

امتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الدول غير الأطراف فيها من حيث التعاون القضائي

الدكتور/ محمد شبلي الشبلي العتوم(*)

جامعة الزرقاء

المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

نشأت المحكمة الجنائية الدولية بموجب معاهدة دولية (معاهدة روما لعام ١٩٩٨ أو ما يعرف بنظام روما الأساسي)، مما يعني أن الالتزامات الواردة فيها تسري بمواجهة الدول الأطراف فيها، إلا أن هناك حالات أو التزامات معينة قد تسري بمواجهة الدول غير الأطراف، كالالتزام بالتعاون مع المحكمة، بصرف النظر عن الأساس القانوني لهذا الالتزام إن كان في نظام روما الأساسي أم غيره. وتأتي أهمية هذا الالتزام لحاجة المحكمة عند ممارستها لاختصاصها، بل تقوم هذه الممارسة أساساً على تعاون الدول جميعاً، لتسهيل إجراءات التقاضي، فبدون هذا التعاون تبقى المحكمة ضعيفة في مواجهة القضاء على الجرائم التي تمارس اختصاصها بمواجهتها ومكافحتها.

وقد أرسى نظام روما آلية لتعاون الدول الأطراف، إلا أن الأمر بالنسبة للدول غير الأطراف يعد من المسائل المثيرة للجدل، من حيث معرفة الطرق والأسس القانونية التي يمكن من خلالها الحصول على التزام الدول بالتعاون مع المحكمة في ما تجريه من تحقيقات. لذا فقد توصل الباحث إلى أن تعاون الدول غير الأطراف يقوم أساساً على دراسة العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة من جانب، والعلاقة بين الدول ومجلس الأمن من جانب آخر، والتي قد تؤدي إلى انصراف بعض التزامات التعاون نحو هذه الدول. وتبعاً للعلاقة بين المجلس والمحكمة من جهة، وبين المجلس ودول منظمة الأمم المتحدة من جهة أخرى، فإننا نجد أن المجلس يمتلك العديد من الصلاحيات إزاء الدول كافة، مقابل عدد من الضوابط التي تقيد المجلس وصلاحياته.

وإلى جانب صلاحيات المجلس هذه، هناك العديد من المواثيق الدولية التي تركز الالتزام بالتعاون، كمعاهدات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي الجنائي، الأمر الذي قد يكشف عن وجود التزام بالتعاون مع المحكمة، يقع على عاتق الدول غير الأطراف في النظام الأساسي. لذا فقد قامت هذه الدراسة بتناول الأحكام الخاصة المتعلقة بإمكانية امتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ليشمل الدول غير الأطراف في مجال التعاون القضائي مع المحكمة.

(*) "نشر بدعم من عمادة البحث العلمي والدراسات العليا في جامعة الزرقاء / الأردن"

مقدمة:

نشأت المحكمة الجنائية الدولية بموجب معاهدة روما لعام ١٩٩٨، وبما أن الأصل في القانون الدولي هو نسبية آثار المعاهدة، فيما يتعلق بالالتزامات الناتجة عنها، إلا أن هناك احتمالية لامتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف في معاهدة روما، خاصة في مجال التعاون مع المحكمة. حيث تعد مسألة تعاون الدول غير الأطراف من أهم الإشكاليات التي تثور عن دراسة نظام المحكمة، والتي تحتاج إلى تعاون الدول معها لتسهيل إجراءات التقاضي، حيث كرس نظامها الأساسي آلية التعاون بالنسبة للدول الأطراف، أما تعاون الدول غير الأطراف فقد بقي مسألة جدلية، يمكن العثور عليها ضمناً في بعض ملامح نظام المحكمة، ومن العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة، والعلاقة بين الدول ومجلس الأمن، ومن بعض المعاهدات في القانون الدولي بكافة فروعها.

كما أنه وتبعاً لهذه العلاقة والصلاحيات الممنوحة للمجلس إزاء الدول غير الأطراف، يثور التساؤل عما إذا كان هناك ضوابط تحكم عمل المجلس أم لا؟ وإن كان هناك انتقاد لمنح المجلس هذه الصلاحيات، فيما إذا اعتبر ذلك خلافاً بالمجلس أم بالميثاق نفسه؟ وأنه في ظل التزام الدول بالتعاون، هل هناك آثار وملاحم له في مواثيق أخرى؟ وأنه إذا استقر التزام التعاون على عاتق الدول غير الأطراف، فما هي أوجه التعاون المفروض عليها وما هي مجالاته؟ وهل هناك مزايا أو انتقادات حول مسلك المجلس بالنسبة للدول غير الأطراف لتقع تحت التزام وواجب التعاون؟

وفيما يتعلق بتعاون الدول غير الأطراف، نجد بعض الأمثلة الواقعية التي يجب التطرق لها، وهي قضية دارفور، حيث يثور التساؤل عما إذا خرجت المحكمة والمجلس عن حدود سلطاتهما، لأنّ السودان ليس طرفاً في معاهدة روما. كما يثور التساؤل عن مدى تمتع رئيس الدولة بالحصانة من الملاحقة القضائية بموجب القانون الدولي. لذا يقوم الباحث بتقسيم الدراسة للمباحث التالية:

المبحث الأول: مجالات امتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الدول غير الأطراف من حيث التعاون

المبحث الثاني: الأساس القانوني لامتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الدول غير الأطراف من حيث التعاون

المبحث الثالث: نموذج عملي لامتداد اختصاص المحكمة الدولية إلى دول غير أطراف (قضية دارفور)

المبحث الرابع: تقييم عملية امتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف من خلال مجلس الأمن الدولي

المبحث الأول

مجالات امتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الدول غير الأطراف من حيث التعاون

يتناول الباحث في هذا المجال من الدراسة أوجه امتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الدول غير الأطراف بموجب نظامها الأساسي من حيث التعاون، ومجالاته التي قد تشمل هذه الدول. كما يتناول الباحث وضع هذه الدول غير الأطراف بالنسبة لمبدأ التعاون مع المحكمة عندما يصل اختصاصها إليها. وذلك في مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: أوجه التعاون ومجالاته التي قد تمتد لتشمل الدول غير الأطراف

المطلب الثاني: وضع الدول غير الأطراف بالنسبة لمبدأ التعاون

المطلب الأول

أوجه التعاون ومجالاته التي قد تمتد لتشمل الدول غير الأطراف

تتشابه مجالات التعاون المطلوب من الدول غير الأطراف مع تلك المطلوبة من الدول الأطراف بموجب نظام روما، وقد فصل نظام روما التزامات التعاون التي تخاطب الدول الأطراف، أما بالنسبة للدول غير الأطراف فإنها ملزمة بالتعاون في مجال ملاحقة الجرائم الدولية، كالتزام عام باعتبارها أعضاء في المنظومة الدولية، لذا فإننا سنتعرف على أهم أوجه التعاون التي قد تمس الدول غير الأطراف، وهي:

أولاً: الالتزام العام بالتعاون التام وفقاً لأحكام النظام الأساسي مع المحكمة فيما تجريه في إطار اختصاصها من تحقيقات في الجرائم والمقاضاة عليها^(١).

ثانياً: للمحكمة أن تدعو أي دولة غير طرف في النظام الأساسي إلى تقديم المساعدة المنصوص عليها في باب التعاون معها، على أساس ترتيب خاص أو اتفاق مع هذه الدولة، أو على أي أساس مناسب آخر. وفي حالة امتناع دولة غير طرف في النظام الأساسي، عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة عن التعاون بخصوص الطلبات المقدمة بمقتضى ترتيب أو اتفاق من هذا القبيل، يجوز للمحكمة أن تخطر بذلك جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كان المجلس قد أحال المسألة إلى المحكمة^(٢).

(١) المادة ٨٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (معاهدة روما لعام ١٩٩٨).

(٢) الفقرة الخامسة من المادة ٨٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

ويمتلك المجلس تبعاً لذلك دعوة الدول غير الأطراف في المحكمة للتعاون معها، خاصة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة^(٣).

ثالثاً: يجوز للمحكمة أن تقدم طلباً للقبض على شخص قد يكون موجوداً في إقليمها، وتقديمه إلى أي دولة، وعليها أن تطلب تعاون تلك الدولة في القبض عليه وتقديمه. وعلى الدول الأطراف أن تمتثل لطلبات إلقاء القبض والتقديم وفقاً لأحكام باب التعاون مع المحكمة، وللإجراءات المنصوص عليها في قوانينها الوطنية^(٤). وفي حالة تلقي دولة طرف طلباً من المحكمة بتقديم شخص، وتلقيها أيضاً طلباً من أية دولة أخرى بتسليم الشخص نفسه، بسبب السلوك ذاته الذي يشكل أساس الجريمة التي تطلب المحكمة من أجلها تقديم الشخص المعني، يكون على الدول الطرف أن تخطر المحكمة والدولة الطالبة بهذه الواقعة. وإذا كانت الدولة الطالبة دولة غير طرف في النظام الأساسي، كان على الدولة الموجه إليها الطلب أن تعطي الأولوية لطلب التقديم الموجه من المحكمة، إذا كانت المحكمة قد قررت مقبولة الدعوى، ولم تكن هذه الدولة مقيدة بالتزام دولي بتسليم الشخص إلى الدولة الطالبة. وفي الحالات التي يكون فيها الأولوية لطلب المحكمة على طلب دولة غير طرف - باستثناء أن يكون على الدولة الموجه إليها الطلب التزام دولي قائم بتسليم الشخص إلى الدولة الطالبة غير الطرف في النظام الأساسي، يكون على الدولة الموجه إليها الطلب أن تقرر ما إذا كانت ستقدم الشخص إلى المحكمة أم ستسلمه إلى الدولة الطالبة^(٥).

(٣) Schabas, Willuam, the UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone, New York: Cambridge University Press, 1st edd, 2006, available at: <http://books.google.com>, P.60.

And: Cryer, Robert (2004), General Principles of Liability in International Criminal Law, in: Dominic McGoldrick, Peter Rowe, and Eric Donnelly (2004), the Permanent International Criminal Court: Legal AND Policy Issue, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, p.407 available at: <http://books.google.com/>.

And: Hakan Friman, Darryl Robinson, and Elizabeth Willmshurst (2007), An Introduction to International Criminal Law and Procedures, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, available at: <http://books.google.com/>.

(٤) الفقرة الأولى من المادة ٨٩ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٥) الفقرة الأولى والرابعة والسادسة من المادة ٩٠ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ويعنى "التقديم" نقل دولة ما شخصاً إلى المحكمة عملاً بالنظام الأساسي، ويعنى "التسليم" نقل دولة ما شخصاً إلى دولة أخرى بموجب معاهدة أو اتفاقية أو تشريع وطني.

