظر بر حفظ ظرفیت نهادی در برابر فشارهای بیرونی است. مشروعیت نهادی در سراسر این ارزیابی، معیار مکملی برای سنجش انسجام

حقوقی، استقلال و عدم گزینش‌گری در اعمال صلاحیت خواهد بود. بر این اساس، مقاله می‌تواند به‌جای نتیجه‌گیری کلی درباره «موفقیت» یا «شکست» دیوان، نشان دهد که در وضعیت فلسطین کدام سطح از کارآمدی تقویت شده، کدام سطح با مانع مواجه است و این وضعیت چه پیامدی برای مشروعیت نهادی دیوان دارد.

۲-صلاحیت دیوان نسبت به سرزمین فلسطین

سؤال محوری این بخش آن است که آیا دیوان بین‌المللی کیفری صلاحیت دارد در خصوص جنایات ارتکابی در سرزمین‌های فلسطینی، از جمله کرانه باختری، قدس شرقی و نوار غزه، تحقیق و تعقیب کیفری انجام دهد؟ پاسخ به این پرسش در رأی مهم شعبه مقدماتی دیوان در ۵ فوریه ۲۰۲۱ ارائه شد. دادستان دیوان در سال ۲۰۲۰ از شعبه مقدماتی درخواست کرد تا بر اساس ماده ۱۹(۳) اساسنامه رم، درباره حدود صلاحیت سرزمینی دیوان در وضعیت فلسطین تصمیم‌گیری کند. شعبه مقدماتی با اکثریت دو رأی در برابر یک رأی، اعلام کرد که دیوان صلاحیت سرزمینی رسیدگی به جنایاتی را دارد که از ۱۳ ژوئن ۲۰۱۴ در سرزمین‌های فلسطینی اشغالی، شامل کرانه باختری، قدس شرقی و نوار غزه، ارتکاب یافته‌اند. اهمیت این تصمیم در آن بود که شعبه مقدماتی برای تعیین صلاحیت دیوان، خود را ملزم به حل قطعی و ماهوی تمام اختلافات مربوط به وضعیت دولت فلسطین ندانست، بلکه عضویت فلسطین در اساسنامه رم را مبنای اعمال صلاحیت قرار داد.(Prosecutor, 2020: 22)

این رویکرد نشان می‌دهد که شعبه مقدماتی تلاش کرده است میان اختلافات مربوط به وضعیت سیاسی فلسطین و ضرورت اعمال قواعد حقوق کیفری بین‌المللی تفکیک قائل شود. از منظر دیوان، پذیرش فلسطین به‌عنوان دولت عضو اساسنامه رم، آثار حقوقی مشخصی در چارچوب نظام اساسنامه ایجاد کرده و نمی‌توان صرف وجود اختلافات سیاسی درباره وضعیت دولت فلسطین را مانعی مطلق برای اعمال صلاحیت دیوان دانست (بحرینی و رمضانی قوام‌آبادی، ۱۴۰۳: ۱۴۵) با این حال، رأی شعبه مقدماتی را نمی‌توان صرفاً تصمیمی فنی درباره صلاحیت قلمرویی تلقی کرد. این تصمیم در واقع مرز میان دو ملاحظه را مشخص می‌کند: از یک سو، احترام به ساختار و صلاحیت‌های دولت‌ها و از سوی دیگر، ضرورت جلوگیری از ایجاد خلأ در تعقیب جنایات بین‌المللی. اهمیت حقوقی رأی نیز در همین نقطه قرار دارد؛ زیرا دیوان با اتخاذ رویکردی مبتنی بر آثار عضویت فلسطین در اساسنامه رم، امکان اعمال صلاحیت کیفری خود را بدون ورود تفصیلی به تمام مناقشات سیاسی پیرامون وضعیت سرزمین‌های فلسطینی پذیرفت.در نتیجه، رأی ۲۰۲۱ را می‌توان نقطه عطفی در تثبیت مبنای صلاحیت سرزمینی دیوان نسبت به وضعیت فلسطین دانست. با این حال، تأیید صلاحیت سرزمینی به معنای رفع تمام موانع رسیدگی نیست؛ زیرا تحقق عملی صلاحیت دیوان همچنان به الزامات صلاحیتی، اصل تکمیلی بودن، مسائل مربوط به ادله و همکاری دولت‌ها وابسته است. بنابراین، ارزش واقعی رأی زمانی مشخص می‌شود که بتواند از سطح شناسایی صلاحیت حقوقی فراتر رفته و به تعقیب مؤثر و مستقل جرایم بین‌المللی منجر شود.

۲-۱ .پذیرش صلاحیت دیوان و الحاق فلسطین به اساسنامه رم

مبنای صلاحیت دیوان در وضعیت فلسطین بر دو اقدام حقوقی متمایز استوار است که نباید با یکدیگر خلط شوند. نخست، دولت فلسطین در ۳۱ دسامبر ۲۰۱۴ اعلامیه‌ای بر اساس ماده ۱۲(۳) اساسنامه رم امضا کرد که در آن صلاحیت دیوان نسبت به جرایم ارتکابی در سرزمین فلسطینی اشغالی، از جمله قدس شرقی، از ۱۳ ژوئن ۲۰۱۴ پذیرفته شد. اعلامیه در ۱ ژانویه ۲۰۱۵ به ثبت دیوان رسید و پذیرش آن از سوی دفتر ثبت دیوان در ۷ ژانویه ۲۰۱۵ به دولت فلسطین اعلام شد. این اقدام، پذیرش صلاحیت نسبت به دوره زمانی پیش از عضویت رسمی بود و به‌خودی‌خود معادل الحاق به اساسنامه محسوب نمی‌شد.(ICC,2015) .

دوم، فلسطین در ۲ ژانویه ۲۰۱۵ سند الحاق به اساسنامه رم را نزد دبیرکل سازمان ملل متحد، به‌عنوان امین معاهده، تودیع کرد. اساسنامه مطابق ماده ۱۲۶(۲)، در ۱ آوریل ۲۰۱۵ برای فلسطین لازم‌الاجرا شد. بنابراین، سه تاریخ باید از هم تفکیک شود: اعلام پذیرش صلاحیت از ۱۳ ژوئن ۲۰۱۴؛ تودیع سند الحاق در ۲ ژانویه ۲۰۱۵؛ و لازم‌الاجراشدن اساسنامه در ۱ آوریل ۲۰۱۵.

این تمایز برای تعیین مبنای زمانی صلاحیت دیوان ضروری است؛ زیرا دامنه زمانی اعلامیه ماده ۱۲(۳) از تاریخ لازم‌الاجراشدن اساسنامه برای فلسطین گسترده‌تر بود. (آکاندی، ۱۳۸۵: ۴۶۵)

۲-۲ .دولت‌مندی فلسطین؛ مبنای محدود و کارکردی در چارچوب اساسنامه

اختلاف درباره دولت‌مندی فلسطین در ادبیات حقوق بین‌الملل معمولاً با دو نظریه اعلامی و تأسیسی توضیح داده می‌شود. بر اساس نظریه اعلامی، دولت‌بودن به تحقق عناصر عینی دولت وابسته است؛ درحالی‌که نظریه تأسیسی بر نقش شناسایی سایر دولت‌ها تأکید دارد. معیارهای ماده ۱ کنوانسیون مونته‌ویدئو، از جمله جمعیت دائمی، قلمرو معین، حکومت و توانایی برقراری روابط بین‌المللی، در این بحث مورد استناد قرار گرفته‌اند؛ اما تحقق یا کفایت این معیارها در مورد فلسطین محل اختلاف است و نباید به‌عنوان مسئله‌ای قطعی و مورد اجماع معرفی شود. قطعنامه ۱۹/۶۷ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۲، فلسطین را به‌عنوان دولت ناظر غیرعضو شناسایی کرد و بر حق مردم فلسطین برای تعیین سرنوشت و استقلال در سرزمین اشغالی از ۱۹۶۷ تأکید داشت؛ بااین‌حال، این قطعنامه به‌تنهایی تعیین‌کننده نهایی همه عناصر دولت‌مندی یا مرزهای فلسطین نیست.در این مقاله، بحث دولت‌مندی صرفاً برای فهم مبنای رأی دیوان مطرح شده است.

۲-۳ .رأی ۵ فوریه ۲۰۲۱؛ استدلال اکثریت و نظر مخالف کواچ

در ۵ فوریه ۲۰۲۱، شعبه مقدماتی اول دیوان در پاسخ به درخواست دادستان بر اساس ماده ۱۹(۳) اساسنامه، اعلام کرد که فلسطین دولت عضو اساسنامه رم است. این بخش از تصمیم به اتفاق آرا اتخاذ شد؛ اما نتیجه‌گیری درباره قلمرو صلاحیت سرزمینی با اکثریت آرا صورت گرفت. اکثریت، متشکل از قضات آلپینی–گانسو و پرین دو بریشامبو، ماده ۱۲(۲)(الف) را در بستر و با توجه به موضوع و هدف اساسنامه تفسیر کرد و بر این مبنا، عبارت «دولتی که رفتار مورد نظر در قلمرو آن رخ داده است» را ناظر به دولت عضو اساسنامه دانست. از نظر اکثریت، فلسطین از طریق فرایند مقرر به اساسنامه ملحق شده بود و دیوان در این مرحله صلاحیت بازبینی نتیجه فرایند الحاقی را که از سوی مجمع دولت‌های عضو پذیرفته شده بود، نداشت. اکثریت همچنین به قطعنامه ۱۹/۶۷ و اشاره آن به سرزمین فلسطین اشغالی از سال ۱۹۶۷ توجه کرد. بر این اساس، صلاحیت سرزمینی دیوان شامل غزه و کرانه باختری، از جمله قدس شرقی، اعلام شد.(شارق،۱۴۰۴،۲۲۹)

قاضی پتر کواچ در نظر مخالف جزئی خود، با این نتیجه مخالفت کرد که فلسطین برای مقاصد ماده ۱۲(۲)(الف) می‌تواند «دولت محل وقوع رفتار» تلقی شود و صلاحیت دیوان به‌صورت گسترده به تمام سرزمین‌های اشغالی از ۱۹۶۷ تسری یابد. استدلال او بر ضرورت بررسی ماهوی دولت‌مندی فلسطین و نیز آثار توافق‌های اسلو بر حدود صلاحیت‌هایی متمرکز بود که به نهادهای فلسطینی واگذار شده‌اند. از دیدگاه مخالف، الحاق به اساسنامه به‌تنهایی نمی‌توانست محدودیت‌های ناشی از تقسیم صلاحیت در توافق‌های اسلو را نادیده بگیرد. اختلاف اکثریت و مخالف، بنابراین، صرفاً درباره شناسایی فلسطین نبود؛ بلکه درباره این پرسش نیز بود که آیا عضویت در اساسنامه برای احراز صلاحیت سرزمینی دیوان کفایت می‌کند یا حدود صلاحیت‌های قابل اعمال از سوی فلسطین باید جداگانه بررسی شود.

