

علاقات المحكمة الجنائية الدولية

في السابع عشر من تموز عام ١٩٩٨، أُختتمت أعمال المؤتمر الدبلوماسي المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية بالموافقة على تبني نظامها الأساسي، وفي اليوم التالي افتتحت الاتفاقية للتوقيع بمدينة روما الإيطالية، وكان الغرض من ذلك النظام إنشاء محكمة تختص بالتحقيق ومحاكمة مرتكبي الجرائم الخطيرة موضع اهتمام المجتمع الدولي بأسره.

ووفقاً للنظام الأساسي، دخلت اتفاقية إنشاء المحكمة حيز التنفيذ في الأول من تموز عام ٢٠٠٢، بعد مرور ستين يوماً من إيداع الدول الستين وثائق تصديقها على النظام الأساسي لدى هيئة الأمم المتحدة. وقد اختلفت آراء الفقه الجنائي حولها، فمنهم من رحب بها كونها تمثل حُلماً بشرياً في محاكمة المجرمين الدوليين، ومنهم من رأى إنها مجرد وهم، وإن النظام الأساسي جاء قاصراً عن تحقيق تلك التطلعات.

هذا الموضوع المتجدد اخترناه عنواناً لدراستنا لأسباب عدة، لعل أهمها أن العلاقات الواسعة والمختلفة للمحكمة من المواضيع الحديثة التي تتمتع بقدر كبير من الأهمية في المجالين النظري والتطبيقي، كونها يتعلق بالقانون الجنائي الدولي () الذي لم يزل في طور التكوين على العكس من القوانين الجنائية الوطنية التي استجمعت مقومات وجودها. كما أن هذه المحكمة تميزت عمّا سبقتها من محاكم بكونها ذات صفة دائمة، تشكلت عن طريق اتفاقية دولية، حيث كرست العديد من تطورات القانون الجنائي الدولي، وأقرت قواعد جديدة لم تترسخ بعد في القانون المذكور.

وعلى الرغم من أن موضوع المحكمة الجنائية الدولية من المواضيع القانونية، إلا أنه لا يمكن إنكار السمات السياسية فيه، حتى أن صياغة النظام الأساسي جاءت بصورة توفيقية بين رغبات الدول التي اشتركت في مؤتمر روما الدبلوماسي، تلك السمات أضفت على الموضوع أهمية أكبر وتعقيدات أشد، مما يجعل الموضوع جديراً بالبحث والتحليل.

ولقد كان الإعلان عن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية بمثابة الإعلان عن ولادة شخص جديد من أشخاص القانون الدولي، وطبيعته المزدوجة (الجنائية-الدولية) يُحتم بالضرورة قيام علاقات

واسعة بين المحكمة وأشخاص القانون الدولي. وهذا ما يميّزها عن المحاكم الجنائية الوطنية. لذلك لا بد من دراسة تلك العلاقات التي تربطها مع أهم أشخاص القانون الدولي من منظمات ودول ()، للتعرف على مكانتها في المجتمع الدولي، وكيف تُدار دَفَّتْهَا، ومن الذي يُسَيِّرُهَا ويرسم لها طريقها ويُنفذ قراراتها دولياً، ومدى تأثير كل ذلك على نظامها القضائي بشكل عام، وحيادها واستقلالها وفعاليتها بشكل خاص .

وعلى الرغم من إمكانية قيام علاقة بين المحكمة ومختلف المنظمات، سواء كانت حكومية أو غير حكومية، فإن نظامها الأساسي قد خَصَّ الأمم المتحدة بعلاقة مُتَمَيِّزة كونها المنظمة الكبرى عالمياً. كما تناولت تلك العلاقة بالتنظيم اتفاقية عُنيت بوضع قواعد خاصة بها، فقد كان هناك اتفاق عام لدى الدول على أهمية قيام علاقة وثيقة بين الأمم المتحدة والمحكمة من أجل كفالة طابعها الدولي ومكانتها الأدبية ()، وبما أن مستوى العلاقة مع المنظمات الأخرى يكاد يكون ضئيلاً مقارنةً بالعلاقة مع الأمم المتحدة، لذلك سنخصص المبحث الأول لدراسة تلك العلاقة. ونخصص المبحث الثاني لعلاقة المحكمة بدول العالم وجمعية الدول الأطراف.