المطلب الثاني

وضع الدول غير الأطراف بالنسبة لمبدأ التعاون

إن الأصل في القانون الدولي فيما يتعلق بالاختصاص المكاني لسريان المعاهدة، أنها لا تسري إلا على أقاليم الدول الأطراف فيها طبقاً لمبدأ نسبية آثار المعاهدات^(٦)، وهذا هو شأن نظام روما الأساسي، فهو كمعاهدة دولية - من حيث الأصل - يقتصر اختصاصه المكاني ونطاق تطبيقه فقط على الدول الأطراف في معاهدة روما، والتي يجب أن تكون^(٧):

١ - الدولة الطرف التي يقع الفعل المجرم أو الركن المادي للجريمة على إقليمها، أو تلك الدولة الطرف والمسجل فيها السفينة أو الطائرة، إذا ما ارتكبت الجريمة قيد البحث على متن تلك السفينة أو الطائرة.

٢ - الدولة الطرف والتي يكون الشخص المتهم بارتكاب الجريمة أحد رعاياها. بالتالي فإنه واستناداً إلى مبدأ نسبية آثار المعاهدة، فإن المعاهدة لا ترتب أية حقوق أو التزامات على الدول غير الأطراف فيها، كما يترتب عليه اعتبار المعاهدة في وضع لا تضر به بالغير مثلما لا تفيده، أي أن آثارها تقتصر على الدول الأطراف فيها^(٨).

وفيما يتعلق بواجب التعاون^(٩) فإنه يتأثر بالالتزامات الناتجة عن الانضمام للمعاهدة^(١٠)، بالتالي فإن الدول المعنية بالتعاون هي الدول الأطراف في معاهدة

(٦) أشارت المادة ٣٤ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ إلى أن المعاهدة لا تنشئ حقوقاً أو التزامات للدول الغير دون موافقتها.

(٧) انظر: فقرة ١ من المادة ١٢ من النظام الأساسي، كما أنه يجوز لدولة غير طرف أن تقبل باختصاص المحكمة بموجب إعلان منها يودع لدى مسجل المحكمة، وفي هذه الحال على هذه الدولة أن تتعاون مع المحكمة دون أي تأخير أو أية استثناءات.

(٨) شارل روسو، القانون الدولي العام، ترجمة: شكر الله خليفة وعبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧، ص ٧٠.

(٩) لا يوجد تعريف محدد لمفهوم التعاون في نظام روما الأساسي، إلا أن النظام يفصل كل ما يتعلق بالتعاون من أحكام والتزامات.

(١٠) ينصرف مفهوم التعاون إلى التعاون المعروف بين الدول في المجال الجنائي، إلا أن التعاون لم يعد يقتصر على الدول، بل يشمل المنظمات الدولية التي أصبحت ذات تأثير قوي ومتزايد في المجتمع الدولي، بحيث لم تعد الدولة هي الوحدة الأساسية في النظام العالمي، وقد استهدفت المنظمات الدولية في نشأتها تعميق مظاهر ومجالات التعاون بين الدول وتنظيم شؤون المجتمع الدولي: علاء الدين شحاتة، التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة، القاهرة، ٢٠٠٠، ط ١، ص ١٥.

المحكمة، كما أن واجب التعاون والنصوص المتعلقة به لا تخاطب إلا الدول الأطراف في النظام الأساسي دون غيرها.

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه وبمراجعة نصوص معاهدة روما، نجد أنها تضيف إلى الدول الأطراف من حيث الالتزام بالتعاون، الدول التي تعلن قبولها باختصاص النظام الأساسي للمحكمة. بالتالي يستثنى من مجال دراستنا التعاون المطلوب من الدول الأطراف والدول التي تعلن قبولها باختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وهذا أمر واضح لا لبس فيه. أما دراستنا فإنها تتجه نحو تعاون الدول غير الأطراف في النظام الأساسي، أو بمعنى آخر كيف يمكن للمحكمة الجنائية الدولية أن تمتد باختصاصها إلى الدول غير الأطراف فيها من حيث الالتزام بالتعاون؟

لقد طرحت ثلاثة خيارات في مؤتمر روما حول مسألة التعاون مع المحكمة وهي: وضع نص عام يسهل التعاون مع المحكمة في النظام الأساسي، أو وضع نص عام تكمله قائمة غير حصرية بالموضوعات التي يمكن أن يطلب فيها التعاون، أو إبرام معاهدة للتعاون القضائي ترفق مع النظام الأساسي^(١١)، مما يدل على الأهمية البالغة لمسألة التعاون.

أما ما يتعلق بتعاون الدول غير الأطراف، فإنه يعد أحد الإشكاليات التي تثور عن دراسة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والمبادئ المنبثقة عنه، فقد تحتاج المحكمة عند نظرها لدعوى ما تعاوناً من الدول لتسهيل إجراءات القضاء، ولقد نظمت معاهدة روما آلية واضحة بخصوص ذلك بالنسبة للدول غير الأطراف في بعض المسائل. وقد يكون هذا التعاون مطلوباً أيضاً من الدول غير الأطراف في النظام الأساسي، ولفهم ذلك يجب أن نشير ابتداءً إلى أنه يعتمد على العلاقة بين الدول والمحكمة من جانب، وعلاقتها بمجلس الأمن من جانب آخر، ويعتمد أيضاً على العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية. وهو ما سنبحثه تباعاً.

فبالنسبة للعلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية، فإنها تظهر من خلال عملية تحريك الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية، حيث نصت المادة ١٣ من نظام روما الأساسي على ثلاث طرق لتحريك الدعوى هي:

- الإحالة من دولة طرف إلى مدعي عام المحكمة، في الحالة التي قد يكون ارتكب فيها جريمة أو أكثر من الجرائم الواقعة ضمن اختصاص المحكمة.

(١١) زياد عيتاني، المحكمة الجنائية الدولية وتطور القانون الدولي الجنائي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ط١، ص٣٨١.

- أن يقوم مدعي عام المحكمة بالتحقيق من تلقاء نفسه، وبناء على معلومات تفيد بوقوع جريمة من الجرائم الواقعة ضمن اختصاص المحكمة.
- الإحالة من مجلس الأمن إلى مدعي عام المحكمة بموجب الفصل السابع من الميثاق، في الحالة التي يظهر فيها ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الواقعة ضمن اختصاص المحكمة.

كذلك فإن المادة ١٦ من النظام الأساسي تنص على عدم جواز البدء بالتحقيق والمقاضاة لمدة ١٢ شهر، بناء على طلب المجلس بقرار يصدر عنه بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يجوز تجديدها. إلا أنه يمكن اعتبار ذلك كقيد من القيود على الصلاحيات التي منحت أو كانت لتمنح لمجلس الأمن من قبل الدول أثناء مؤتمر روما الدبلوماسي، حيث يرى البعض - والذين نتجه معهم - أن مدة إيقاف التحقيق والمقاضاة مقيدة ومحددة رغم إمكانية تجديدها، فقد يواجه قرار المجلس بممارستها حق الفيتو، بالتالي لن يكون من السهل على مجلس الأمن التوصل لمثل هذا القرار، مما يعني مواصلة المحكمة عملية التحقيق والمقاضاة^(١٢).

ومن هنا نلاحظ أن علاقة المجلس بالمحكمة تقوم على الصلاحية التي منحها النظام الأساسي للمجلس، وهي صلاحيته بتحريك دعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية، بصرف النظر عن كون الدولة المعنية تعد طرفاً في المحكمة أم لا.

أي أن مجلس الأمن - وخروجاً على ما هو مألوف في قانون المعاهدات الدولية - يمتلك الدخول إلى نظام المحكمة الجنائية وإجبارها على ممارسة اختصاصها على دولة غير طرف في النظام الأساسي، وهو ما يعبر عنه بامتداد آثار المعاهدة إلى دول غير أطراف فيها.

ويشترط في هذه الحالة أن يتصرف بموجب الفصل السابع الذي يتعلق بالترتيبات المتخذة في حالات تهديد السلم والأمن الدوليين، أو الإخلال بهما، أو وقوع العدوان، وهي الحالات التي يكون فيها للمجلس صلاحيات وسلطات تقديرية واسعة بموجب المادة ٣٩ من الميثاق، كما يشترط أن تصدر الإحالة منه بصورة قرار، ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الميثاق.

وقد تعددت الاتجاهات في مؤتمر روما الدبلوماسي لصياغة النظام الأساسي للمحكمة حول علاقة المجلس بالمحكمة، فالدول الغربية وبعض الدول الأخرى ارتأت

(١٢) زياد عيتاني، مرجع سابق، ص ٤٠٥.

منح المجلس صلاحية الإحالة للمحكمة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بجريمة العدوان، وفي إيقاف المحكمة عن عملها لمدة معينة إذا رأى المجلس ذلك، أما الولايات المتحدة وروسيا والصين فقد ارتأت إعطاء صلاحية كاملة للمجلس في الإحالة للمحكمة بموجب الفصلين السادس والسابع من الميثاق بالنسبة لجريمة العدوان، وفي إيقاف المحكمة عن عملها دون تقييده بمدة معينة، واتجاه آخر الذي مثلته الهند والمكسيك وإيران وبعض الدول العربية، رفض منح المجلس أي دور، أما باقي الدول العربية فقد ارتأت تحديد وتقييد دور المجلس^(١٣).

ويرى الباحث بما لا يدع مجال للشك والجدل، أنه لو لم يعط المجلس هذه الصلاحية، لما تم إقرار نظام روما ونشأت المحكمة الجنائية الدولية، فقد كانت هذه الصلاحية سبباً لدى الكثير من الدول، خاصة الكبرى وذات العلاقة بدول الفيتو، للمصادقة على نظام روما.

ويمكن فهم مسألة تعاون الدول غير الأطراف أكثر، متى عرفنا أن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن في مجال تحريك الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية، لا تختلف من حيث الطبيعة القانونية عن تلك الصادرة عنه في مجال آخر، فجميع الدول تقع تحت التزام بالتعاون مع هذه القرارات، وعليه يصبح التزام التعاون مع المحكمة واحداً طالما كان بقرار من مجلس الأمن الدولي، فلا يفرق عندها ما بين دولة طرف أو غير طرف في المحكمة، بالتالي فإن المجلس يمتلك سحراً إذا مس المنظومة الدولية جعلها برمتها وكأنها أطراف في المحكمة الجنائية الدولية، لأنها ستصبح تحت ذات الالتزامات، فلا فرق يصبح ما بين الانضمام وعدم الانضمام للمحكمة الجنائية الدولية؟!

(١٣) تقرير الوفد الليبي إلى مؤتمر روما الدبلوماسي، مأخوذ من: الطاهر مختار علي سعد، دار الكتب الجديدة المتحدة، بيروت، ٢٠٠٠، ط١، ص ٢١٤.

المبحث الثاني

الأساس القانوني لمتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الدول غير الأطراف من حيث التعاون

يرجع الأصل في واجب تعاون الدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى عدة أسس هي: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية من خلال ميثاق الأمم المتحدة، وبعض الاتفاقيات الدولية في بعض فروع القانون الدولي ذات الصلة، وفي مبادئ القانون الدولي العرفي.