۲-٤ .اثر رأی و نقطه عزیمت تحلیل حاضر

تصمیم ۵ فوریه ۲۰۲۱ مبنای قضایی اعمال صلاحیت سرزمینی دیوان در وضعیت فلسطین را تثبیت کرد و راه را برای آغاز تحقیق در ۳ مارس ۲۰۲۱ گشود. بااین‌حال، تصمیم مزبور به معنای حل‌وفصل نهایی همه مسائل صلاحیتی نبود. شعبه تصریح کرد که موضوع رسیدگی در آن مرحله، تعیین قلمرو صلاحیت سرزمینی برای مقاصد اساسنامه بود و برخی مسائل، از جمله آثار تفصیلی توافق‌های اسلو و سایر ایرادات صلاحیتی، ممکن است در مراحل بعدی و در صورت طرح درخواست‌های مشخص قضایی بررسی شوند. بنابراین، نباید رأی را به‌عنوان تعیین نهایی دولت‌مندی فلسطین در حقوق بین‌الملل عام یا حل قطعی تمام اختلافات مربوط به حدود صلاحیت دیوان تفسیر کرد.از این نقطه، تحلیل مقاله حاضر از مباحث پیشین درباره مبنای صلاحیت

فاصله می‌گیرد. پرسش محوری دیگر صرفاً این نیست که آیا دیوان صلاحیت سرزمینی نسبت به وضعیت فلسطین دارد؛ بلکه این است که صلاحیت احرازشده تا چه اندازه می‌تواند به اجرای تصمیمات و پاسخ‌گویی کیفری منتهی شود و در مواجهه با عدم همکاری دولت‌ها و فشارهای سیاسی چه ظرفیت نهادی‌ای از خود نشان می‌دهد. به این ترتیب، رأی ۲۰۲۱ در این پژوهش نه نتیجه نهایی، بلکه نقطه آغاز ارزیابی کارآمدی نهادی دیوان تلقی می‌شود.

۳- اعتراض اسرائیل به صلاحیت دیوان بر مبنای ماده ۱۹

اعتراض اسرائیل به صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری در وضعیت فلسطین، اساساً بر این ادعا استوار است که پیش‌شرط صلاحیت سرزمینی مقرر در ماده ۱۲(۲)(الف) اساسنامه رم تحقق نیافته است. از دیدگاه اسرائیل، حاکمیت بر کرانه باختری و نوار غزه همچنان تعیین‌تکلیف‌نشده است و در نتیجه، قلمرو مورد نظر را نمی‌توان «قلمرو یک دولت» به معنای اساسنامه دانست. اسرائیل همچنین به توافق‌نامه‌های اسلو استناد می‌کند و استدلال دارد که این توافق‌ها صلاحیت فلسطین را نسبت به اتباع اسرائیلی و بخش‌هایی از قلمرو محدود کرده‌اند؛ بنابراین، اعمال صلاحیت دیوان در این محدوده، بدون رضایت اسرائیل، با نظام صلاحیتی اساسنامه رم سازگار نیست. این استدلال‌ها در اعتراض اسرائیل ذیل ماده ۱۹(۲) و لوایح بعدی آن مطرح شده‌اند.(ساعدی،۱۴۰۲،۶۹)

مبنای مقابل، تصمیم شعبه مقدماتی اول در ۵ فوریه ۲۰۲۱ است. شعبه، برای مقاصد اساسنامه رم و تعیین صلاحیت سرزمینی دیوان، فلسطین را دولت عضو اساسنامه تلقی کرد و قلمرو صلاحیت را شامل غزه و کرانه باختری، از جمله قدس شرقی، دانست. بااین‌حال، تصمیم مزبور را نباید رأیی عام و الزام‌آور درباره تمام ابعاد دولت‌بودن فلسطین یا حدود حاکمیت آن در حقوق بین‌الملل تلقی کرد. شعبه تصریح داشت که دیوان در مقام تعیین صلاحیت کیفری خود، اختلاف مرزی یا مسئله دولت‌بودن را به‌نحوی که برای کل جامعه بین‌المللی الزام‌آور باشد حل‌وفصل نمی‌کند. همچنین، در آن مرحله، استدلال‌های مربوط به توافق‌نامه‌های اسلو را برای تعیین محدوده صلاحیت سرزمینی دیوان مؤثر ندانست و بررسی برخی مسائل را به مراحل بعدی رسیدگی موکول کرد.

در ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴، شعبه مقدماتی اول اعتراض اسرائیل را رد کرد؛ اما رد اعتراض بر این مبنا نبود که تمام استدلال‌های ماهوی اسرائیل درباره وضعیت فلسطین و آثار اسلو به‌طور نهایی بی‌اعتبار شناخته شده‌اند. شعبه، اعتراض را در آن مرحله زودهنگام دانست و بر این نظر بود که اسرائیل می‌تواند در صورت صدور قرار بازداشت یا احضار علیه اتباع خود، صلاحیت دیوان یا قابلیت پذیرش پرونده مشخص را به چالش بکشد. در نتیجه، تصمیم ۲۰۲۴ بیش از آنکه فصل‌الخطاب ماهوی درباره همه مبانی صلاحیت باشد، ناظر به زمان و چارچوب طرح اعتراض بود. (محمدزاده و همکاران، ۱۴۰۳، ص. ۱۸)

۳-۱- رسیدگی تجدیدنظر و وضعیت اعتراض ماده ۱۹

اسرائیل در ۲۷ نوامبر ۲۰۲۴ نسبت به تصمیم شعبه مقدماتی تجدیدنظرخواهی کرد. شعبه تجدیدنظر در ۲۴ آوریل ۲۰۲۵، اعتراض را قابل استماع شناخت و تصمیم مورد اعتراض را نقض و پرونده را برای رسیدگی ماهوی به شعبه مقدماتی اعاده کرد. مبنای رأی این بود که شعبه مقدماتی به اندازه کافی به استدلال اسرائیل درباره حق طرح اعتراض تحت ماده ۱۹(۲)(ج) نپرداخته است. شعبه تجدیدنظر در این رأی، فقدان صلاحیت دیوان را احراز نکرد و نیز استدلال اسرائیل درباره وضعیت فلسطین یا آثار توافق‌نامه‌های اسلو را نپذیرفت؛ بلکه مقرر کرد شعبه مقدماتی باید درباره ماهیت اعتراض و مبنای حقوقی امکان طرح آن، تصمیم مستدل اتخاذ کند.

پس از اعاده، شعبه مقدماتی در ۲۸ مه ۲۰۲۵ دستورالعملی درباره ادامه رسیدگی صادر کرد. بر اساس این تصمیم، فلسطین و نمایندگان قربانیان امکان ارائه ملاحظات درباره مبنای حقوقی اعتراض و استدلال‌های اسرائیل را یافتند. این مرحله نشان می‌دهد که اعتراض از مرحله رد به‌عنوان زودهنگام عبور کرده و وارد فرایند رسیدگی ماهوی شده است؛ بااین‌حال، صدور دستور شکلی و دریافت لوایح، به‌خودی‌خود به معنای تعیین تکلیف نهایی اعتراض نیست.

در اسناد رسمی دیوان که برای این بخش بررسی شده‌اند، تصمیم ۲۸ مه ۲۰۲۵ آخرین تصمیم مشخصِ قابل احراز درباره تنظیم روند رسیدگی به اعتراض ماده ۱۹ است و رأی ماهوی نهایی شعبه مقدماتی درباره اصل اعتراض در این اسناد مشاهده نمی‌شود. بنابراین، وضعیت حقوقی را باید چنین بیان کرد: اعتراض اسرائیل پس از نقض تصمیم شکلی سال ۲۰۲۴، برای رسیدگی ماهوی به شعبه مقدماتی اعاده شده و در اسناد رسمی بررسی‌شده، هنوز تعیین تکلیف نهایی آن احراز نشده است. از این رو، نه می‌توان نقض تصمیم ۲۰۲۴ را به‌منزله نقض مبنای صلاحیت دیوان دانست و نه می‌توان اعتراض اسرائیل را دعوایی تلقی کرد که ماهیتاً رد شده است.

۲-۳ .درخواست ماده ۱۸، تکمیلی بودن و ادعای رسیدگی داخلی اسرائیل

درخواست ماده ۱۸ از اعتراض ماده ۱۹ متمایز است. ماده ۱۸ در سطح «وضعیت» و در ارتباط با آغاز تحقیق عمل می‌کند و به دولت ذی‌ربط امکان می‌دهد اعلام کند که در حال تحقیق یا تعقیب درباره رفتارهای مرتبط است و درخواست تعویق تحقیق دیوان را مطرح سازد. در مقابل، اصل تکمیلی بودن در ماده ۱۷، به‌ویژه در مرحله بررسی قابلیت پذیرش پرونده، ناظر به ارزیابی اقدام داخلی درباره همان شخص و رفتار اساساً مشابه است. بنابراین، آزمون «همان شخص، همان رفتار» را باید در چارچوب ماده ۱۷ و رسیدگی به قابلیت پذیرش پرونده مشخص به کار برد، نه به‌عنوان معیار یکسان و خودکار برای هر درخواست ماده ۱۸.

اسرائیل در سپتامبر ۲۰۲۴ درخواست کرد دادستان ملزم به صدور ابلاغ جدید بر اساس ماده ۱۸(۱) شود. استدلال آن این بود که تحولات پس از ۷ اکتبر ۲۰۲۳ و ارجاعات جدید دولت‌های عضو، وضعیت یا پارامترهای تحقیق را به‌طور قابل توجهی تغییر داده و باید فرصت تازه‌ای برای درخواست تعویق تحقیق فراهم شود. اسرائیل همچنین به رسیدگی‌های داخلی خود استناد کرد و مدعی شد که نظام قضایی آن قادر و مایل به انجام تحقیقات واقعی است. شعبه مقدماتی در ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴ درخواست اسرائیل را رد کرد؛ از جمله با این استدلال که ابلاغ آغاز تحقیق در سال ۲۰۲۱ انجام شده و تحولات بعدی، محدوده تحقیق در وضعیت فلسطین را به‌گونه‌ای تغییر نداده است که ابلاغ جدید ضرورت پیدا کند.

در ۲۴ آوریل ۲۰۲۵، شعبه تجدیدنظر در مرحله نخست، اعتراض اسرائیل به تصمیم ماده ۱۸ را غیرقابل استماع دانست؛ زیرا تصمیم مورد اعتراض را تصمیمی درباره قابلیت پذیرش پرونده در معنای ماده ۸۲(۱)(الف) اساسنامه تلقی نکرد. بااین‌حال، رسیدگی تجدیدنظر در ادامه جریان یافت و در ۱۵ دسامبر ۲۰۲۵، شعبه تجدیدنظر با اکثریت، رأیی درباره ماهیت اعتراض صادر کرد و تصمیم شعبه مقدماتی مبنی بر عدم الزام دادستان به صدور ابلاغ جدید را تأیید نمود. دو قاضی نظر مخالف ارائه کردند و یک قاضی نیز نظر موافق جداگانه داشت.