المبحث الأول

علاقة المحكمة بالأمم المتحدة

الأمم المتحدة أكبر المنظمات الدولية، لذا كان لها دورٌ مُميّز في خروج المحكمة الجنائية الدولية إلى النور ابتداءً من الدعوة إلى إنشائها، مروراً بالمشاريع التي أعدتها اللجان التابعة لها من أجل إنشاء المحكمة، ثم انعقاد مؤتمر روما الدبلوماسي الذي أسفر عن إقرار نظامها الأساسي. ولم ينتهِ دور المنظمة عند هذا الحد، بل استمر في المراحل اللاحقة عند تصديق الدول على النظام الأساسي للمحكمة، وتُولى اللجنة التحضيرية إعداد المشاريع لتشريعات عديدة خاصة بالمحكمة، مُكمّلةً لنظامها الأساسي، ومنها المشاريع الخاصة بأركان الجرائم وقواعد الإجراءات والإثبات). لذلك كان من الطبيعي أن تحضّ الأمم المتحدة بعلاقة متميزة مع المحكمة الجنائية الدولية.

وقبل اللجوء إلى تفاصيل الموضوع، نُودُّ التنويه إلى أن كلاً من محكمتي نورمبرغ وطوكيو لم يربطهما بالأمم المتحدة وبأجهزتها أي ارتباط ()، والسبب في ذلك يعود إلى أن تأريخ إنشائهما كان سابقاً على تأريخ إنشاء الأمم المتحدة، وبالرغم من أن الأمم المتحدة قد عملت على تبني الكثير من القواعد التي أرستها المحكمتان، إلا أن ذلك لا يعني وجود علاقة بين أي من تلك المحكمتين والأمم المتحدة، وعليه فإنهما سيخرجان عن نطاق البحث عند إجراء المقارنة .

أما محكمتا يوغسلافية السابقة ورواندا فقد أنشئتاً بموجب قرار من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، استناداً إلى صلاحياته بموجب الفصل السابع من الميثاق، مما جعلهما بمثابة هيئات تابعة لتلك المنظمة الدولية. في حين أن طبيعة العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة مُختلفة تماماً، وكانت إحدى أهم المحاور التي أثير حولها الكثير من النقاش في أروقة لجنة القانون الدولي واللجنة التحضيرية للمحكمة عند إعداد مشروع نظامها الأساسي، فتم التوصل إلى اتفاق يقضي بأن تكون المحكمة مستقلة عن الأمم المتحدة، على أن تربطها بها علاقة تعاون متعدد الجوانب تنظمه اتفاقية خاصة (). وعلى العموم يمكن تقسيم أوجه تلك العلاقة إلى التعاون الإداري والمالي ()، والتعاون الإجرائي والتعاون التشريعي والتعاون القضائي .

وبما أن التعاون الإداري والمالي لا يؤثر بشكل مباشر على النظام القضائي للمحكمة، فإننا سنقتصر في بحثنا على الأوجه الأخيرة فقط. وعليه فإننا نؤثر تقسيم هذا البحث إلى مطلبين نتناول في الأول التعاون الإجرائي والتشريعي، وللأهمية المتميزة للتعاون القضائي فسنخصص له المطلب الثاني .

المطلب الأول

التعاون الإجرائي والتشريعي بين المحكمة والأمم المتحدة

تناول النظام الأساسي للمحكمة جانباً مهماً من أوجه العلاقة بين المحكمة والأمم المتحدة. ثم جاء الاتفاق التفاوضي المعني بالعلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة ()، متضمناً بيان أوجه تلك العلاقة بشكل تفصيلي، ومنها التعاون في المجال الإجرائي، والتعاون في المجال التشريعي، وسنفرّد لكل وجه من أوجه التعاون تلك فرعاً مستقلاً.