ففي النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإن أساس التعاون بالنسبة للدول غير الأطراف مع المحكمة يستند إلى صلاحية المجلس في الإحالة للمحكمة، بالتالي تطبق جميع المبادئ والالتزامات الواردة في النظام الأساسي على الدول غير الأطراف عندما تحال الدعوى من قبل المجلس، ولكون نظام روما منح المجلس هذه الصلاحيات فإنه امتد بنفسه ليشمل وبطريق غير مباشر دولاً غير أطراف. إلا أن النظام لم يرقم بذلك جزافاً، بل استند إلى كون المجلس يمتلك صلاحيات واسعة واستثنائية مسبقة في حفظ السلم والأمن الدوليين استناداً إلى ميثاق الأمم المتحدة.

بالتالي أقوم في هذا المبحث بتناول إمكانية امتداد اختصاص المحكمة إلى الدول غير الأطراف استناداً إلى ميثاق الأمم المتحدة، وبعض الاتفاقيات الدولية، واستناداً إلى مبادئ القانون الدولي العرفي، وذلك ضمن المطالب الآتية:

المطلب الأول: ميثاق الأمم المتحدة كآلية لامتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي

المطلب الثاني: الاتفاقيات الدولية كآلية لامتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي

المطلب الثالث: مبادئ القانون الدولي العرفي كآلية لامتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي

المطلب الأول

ميثاق الأمم المتحدة كآلية لامتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي

يستند مجلس الأمن عندما يضطلع بمسؤولياته في حفظ الأمن والسلم الدوليين إلى ميثاق الأمم المتحدة، وخصوصاً الفصل السابع منه. ويعد ميثاق الأمم المتحدة

أهم المواثيق الدولية، وقد عبر عنه الفقه القانوني الدولي بأنه دستور المعاهدات الدولية. وقد أوضحت المادة الأولى منه الهدف الأساسي للأمم المتحدة حيث تنص على مقاصد الأمم المتحدة وهي:

أولاً: حفظ السلم والأمن الدوليين، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وتتذرع بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها.

ثانياً: إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام.

ثالثاً: تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء.

رابعاً: جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة.

ويعد مجلس الأمن أهم أجهزة الأمم المتحدة التي وضعها الميثاق، حيث يتولى التبعات الرئيسية المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، والنيابة عن الأعضاء في القيام بالواجبات التي تفرضها عليه هذه التبعات^(١٤). ويصدر المجلس قراراته في كافة المسائل غير الإجرائية بموافقة تسعة أصوات من أعضائه على الأقل، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين منقفة، بالتالي لا يمكن لمجلس الأمن أن يصدر قراراً يعارضه أحد الأعضاء الدائمين، وهذا ما يسمى بحق النقض الفيتو الذي تتمتع به الدول دائمة العضوية^(١٥).

ويتمتع المجلس بصلاحيات استخدام القوة لوقف الحرب، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة المناسبة لمحاكمة المسؤولين عنها، وعماً يرتكب من جرائم خلالها،

(١٤) الفقرة الأولى من المادة ٢٤ من ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٨.

(١٥) مادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة.

فإذا رأى المجلس أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ (التدابير السلمية) لا تف بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة من الأعمال، ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه^(١٦).

وقد اتخذ المجلس في هذا المجال العديد من القرارات، ومنها قراراته بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لروندا، حيث أكدت هذه القرارات على وجود إخلال بالسلم والأمن الدوليين، وصدرت استناداً إلى الفصل السابع من الميثاق، والذي يسمح للمجلس أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يراه ضرورياً لأداء وظائفه^(١٧). وهنا يمكن اعتبار أن المحكمتين المذكورتين تعد من قبيل هذه الفروع المناسبة التي تمكن المجلس من أداء وظائفه.

واستناداً إلى ما سبق، وقيل القول بتعاون الدول غير الأطراف في نظام روما، فإن الدول كأطراف في المنظومة الدولية (منظومة الأمم المتحدة) تقع تحت العديد من الالتزامات في سبيل تحقيق أهداف ومقاصد الأمم المتحدة، وأهم هذه الالتزامات واجب التعاون في تحقيق مقاصد الأمم المتحدة، وإنفاذ أحكام ميثاقها.

ويعد مبدأ التعاون^(١٨) وبحق أحد أهم المبادئ القانونية الدولية، إذ أن عصر التنظيم الدولي، وخصوصاً في ظل الأمم المتحدة، قد دفع بمبدأ التعاون إلى دائرة المبادئ القانونية، بدلاً من أن يكون مجرد باعث على التنظيم أو أصل من أصول العلاقات الدولية^(١٩)، ويتتبع الميثاق يظهر لنا بعض ملامح واجب التعاون في العديد من نصوصه وهي كالآتي:

أولاً: التزام الدول بتحقيق التعاون الدولي لحل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفرق بين الرجال والنساء^(٢٠).

(١٦) مادة ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

(١٧) مادة ٢٩ من ميثاق الأمم المتحدة.

(١٨) أي التعاون بين الدول في سبيل الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين والقضاء على الجرائم الدولية ومنع ارتكابها ومعاقبة مرتكبيها.

(١٩) علاء الدين شحاتة، مرجع سابق، ص ١٧.

(٢٠) الفقرة الثالثة من المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة.

ثانياً: التزام الدول بتقديم كل ما في وسعهم من عون للأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع^(٢١).

ومن البديهي في انضمام الدول للميثاق أن تلتزم بما يفرضه من التزامات، حتى إن تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق^(٢٢). من ذلك يتبين لنا أن الدول كأعضاء في هيئة الأمم، تقع تحت التزام دولي بالتعاون مع قرارات الهيئة والفروع التابعة لها، فتكون الدول ملزمة بالتعاون لإنفاذ القرارات الصادرة عنها أياً كانت طبيعتها، وهذا الالتزام ليس امتيازاً حصل عليه المجلس وخص به نفسه، إنما عبارة عن نتيجة لإنشاء المنظمة الدولية والانضمام لها. كما أن هذا الالتزام بالتعاون لا يقع فقط على عاتق الدول الأعضاء في المنظمة، بل يمتد إلى الدول غير الأعضاء، فهي ملزمة بطريقة غير مباشرة بالالتزامات الناشئة عن الميثاق^(٢٣).

المطلب الثاني

الاتفاقيات الدولية كآلية لامتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي

إضافة لما يقدمه نظام روما وميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بالتعاون، تقدم لنا معاهدات القانون الدولي الأخرى أصولاً أخرى للتعاون بين الدول في مجال مكافحة وعقاب الجرائم الدولية. فمن حيث القانون الدولي الإنساني تقدم لنا اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ أصلاً لواجب التعاون، فهي تنص على تعهد الدول الأطراف السامية المتعاقدة بأن تحترم هذه الاتفاقيات وتكفل احترامها في جميع الأحوال^(٢٤)، ويمكن إعادة النظر في هذا التعهد وتفسيره على اعتبار أن التعاون يعد أحد أوجه احترام الاتفاقيات.

(٢١) الفقرة الخامسة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة.

(٢٢) المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٢٣) محمد الصاوي، مرجع سابق، ص ٥٩٢. والمادة ٣٢ والمادة ٥٠ من الميثاق تبين حقوق والتزامات الدول غير الأطراف فيه.

(٢٤) المادة الأولى المشتركة من اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩.

كما تضمن البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٧٧، التزام تقديم الأطراف السامية المتعاقدة كل منها للآخر أكبر قسط من المعاونة، فيما يتعلق بالإجراءات الجنائية التي تتخذ بشأن الانتهاكات الجسيمة لأحكام اتفاقيات جنيف، وأحكام البروتوكول الأول، وتعاونها فيما بينها لتسليم المجرمين عندما تسمح الظروف بذلك، مع الأخذ بالاعتبار طلب الدولة التي وقعت المخالفة لأحكام البروتوكول على أراضيها^(٢٥).

والأهم من ذلك ما تضمنه البروتوكول نفسه من تعهد الأطراف السامية المتعاقدة، بأن تعمل مجتمعة أو منفردة في حالات الخرق الجسيم لاتفاقيات جنيف والبروتوكول الأول، بالتعاون مع الأمم المتحدة، وبما يتلاءم مع ميثاق الأمم المتحدة^(٢٦).

ومن جانب القانون الدولي الجنائي نجد اتفاقية الإبادة الجماعية لعام ١٩٤٨، تنص على اعتراف الأطراف المتعاقدة بأن الإبادة الجماعية قد أُلحقت في جميع عصور التاريخ خسائر جسيمة بالإنسانية، وإيماناً منها بأن تحرير البشرية من مثل هذه الآفة البغيضة يتطلب التعاون الدولي^(٢٧). وتسري أحكام والتزامات هذه الاتفاقية بمواجهة جميع الدول أطرافاً فيها أم غير أطراف، باعتبار أنها تتضمن مبادئ عامة تعترف بها الأمم المتمدينة، وتحقق غايات وأهداف إنسانية، الأمر الذي يتطلب تعاون كافة الدول لتنفيذ أحكامها^(٢٨).

كما أشارت اتفاقية قمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها لعام ١٩٧٣، إلى أحكام ميثاق الأمم المتحدة التي تعهد فيها جميع الأعضاء بالعمل فرادى وجماعات، بالتعاون مع المنظمة لتحقيق الاحترام والمراعاة العالميين لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، للناس جميعاً دون تمييز^(٢٩).

كما نجد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٣ تؤكد على رؤية الدول الأطراف لميثاق الأمم المتحدة على أنه يقوم على مبادئ الكرامة والتساوي الأصليين لجميع البشر، وأن الدول الأعضاء قد تعهدت باتخاذ إجراءات

(٢٥) المادة ٨٨ من البروتوكول الإضافي الأول لعام ١٩٧٧ الملحق باتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية.

(٢٦) المادة ٨٩ من البروتوكول الإضافي الأول لعام ١٩٧٧.

(٢٧) ديباجة اتفاقية الإبادة الجماعية لعام ١٩٤٨.

(٢٨) محمد الصاوي، مرجع سابق، ص ٤٣٣.

(٢٩) ديباجة اتفاقية قمع جريمة الفصل العنصري لعام ١٩٧٣.

جماعية وفردية، بالتعاون مع المنظمة، بغية إدراك مقاصد الأمم المتحدة المتمثلة في تعزيز وتشجيع الاحترام والمراعاة العالميين لحقوق الإنسان، والحريات الأساسية، للناس جميعاً دون تمييز^(٣٠).