استدلال اکثریت این بود که وقایع پس از ۷ اکتبر ۲۰۲۳ و ارجاعات بعدی دولت‌ها در محدوده وضعیت فلسطینِ ارجاع‌شده در سال ۲۰۱۸ و تحقیق آغازشده در سال ۲۰۲۱ قرار می‌گیرند و تغییرات رخ‌داده، پارامترهای حقوقی و واقعی تحقیق را به اندازه‌ای دگرگون نکرده‌اند که وضعیت جدید یا الزام به ابلاغ مجدد ایجاد شود. بنابراین، تصمیم ۱۵ دسامبر ۲۰۲۵ به‌طور مشخص درخواست اسرائیل برای ابلاغ مجدد را رد کرد؛ اما نباید آن را رأیی دانست که تمام ادعاهای مربوط به رسیدگی‌های داخلی اسرائیل را در هر پرونده احتمالی، ماهیتاً و برای همیشه بی‌اعتبار کرده باشد.

چنانچه اسرائیل در مرحله پرونده مشخص به رسیدگی داخلی استناد کند، قابلیت پذیرش آن پرونده باید بر اساس ماده ۱۷ ارزیابی شود؛ از جمله اینکه آیا تحقیق یا تعقیب داخلی درباره همان شخص و رفتار اساساً مشابه در جریان است و آیا دولت واقعاً مایل و قادر به انجام رسیدگی است. صرف اعلام انجام تحقیقات داخلی یا وجود ساختار قضایی ملی، به‌تنهایی برای اثبات عدم قابلیت پذیرش پرونده کافی نیست. از این حیث، تصمیم ماده ۱۸ درباره لزوم ابلاغ مجدد، جایگزین بررسی موردی تکمیلی بودن در پرونده‌های مشخص نمی‌شود.(قوام آبادی،۱۳۹۵، ۴۰)

۳-۳ .توان دیوان در حفظ صلاحیت در برابر چالش‌ها

بر اساس شاخص نخستِ کارآمدی نهادی، یعنی توان دیوان در حفظ صلاحیت در برابر چالش‌های قضایی، باید میان استمرار عملی رسیدگی و تثبیت نهایی مبنای صلاحیت تفکیک کرد. در محور ماده ۱۸، دیوان توانسته است از الزام به صدور ابلاغ جدید و تعویق تحقیق بر مبنای درخواست مورد بحث جلوگیری کند. رأی اکثریت شعبه تجدیدنظر در ۱۵ دسامبر ۲۰۲۵ نیز تصمیم شعبه مقدماتی را تأیید کرد. این امر نشان می‌دهد که چالش اسرائیل در این مسیر، به توقف تحقیق یا ایجاد یک وضعیت تحقیقاتی جداگانه منجر نشده است.

در محور ماده ۱۹، ارزیابی باید محتاطانه‌تر باشد. تصمیم شعبه تجدیدنظر در آوریل ۲۰۲۵ و اعاده پرونده برای رسیدگی ماهوی نشان می‌دهد که مبنای صلاحیت سرزمینی دیوان همچنان در معرض بررسی قضایی قرار دارد. در نتیجه، نمی‌توان صرفاً با استناد به تصمیم ۲۰۲۱ یا رد اولیه اعتراض اسرائیل در نوامبر ۲۰۲۴، از تثبیت قطعی صلاحیت سخن گفت. آنچه تاکنون احراز می‌شود، توان دیوان در جلوگیری از توقف خودکار تحقیق و استمرار رسیدگی در کنار بررسی اعتراض‌های قضایی است؛ اما قطعیت ماهوی درباره اعتراض ماده ۱۹، بر اساس اسناد رسمی بررسی‌شده، هنوز قابل اعلام نیست. (محمدزاده و همکاران، ۱۴۰۳، ص. ۱۸)

از منظر کارآمدی نهادی، شاخص نخست را می‌توان «تحقق‌یافته اما ناتمام» ارزیابی کرد. تحقق آن در استمرار تحقیق، رسیدگی به درخواست‌های قضایی و رد درخواست ابلاغ مجدد ماده ۱۸ آشکار است؛ ناتمام بودن آن به استمرار رسیدگی ماهوی به اعتراض ماده ۱۹ بازمی‌گردد. بنابراین، سنجش نهایی این شاخص نباید تنها بر تعداد اعتراض‌های ردشده مبتنی باشد، بلکه باید مشخص کند آیا دیوان توانسته مبنای صلاحیت خود را در برابر بررسی قضایی تثبیت کند و هم‌زمان از توقف نامحدود رسیدگی جلوگیری نماید. این تفکیک میان «حفظ صلاحیت در عمل» و «قطعیت قضایی مبنای صلاحیت» مانع نتیجه‌گیری زودهنگام درباره موفقیت کامل دیوان می‌شود.

٤ .اجراپذیری تصمیمات: مواد ۸۹ و ۹۸ و عدم همکاری دولت‌ها

کارآمدی نهادی دیوان بین‌المللی کیفری صرفاً با صدور قرارهای بازداشت یا تصمیمات قضایی سنجیده نمی‌شود؛ معیار اساسی، امکان تبدیل این تصمیمات به اقدامات اجرایی، به‌ویژه بازداشت و تحویل متهمان است. برخلاف نظام‌های کیفری ملی، دیوان از نیروی انتظامی مستقل یا صلاحیت اجرایی مستقیم در قلمرو دولت‌ها برخوردار نیست و اجرای درخواست‌های بازداشت و تحویل، اساساً به همکاری دولت‌ها وابسته است. ازاین‌رو، اجراپذیری تصمیمات یکی از شاخص‌های عینی و تعیین‌کننده کارآمدی دیوان محسوب می‌شود.ماده ۸۹(۱) اساسنامه رم مقرر می‌کند دیوان می‌تواند از هر دولت عضو درخواست بازداشت و تحویل شخص مورد تعقیب را مطرح کند و دولت عضو نیز باید درخواست را مطابق مقررات اساسنامه و تشریفات حقوق داخلی خود اجرا کند. این ماده، بازداشت و تحویل را از یک اقدام اختیاری یا سیاسی به تعهدی حقوقی در چارچوب عضویت در اساسنامه تبدیل می‌کند. در مقابل، ماده ۸۶ تعهد عام دولت‌های عضو به همکاری کامل با دیوان را مقرر کرده و ماده ۸۷(۷) پیامد عدم اجرای درخواست همکاری را مشخص می‌سازد. بنابراین، مواد ۸۶، ۸۹ و ۸۷(۷) در کنار یکدیگر، زنجیره‌ای هنجاری ایجاد می‌کنند: تعهد به همکاری، درخواست بازداشت و تحویل، و امکان احراز عدم همکاری در صورت نقض تعهد می‌باشد.

بااین‌حال، اجرای درخواست بازداشت ممکن است با تعارض میان تعهدات اساسنامه‌ای دولت و تعهدات بین‌المللی آن در قبال دولت ثالث مواجه شود. ماده ۹۸(۱) مقرر می‌کند دیوان نباید درخواست همکاری‌ای را مطرح کند که دولت مخاطب را وادار به نقض تعهدات بین‌المللی خود در زمینه مصونیت دولت یا مصونیت دیپلماتیک شخص یا اموال دولت ثالث کند، مگر آنکه دیوان بتواند پیش‌تر همکاری دولت ثالث را برای رفع مصونیت تحصیل کند. این ماده، در ظاهر، سازوکاری برای هماهنگ‌سازی تعهدات دولت عضو با قواعد مصونیت در حقوق بین‌الملل است؛ اما در عمل، به‌ویژه در مورد مقامات عالی‌رتبه دولت‌های

غیرعضو، به یکی از کانون‌های اختلاف درباره اجرای قرارهای بازداشت دیوان تبدیل شده است. (محمدزاده، موسوی میرکلایی و اقبالی، ۱۴۰۳، ص. ۱۵)

در این میان، ماده ۲۷ اساسنامه جایگاه رسمی شخص را از مانع اعمال صلاحیت دیوان خارج می‌کند. مطابق این ماده، سمت رسمی، از جمله ریاست دولت، موجب معافیت از مسئولیت کیفری یا مانع اعمال صلاحیت دیوان نیست؛ همچنین مصونیت‌ها و قواعد خاص تشریفاتی مرتبط با سمت رسمی، مانع اعمال صلاحیت دیوان نخواهد بود. مسئله حقوقی اصلی آن است که آیا ماده ۲۷ صرفاً رابطه میان دیوان و متهم را تنظیم می‌کند یا بر تعهد دولت‌های عضو به بازداشت و تحویل مقام دولت غیرعضو نیز اثر می‌گذارد. پاسخ به این پرسش، مستقیماً بر امکان اجرای قرارهای بازداشت صادرشده در وضعیت فلسطین تأثیر دارد. (عابدینی، ۱۴۰۱، ص. ۳۲۵)

۱-٤- رویه دیوان: رأی تجدیدنظر ۲۰۱۹ در پرونده اردن/البشیر و تفاوت وضعیت اسرائیل

مهم‌ترین رأی دیوان در زمینه تعارض مصونیت مقامات عالی‌رتبه با تعهد دولت‌ها به همکاری، رأی شعبه تجدیدنظر در پرونده ارجاع اردن درباره عمرالبشیر، صادرشده در ۶ مه ۲۰۱۹ است. موضوع پرونده، عدم بازداشت و تحویل عمرالبشیر، رئیس‌جمهور وقت سودان، از سوی اردن در جریان حضور وی در اجلاس اتحادیه عرب در ۲۹ مارس ۲۰۱۷ بود. شعبه تجدیدنظر، به اتفاق آرا، احراز عدم همکاری اردن را تأیید کرد؛ بااین‌حال، با اکثریت آرا، تصمیم ارجاع موضوع عدم همکاری اردن به مجمع دولت‌های عضو و شورای امنیت را نقض کرد. دیوان در این رأی تأکید کرد که ماده ۲۷(۲) اساسنامه، مصونیت رئیس دولت را در برابر دیوان بین‌المللی کیفری مانع اعمال صلاحیت نمی‌داند و در شرایط پرونده، مصونیت عمرالبشیر قابل استناد نبود (ICC, *Appeals Chamber, Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, 6 May 2019, ICC-02/05-01/09-397-Corr).*

اهمیت رأی اردن در آن است که شعبه تجدیدنظر، مسئله مصونیت را صرفاً در سطح رابطه میان دیوان و متهم باقی نگذاشت، بلکه آن را به تعهد دولت عضو برای اجرای درخواست بازداشت و تحویل پیوند داد. در منطق رأی، هنگامی که دیوان صلاحیت خود را اعمال می‌کند، دولت عضو نمی‌تواند با استناد به مصونیت رئیس دولت، اجرای درخواست بازداشت را متوقف کند. بااین‌حال، این استدلال در پرونده البشیر با وضعیت خاصی همراه بود: ارجاع وضعیت دارفور به دیوان از سوی شورای امنیت و قطعنامه ۱۵۹۳ شورای امنیت، سودان را به همکاری با دیوان ملزم کرده بود. همین زمینه، در تحلیل قابلیت تعمیم رأی به وضعیت دولت‌های غیرعضو اهمیت دارد.