الفرع الأول- التعاون الإجرائي بين المحكمة والأمم المتحدة

من أهم أوجه التعاون الإجرائي بين المحكمة والأمم المتحدة، ما يتعلق منها بتزويد المحكمة بالمعلومات التي تحتاجها لاستكمال إجراءات

التحقيق وجمع الأدلة، وكذلك الحال تزويد المدعي العام فيها بالمعلومات المطلوبة. كما يدخل في هذا السياق تعاون الأمم المتحدة مع المحكمة في رفع الحصانة عن موظفيها المتورطين بارتكاب جرائم تدخل في اختصاصها، هذه المسائل المهمة سنتناولها بالبحث في الفقرات الآتية:

أولاً- تقديم المعلومات للمحكمة

من نافلة القول إن موظفي الأمم المتحدة يتمتعون بحصانة قضائية، كما أن لسجلاتها حماية خاصة، بموجب اتفاقية عام ١٩٤٦، والمتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة. ولهذا فإن النفاذ إلى معلومات خاصة بالأمم المتحدة الذي قد تتطلبه العملية القضائية للمحكمة، يجب أن يخضع لموافقة خاصة من جانب الأمين العام للأمم المتحدة، وهذا ما تناوله «الاتفاق التفاوضي المعني بالعلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة»، إذ تتعهد الأمم المتحدة بالتعاون مع المحكمة وأن تزودها بما تطلبه من معلومات ومستندات، على أن يؤخذ بعين الاعتبار مسؤوليات الأمم المتحدة واختصاصاتها بموجب الميثاق (). كما يجوز للأمم المتحدة أو برامجها أو صناديقها أو مكاتبها المعنية، الموافقة على أن توفر للمحكمة أشكالاً أخرى من التعاون والمساعدة،

تتفق مع أحكام الميثاق والنظام الأساسي. ولكن في حالة ما إذا كان الكشف عن المعلومات أو المستندات أو تقديم أشكال التعاون أو المساعدة الأخرى من شأنه أن يُعَرِّضَ سلامة أو أمن موظفي الأمم المتحدة الحاليين أو السابقين، أو يضر بنحو آخر بأمن أية عملية أو أنشطة للأمم المتحدة، أو بسلامة تنفيذها، فإنه يجوز للمحكمة أن تأمر - بناءً على طلب الأمم المتحدة بصفة خاصة - باتخاذ تدابير حماية ملائمة (). كذلك إذا طلبت المحكمة من الأمم المتحدة تزويدها بمعلومات أو مستندات مُودعة لديها أو في حوزتها أو تحت سيطرتها، وكانت قد كُشِفَ لها عنها بصفة سرية من جانب دولة أو منظمة حكومية دولية أو منظمة دولية أو منظمة غير حكومية، فإن الأمم المتحدة تقوم بالتماس موافقة المصدر على الكشف عن تلك المعلومات أو المستندات، فإذا كان المصدر دولة طرفاً في النظام الأساسي ولم تتمكن الأمم المتحدة من الحصول على موافقتها بخصوص الكشف المطلوب في غضون فترة زمنية معقولة، فإن الأمم المتحدة تُبَلِّغُ المحكمة بذلك. و تُحَلِّ مسألة الكشف عن المعلومات المطلوبة بين الدولة الطرف المعنية والمحكمة وفقاً للنظام الأساسي. فإذا لم يكن مصدر المعلومات أو المستندات دولة طرفاً في النظام الأساسي، ورفضت الموافقة على الكشف عنها، تقوم الأمم المتحدة بإبلاغ المحكمة بأنها ليست قادرة على توفير المعلومات أو المستندات المطلوبة، بسبب وجود التزام مسبق بالمحافظة على السرية مع مصدر المعلومات ().