ومن جانب المبادئ الصادرة عن الأمم المتحدة، هناك مبادئ التعاون الدولي في تعقب واعتقال وتسليم ومعاقبة الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية لعام ١٩٧٣^(٣١)، والتي تضمنت المبادئ التالية ذات العلاقة بالتعاون:

أولاً: المبدأ رقم ٣، والذي يتضمن تعاون الدول مع بعضها البعض، على أساس ثنائي ومتعدد الأطراف، بغية وقف جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والحيلولة دون وقوعها، وتتخذ على كلا الصعيدين الداخلي والدولي التدابير اللازمة لهذا الغرض. ثانياً: المبدأ رقم ٤، والذي يتضمن مؤازرة الدول بعضها بعضاً، في تعقب واعتقال ومحاكمة الذين يشتبه بأنهم ارتكبوا مثل هذه الجرائم، وفي معاقبتهم إن وجدوا مذنبين.

ثالثاً: المبدأ رقم ٥، والذي يتضمن تقديم الأشخاص الذين تقوم ضدهم دلائل على أنهم ارتكبوا جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية للمحاكمة، ومعاقبتهم إن وجدوا مذنبين، وذلك كقاعدة عامة في البلدان التي ارتكبوا فيها هذه الجرائم. وفي هذا الصدد، تتعاون الدول في كل ما يتصل بتسليم هؤلاء الأشخاص.

رابعاً: المبدأ رقم ٦، وفيه تتعاون الدول بعضها مع بعض في جمع وتبادل المعلومات والدلائل، التي من شأنها أن تساعد على تقديم الأشخاص المشار إليهم في المبدأ رقم ٥ إلى المحاكمة.

خامساً: المبدأ رقم ٩، ويفيد بأن تتصرف الدول، حين تتعاون بغية تعقب واعتقال وتسليم الأشخاص الذين تقوم دلائل على أنهم ارتكبوا جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية، ومعاقبتهم إن وجدوا مذنبين، وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، وإعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول.

كذلك نجد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ١٩٧٠، بشأن مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول، قد أكد على واجب الدول في

(٣٠) ديباجة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥.

(٣١) اعتمدت ونشرت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٠٧٤ (د-٢٨) المؤرخ في ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣.

التعاون مع بعضها البعض وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة^(٣٢)، وفيما يتعلق بواجب التعاون، تضمن القرار بشكل صريح متطلبات التعاون، والتي تفيد بأن على الدول أن تتعاون في شتى مجالات العلاقات الدولية للحفاظ على الأمن والسلم الدوليين، وتحقيقاً لذلك على الدول التعاون لحفظ الأمن والسلم الدوليين وأن تتعاون لتعزيز الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، وفي القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والتعصب الديني.

المطلب الثالث

مبادئ القانون الدولي العرفي كآلية لامتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي

تجدر الإشارة إلى أن أهم هذه المبادئ هو مبدأ الاختصاص العالمي، فالجرائم الدولية التي تختص المحكمة الجنائية الدولية بنظرها، تقع ضمن دائرة مبدأ الاختصاص العالمي، الذي يتضمن واجب الدول أو حقها في مقاضاة مرتكبي الجرائم الدولية، بصرف النظر عن جنسية مرتكبيها أو مكان ارتكابها^(٣٣). وبالنسبة لهذا المبدأ فإن العمل على إنفاذه وتطبيقه يتطلب التعاون التام فيما بين الدول دون شك.

ويتجه الباحث مع الكثير من الفقه الذي يرى أن الخطورة العالية لهذه الجرائم التي يتقرر لها الاختصاص العالمي، هي مبرر نشأته، واعتباره أحد أهم المبادئ القانونية الدولية العرفية ذات الشأن الجنائي، فخطورة هذه الجرائم تجعل الدول فرادى عاجزة عن مكافحتها، والعقاب على ارتكابها، مما يعني أن الوصول إلى نتائج أفضل يتطلب التعاون التام بين الدول، وهذا التعاون يتمثل بممارسة الاختصاص العالمي من جانب كل دولة^(٣٤).

كما أن مبدأ الاختصاص العالمي وحسب جانب كبير من الفقه، يعدُّ مكملاً لمبدأ تسليم المجرمين، والذي يعدُّ من أفضل الطرق - وليس أكملها - لتحقيق التعاون في مكافحة وعقاب الجرائم الدولية، فمبدأ التسليم يبقى قاصراً، فيكمله الاختصاص

(٣٢) المبدأ رقم د من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تاريخ ٢٤/١٠/١٩٧٠ بشأن مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول.

(٣٣) محمد الصاوي، أحكام القانون الدولي المتعلقة بمكافحة الجرائم ذات الطبيعة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ٢٠.

SCHABAS, WILLIAM, opcit, 154.

(٣٤)

العالمي، الذي يمثل نوعاً من التضامن بين الدول لمكافحة وعقاب هذه الطائفة من الجرائم الخطرة. وفكرة التضامن هذه هي الأساس النظري لمبدأ الاختصاص العالمي^(٣٥)، وما التضامن إلا معنى رديف للتعاون.

أما بالنسبة لموقف المحكمة الجنائية الدولية، فقد وجه نقد لاختصاص المحكمة الذي تمارسه من خلال مبدأ التكامل بينها وبين القضاء الوطني، أنها تؤثر على مبدأ الاختصاص العالمي، إلا أن المحكمة لا تعتدي بنظامها الأساسي على مبدأ الاختصاص العالمي، إنما تعمل وتشجع على تطبيقه^(٣٦).

بالتالي فإنه بالنظر لمضمون وأهداف هذا المبدأ، وغيره من مبادئ القانون الدولي الجنائي العرفي أو الاتفاقي، نجد أنها تمثل حالة من التعاون، أو على الأقل تحمل بطياتها واجب التعاون فيما بين الدول على إنفاذها وتطبيقها^(٣٧).

(٣٥) محمد الصاوي، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٣٦) محمد شبلي العتوم، الإشكاليات القانونية لاتفاقيات الحصانة التي أبرمتها الولايات المتحدة مع بعض الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، ٢٠٠٧، ص ٧١.

(٣٧) بالتالي فإنه بالنظر لمضمون وأهداف هذا المبدأ وغيره من مبادئ القانون الدولي الجنائي العرفي أو الاتفاقي، نجد أنها تمثل حالة من التعاون أو أنها تحمل بطياتها واجب التعاون فيما بين الدول على إنفاذها: Robrt Cryer, Robert, opcit, p.409.

المبحث الثالث

نموذج عملي لامتداد اختصاص المحكمة الدولية إلى دول غير أطراف (قضية دارفور)

لا ينص النظام الأساسي على أية حدود جغرافية لممارسة اختصاص المحكمة، إن كان تحريك الدعوى أمامها قد تم بالإحالة من مجلس الأمن، أم تطبيقاً لنص المادة ١٣ من النظام^(٣٨)، وهذا ما مكن مدعي عام المحكمة (أوكامبو) من إجراء تحقيقات في إقليم دارفور، انتهت بإصدار مذكرة توقيف بحق رئيس دولة غير طرف في نظام المحكمة^(٣٩).

وحول قانونية إجراءات المحكمة حيال الملف السوداني، نجد من يرفض ذلك مثلما نجد من يبرره، لذا نتناول في هذا المبحث الآراء المتعلقة بامتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي من حيث التعاون القضائي، كما نتناول معيقات هذا الامتداد كإشكالية الحصانة الرئاسية، كما نتناول تأثير مسلك مجلس الأمن والمحكمة في قضية دارفور على التعاون القضائي، خاصة بالنسبة للدول غير الأطراف. ويتم ذلك ضمن المطالب الآتية:

المطلب الأول: الآراء حول مسلك المجلس والمحكمة من مسألة امتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير الأطراف.

المطلب الثاني: إشكالية الحصانة الرئاسية كمعيق لامتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف.

المطلب الثالث: تأثير مسلك المجلس في الملف السوداني على امتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف.

(٣٨) Dan, Sarooshi, the Peace and Justice Paradox: The International Criminal Court and the UN Security Council, 2004, in: Dominic McGoldrick, Peter Rowe, and Eric Donnelly (2004), the Permanent International Criminal Court: Legal AND Policy Issue, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, p.98 available at: <http://books.google.com/>.

(٣٩) فرض مجلس الأمن الدولي على حكومة السودان وعلى جميع أطراف النزاع في دارفور واجب التعاون التام مع المحكمة الجنائية الدولية ومدعيها العام، وأن تقدم أية مساعدة ضرورية من خلال القرار رقم ١٥٩٣ تاريخ ٣١/٣/٢٠٠٥، كما صدر عن رئيس المجلس بيان بتاريخ ١٦/٦/٢٠٠٨ حثّ حكومة السودان وأطراف النزاع على التعاون التام مع المحكمة لوضع حد للحصانة من العقاب على جرائم دارفور، وحث المجلس جميع الدول والمنظمات على التعاون مع المحكمة (القرار ١٥٩٣ تاريخ ٣١/٣/٢٠٠٥): www.amnesty.org/.../president-sudan-could-face-arrest-over-darfur-war-crimes-20080718

المطلب الأول

الآراء حول مسلك المجلس والمحكمة من مسألة امتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير الأطراف

تتمثل هذه الآراء من خلال التعرف على الاتجاه المؤيد لاحتمالية امتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي، والاتجاه المعارض لذلك، ثم بيان موقف المحكمة ذاتها من ذلك، ويتم بحث ذلك كالاتي:

أولاً: الاتجاه المعارض لمسلك المحكمة ومجلس الأمن

يعتبر هذا الرأي أن المحكمة الجنائية الدولية قد خرجت عن حدود سلطتها، لأن السودان ليس طرفاً في معاهدة روما، ولأن هذه الإجراءات تتعلق برئيس دولة يتمتع بموجب القانون الدولي بحصانة من الملاحقة القضائية^(٤٠). وتعليقاً على هذا الرأي، يرى الباحث أنه رأي سليم من الناحية السياسية، لقيام القرار على الانتقائية والتسييس الواضحين، وصدوره بدون ممارسة الضوابط التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة، والتي سيتم الحديث عنها تباعاً. إلا أنه رأي غير سليم من الناحية القانونية، وسنقف على ذلك عند الحديث عن الرأي الموافق.

كما وتثور هنا إشكالية الحصانة بالنسبة للرئيس السوداني، حيث ادعى الرأي المخالف بعدم شرعية مذكرة اعتقال البشير، لتمتعه بحصانة رؤساء الدول، وقد أثار الباحث مناقشة ذلك تحت عنوان مستقل، بعد تناول الرأي الموافق لمسلك المحكمة.

بالتالي نخلص من هذا الاتجاه، أنه يعارض أي امتداد لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دول غير أطراف في نظامها الأساسي، سواء من حيث ممارسة اختصاص المحكمة ذاتها، أو من حيث النتائج المترتبة على ممارسة الاختصاص، كمسألة التعاون القضائي مع المحكمة الجنائية الدولية.