وضعیت اسرائیل از حیث حقوقی با پرونده سودان یکسان نیست. اسرائیل عضو اساسنامه رم نیست و وضعیت فلسطین از سوی شورای امنیت به دیوان ارجاع نشده است؛ مبنای صلاحیت دیوان، پذیرش صلاحیت از سوی دولت فلسطین و تصمیم شعبه مقدماتی درباره قلمرو صلاحیت سرزمینی دیوان است. شعبه مقدماتی در ۵ فوریه ۲۰۲۱ اعلام کرد که صلاحیت سرزمینی دیوان در وضعیت فلسطین، برای اهداف اساسنامه رم، شامل غزه، کرانه باختری و قدس شرقی است. این تصمیم، به‌خودی‌خود به معنای حل نهایی همه مسائل مربوط به دولت‌بودن فلسطین یا تعیین مرزهای آن در حقوق بین‌الملل نبود، اما مبنای اعمال صلاحیت دیوان در وضعیت مزبور را فراهم کرد.

بنابراین، باید میان «صلاحیت دیوان نسبت به وضعیت فلسطین» و «تعهد اسرائیل به همکاری با دیوان» تفکیک کرد؛ پذیرش صلاحیت سرزمینی دیوان نسبت به جرایم ارتکابی در قلمرو فلسطین، به‌تنهایی اسرائیل را به دولت عضو اساسنامه تبدیل نمی‌کند و تعهدات عام مواد ۸۶ و ۸۹ را به همان شکل بر آن تحمیل نمی‌سازد. در مقابل، دولت‌های عضو اساسنامه، در صورت دریافت درخواست معتبر بازداشت و تحویل، با مسئله اجرای تعهدات اساسنامه‌ای خود مواجه‌اند؛ حتی اگر شخص مورد تعقیب

تبعه دولت غیرعضو باشد. بنابراین، محور اختلاف در مورد نتانیاهو و گالانت نه صرفاً عضویت اسرائیل در اساسنامه، بلکه دامنه تعهد دولت‌های عضو در اجرای قرارهای بازداشت و نسبت آن با ماده ۹۸ و قواعد مصونیت مقامات دولت غیرعضو است.

این تمایز مانع از آن می‌شود که رأی اردن به‌صورت مکانیکی بر وضعیت فلسطین اعمال شود. رأی ۲۰۱۹ در پرونده البشیر، پشتوانه مهمی برای استدلال دیوان درباره عدم قابلیت استناد به مصونیت مقامات عالی‌رتبه در برابر دیوان است؛ اما تفاوت مبنای ارجاع وضعیت دارفور با وضعیت فلسطین، همچنان امکان طرح استدلال‌های حقوقی درباره ماده ۹۸ را باقی می‌گذارد. ازاین‌رو، کارآمدی دیوان در این زمینه به توانایی آن در تثبیت تفسیر حقوقی قابل اعمال و اقناع دولت‌های عضو به اجرای درخواست‌ها وابسته است.

رویه دولت‌ها پس از ۲۰۲٤: مواضع اروپایی و پرونده‌های عدم همکاری

صدور قرارهای بازداشت در وضعیت فلسطین در ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴، اختلاف میان تعهدات اساسنامه‌ای و ملاحظات سیاسی دولت‌ها را به مرحله اجرایی وارد کرد. شعبه مقدماتی در همان تاریخ، درخواست‌های اسرائیل ذیل مواد ۱۸ و ۱۹ را رد و قرارهای بازداشت بنیامین نتانیاهو و یوآو گالانت را صادر کرد. از آن پس، مسئله اصلی برای دولت‌های عضو، نحوه اجرای درخواست بازداشت در صورت ورود اشخاص مورد تعقیب به قلمرو آن‌ها بود. (ساعدی و صالحی، ۱۴۰۲، ص. ۷۵)

مواضع دولت‌های اروپایی یکدست نبود. برخی دولت‌ها، از جمله ایرلند، هلند، بلژیک، اسپانیا و اسلوونی، مواضعی اعلام کردند که بر اجرای تعهدات اساسنامه‌ای و ضرورت همکاری با دیوان تأکید داشت. در مقابل، مواضع فرانسه، آلمان و ایتالیا در مقاطع مختلف با ابهام یا تحفظ همراه شد؛ به‌ویژه در فرانسه، استناد به مصونیت مقامات دولت غیرعضو، تردیدهایی درباره امکان اجرای قرار بازداشت ایجاد کرد. این مواضع نشان می‌دهد که حتی در میان دولت‌های عضو، برداشت یکسانی از نسبت ماده ۲۷، ماده ۹۸ و تعهد به بازداشت مقامات دولت غیرعضو وجود نداشته است.

در سطح اتحادیه اروپا نیز بر الزام دولت‌های عضو به همکاری کامل با دیوان و اجرای قرارهای بازداشت تأکید شد. پاسخ رسمی نماینده عالی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۵، ضمن یادآوری تعهد دولت‌های عضو به همکاری، از حمایت اتحادیه از استقلال و فعالیت دیوان سخن گفت. بااین‌حال، اعلام موضع سیاسی به‌تنهایی تضمین‌کننده اجرای عملی درخواست بازداشت نیست؛ زیرا تصمیم نهایی درباره اقدام اجرایی، در چارچوب صلاحیت و مسئولیت دولت مربوط اتخاذ می‌شود.

پرونده مغولستان، نمونه روشن فاصله میان تعهد حقوقی و اجرای عملی است. ولادیمیر پوتین در مارس ۲۰۲۳ از سوی دیوان تحت قرار بازداشت قرار گرفت. با وجود آنکه مغولستان عضو اساسنامه رم بود، در جریان سفر پوتین به این کشور در سپتامبر ۲۰۲۴، وی بازداشت و به دیوان تحویل نشد. شعبه مقدماتی دوم در ۲۴ اکتبر ۲۰۲۴ اعلام کرد که مغولستان با اجرا نکردن درخواست بازداشت و تحویل، تعهدات خود را نقض کرده و این عدم همکاری، مانع اعمال وظایف و اختیارات دیوان شده است. شعبه همچنین موضوع را به مجمع دولت‌های عضو ارجاع داد.استدلال دیوان در پرونده مغولستان اهمیت ویژه‌ای برای وضعیت فلسطین دارد. شعبه مقدماتی تأکید کرد که ماده ۲۷ اساسنامه، مصونیت‌های بین‌المللی مقامات، از جمله رؤسای دولت، را از حیث اجرای صلاحیت دیوان کنار می‌زند و دولت‌های عضو و دولت‌هایی که صلاحیت دیوان را پذیرفته‌اند، نمی‌توانند صرفاً به تابعیت شخص از دولت غیرعضو یا سمت رسمی وی استناد کنند. شعبه تصریح کرد که تعهد بازداشت و تحویل، وسیله‌ای برای تحقق تعهد همکاری با دیوان است (ICC, Pre-Trial Chamber II, *Mongolia Non-Compliance Decision*, 24 October 2024, ICC-01/22-90, paras. 27–28).

بااین‌حال، پرونده مغولستان نیز همه اختلافات حقوقی را از میان نمی‌برد. این تصمیم، تفسیر دیوان از تعهدات دولت عضو را در زمینه وضعیت اوکراین و قرار بازداشت پوتین روشن می‌کند، اما مسئله اجرای قرارهای بازداشت در وضعیت فلسطین همچنان با زمینه خاص صلاحیت سرزمینی و استدلال‌های مرتبط با ماده ۹۸ پیوند دارد. ارزش پرونده مغولستان در این است که نشان

می‌دهد دیوان عدم همکاری را صرفاً اختلافی سیاسی تلقی نمی‌کند، بلکه آن را نقض تعهدات اساسنامه‌ای قابل احراز می‌داند و از سازوکار ماده ۸۷(۷) برای پاسخ نهادی استفاده می‌کند.پرونده مجارستان، به‌طور مستقیم‌تر به وضعیت فلسطین مربوط است. نتانیاهو در فاصله ۳ تا ۶ آوریل ۲۰۲۵ در مجارستان حضور داشت، اما این کشور وی را بازداشت نکرد. شعبه مقدماتی اول در ۲۴ ژوئیه ۲۰۲۵، در تصمیمICC-01/18-462 ، احراز کرد که مجارستان با عدم اجرای درخواست بازداشت موقت، تعهدات خود را نقض کرده است و موضوع را به مجمع دولت‌های عضو ارجاع داد. دیوان همچنین یادآوری کرد که خروج مجارستان از اساسنامه تا ۲ ژوئن ۲۰۲۶ مؤثر نمی‌شد و این کشور تا آن تاریخ همچنان ملزم به رعایت تعهدات اساسنامه‌ای بود.این تصمیم، از حیث شاخص اجراپذیری، واجد اهمیت دوگانه است: نخست، دیوان عدم همکاری را در ارتباط با قرار بازداشت صادرشده در وضعیت فلسطین به‌صورت رسمی احراز کرد؛ دوم، نشان داد که خروج اعلام‌شده از اساسنامه، تعهدات دولت را در دوره پیش از مؤثر شدن خروج از میان نمی‌برد. بااین‌حال، تصمیم دیوان نتوانست بازداشت و تحویل نتانیاهو را پس از پایان سفر وی به مجارستان محقق کند. بنابراین، احراز قضایی نقض تعهد، با تحقق نتیجه اجرایی مورد نظر دیوان یکسان نیست.

ابزارهای دیوان: ماده ۸۷(۷) و ارجاع به مجمع دولت‌های عضو یا شورای امنیت

ماده ۸۷(۷) اساسنامه، در صورت عدم اجرای درخواست همکاری از سوی دولت عضو، به دیوان اجازه می‌دهد عدم همکاری را احراز و موضوع را به مجمع دولت‌های عضو ارجاع دهد؛ چنانچه وضعیت از سوی شورای امنیت ارجاع شده باشد، امکان ارجاع به شورای امنیت نیز وجود دارد. این سازوکار، ابزار اصلی پاسخ نهادی دیوان به عدم همکاری است. در وضعیت فلسطین، چون ارجاع از سوی شورای امنیت صورت نگرفته، مسیر اصلی ارجاع، مجمع دولت‌های عضو است.