ثانياً: الاتجاه المؤيد لمسلك المحكمة ومجلس الأمن

تستند صلاحية المجلس في الإحالة إلى معاهدة روما، وإلى سلطاته في حفظ السلم والأمن الدوليين، فالجرائم المنصوص عليها في نظام المحكمة (جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية)، تشكل بذاتها تهديداً للسلم والأمن

(٤٠) دريد بشراوي، حصانة رؤساء الدول في القانون الجنائي الدولي، دراسة منشورة في موقع "يقال نت" الإلكتروني، الخميس ٠٤ ديسمبر ٢٠٠٨، زيارة بتاريخ ٢٧/٨/٢٠٠٩:

doreid.blogspot.com/2008/12/blog-post.html

الدوليين، وهذه الصلاحيات لم تكن المحكمة لتنشأ بدونها حسبما ذكرت سابقاً، الأمر الذي شجع عدد من الدول الكبرى ذات الشأن على الانضمام لمعاهدة المحكمة^(٤١).

وهنا يتشابه قرار المجلس بالإحالة، مع قراراته حول إنشاء محكمتي يوغوسلافيا ورواندا، إلا أن الفرق يكمن في أنه أحال إلى محكمة قائمة أساساً، وتمثل القضاء الجنائي الدولي الدائم، وليس محكمة مؤقتة ومحددة بزمان ومكان معينين، وهذا ما يفترض فيه الصحة في العدالة الجنائية الدولية، على عكس هذه النماذج الجديدة فيها، كالمحاكم الخاصة والمؤقتة، ولكن بتوفر شروط عند تسييس القضايا، والابتعاد عن الانتقائية، والتعامل بعمومية وتجريد مع القضايا والحالات التي يتم فيها ارتكاب جرائم دولية أياً كانت.

ويعزز ذلك، بحسب جانب من الفقه الذي برر إطلاق صلاحية المحكمة فيما يتعلق بالتحقيقات والإجراءات القضائية التي يحركها مجلس الأمن، أنه من الناحية العملية المتمثلة بعدم إمكانية آليات عمل المحكمة الجنائية الدولية، كالانتربول الدولي والتعاون الدولي، من تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة بحق رئيس معين أو مسؤول معين محكوم عليهما، فتحال القضية إلى مجلس الأمن الذي يقع عليه مسؤولية اتخاذ القرار والإجراء المناسب حيال ذلك^(٤٢).

بالتالي فإنه للوصول إلى نتائج أفضل فيما يتعلق بالتحقيق والمقاضاة في ارتكاب الجرائم الدولية، لا بد من تدخل مجلس الأمن ومنحه هو والمحكمة صلاحيات واسعة أو شبه مطلقة لاعتبارات عملية، ولعدم كفاية الإجراءات المتاحة للمحكمة بدون الإحالة من المجلس. وهذا إضافة إلى ما يمكن افتراضه من تنازل ضمني ومسبق من قبل الدول والمجلس للمحكمة، لتطبيق الاختصاص العالمي بمناسبة ارتكاب الجرائم الدولية.

(٤١) بالمقابل عبّر عدد من حضور مؤتمر روما الدبلوماسي عن قلقهم من صلاحية مجلس الأمن في تحريك الدعوى القضائية لدى المحكمة الجنائية الدولية، حيث حذر المندوب الهندي من أن الدور البارز لمجلس الأمن في تحريك سلطة المحكمة القضائية، سوف يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة في السيادة والمساواة أمام القانون، لأنه يفترض أن الدول الخمس التي تتمتع بحق الفيتو، لا ترتكب جرائم منصوص عليها في نظام المحكمة، أو أنها ستكون فوق القانون وعدم التعرض للمحاكمة. بينما الدول الأخرى يمكن أن يرتكب أبنائها مثل هذه الجرائم: داود خير الله، المحاكم الجنائية الدولية وتجاوزات مجلس الأمن الدولي، ١٠ / ٥ / ٢٠٠٩، دراسة منشورة في موقع اللجنة العربية لحقوق الإنسان الإلكتروني: www.achr.nu/art647.htm

(٤٢) دريد بشرابي، مرجع سابق.

ثالثاً: موقف المحكمة من مسألة تعاون الدول غير الأطراف

ظهر توجه لدى المحكمة لطلب التعاون معها من قبل الدول غير الأطراف في النظام الأساسي، وذلك استناداً إلى صلاحيات مجلس الأمن، وواجب الدول في احترام قراراته، حيث ظهر ذلك عندما دعت المحكمة قطر للتعاون معها في توقيف الرئيس عمر البشير، عندما قبل دعوة قطر لمشاركته في القمة العربية التي انعقدت في العاصمة القطرية. وقالت المتحدثة باسم المحكمة (لورنس بلارون) أن المحكمة تعول على تعاون الدول، وأن قطر ليست دولة عضواً في ميثاق روما، لكنها عضو في الأمم المتحدة، وأن قرار مجلس الأمن يتضمن مطالبة كل الدول بالتعاون مع المحكمة^(٤٣) مما يعني أن قطر ملزمة بالتعاون مع المحكمة وإن كانت غير طرف.

بالتالي يمكن أن نلاحظ مسعى المحكمة لبسط اختصاصها على دول غير أطراف في بعض الحالات، كمسألة التعاون القضائي معها في ما تجريه من تحقيقات، وقد عبرت المحكمة عن هذا الأمر عندما طلبت من قطر اعتقال الرئيس السوداني.

المطلب الثاني

إشكالية الحصانة الرئاسية كعائق لامتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف

استند جانب من أصحاب الرأي المخالف لمسلك المجلس والمحكمة، على مسألة حصانة الرؤساء والمسؤولين الحكوميين، علماً أن مسألة الحصانة كانت من أكثر المسائل جدلاً أثناء انعقاد مؤتمر روما الدبلوماسي عام ١٩٩٨، لأن الدساتير^(٤٤) عادة ما تنص على حصانة رئيس الدولة والمسؤولين الحكوميين والبرلمانيين ضد المقاضاة الجنائية.

(٤٣) المحكمة الجنائية الدولية تدعو دولة قطر للتعاون في توقيف عمر البشير، خبر منشور في صحيفة صدى سوريا الأحد ١٥/٣/٢٠٠٩: www.sadasoria.com/.../page-select-id-2009/3/15-show_det-32-13915.htm

(٤٤) في فرنسا عدل الدستور الفرنسي لكي يتم المصادقة على نظام روما، وذلك بعد وضع حد لحصانة الرئيس على أثر قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٢ كانون الثاني سنة ١٩٩٩، الذي قضى بضرورة تعديل الدستور لإمكانية المصادقة على معاهدة روما. حيث قام المشرع الفرنسي بتعديل أحكام الدستور الفرنسي الذي يمنح الرئيس الفرنسي حصانة جزائية مطلقة أثناء قيامه بوظائفه، بشكل لا يمكن معه تطبيق هذه الحصانة في حال أسندت إلى الرئيس جرائم تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية (فقرة ٢ من المادة ٥٣ من الدستور الفرنسي): دريد بشرابي، مرجع سابق.

إلا أنه تم معالجة ذلك بصياغة المادة ٢٧ من نظام روما، التي تبين أن الصفة الرسمية والحصانات المتعلقة بها، سواء أكان مصدرها القانون الدولي أم القانون الداخلي، لا تلغي صلاحية المحكمة بنظر الدعوى المحالة إليها. وما ينطبق على حصانة الرؤساء ينطبق على الحصانة المرتبطة بالصفة الرسمية للأشخاص^(٤٥).

ومثل نظام روما نجد معظم معاهدات القانون الدولي الجنائي، تسقط مسألة الحصانة إذا ما تعلق الأمر ببعض أنواع الجرائم ذات الخطورة العالية، فنجد مثلاً اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية عام ١٩٤٨ تنص صراحة في مادتها الرابعة على معاقبة الأشخاص الذين اقترفوا جريمة الإبادة الجماعية، سواء أكانوا حكماً أم موظفين عامين، أم أفراداً عاديين.

وفي هذا السياق أيضاً جاء عدد من المواثيق الدولية التي تتعلق بالمحاكم الجنائية الدولية، يطرح هذه الحصانة كالاتي:

- قرارات المعهد الدولي لحقوق الإنسان (التابع للأمم المتحدة) في مؤتمره المنعقد في هامبورغ عام ١٨٩١، ومؤتمره المنعقد في إكس أون بروفانس لعام ١٩٥٤، ومؤتمره المنعقد في بال عام ١٩٩١، والتي كرست جميعها عدم تمتع رئيس الدولة بأي حصانة جزائية في وجه المحاكم الجنائية الدولية، سواء أكان يمارس سلطاته الرئاسية وقت حصول المحاكمة، أم عند صدور الحكم الجزائي بحقه، وقد أضاف قرار مؤتمر المعهد نفسه المنعقد عام ٢٠٠١ في فانكوفر، أن الرئيس يتمتع بحصانة جزائية عادية فيما يخص الجرائم المنسوبة إليه، أو المحكوم عليه بها، والتي لا توصف بالجرائم الدولية، وفي هذه الحالة لا يمكن توقيفه، أو إلقاء القبض عليه، أو ملاحقته جزائياً، أو تنفيذ حكم جزائي كان قد صدر بحقه من قبل، وعلى الدولة التي يتواجد على أراضيها أيّاً كانت، أن تؤمن حمايته، وأن تدعه يتمتع بحصانته

(٤٥) تنص المادة (٢٧) من نظام روما الأساسي أنه: "١- يطبق هذا النظام الأساسي على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون تمييز بسبب الصفة الرسمية، وبوجه خاص فإن الصفة الرسمية للشخص، سواء أكان رئيساً لدولة أو حكومة أو عضواً في حكومة أو برلمان أو ممثلاً منتخباً أو موظفاً حكومياً، لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي. كما أنها لا تشكل في حد ذاتها سبباً لتخفيف العقوبة. ٢- لا تحول الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص، سواء أكانت في إطار القوانين الوطنية أم الدولية دون ممارسة المحكمة اختصاصها على هذا الشخص".

الجزائية هذه، والتي تقوم أمام قضاء أي دولة أخرى، وليس أمام المحاكم الجنائية الدولية^(٤٦).