با وجود اهمیت این سازوکار، ماده ۸۷(۷) ابزار اجرایی مستقیم برای بازداشت شخص مورد تعقیب ایجاد نمی‌کند. ارجاع به مجمع دولت‌های عضو می‌تواند موجب بررسی سیاسی و نهادی عدم همکاری، طرح موضوع در نشست‌های مجمع و اتخاذ تدابیر دیپلماتیک یا سازمانی شود؛ اما مجمع اختیار ندارد خود رأساً نیروی اجرایی برای بازداشت و تحویل فراهم کند. در نتیجه، ضمانت اجرای ماده ۸۷(۷) عمدتاً مبتنی بر فشار نهادی، پاسخ‌خواهی سیاسی و تشویق دولت‌ها به رعایت تعهدات است، نه اجرای قهری مستقیم.

رویه اردن نیز محدودیت این ابزار را نشان می‌دهد. شعبه تجدیدنظر در رأی ۶ مه ۲۰۱۹، ضمن تأیید عدم همکاری اردن، تصمیم ارجاع موضوع به مجمع دولت‌های عضو و شورای امنیت را نقض کرد؛ زیرا به این نتیجه رسید که شعبه مقدماتی در اعمال اختیار ارجاع، ملاحظات مربوط به مشورت و تعامل با دولت را به‌درستی ارزیابی نکرده است. این بخش از رأی نشان می‌دهد که ارجاع موضوع عدم همکاری، حتی پس از احراز نقض تعهد، تابع ملاحظات نهادی و تشریفاتی است و به‌صورت خودکار به واکنش مؤثر منتهی نمی‌شود.در پرونده مغولستان، دیوان در اکتبر ۲۰۲۴ موضوع را به مجمع دولت‌های عضو ارجاع داد؛ در پرونده مجارستان نیز همین مسیر در ژوئیه ۲۰۲۵ دنبال شد. بااین‌حال، در هر دو پرونده، ارجاع پس از آن انجام گرفت که فرصت بازداشت شخص مورد تعقیب از دست رفته بود. این وضعیت، شکاف میان کارکرد اعلامی ماده ۸۷(۷) و نتیجه عملی آن را آشکار می‌کند: سازوکار مزبور می‌تواند نقض تعهد را ثبت و به آن پاسخ نهادی دهد، اما الزاماً امکان اجرای فوری قرار بازداشت را بازنمی‌گرداند.

محدودیت دیگر، وابستگی اثرگذاری ارجاع به اراده جمعی دولت‌هاست. مجمع دولت‌های عضو متشکل از دولت‌هایی است که خود باید تعهدات اساسنامه‌ای را اجرا کنند؛ بنابراین، واکنش آن به عدم همکاری، در نهایت به اجماع یا اراده سیاسی اعضا وابسته است. از سوی دیگر، شورای امنیت تنها در موارد ارجاع وضعیت از سوی این شورا می‌تواند در چارچوب ماده ۸۷(۷) مخاطب ارجاع قرار گیرد؛ در وضعیت فلسطین، این مسیر در دسترس دیوان نیست. در نتیجه، دیوان در برابر عدم همکاری دولت‌ها با

ابزارهایی مواجه است که ظرفیت اعلام نقض و اعمال فشار دارند، اما قدرت جایگزینی دولت ممتنع و اجرای مستقیم بازداشت را فراهم نمی‌کنند.

ارزیابی شاخص: ابهام تعهدات و نبود واکنش مؤثر

بررسی رویه دیوان در وضعیت فلسطین نشان می‌دهد که شاخص اجراپذیری تصمیمات، در سطح هنجاری از بنیان نسبتاً روشنی برخوردار است، اما در سطح عملی با محدودیت جدی مواجه می‌شود. مواد ۸۶ و ۸۹ اساسنامه، تعهد دولت‌های عضو به همکاری و اجرای درخواست بازداشت و تحویل را مقرر می‌کنند؛ ماده ۲۷ نیز مانع استناد به سمت رسمی در برابر صلاحیت دیوان می‌شود. در مقابل، ماده ۹۸ و اختلاف درباره مصونیت مقامات دولت‌های غیرعضو، زمینه‌ای برای مناقشه حقوقی درباره حدود تعهدات اجرایی دولت‌ها ایجاد کرده است.

رأی اردن در سال ۲۰۱۹، تصمیم مغولستان در سال ۲۰۲۴ و تصمیم مجارستان در سال ۲۰۲۵، نشان می‌دهند که دیوان به‌تدریج موضع خود را درباره عدم قابلیت استناد به مصونیت مقامات عالی‌رتبه در برابر درخواست‌های بازداشت و تحویل تثبیت کرده است. به‌ویژه تصمیم مجارستان، مستقیماً به قرار بازداشت صادرشده در وضعیت فلسطین مربوط می‌شود و عدم همکاری دولت عضو را به‌عنوان نقض تعهدات اساسنامه‌ای احراز می‌کند. بااین‌حال، این تصمیمات نتوانسته‌اند بازداشت و تحویل اشخاص مورد تعقیب را در زمان حضور آنان در قلمرو دولت‌های مربوط تضمین کنند.

بنابراین، نتیجه شاخص دوم را باید دو سطحی ارزیابی کرد :در سطح حقوقی، دیوان توانسته است تعهد همکاری و عدم همکاری دولت‌ها را صورت‌بندی و در موارد مشخص احراز کند؛ اما در سطح اجرایی، وابستگی به اراده دولت‌ها و فقدان سازوکار قهری مستقل، مانع تحقق کامل آثار قرارهای بازداشت شده است .این فاصله، به‌ویژه در وضعیت فلسطین، نشان می‌دهد که کارآمدی نهادی دیوان نه فقط به اعتبار تصمیم قضایی، بلکه به میزان پایبندی دولت‌های عضو و ظرفیت مجمع دولت‌های عضو برای ایجاد پیامدهای مؤثر در برابر عدم همکاری وابسته است.

ازاین‌رو، شاخص اجراپذیری در وضعیت فلسطین را نمی‌توان کاملاً تحقق‌یافته دانست. دیوان در تثبیت موضع حقوقی و ثبت رسمی نقض تعهدات پیشرفت داشته، اما در تبدیل این موضع به بازداشت و تحویل واقعی، با محدودیت ساختاری روبه‌روست. این وضعیت، هسته نوآوری تحلیل حاضر را شکل می‌دهد: **کارآمدی دیوان در وضعیت فلسطین، در مرحله صدور و تثبیت تصمیمات قضایی قابل مشاهده است، اما در مرحله اجرای آن‌ها به همکاری دولت‌ها وابسته می‌ماند؛ در نتیجه، شکاف میان الزام حقوقی و امکان اجرای عملی، یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های کارآمدی نهادی دیوان محسوب می‌شود.

۵ .فشارهای سیاسی و مالی و استقلال عملیاتی دیوان: شاخص سوم

استقلال قضایی دیوان بین‌المللی کیفری، صرفاً به مصونیت قضات از مداخله در تصمیم‌گیری محدود نیست؛ این استقلال مستلزم برخورداری نهاد از شرایط مالی، اداری و فنی لازم برای انجام تحقیقات، حمایت از کارکنان و ارتباط با دولت‌ها، شاهدان و سازمان‌های همکار نیز هست. ازاین‌رو، فشار اقتصادی یا محدودیت‌های مالی علیه دیوان و کارکنان آن می‌تواند بدون نقض رسمی صلاحیت قضایی، ظرفیت عملیاتی نهاد را تضعیف کند. این مسئله در وضعیت فلسطین اهمیت ویژه‌ای یافته است؛ زیرا اقدامات محدودکننده آمریکا در سال ۲۰۲۵، مستقیماً در واکنش به فعالیت دیوان و قرارهای بازداشت صادرشده علیه مقام‌های اسرائیلی اتخاذ شد.

سابقه این سیاست به فرمان اجرایی شماره ۱۳۹۲۸ مورخ ۱۱ ژوئن ۲۰۲۰ بازمی‌گردد. دولت وقت آمریکا با استناد به وضعیت افغانستان و تحقیقات دیوان درباره رفتار نیروهای آمریکایی، امکان مسدودسازی دارایی‌ها و اعمال محدودیت ورود علیه برخی

کارکنان و اشخاص همکار با دیوان را فراهم کرد. این اقدام با واکنش منفی دیوان و دولت‌های حامی استقلال آن مواجه شد. در ۲ آوریل ۲۰۲۱، دولت بایدن فرمان مزبور را لغو و تحریم‌های اعمال‌شده علیه دادستان وقت، فاتو بنسودا، و رئیس بخش صلاحیت، تکمیلی‌بودن و همکاری دفتر دادستان را خاتمه داد؛ هرچند اختلاف آمریکا با دیوان درباره وضعیت افغانستان و فلسطین همچنان باقی ماند.

در ۶ فوریه ۲۰۲۵، فرمان اجرایی[1] ،با عنوان «اعمال تحریم‌ها علیه دیوان بین‌المللی کیفری» صادر شد. فرمان، اقدامات دیوان علیه اتباع آمریکا یا متحدان غیرعضو اساسنامه، از جمله اسرائیل، را تهدیدی علیه امنیت ملی و سیاست خارجی آمریکا معرفی کرد و مبنای مسدودسازی دارایی‌ها و محدودیت ورود اشخاص تعیین‌شده را فراهم ساخت. برخلاف اقدام سال ۲۰۲۰ که در بستر تحقیقات افغانستان شکل گرفته بود، فرمان ۲۰۲۵ صریحاً قرارهای بازداشت صادرشده علیه بنیامین نتانیاهو و یوآو گالانت و فعالیت دیوان در قبال اسرائیل را نیز هدف قرار داد.

آثار این تحریم‌ها از محدوده ممنوعیت سفر یا مسدودسازی دارایی شخصی فراتر می‌رود. محدودیت‌های مربوط به اشخاص تعیین‌شده می‌تواند ارائه خدمات از سوی اشخاص و شرکت‌های آمریکایی را متوقف کند و بر دسترسی به خدمات مالی، پرداخت‌ها، فناوری، نرم‌افزار، ارتباطات و خدمات حرفه‌ای اثر بگذارد. حتی در مواردی که معامله‌ای مستقیماً ممنوع نشده باشد، احتمال مواجهه با تحریم‌ها ممکن است بانک‌ها، شرکت‌های فناوری یا ارائه‌دهندگان خدمات را به قطع رابطه یا خودداری احتیاطی از ارائه خدمات سوق دهد. بنابراین، خطر اصلی فقط اجرای مستقیم تحریم نیست؛ بلکه «بیش‌احتیاطی تجاری» و کاهش دسترسی دیوان به زیرساخت‌های ضروری نیز می‌تواند استقلال عملیاتی آن را محدود کند. در سال ۲۰۲۵، تحریم‌ها ابتدا دادستان و سپس قضات و معاونان دادستان را دربرگرفت؛ دیوان اعلام کرد که این اقدامات استقلال نهاد قضایی و امکان انجام مأموریت آن را تهدید می‌کند..