- أكدت معاهدة فرساي لعام ١٩١٩، على أن حصانة رؤساء الدول ليست حصانة مطلقة، وتسقط إذا وجه إلى رئيس يمارس صلاحياته الرئاسية، تُهم بارتكاب جرائم دولية.
- أكد النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ على أن الصفة الرسمية للمتهمين، سواء أكانوا رؤساء دول أم موظفين كبار، لن تؤخذ بعين الاعتبار كعذر، أو كسبب مخفف للعقوبة^(٤٧).
- كرس النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا^(٤٨)، مبدأ استبعاد صفة رئيس الدولة

(٤٦) دريد بشرراوي، مرجع سابق، وهذا ما أكدته المادة ١١ من القرار الصادر عن هذا المؤتمر الأخير التي تفيد بأن هذه الحصانة لا يصلح الدفع بها، ولا يمكن تطبيقها إزاء الالتزامات المفروضة بموجب ميثاق الأمم المتحدة أو بموجب أنظمة المحاكم الجنائية الدولية الخاصة أو المحكمة الجنائية الدولية، وتضيف المادة ذاتها بأن حصانة الرئيس الجزائية لا تحميه من المحاكمة أمام المحاكم الجنائية الدولية، ولا يمكن الدفع بها أمام هذه المحاكم على أنواعها. كما لا يمكن الدفع بها لمنع تطبيق القواعد والأصول المتعلقة بمحاكمة الجرائم الدولية التي تشكل اعتداء على الأمن والسلم الدوليين.

(٤٧) المادة (٧) من النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ لعام ١٩٤٩. وقد تم تأكيد هذا المبدأ في الأحكام الصادرة عن المحكمة، والتي صاغتها فيما بعد لجنة القانون الدولي ضمن سبعة مبادئ هي: ١- أي شخص يرتكب فعلاً يشكل جريمة وفقاً للقانون الدولي يكون مسؤولاً عنها ومعرضاً للعقاب عليها. ٢- لا يعفي عدم وجود عقوبة، في القانون الداخلي عن الفعل الذي يعد جريمة وفقاً للقانون الدولي، الشخص الذي ارتكب الفعل من المسؤولية طبقاً للقانون الدولي. ٣- لا يعفي الشخص الذي ارتكب جريمة وفقاً للقانون الدولي كونه قد تصرف بوصفه رئيساً للدولة أو مسؤولاً حكومياً، من المسؤولية بالتطبيق للقانون الدولي. ٤- لا يعفي الشخص الذي ارتكب الفعل بناء على أمر من حكومته أو رئيسه الأعلى من المسؤولية وفقاً للقانون الدولي، بشرط وجود خيار معنوي كان متاحاً له. ٥- لكل شخص متهم بجريمة وفقاً للقانون الدولي الحق في محاكمة عادلة بخصوص الوقائع والقانون. ٦- يعد من الجرائم المعاقب عليها الجرائم التالية: أ - الجرائم ضد السلام. ب - جرائم الحرب. ج - الجرائم ضد الإنسانية. ٧- يعتبر جريمة وفقاً للقانون الدولي الاشتراك في ارتكاب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية: الدكتور خليل حسين، حصانة الرؤساء أمام المحكمة الجنائية الدولية، ٠٧ نيسان ٢٠٠٩، مقال منشور في موقع الدكتور خليل حسين للدراسات والأبحاث الإستراتيجية على الإنترنت: http://drkhalilhussein.blogspot.com/2009/04/blog-post_2309.html

(٤٨) الفقرة ٤ من المادة ٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة لعام ١٩٩٣ و الفقرة ٤ من المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا لعام ١٩٩٤.

كعائق في وجه ملاحقة ومحكمة الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وجريمة الإبادة الجماعية.

من جانب آخر يرى البعض، أن الحصانة يجب أن تقتصر على الغرض المقصود منها، إذ أنها تطبق عادة بالنسبة للجرائم التي تتعلق بممارسة الوظائف المتصلة بالمنصب الرسمي، حيث تقتصر بعض الدساتير الحصانة البرلمانية على ما يديه عضو البرلمان من أفكار وآراء بمناسبة أدائه لعمله، دون أن تكرس الإفلات من العقاب والمساعدة عليه.

وفي هذا الصدد يرى الفقيه محمود شريف بسيوني^(٤٩)، أنه يجب التفرقة بين نوعين من الحصانات، وهما: الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية، ويرى بسيوني أن مضمون المادة (٢٧) من نظام روما الأساسي، هو عدم جواز التذرع بالصفة الرسمية للإعفاء من المسؤولية الجنائية. ومن ثم فلا يجوز الدفع أمام المحكمة الدولية الجنائية بالحصانة المقررة لرئيس الدولة، عند ارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في النظام الأساسي حين مثوله أمامها. أما الحصانة الإجرائية فإنها تبقى لصيقة برئيس الدولة طالما بقي في منصبه، ولا تزول عنه إلا بعد أن يتركه، أو وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، أو النظم القانونية الداخلية.

المطلب الثالث

تأثير مسك المجلس في الملف السوداني على امتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف

يمكن إيجاز هذا التأثير في احتمالين رافقا للبحث في مدى تأثير مذكرة اعتقال الرئيس البشير على التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، كالتالي:

الأول^(٥٠): من الخبرة السابقة للقارة الإفريقية، والتي تمكنت من تحدي الحصار الغربي على ليبيا في أزمة لوكيربي، حيث استطاعت بعض الدول الإفريقية الكبرى، كجنوب إفريقيا، أن تفرض إرادتها لكسر الحصار، فكان من الممكن أن تتكرر التجربة،

(٤٩) تاور ميرغني علي، المحكمة الجنائية الدولية وجهل الجاهلين بها: سياسة الاتجاه الواحد في مواجهة المحكمة الجنائية الدولية، ١٤ آذار ٢٠٠٩، مقال منشور في موقع سودانيز اونلاين على الإنترنت: www.sudaneseonline.com

(٥٠) حمدي عبد الرحمن حسن، الجنائية الدولية.. للأفارقة فقط!!، مقال منشور في موقع إسلام اونلاين: www.islamonline.net/servlet/Satellite?c...C...

خاصة مع وجود مخاوف إفريقية متزايدة من أن تصبح المحكمة الجنائية الدولية أداة للاستعمار الجديد في القارة الإفريقية، لأن جميع الحالات التي تنظرها المحكمة حالات إفريقية، ولأن تدخل المحكمة في بعض الصراعات قد يقوض إجراءات تحقيق السلام كما هو الحال في شمال أوغندا ودارفور^(٥١)، وذلك إلى جانب تخوف الاتحاد الإفريقي على قواته العاملة لحفظ السلام في دارفور.

بالتالي فإن السير بهذا الاتجاه قد يفشل مبدأ التعاون، ويكرس النقيض، أي عدم التعاون مع المحكمة، وهذا أمر خطير، خاصة بعد الإنجاز الكبير في التوصل لمحكمة جنائية دولية دائمة، وبعد أن واجهت العديد من العوائق منذ نشأتها، وبالتالي إفشالها في مهدها.

الثاني^(٥٢): من الممكن قيام الدول الإفريقية استناداً إلى توصية مجلس السلم والأمن الإفريقي، بالتحرك على الصعيد الدبلوماسي والسياسي داخل مجلس الأمن الدولي، لتأجيل قرار اعتقال البشير، وتجميد كافة الإجراءات المرتبطة به لمدة عام، وهي الصلاحية الأخرى للمجلس بموجب النظام الأساسي للمحكمة، إلى جانب صلاحية إحالة القضية للمحكمة. وإذا ما تم ذلك فإن إفريقيا قد تتخذ إجراءات عملية، كعدم التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، أو الانسحاب كلياً من نظامها الأساسي، من قبل الدول الإفريقية الأطراف فيها، الأمر الذي يقوض مفهوم التعاون، ويشكل خطوة سلبية في طريق العدالة الجنائية الدولية، مما يعني أن على المجلس إعادة النظر في قرار الإحالة، إما بالتخلي عنه، أو العمل على إحالة غيره من الحالات، وبشكل جدي بعيداً عن الانتقائية والتسييس.

مما سبق نلاحظ مدى تأثير تدخل مجلس الأمن، أو امتداد اختصاص المحكمة الدولية، ليشمل دولاً غير أطراف فيه، على مبدأ وواجب التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، إذا ما مارس المجلس صلاحياته الممنوحة له بموجب نظام روما، استناداً على أسس العدالة الجنائية الدولية، وعند تسييس القضايا التي يتعامل معها، وتحقيقاً لمقاصد وغايات الأمم المتحدة التي أنشئت لأجلها.

(٥١) تبنت الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي قراراً بعدم التعاون والتعامل مع المحكمة بشأن اعتقال البشير في ختام قمة استمرت ثلاثة أيام في ليبيا، استناداً إلى حصانته الرئاسية، رغم مصادقة ٣٠ دولة أفريقية على نظام روما: القرار الإفريقي برفض التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية يثير رداً متبايناً، تقرير إخباري لوكالة أنباء شينخوا بتاريخ ٥/٧/٢٠٠٩: www.xinhuanet.com.

(٥٢) ريد بشرابي، مرجع سابق.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مجلس الأمن يمتلك مقابل رفض التعاون والانصياع لقراراته، عدداً من الخيارات، فمن صلاحياته فرض العقوبات الاقتصادية والمالية كالحصار، والسياسية مثل قطع العلاقات الدبلوماسية، ووقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية، بحق الدولة المتخلفة عن تنفيذ القرارات الصادرة استناداً للفصل السابع من الميثاق^(٥٣). كما يجوز له اللجوء إلى استعمال القوة لتنفيذ قراراته، إذا ما رأى أن العقوبات الاقتصادية غير كافية أو غير فعالة^(٥٤).

(٥٣) المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٥٤) المادة ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

المبحث الرابع تقييم عملية امتداد اختصاص المحكمة إلى دول غير أطراف من خلال مجلس الأمن الدولي

نتناول في هذا المبحث الضوابط القانونية لمسلك مجلس الأمن بالنسبة للدول غير الأطراف أولاً، وفوائد ومزايا هذا المسلك ثانياً، والانتقادات التي وجهت لهذا المسلك ثالثاً. كالآتي:

أولاً: الضوابط القانونية لمسلك المجلس بالنسبة للدول غير الأطراف
بداية لا بد من الإشارة إلى أن الصلاحية الواسعة لمجلس الأمن لم تأت من فراغ، بل منحت له بإرادة أغلبية الدول التي صادقت بإرادتها على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، أو انضمت إليه. ومن جانب آخر قدمها القانون الدولي للمجلس ابتداءً عند انضمام الدول لميثاق الأمم المتحدة، الذي يمتلك فيه المجلس مثل هذه الصلاحيات الواسعة لحفظ الأمن والسلم الدوليين.

ويترتب على هذا القول أن العبرة في القانون الدولي تكون لإرادة أغلبية الدول، وإن غالبية الدول تعد أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إضافة لكونها أطرافاً في ميثاق الأمم المتحدة، أما إرادة الدول غير الأطراف في نظام المحكمة، فلا ينظر لها أمام إرادة الأغلبية الدولية، التي تتجه إلى نبذ العنف والعدوان والجرائم الدولية التي تهز الضمير الإنساني.

وقد يكون مسلك مجلس الأمن ذا طبيعة قانونية يتفق مع الشرعية الدولية وهو الأصل، إلا أن ذلك لا يعني مشروعية تعامله وقانونيته في جميع القرارات الصادرة عنه، فقد يظهر من جانبه نوع من الانتقائية والتسييس أثناء ممارسته لصلاحياته، مما يستوجب الحديث عن الآليات المناسبة في القانون الدولي للرقابة على عمل المجلس، أو الضوابط القانونية لعمله.