واکنش اتحادیه اروپا بر حمایت از استقلال دیوان و بررسی ابزارهای مقابله با آثار فرامرزی تحریم‌ها متمرکز شد. یکی از ابزارهای مطرح، مقرره شماره ۹۶/۲۲۷۱ اتحادیه اروپا موسوم به «قانون مسدودکننده» است که در شرایط مقرر، از تبعیت اشخاص اروپایی از برخی قوانین تحریمی فراسرزمینی کشورهای ثالث جلوگیری می‌کند. بااین‌حال، نباید از طرح یا بررسی این ابزار نتیجه گرفت که آن به‌صورت خودکار یا جامع نسبت به تمام تحریم‌های آمریکا علیه دیوان اعمال شده است. در سال ۲۰۲۵، برخی دولت‌های عضو اتحادیه خواستار بررسی فعال‌سازی آن شدند؛ اما در مواضع رسمی منتشرشده، استفاده از قانون مسدودکننده به‌عنوان گزینه‌ای برای بررسی و اقدام احتمالی مطرح بود، نه ضمانتی قطعی و بالفعل برای رفع تمام آثار تحریم‌ها .

در سال ۲۰۲۶ نیز فشارها ادامه یافت و دامنه آن از اشخاص به خود نهاد گسترش پیدا کرد. کمیسیون اروپا در اکتبر ۲۰۲۶ اعلام کرد که آمریکا دیوان را نیز در فهرست اشخاص تعیین‌شده قرار داده و در عین حال مجوزهای عمومی محدودی برای برخی معاملات صادر کرده است. کمیسیون از دولت‌ها و فعالان اقتصادی اروپایی خواست خدمات ضروری دیوان را استمرار دهند و تأکید کرد که دسترسی به خدمات مالی و سایر زیرساخت‌ها برای ادامه مأموریت آن حیاتی است. این تحول نشان می‌دهد که فشار مالی می‌تواند به مسئله‌ای ساختاری تبدیل شود: دیوان ممکن است از نظر حقوقی مستقل باقی بماند، اما برای استمرار فعالیت‌های روزمره به تدابیر حمایتی دولت‌های عضو و حفظ دسترسی به زیرساخت‌های مالی و فنی وابسته شود .

ماده ۱۶ اساسنامه: امکان تعلیق تحقیقات از سوی شورای امنیت

[1] https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/

ماده ۱۶ اساسنامه رم، سازوکاری برای تعلیق موقت تحقیقات یا تعقیب کیفری به درخواست شورای امنیت فراهم می‌کند. مطابق این ماده، شورای امنیت می‌تواند با تصویب قطعنامه‌ای بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد، از دیوان بخواهد که تحقیق یا تعقیب را برای مدت دوازده ماه آغاز نکند یا ادامه ندهد؛ این درخواست نیز قابل تمدید است. بنابراین، ماده ۱۶ استثنایی بر استقلال عملیاتی دیوان ایجاد می‌کند، اما اعمال آن مستلزم تصمیم شورای امنیت در چارچوب صلاحیت‌های منشوری و تصویب قطعنامه است.

از حیث حقوقی، ماده ۱۶ به معنای اختیار یک‌جانبه دولت‌ها برای توقف تحقیقات نیست و نمی‌توان آن را با فشار سیاسی یا تهدید اقتصادی جایگزین کرد. تعلیق باید از مسیر شورای امنیت و در قالب قطعنامه فصل هفتم صورت گیرد. در وضعیت فلسطین، این سازوکار بالقوه می‌تواند به‌عنوان مجرایی برای مداخله سیاسی در روند رسیدگی مطرح شود؛ اما تا زمانی که قطعنامه‌ای مطابق ماده ۱۶ تصویب نشده باشد، دیوان مکلف به توقف تحقیقات صرفاً به دلیل درخواست یا موضع سیاسی دولت‌ها نیست.

محدودیت اصلی این سازوکار، وابستگی آن به ساختار تصمیم‌گیری شورای امنیت است. تصویب قطعنامه فصل هفتم، به‌ویژه در وضعیتی که یکی از اعضای دائم شورا طرفدار یکی از طرف‌های درگیر باشد، با موانع سیاسی و امکان استفاده از حق وتو مواجه است. ازاین‌رو، ماده ۱۶ از یک سو امکان هماهنگی میان فعالیت دیوان و مسئولیت شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را پیش‌بینی می‌کند و از سوی دیگر، نقطه‌ای برای ورود ملاحظات سیاسی به فرایند قضایی ایجاد می‌نماید. در وضعیت فلسطین، این ظرفیت نباید با تعلیق بالفعل اشتباه گرفته شود؛ اهمیت آن در تحلیل حاضر، نشان دادن این واقعیت است که استقلال دیوان در برابر فشار سیاسی مطلق نیست، بلکه در چارچوب اساسنامه و منشور سازمان ملل محدود و تنظیم شده است.

بحران درونی و مشروعیت نهادی: وضعیت دفتر دادستان و اعلام خروج دولت‌ها

استقلال عملیاتی دیوان تنها از بیرون تهدید نمی‌شود؛ بحران‌های درونی نیز می‌توانند اعتماد دولت‌ها، کارکنان، قربانیان و جامعه بین‌المللی را تحت تأثیر قرار دهند. در سال ۲۰۲۵، کریم خان، دادستان دیوان، در پی رسیدگی به اتهامات مربوط به رفتار شخصی خود، در ماه مه از مرخصی موقت خبر داد و اعلام کرد تا پایان فرایند بررسی دفتر خدمات نظارت داخلی سازمان ملل متحد از انجام وظایف کناره می‌گیرد. در این مدت، معاونان دادستان مسئولیت مدیریت و اداره دفتر را بر عهده گرفتند .

این موضوع باید با احتیاط حقوقی تحلیل شود. صرف طرح اتهام یا آغاز بررسی، به‌تنهایی اثبات‌کننده تخلف نیست و نباید با نتیجه نهایی فرایند انضباطی یکسان تلقی شود. بااین‌حال، وقوع بحران در رأس دفتر دادستان، در زمانی که دیوان درگیر پرونده‌های حساس و فشارهای خارجی بود، می‌توانست بر ثبات مدیریتی، اعتماد عمومی و برداشت دولت‌ها از سلامت نهادی اثر بگذارد. در ۲۴ ژوئیه ۲۰۲۶، مجمع دولت‌های عضو اعلام کرد که با رأی اکثریت مطلق ۸۲ دولت، کریم خان به دلیل «تخلف جدی و نقض جدی وظیفه» از سمت خود برکنار شده است. دفتر دادستان اعلام کرد معاونان دادستان به اداره دفتر ادامه خواهند داد و فعالیت‌های آن بدون وقفه دنبال می‌شود.این تحول از دو جهت قابل ارزیابی است. از یک سو، رسیدگی انضباطی از طریق مجمع دولت‌های عضو نشان می‌دهد که دیوان و ساختار نظارتی اساسنامه ظرفیت پاسخ‌گویی در برابر بحران درونی را دارند. از سوی دیگر، برکناری دادستان در میانه تحقیقات حساس، خطر اختلال در استمرار مدیریتی و آسیب به اعتماد عمومی را برجسته می‌کند. در نتیجه، مشروعیت نهادی نه با نبود بحران، بلکه با شفافیت، رعایت تشریفات، پاسخ‌گویی و توان استمرار فعالیت پس از بحران سنجیده می‌شود.در سطح حمایت دولت‌ها نیز باید میان اعلام خروج و خروج مؤثر تفکیک کرد. مجارستان در آوریل ۲۰۲۵ اعلام کرد قصد خروج از اساسنامه را دارد و خروج آن در ابتدا برای ۲ ژوئن ۲۰۲۶ پیش‌بینی شده بود؛ اما دولت مجارستان

در ۲۹ مه ۲۰۲۶ اعلام خروج را پس گرفت و دیوان در ۱ ژوئن ۲۰۲۶ از باقی‌ماندن این کشور در شمار دولت‌های عضو استقبال کرد. بنابراین، مجارستان را نباید در وضعیت فعلی در شمار دولت‌های خارج‌شده از اساسنامه قرار داد.
در مقابل، بورکینافاسو، مالی و نیجر در سال ۲۰۲۵ قصد خروج خود را اعلام کردند و در ژوئن ۲۰۲۶ اعلان‌های رسمی خروج را به دبیرکل سازمان ملل سپردند. خروج بر اساس ماده ۱۲۷ اساسنامه، یک سال پس از دریافت اعلان مؤثر می‌شود و تعهدات ناشی از دوره عضویت را از میان نمی‌برد. ازاین‌رو، این اقدامات در زمان اعلام، نشانه کاهش حمایت سیاسی از نظام اساسنامه رم بود، اما به معنای خاتمه فوری عضویت یا زوال صلاحیت دیوان نسبت به جرایم پیشین نیست.
این تحولات، در کنار فشارهای آمریکا، نشان می‌دهند که حمایت دولت‌ها از دیوان می‌تواند در معرض نوسان سیاسی قرار گیرد. بااین‌حال، نباید اعلام خروج چند دولت را معادل فروپاشی حمایت بین‌المللی دانست؛ واکنش مجمع دولت‌های عضو و استمرار حمایت شمار زیادی از دولت‌ها، از سوی دیگرِ این تصویر حکایت دارد. مسئله اصلی، نه صرف شمار دولت‌های اعلام‌کننده خروج، بلکه اثر این روند بر همکاری، منابع مالی، اجرای تصمیمات و اعتماد به استقلال نهاد است.

ارزیابی شاخص: تاب‌آوری نهادی تا چه اندازه وجود دارد؟

بررسی فشارهای سیاسی و مالی نشان می‌دهد که تاب‌آوری دیوان را باید در دو سطح از هم تفکیک کرد: استمرار رسمی فعالیت و حفظ ظرفیت عملیاتی. در سطح نخست، دیوان با وجود تحریم‌ها، اختلافات سیاسی و بحران مدیریتی، به فعالیت قضایی خود ادامه داده است. لغو تحریم‌های سال ۲۰۲۰، واکنش هماهنگ دیوان و دولت‌های عضو به فرمان اجرایی ۲۰۲۵، استمرار فعالیت دفتر دادستان در دوره مرخصی و پس از برکناری دادستان، و تلاش اتحادیه اروپا برای حفظ دسترسی دیوان به خدمات مالی و فنی، همگی نشانه‌هایی از ظرفیت نهادی برای جذب شوک‌ها هستند.
اما استمرار رسمی فعالیت به معنای مصونیت کامل از آثار فشار نیست. تحریم‌های مالی می‌توانند دسترسی به خدمات بانکی، فناوری و همکاری حرفه‌ای را محدود کنند؛ بحران مدیریتی ممکن است بر اعتماد عمومی و هماهنگی درون‌سازمانی اثر بگذارد؛ و اعلام خروج دولت‌ها می‌تواند پیام سیاسی منفی درباره حمایت از نظام اساسنامه رم ایجاد کند. این آثار، حتی اگر به توقف رسمی تحقیقات منجر نشوند، هزینه انجام مأموریت دیوان را افزایش می‌دهند و ممکن است بر سرعت، دامنه یا کیفیت فعالیت‌های آن اثر بگذارند.
در وضعیت فلسطین، این شاخص اهمیت مضاعف دارد؛ زیرا اقدامات محدودکننده آمریکا با واکنش دیوان به پرونده‌های مرتبط با مقام‌های اسرائیلی پیوند مستقیم دارد. در چنین وضعیتی، استقلال عملیاتی فقط به این معنا نیست که قضات از نظر حقوقی مجاز به ادامه رسیدگی هستند؛ بلکه باید امکان انجام تحقیقات، حفظ ارتباط با همکاران، تأمین خدمات مالی و فناوری و حمایت از کارکنان نیز وجود داشته باشد. به همین دلیل، تاب‌آوری نهادی زمانی تحقق می‌یابد که حمایت سیاسی دولت‌های عضو به تدابیر عملی و پایدار تبدیل شود، نه اینکه صرفاً در قالب بیانیه‌های حمایتی باقی بماند.
نتیجه آنکه شاخص سوم را می‌توان «تاب‌آوری موجود اما آسیب‌پذیر» ارزیابی کرد .دیوان تاکنون توانسته است در برابر فشارها و بحران‌ها استمرار رسمی فعالیت خود را حفظ کند؛ بااین‌حال، وابستگی به زیرساخت‌های مالی و فنی بین‌المللی، امکان اثرگذاری تحریم‌های فراسرزمینی، مداخلات سیاسی پیش‌بینی‌شده در ماده ۱۶ و نوسان حمایت دولت‌ها، استقلال عملیاتی آن را در معرض محدودیت قرار می‌دهد. نوآوری این ارزیابی در تفکیک استقلال حقوقی از ظرفیت اجرایی است: دیوان ممکن است از نظر اساسنامه‌ای مستقل باقی بماند، اما میزان تحقق عملی این استقلال به توان دولت‌های عضو در حمایت مالی، فنی و سیاسی از نهاد وابسته است.

٦. ارزیابی کلی: نسبت صلاحیت، اجرا و مشروعیت

برآیند شاخص‌های بررسی‌شده نشان می‌دهد که فرضیه پژوهش، با لحاظ محدودیت‌های حقوقی و نهادی، قابل تأیید است. دیوان کیفری بین‌المللی در وضعیت فلسطین، رسیدگی را ادامه داده و مبنای صلاحیت خود را حفظ کرده است؛ بااین‌حال، اجرای تصمیمات قضایی و استقلال عملیاتی آن با موانع جدی روبه‌رو بوده است.در بُعد صلاحیت، شعبه مقدماتی در تصمیم ۵ فوریه ۲۰۲۱ صلاحیت سرزمینی دیوان را شامل غزه و کرانه باختری، از جمله قدس شرقی، دانست. صدور احکام بازداشت نتانیاهو و گالانت در ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴ نیز نشان داد که رسیدگی وارد مرحله قضایی مؤثری شده است. بااین‌حال، شعبه تجدیدنظر در ۲۴ آوریل ۲۰۲۵ تصمیم مربوط به اعتراض صلاحیتی اسرائیل را نقض و موضوع را برای رسیدگی مجدد اعاده کرد؛ بنابراین، صلاحیت دیوان را نباید نهایی و غیرقابل‌مناقشه تلقی کرد.در بُعد اجرا، عدم بازداشت نتانیاهو در سفر به مجارستان و احراز عدم همکاری آن کشور، محدودیت سازوکار اجرایی دیوان را آشکار ساخت. ارجاع موضوع به مجمع دولت‌های عضو، تخلف را در سطح نهادی ثبت کرد، اما به بازداشت متهم نینجامید.در بُعد استقلال عملیاتی، فرمان اجرایی آمریکا در ۶ فوریه ۲۰۲۵ و تهدید به تحریم کارکنان دیوان، فشار خارجی بر فعالیت قضایی آن را افزایش داد. با وجود این، تداوم فعالیت دفتر دادستان پس از برکناری کریم خان در ژوئیه ۲۰۲۶، استمرار نهادی دیوان را نشان می‌دهد، نه مصونیت آن از فشارها.در نتیجه، دیوان در وضعیت فلسطین را می‌توان نهادی »فعال اما محدود «ارزیابی کرد؛ نهادی که صلاحیت و استمرار رسیدگی را حفظ کرده، اما در اجرای احکام و صیانت کامل از استقلال عملیاتی با محدودیت روبه‌رو است.

نتیجه‌گیری

پرسش پژوهش این بود که دیوان کیفری بین‌المللی در وضعیت فلسطین تا چه اندازه توانسته است کارآمدی نهادی خود را در سه حوزه صلاحیت، اجرای تصمیمات و استقلال عملیاتی حفظ کند. پاسخ این پرسش آن است که دیوان در حفظ صلاحیت نسبتاً موفق، در اجرای تصمیمات محدود و در استقلال عملیاتی آسیب‌پذیر بوده است. بنابراین، فرضیه پژوهش مبنی بر اینکه دیوان نهادی «فعال اما محدود» است، تأیید می‌شود.

در پاسخ به پرسش نخست، دیوان توانسته است مبنای صلاحیت خود را در وضعیت فلسطین حفظ کند. تصمیم ۵ فوریه ۲۰۲۱ شعبه مقدماتی، صلاحیت سرزمینی دیوان را شامل غزه و کرانه باختری، از جمله قدس شرقی، دانست و صدور احکام بازداشت نتانیاهو و گالانت در ۲۱ نوامبر ۲۰۲۴ نشان داد که این صلاحیت به مرحله اقدام قضایی علیه افراد مشخص رسیده است. بااین‌حال، نقض تصمیم ۲۰۲۴ توسط شعبه تجدیدنظر در ۲۴ آوریل ۲۰۲۵ و اعاده پرونده برای رسیدگی مجدد نشان داد که صلاحیت دیوان همچنان در معرض بررسی قضایی است و نمی‌توان آن را نهایی و غیرقابل‌مناقشه تلقی کرد.

در پاسخ به پرسش دوم، دیوان در اجرای تصمیمات خود با محدودیت جدی روبه‌رو بوده است. احکام بازداشت صادرشده، به‌خودی‌خود منجر به بازداشت یا تحویل متهمان نشده‌اند. عدم بازداشت نتانیاهو در سفر به مجارستان و احراز عدم همکاری این کشور ذیل ماده ۸۷(۷)، نشان داد که دیوان توانسته است تخلف دولت عضو را به‌طور رسمی ثبت کند، اما فاقد سازوکار اجرایی مستقیم برای وادارکردن دولت‌ها به بازداشت است. ارجاع به مجمع دولت‌های عضو، هرچند از نظر حقوقی مهم است، فاقد ضمانت اجرای الزام‌آور بوده است.

در پاسخ به پرسش سوم، استقلال عملیاتی دیوان نیز آسیب‌پذیر است. فرمان اجرایی آمریکا در ۶ فوریه ۲۰۲۵ و تهدید به تحریم کارکنان دیوان، نشان داد که فشارهای سیاسی و مالی می‌توانند بدون نقض رسمی صلاحیت قضایی، ظرفیت عملیاتی نهاد را

محدود کنند. بااین‌حال، تداوم فعالیت دفتر دادستان پس از برکناری کریم خان در ژوئیه ۲۰۲۶ نشان داد که دیوان از نظر نهادی توانسته است بحران‌های درونی و خارجی را مدیریت کند و فعالیت خود را ادامه دهد.
بنابراین، ارزیابی نهایی این است که دیوان در وضعیت فلسطین نهادی «فعال اما محدود» است: فعال در حفظ صلاحیت و استمرار رسیدگی، محدود در اجرای احکام و آسیب‌پذیر در برابر فشارهای سیاسی و مالی.

محدودیت‌های پژوهش

این پژوهش بر اساس اسناد و تصمیم‌های رسمی در دسترس تا تاریخ نگارش انجام شده است. از آنجا که پرونده وضعیت فلسطین همچنان در جریان است و تصمیم‌های جدیدی از سوی شعبه مقدماتی، شعبه تجدیدنظر، مجمع دولت‌های عضو یا دولت‌های ثالث ممکن است صادر شود، یافته‌های پژوهش ممکن است در آینده تغییر کنند. به‌ویژه، رأی نهایی درباره اعتراض ماده ۱۹ و پیامدهای عملی ارجاع مجارستان به مجمع دولت‌های عضو، می‌تواند ارزیابی شاخص‌های صلاحیت و اجرا را تغییر دهد.

منابع و مآخذ

فارسی

الف) کتاب‌ها

ضیائی بیگدلی، محمدرضا. (۱۳۸۲). *حقوق بین‌الملل عمومی* (چاپ هجدهم). تهران: گنج دانش.

بیگدلی، سعید .(1389) .ابعاد حقوقی جنگ اسرائیل علیه غزه (چاپ اول). تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).

ذاکر حسین، محمدهادی .(1401) .جستاری در مقابله با بی‌کیفرمانی مرتکبان جرایم بین‌المللی .تهران: شرکت سهامی انتشار.

سیفی، آناهیتا، و ژرفا، سعید .(1397) .امکان‌سنجی طرح شکایت نهاد حکومتی فلسطین علیه اسرائیل در دیوان کیفری بین‌المللی (چاپ اول). تهران: ابتکار قلم.

ب) مقالات

آکاندی، داپو. (۱۳۸۵). صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی نسبت به اتباع دولت‌های غیرعضو؛ مبانی حقوقی و محدودیت‌ها. ترجمه حسین آقایی جنت‌مکان .مجله تحقیقات حقوقی، ۴۳، 520.۴۶۵–

امیری، صالح، سعیدی شاهسواری، مریم، غلامرضایی آزاد، هدیه، و قربان‌زاده، محمد. (۱۳۹۹). تعقیب نقض‌های حقوق بین‌الملل بشردوستانه مرتبط با شهرک‌سازی در اراضی اشغالی فلسطین در دیوان کیفری بین‌المللی .مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، ۱۰(38)، 195.۱۶۹–

بحرینی، جلال؛ و رمضانی قوام‌آبادی، محمد حسین. (۱۴۰۲). امکان‌سنجی رسیدگی دیوان بین‌المللی کیفری به وضعیت فلسطین و تبعات احتمالی آن. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، ۵۴(۴)، ۲۱۵۳–۲۱۷۶.