فإزاء تمتع مجلس الأمن بالصلاحيات الواسعة فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين، التي أساسها المادة ٢٤/١ من ميثاق الأمم المتحدة، وقيامه بذلك نيابة عن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، فإن هناك مجموعة من القيود والضوابط القانونية لعمله. ويعتبر غالبية فقه القانون الدولي أن مجلس الأمن ملزم بحد أدنى من عدم الخروج على ضوابط رئيسية قانونية معينة نصّ عليها في الميثاق، وعلى مجلس الأمن التقيّد بها، وهي^(٥٥):

(٥٥) داود خير الله، مرجع سابق.

- أن تتفق التدابير التي يتخذها المجلس لحفظ السلم والأمن الدوليين، مع مبادئ العدل والقانون الدولي، ومقاصد الأمم المتحدة ومبادئها^(٥٦): ويعد هذا المبدأ من مبادئ القانون الدولي التي تفرضها القواعد الأمرة^(٥٧)، التي تعلق القواعد القانونية الأخرى، عرفية كانت أم تعاهدية.
- المساواة في الحقوق بين الشعوب، واحترام حقوق الإنسان للناس جميعاً دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، كأساس للعلاقات الودية بين الأمم، وتحقيق التعاون الدولي^(٥٨).
- المساواة في السيادة بين جميع الدول، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية^(٥٩).
- مراعاة مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها بشكل عام^(٦٠)، وقد تم التعرض لمقاصد الأمم المتحدة مسبقاً.

ثانياً: فوائد ومزايا مسك المجلس بالنسبة للدول غير الأطراف

يمكن اعتبار قرار المجلس بإحالة قضية دارفور، وإصدار مذكرة توقيف بحق الرئيس السوداني، وتوجيه التهمة بالمسؤولية عن جرائم معينة له كرئيس دولة غير طرف في نظام المحكمة أثناء ولايته، بصرف النظر عن مدى مصداقية هذه الاتهامات، سابقة يمكن أن تشعر كبار المسؤولين في الدول بأن زمن الإفلات من العقاب قد ولى، أو على الأقل هناك توجه عالمي لنيل الإفلات من العقاب، بالرغم من الحصانات الممنوحة للرؤساء والمسؤولين بموجب التشريعات الداخلية للدول، وبالرغم من التذرع بالسيادة الوطنية للامتناع عن المصادقة على نظام المحكمة.

بالتالي فإن منح المجلس مثل هذه الصلاحية، من شأنه أن يخضع دولاً ليست أطرافاً في النظام الأساسي لاختصاص المحكمة، الأمر الذي يساعد على الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين، خصوصاً في مجال الجرائم الدولية التي دل التاريخ على بشاعتها^(٦١).

(٥٦) الفقرة الأولى من المادة الأولى من الميثاق.

(٥٧) ليس هناك تعريف محدد لما قد يعتبر مخالفة للقواعد الأمرة، لكن لجنة القانون الدولي اعتبرت أن جرائم العدوان والإبادة الجماعية والعبودية والتمييز العنصري والجرائم ضد الإنسانية والتعذيب وحق تقرير المصير، كلها تدخل في نطاق القواعد الأمرة.

(٥٨) الفقرة الثانية والثالثة من المادة الأولى من الميثاق.

(٥٩) المادة الثانية من الميثاق.

(٦٠) المادة ٢٤ من الميثاق.

(٦١) عبد الله علي عبو سلطان، دور القانون الجنائي الدولي في حماية حقوق الإنسان، دار دجلة،

عمان، ٢٠٠٨، ط. ١، ص ٢٨٨.

وهنا يرى البعض أن منح المجلس سلطة تحريك دعوى وإحالتها للمحكمة أو إرجائها، من شأنه أن يمنع أي تعارض محتمل بين المحكمة والمجلس، إذ من الممكن أن يؤدي غياب هذه العلاقة إلى قيام كل منهما بالتعامل مع قضية معينة، بشكل يختلف باختلاف طبيعة تعامل كل منهما سياسية أم قضائية، ولكون اختصاص المحكمة يقوم على الجرائم ذات الخطورة البالغة، التي تهدد السلم والأمن الدوليين^(٦٢). كما يرى البعض، أنه ورغم الإشكاليات التي تثور عن سلطة المجلس في الإحالة للمحكمة، فإن صلاحياته التي يمارسها تستند إلى اتفاقية روما وميثاق الأمم المتحدة، وأن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية بحد ذاته، يعد خطوة مهمة على طريق دعم السلم والأمن الدوليين، وتعزيز احترام حقوق الإنسان، فهذه الصلاحيات - كما سبق وأن ذكرت - لم تكن المحكمة لتنشأ بدونها، الأمر الذي شجع عدد من الدول الكبرى للانضمام لمعاهدة المحكمة، غير أن تحقيق عدالة جنائية دولية صارمة كفيلة بمنع الإفلات من العقاب، يتطلب توافر إرادة سياسية حقيقية لدى دول العالم، وخصوصاً الدول الكبرى التي تمتلك حق الفيتو^(٦٣).

كما يرى البعض أن هناك اعتبارات يتلاشى مبدأ السيادة أمامها، سواء تعلق بتأثير السيادة على التعاون مع المحكمة، أم أثرها على توجه الدول نحو إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة، وبالتالي التعاون معها، بالتالي فإن الدول أمام ارتكاب جرائم معينة تشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين، فلا يجوز لها التذرع بالسيادة أمام المحكمة الجنائية الدولية^(٦٤).

= ويرى الباحث هنا ويحاول من خلال هذا البحث، وغيره من الأبحاث، الوصول إلى فكرة أن الانضمام أو عدمه إلى النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أصبح عديم الجدوى والفائدة (نظرياً)، لمحاولة التهرب من امتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ليشمل دولاً غير أطراف في النظام الأساسي، وهذا الامتداد يجد آثاره حسب الباحث في ظل مبدأ التعاون (هذا البحث)، وفي ظل العلاقة بين المحكمة والمجلس، وفي ظل الصلاحية الممنوحة للمجلس، وكذلك في ظل الصياغة للاختصاص المكاني للمحكمة الجنائية الدولية، وامتداد الاختصاص بالنسبة للدول الراغبة، وكذلك مبدأ الاختصاص العالمي، ذلك المبدأ الدولي القانوني العرفي والذي يكرسه نظام روما أيضاً.

(٦٢) إدريس الكريني، المحكمة الجنائية الدولية والعدالة المؤجلة، مقال منشور في مدونة إدريس الكريني على الإنترنت: drisslagrini.maktoobblog.com

(٦٣) داود خير الله، مرجع سابق.

(٦٤) Aksar, Yusuf (2004), Implementing International Humanitarian Law from the Ad Hoc Tribunals to a Permanent International Criminal Court, Routledge, 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE, p.50 Available at: <http://books.google.com/>.

ثالثاً: انتقادات مسك المجلس بالنسبة للدول غير الأطراف

بمقابل مزايا هذا المسك، فهناك ما يثير الانتباه والشكوك، حيث نلاحظ من الواقع الدولي، تغليب مصالح الدول الكبرى، ومنطق الانتقائية، وعدالة الأقوى، بمعنى تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية، فهناك كثير من الجرائم ارتكبت ولا تزال ترتكب، وبشكل أقطع مما هو مثار اتهام في دارفور، فهناك الجرائم الدولية الخطيرة التي ارتكبتها الولايات المتحدة في العراق وأفغانستان، كالعنوان والإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب، والجرائم التي ارتكبتها، وترتكبها إسرائيل على مدار الساعة في فلسطين المحتلة.

فبالرغم مما يراه البعض من مزايا في منح المجلس هذه الصلاحيات التي تمنع أي تعارض محتمل بين المحكمة والمجلس، فإن هذه الصلاحية - وإن لم تمنحه حسب هذا الاتجاه موقِعاً حاسماً ومقرراً في قضاء المحكمة، بالصفة التي كانت تريدها الولايات المتحدة-، إلا أنها فتحت المجال للمجلس للتدخل والالتفاف على صلاحيات المحكمة، والانحراف بعملها لدوافع واعتبارات سياسية، بسبب طبيعة وطريقة تشكيله، وطريقة اتخاذ قراراته المرتبطة بحفظ السلم والأمن الدوليين، والتي يظهر فيها الانتقائية وتسييس العدالة بشكل واضح^(٦٥).

ويرى البعض أن تسييس عمل المجلس، قد بلغ ذروته، عندما تناول بإجراءاته مسائل ذات طبيعة قضائية، تمارسها هيئة قضائية دولية دائمة، ذات طبيعة تعاهدية، في مضمونها طلب اعتقال رئيس دولة غير طرف في معاهدة إنشاء المحكمة.

كما ظهرت عملية تسييس قرارات المجلس بشكل أكثر وضوحاً، بعيداً عن القانون الدولي والشرعية الدولية، عندما استعمل المجلس صلاحياته في رعاية وإقامة المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بلبنان، لمحاكمة المسؤولين عن جريمة اغتيال الرئيس الحريري. فهذا القرار - حسب البعض^(٦٦) - يخالف البند السابع من المادة الثانية للميثاق، والتي تنص على أن ليس في الميثاق ما يسوّغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون في صميم السلطان الداخلي لدولة، ولا يتفق مع أحكام

(٦٥) إدريس الكريني، مرجع سابق.

(٦٦) يرى الباحث بالمخالفة للاتجاه المذكور أعلاه، أن مسك المجلس سليم، لأن الاشتباه بالجناة طال قيادات في دولة أخرى، وهذا الأمر يعد خارجاً عن صلاحية واختصاص القوانين الداخلية للدول، الأمر الذي يتطلب تدخل جهة دولية، على الأقل للتحقيق والتوصل إلى نتائج يمكن أن يبني عليها قرارات على صعيد الهيئة الدولية بالنسبة لمثل هذه المسألة.

الاستثناء المذكور في نفس المادة الذي يتعلق بتدابير القمع الواردة في الفصل السابع من الميثاق.

كما وجه نقد آخر لهذه الصلاحيات الممنوحة للمجلس، أن مجرد إخضاع إحالة قضية تتعلق بدولة غير طرف في المحكمة، من قبل المجلس استناداً للفصل السابع، يتطلب موافقة الأعضاء الخمس الدائمين في المجلس، وعدم استخدام حق النقض الفيتو من أي منهم، بالتالي فإن هذه الدول الخمسة، لن تكون معرضة للإحالة إلى المحكمة، إلا إذا كانت طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة، أو أعلنت قبولها به، كما أنه من الممكن أن تستخدم هذه الدول حق النقض أمام أي مشروع قرار لإحالة قضية تتعلق بها أو بدول تربطها بها علاقات ومصالح^(٦٧).

وفي ظل اختلاط عمل المجلس من الناحية القانونية بالجوانب السياسية، يظهر جلياً تجاوز المجلس للحدود والضوابط القانونية لشرعية عمله، مما يشير إلى الحاجة إلى وجود مرجعية قضائية، وسائل أخرى لضبط وتعديل سلوك المجلس، والرقابة عليه، وإلا فإنه بمرور الزمن سوف يفقد احترامه وتنفيذ قراراته^(٦٨).

الخاتمة

تبين لنا من خلال البحث، أن المحكمة الجنائية الدولية نشأت بموجب معاهدة دولية (نظام روما الأساسي لعام ١٩٩٨)، بالتالي فإنه وبحسب قانون المعاهدات الدولية، تسري الالتزامات الناتجة عن المعاهدة على الدول الأطراف فيها من حيث الأصل، إلا أن هناك حالات استثنائية قد تسري فيها التزامات المعاهدة على الدول غير الأطراف، كما هو الحال بالنسبة لنظام روما، وخصوصاً في مجال الالتزام بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية.

كما تبين لنا أن مسألة تعاون الدول غير الأطراف، تعد أحد أهم الإشكاليات التي

(٦٧) عبدالله علي عبو سلطان، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

(٦٨) تمت مناقشة ميثاق الأمم المتحدة ونظام محكمة العدل الدولية في مؤتمر سان فرانسيسكو، الذي بحث اقتراح إعطاء محكمة العدل الدولية صلاحية النظر في قانونية قرارات مجلس الأمن، وقد رفض هذا الاقتراح وبقيت صلاحية النظر بقانونية التدابير التي يتخذها جهاز من أجهزة الأمم المتحدة ضمن السلطة التقديرية لهذا الجهاز. بالمقابل نجد أن المادة ٩٦ من الميثاق تعطي كلاً من الجمعية العامة ومجلس الأمن، الحق بأن يطلب إلى محكمة العدل الدولية رأياً استشارياً في أية مسألة قانونية تحال إليها، وقد طلب من محكمة العدل الدولية في عدة مناسبات إصدار قرارات استشارية حول قانونية التدابير التي تتخذها أجهزة الأمم المتحدة: داود خير الله، مرجع سابق.

تثور عن دراسة نظام روما الأساسي والمبادئ المنبثقة عنه، فالمحكمة تحتاج عند ممارستها لاختصاصها تعاون جميع الدول معها، لتسهيل إجراءات التقاضي. وتبين أن معاهدة روما لعام ١٩٩٨ قد نظمت آلية للتعاون بالنسبة للدول الأطراف، إلا أن تعاون الدول غير الأطراف يخرج من إطار النص القانوني، إذ أن بحثه يقوم على دراسة العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية، والعلاقة بين الدول ومجلس الأمن، والتي قد تؤدي إلى انصراف بعض التزامات التعاون على هذه الدول. وقد تبين لنا من خلال البحث أنه تبعاً للعلاقة بين المجلس والمحكمة من جهة، وبين المجلس ودول منظمة الأمم المتحدة من جهة أخرى، فإن مجلس الأمن يمتلك العديد من الصلاحيات الممنوحة إزاء الدول كافة، أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة أم غير أطراف، وذلك مقابل عدد من الضوابط على عمل المجلس وصلاحياته الواسعة.

وفي ظل التزام الدول بالتعاون، تبين لنا أن هناك آثاراً للالتزام بالتعاون في معاهدات ووثائق أخرى، كمعاهدات القانون الدولي الإنساني والدولي الجنائي، مما قد يسفر عن وجود التزام بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، يقع على عاتق الدول غير الأطراف في النظام الأساسي لها، وقد تعرضنا من خلال البحث إلى أوجه هذا التعاون المفروض عليها ومجالاته. وقد تعرضت الدراسة إلى أحد الأمثلة على الصعيد الدولي، ذي الصلة بجوهر الدراسة وهو الملف السوداني، فقد تم مناقشة مدى خروج المحكمة أو المجلس عن حدود سلطاتهما، كون السودان ليس طرفاً في معاهدة روما لعام ١٩٩٨، ولأن الأمر تم بمواجهة رئيس دولة يتمتع بموجب القانون الدولي بحصانة من الملاحقة القضائية. وقد تم ذلك أيضاً ضمن مظلة التطرق للمزايا والانتقادات المتعلقة بمسلك المجلس بالنسبة للدول غير الأطراف، لتقع تحت التزام وواجب التعاون.

التوصيات

- أن يقوم مجلس الأمن بمراجعة الضوابط القانونية على استخدامه لصلاحياته الواسعة.
- تشجيع المجلس وحثه على إصدار قرارات بإحالة القضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية، وإصدار مذكرات توقيف بحق كل رئيس أو مسؤول في أي مكان وزمان في العالم، يشتهب ضلوعهم بارتكاب جرائم دولية، بالرغم من الحصانات الممنوحة لهم بموجب التشريعات الداخلية لدولهم، وبالرغم من التدرج بالسيادة الوطنية، وبالرغم أيضاً من كون دولهم أطرافاً في نظام المحكمة أم لا.

- حث المجلس لدعم المحكمة الجنائية الدولية ودعم السلم والأمن الدوليين، وتعزيز احترام حقوق الإنسان، وتشجيع الدول للانضمام لمعاهدة المحكمة.
- حث الدول على توجيه إرادتها السياسية الحقيقية لدعم المحكمة الجنائية الدولية، ودعم السلم والأمن الدوليين، وتعزيز احترام حقوق الإنسان في أي مكان.
- حث المجلس للابتعاد عن الانتقائية وعدالة الأقوى، اللتين تظهران من قراراته العديدة في مجال التعامل مع الجرائم الدولية، والابتعاد عن تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية.
- حث المجلس على اتخاذ نفس النهج الذي قام به بالنسبة للملف السوداني، مع الجرائم الدولية الخطيرة التي ارتكبت في أماكن أخرى من العالم، وعلى مرأى المجتمع الدولي وشاشات التلفزة الدولية، كالجرائم التي ارتكبتها وترتكبها إسرائيل على مدار الساعة في فلسطين المحتلة.

المراجع

أولاً - المراجع العربية:

- داود خير الله، المحاكم الجنائية الدولية وتجاوزات مجلس الأمن الدولي، ١٠/٥/٢٠٠٩، دراسة منشورة في موقع الإلكتروني.
- اتفاقيات جنيف الأربع.
- اتفاقية الإبادة الجماعية.
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥.
- اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.
- اتفاقية قمع جريمة الفصل العنصري.
- البرتوكول الإضافي الأول لعام ١٩٧٧ الملحق باتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية.
- تاور ميرغني علي، المحكمة الجنائية الدولية وجهل الجاهلين بها: سياسة الاتجاه الواحد في مواجهة المحكمة الجنائية الدولية، ١٤ اذار ٢٠٠٩، مقال منشور في موقع سودانيز أونلاين على الإنترنت.
- تقرير الوفد الليبي إلى مؤتمر روما الدبلوماسي، مأخوذ من: الطاهر مختار علي سعد، دار الكتب الجديدة المتحدة، بيروت، ٢٠٠٠، ط ١.
- حمدي عبد الرحمن حسن، الجنائية الدولية.. للأفرقة فقط!!، مقال منشور في موقع إسلام أونلاين على الإنترنت.
- داود خير الله، المحاكم الجنائية الدولية وتجاوزات مجلس الأمن الدولي، ١٠/٥/٢٠٠٩، دراسة منشورة في موقع الإلكتروني.
- دريد بشراوي، حصانة رؤساء الدول في القانون الجنائي الدولي، دراسة منشورة في موقع "يقال. نت" الإلكتروني، الخميس ٠٤ ديسمبر ٢٠٠٨، زيارة بتاريخ ٢٧/٨/٢٠٠٩.
- الدكتور خليل حسين، حصانة الرؤساء أمام المحكمة الجنائية الدولية، ٠٧ نيسان ٢٠٠٩، مقال منشور في موقع الدكتور خليل حسين للدراسات والأبحاث الإستراتيجية.
- زياد عيتاني، المحكمة الجنائية الدولية وتطور القانون الدولي الجنائي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ط ١.

- شارل روسو، القانون الدولي العام، ترجمة: شكر الله خليفة وعبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧.
- عبدالله علي عبو سلطان، دور القانون الجنائي الدولي في حماية حقوق الإنسان، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٨، ط١.
- علاء الدين شحاتة، التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة، د. ن، القاهرة، ٢٠٠٠، ط١.
- القرار الأفريقي برفض التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية يثير ردوداً متباينة، تقرير إخباري لوكالة أنباء شينخوا بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٥.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تاريخ ٢٤/١٠/١٩٧٠ بشأن مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٠٧٤ (د-٢٨) المؤرخ في ٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٣.
- المحكمة الجنائية الدولية تدعو دولة قطر للتعاون في توقيف عمر البشير، خبر منشور في صحيفة صدى سوريا الأحد ٢٠٠٩/٣/١٥.
- محمد الصاوي، أحكام القانون الدولي المتعلقة بمكافحة الجرائم ذات الطبيعة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دس، د. ط.
- محمد شبلي العتوم، الإشكاليات القانونية لاتفاقيات الحصانة التي أبرمتها الولايات المتحدة مع بعض الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، ٢٠٠٧.
- ميثاق الأمم المتحدة.
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا.
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة.
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
- النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ.

ثانياً - المراجع الأجنبية:

- Aksar, Yusuf (2004), Implementing International Humanitarian Law from the Ad Hoc Tribunals to a Permanent International Criminal Court, Routledge, 11 New Fetter Lane,

- London EC4P 4EE, p.50 Available at: <http://books.google.com/>.
- Cryer, Robert (2004), General Principles of Liability in International Criminal Law, in: Dominic McGoldrick, Peter Rowe, and Eric Donnelly (2004), the Permanent International Criminal Court: Legal AND Policy Issue, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, available at: <http://books.google.com/>.
 - Dan, Sarooshi, the Peace and Justice Paradox: The International Criminal Court and the UN Security Council, 2004, in: Dominic McGoldrick, Peter Rowe, and Eric Donnelly (2004), the Permanent International Criminal Court: Legal AND Policy Issue, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, available at: <http://books.google.com/>.
 - doreid.blogspot.com/2008/12/blog-post.html
 - Hakan Friman, Darryl Robinson, and Elizabeth Willmshurst (2007), an Introduction to International Criminal Law and Procedures, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, available at: <http://books.google.com/>.
 - Schabas, Willuam, the UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone, New York: Cambridge University Press, 1st edd, 2006, available at: <http://books.google.com>
 - www.amnesty.org/.../president-sudan-could-face-arrest-over-darfur-war-crimes-20080718
 - www.sadasoria.com/.../page-select-id-show_det-32-13915.htm