حبیب‌زاده، محمدجعفر، اردبیلی، محمدعلی، و جانی‌پور، مجتبی. (۱۳۸۴). قاعده منع محاکمه و مجازات مجدد در حقوق کیفری بین‌المللی . فصلنامه مدرس علوم انسانی، ویژه‌نامه حقوق، 74.۴۷–

رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین. (۱۳۹۵). از شناسایی دولت فلسطین تا عضویت در دیوان کیفری بین‌المللی .فصلنامه دولت‌پژوهی، ۲(7)، ۱– 41.

رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین. (۱۳۹۶). تحقق عدالت کیفری بین‌المللی در آفریقا؛ موانع و راهکارها .فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۷(1)، 26.۱–

رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین. (۱۳۹۷). توسعه تدریجی عدالت کیفری منطقه‌ای با تأکید بر دیوان آفریقایی دادگستری و حقوق بشر .پژوهش حقوق کیفری، ۶(22)، ۲۶۱.323–

ساعدی، زهرا، و صالحی، جواد. (۱۴۰۱). قرار صلاحیت کیفری در وضعیت دولت فلسطین از منظر دوستان دیوان کیفری بین‌المللی .مجله پژوهش‌های حقوقی، ۲۱(4)، ۱۸۵.197–

سیفی، آناهیتا، و ژرفا، سعید. (رجوع شود به بخش کتاب‌ها).

طباطبایی، سیداحمد، و محبی انجدانی، داوود. (۱۳۹۳). حقوق بین‌الملل و تشکیل کشور مستقل فلسطینی .پژوهش‌های روابط بین‌الملل، ۴(11)، ۱۲۹.162–

لا هایه، اوه. (۱۳۸۱). صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی؛ اختلاف‌نظرها در مورد پیش‌شرط‌های اعمال صلاحیت دیوان. ترجمه محمدجواد شریعت‌باقری .دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۲۶، ۲۵.57–

محمدزاده، ساوالان، موسوی میرکلائی، سیدطه، و اقبالی، کیوان. (۱۴۰۱). دولت بودن فلسطین و اعمال صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی با تأکید بر رأی شعبه مقدماتی .مجله حقوق، ۵۲(3)، ۷.36–

بحرینی، جلال؛ رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۴۰۳). «دولت بودنِ فلسطین و اعمال صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی با تأکید بر رأی شعبه مقدماتی .«*فصلنامه تحقیقات حقوقی*، دوره ۲۷، شماره ۱۰۷، ص ۱۳۵–۱۶۲

حاجی اسماعیلی، میلاد (۱۴۰۳). «شناسایی جنایات جنگی اسرائیل در جنگ ۲۰۲۳ اسرائیل–حماس تحت چارچوب اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی». *مطالعات حقوقی* (دانشگاه شیراز)، دوره ۱۶، شماره ۱، صص ۳۱۹–۳۵۴.

بابایی، محمد؛ زمانه‌قدیم، نوید؛ و علیزاده، داود. (۱۴۰۳). مخاصمات اسرائیل و حماس در آئینه حقوق بین‌الملل کیفری (۲۰۲۳ میلادی). *فصلنامه تمدن حقوقی*.صص ۳۷–۵۸

زمانی، سیدقاسم، و آجلی لاهیجی، مهشید. (۱۴۰۰). چالش مشروعیت در ساختار و عملکرد سازمان بین‌المللی: مطالعه موردی بانک جهانی. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۲۳(۷۱)، ۹–۳۳.

عابدینی، عبدالله، و شارق، زهرا سادات. (۱۴۰۴). تأملی بر تصمیم دیوان بین‌المللی کیفری در خصوص صلاحیت سرزمینی دولت فلسطین. دولت‌پژوهی، ۱۱(۴۱)، ۲۲۹–۲۶۴. https://doi.org/۱۰,۲۲۰۵۴/tssq.۲۰۲۵,۷۰۳۴۹,۱۳۳۷

محمدزاده، ساوالان، موسوی میرکلایی، سید طه، و اقبالی، کیوان. (۱۴۰۳). دولت بودنِ فلسطین و اعمال صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی با تأکید بر رأی شعبه مقدماتی. پژوهش‌های حقوقی، ۲۳(۵۹)، ۷–۳۶. https://doi.org/۱۰,۴۸۳۰۰/jlr.۲۰۲۲,۳۶۷۷۱۴,۲۱۹۷

ساعدی، زهرا، و صالحی، جواد. (۱۴۰۲). قرار صلاحیت کیفری در وضعیت دولت فلسطین از منظر دوستان دیوان کیفری بین‌المللی. پژوهشنامه حقوق تطبیقی، ۷(۱)، ۶۹–۸۸.

ج) پایان‌نامه

یعقوبی، اسماعیل .(1390) .مفهوم تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی در رویه شورای امنیت [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی]. استاد راهنما: محسن عبداللهی.

ب) منابع خارجی

Books

1. Ambos, K. (2016). *Treaties on international criminal law: International criminal procedure* (Vol. 3). Oxford University Press.
2. Aust, A. (2013). *Modern treaty law and practice* (3rd ed.). Cambridge University Press.
3. Calvo-Goller, N. (2006). *The trial proceedings of the International Criminal Court: ICTY and ICTR precedents*. Martinus Nijhoff Publishers.

4. Cassese, A. (2013). *International criminal law*. Oxford University Press.
5. Crawford, J. (2006). *The creation of states in international law* (2nd ed.). Oxford University Press.
6. Hussein Adem, S. (2019). *Palestine and the International Criminal Court* (Vol. 21). T.M.C. Asser Press.
7. Knoops, G. (2014). *An introduction to the law of international criminal tribunals: A comparative study* (2nd ed.). Brill Nijhoff.
8. Schabas, W. A. (2011). *An introduction to the International Criminal Court* (4th ed.). Cambridge University Press.
9. Shaw, M. N. (2014). *International law* (7th ed.). Cambridge University Press.
10. Triffterer, O., & Ambos, K. (Eds.). (2016). *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary* (3rd ed.). C. H. Beck.
11. Vagias, M. (2014). *The territorial jurisdiction of the International Criminal Court*. Cambridge University Press.
12. Tallberg, J., & Zürn, M. (2019). The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework. The Review of International Organizations, 14, 581–606. https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7

Articles

1. Kearney, M. G. (٢٠٢١). "The ديوان's Jurisdiction in Palestine: A Response to Israeli and US Objections". American Society of International Law Insights, ٢٥(٣). Available at: https://www.asil.org/ilib/ديوان-pre-trial-chamber-rules-courts-territorial-jurisdiction-palestine-case
2. Bhargava, T., & Cardoso, R. (2021). An examination of Palestine's statehood status through the lens of the ديوان Pre-Trial Chamber's decision and beyond. *Journal of International Law and Politics, 54*(1), 14–21.
3. Goldsmith, J. L., & Posner, E. A. (1999). A theory of customary international law. *The University of Chicago Law Review, 66*(4), 1113–1177.
4. Hossain, M. A. (2017, October 30). Are Fatah and Hamas united for the sake of peace? *The Jerusalem Post*.
5. Shaw, M. N. (2011). The article 12(3) declaration of the Palestinian Authority, the International Criminal Court and international law. *Journal of International Criminal Justice, 9*(2), 301–324.
6. Worster, W. T. (2010). The exercise of jurisdiction by the International Criminal Court over Palestine. *American University International Law Review, 26*(5), 1153–1209.
7. ICC Pre-Trial Chamber I (2021). "Decision on the 'Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine'". ديوان-01/18-143, 5 February 2021. Available at: https://www.ICC-cpi.int/court-record/ICC-01/18-143
8. ICC Pre-Trial Chamber I (2024). "Decision on the Prosecution's applications for warrants of arrest under article 58 in the Situation in Palestine". ICC-01/18, 21 May 2024. Available at: https://www.ICC-cpi.int/court-record/ICC-01/18
9. International Criminal Court. (2018). Referral by the State of Palestine pursuant to articles 13(a) and 14 of the Statute. 15 May 2018.
10. International Criminal Court. (2024, November 21). Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant [Press release]. https://www.icc-cpi.int

11. United Nations (1998). Rome Statute of the International Criminal Court. A/CONF.183/9, 17 July 1998. Available at: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf
12. ICC Pre-Trial Chamber I (2024). "Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant". *ICC Press Release*, 21 November 2024. Available at:
13. ICC Pre-Trial Chamber I (2021). "Decision on the 'Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine'". ICC-01/18-143, 5 February 2021. Available at: https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/18-143
14. CNN. (2024, December 4). Netanyahu arrest warrant tests Western commitment to international law. https://www.cnn.com
15. International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I. (2024, November 21). Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant [Press release]. https://www.icc-cpi.int
16. United Nations. (1998). Rome Statute of the International Criminal Court, Art. 58.
17. Coen, D., Kreienkamp, J., Tokhi, A., & Pegram, T. (2022). Making global public policy work: A survey of international organization effectiveness. Global Policy, 13(5), 656–668. https://doi.org/10.1111/1758-5899.13125
18. Tallberg, J., & Zürn, M. (2019). The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework. The Review of International Organizations, 14, 581–606. https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7
19. Coen, D., Kreienkamp, J., Tokhi, A., & Pegram, T. (2022). Making global public policy work: A survey of international organization effectiveness. Global Policy, 13(5), 656–668. https://doi.org/10.1111/1758-5899.13125
20. Tallberg, J., & Zürn, M. (2019). The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework. The Review of International Organizations, 14, 581–606. https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7
21. International Criminal Court. (2021, February 5). ICC Pre-Trial Chamber I issues its decision on the Prosecutor's request related to territorial jurisdiction over Palestine. https://www.icc-cpi.int/news/icc-pre-trial-chamber-i-issues-its-decision-prosecutors-request-related-territorial
22. International Criminal Court. (2024, November 21). Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant. https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges
23. International Criminal Court. (2025, July 24). Finding under article 87(7) of the Statute on Hungary's non-compliance with the Court's request to cooperate in the provisional arrest of Benjamin Netanyahu and referral to the Assembly of States Parties (ICC-01/18-462). https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/18-462
24. Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, arts. 86, 87(7), 89, 98.
25. United States. (2025, February 6). Executive Order 14203—Imposing Sanctions on the International Criminal Court. Federal Register, 90, 9369–9373. https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-02-12/html/2025-02612.htm
26. Abedini, [initials to be confirmed], & Sharegh, [initials to be confirmed]. (2025). A Reflection on the Decision of the International Criminal Court on the Territorial Jurisdiction of

the State of Palestine. State Studies Quarterly, 11(41), 229–264. https://doi.org/10.22054/tssq.2025.70349.1337
27.