ويدخل في مجال تقديم المعلومات إلى المحكمة، ما يتعلق منها بشهادة موظفي الأمم المتحدة، أمامها، فيموجب المادة (٦١) من «الاتفاق التفاوضي المعني بالعلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة، فإن للمحكمة أن تطلب أي موظف لدى المنظمة أو لدى أحد برامجها أو صناديقها أو وكالاتها لأداء الشهادة، وعندئذ فإن المنظمة ملزمة بالتعاون مع المحكمة، ولها أن تعفي هذا الشخص - عند الاقتضاء - من واجب الالتزام بالسرية المتعين عليه. ومن ناحية أخرى يجوز للمحكمة أن تُرَخِّصَ للأمين العام للأمم المتحدة بتعيين ممثل لمساعدة كل موظف مرتبط بالمنظمة ويُطلب منه المشول للشهادة في إجراء تقوم به المحكمة.

ثانياً-تقديم المعلومات إلى المدعي العام

الأمم المتحدة تتعهد، بموجب الاتفاق التفاوضي بينها وبين المحكمة، بالتعاون مع المدعي العام، والذي يتولى- كما أوضحنا- مهمتي التحقيق والاتهام أمام المحكمة. كما أنها تعقد معه ما قد يلزم من ترتيبات أو اتفاقات- حسب الاقتضاء- لتسهيل هذا التعاون، لاسيما عندما يمارس واجباته وسلطاته المتعلقة بإجراء التحقيقات (). كما أن الأمم المتحدة- مع مراعاة قواعد الهيئة المعنية- تتعهد بالتعاون فيما يتعلق بطلبات المدعي العام، بتقديم ما قد يلتمسه من معلومات إضافية من هيئاتها وفقاً للفقرة (٢) من المادة (٥١) من النظام الأساسي (). وذلك بخصوص التحقيقات التي يباشرها من تلقاء نفسه. وينبغي على المدعي العام توجيه طلب بالحصول على هذه المعلومات إلى الأمين العام للأمم المتحدة، حيث يقوم الأخير بإحالة الطلب إلى رئيس الهيئة المعنية، أو إلى مسؤول آخر يتولى هذه المهمة .

من ناحية أخرى فإن للأمم المتحدة أن تتفق مع المدعي العام، على أن تقوم بتقديم المستندات أو المعلومات المطلوبة إليه بشرط المحافظة على سرّيتها، ولغرض مُحدّد، هو استقاء أدلة جديدة، بشرط أن لا يكشف عن هذه المعلومات لأجهزة أخرى من أجهزة المحكمة، أو لأطراف ثالثة، في أي مرحلة من مراحل الدعوى، أو بعدها، دون موافقة الأمم المتحدة ().

ثالثاً-رفع الإمتيازات والحصانات الخاصة بموظفي الأمم المتحدة

حيث أن المصلحة الوظيفية تقضي بضمان أداء المبعوث الدبلوماسي المهمة المُكلّف بها، وهي الأساس الذي تنطلق منه فكرة الحصانة القضائية ()، كذلك العاملين في الأمم المتحدة يتمتعون بحصانات بموجب قواعد القانون الدولي (). غير أن النظام الأساسي يقرر وبمقتضى المادة (٧٢) منه عدم الاعتراف بالحصانات الممنوحة للأشخاص، سواءً بمقتضى القانون الدولي أو القوانين الوطنية (). فهو إذاً قد استبعد مبدأ الحصانة ytinupmI بشكل كامل، لأنه كثيراً ما وقف عائقاً أمام إحقاق الحق وإقامة العدل (). وهكذا فإنه إذا مارست المحكمة اختصاصاتها بمحاكمة شخص اتُّهم بارتكاب جريمة تدخل ضمن اختصاصها، وكان هذا الشخص -في هذه

الظروف-يتمتع بالامتيازات والحصانات الضرورية لأداء عمله بصورة مستقلة في الأمم المتحدة، فإن عليها أن تتعاون تعاوناً تاماً مع المحكمة، وأن تتخذ جميع التدابير اللازمة من أجل السماح للمحكمة بممارسة اختصاصها، وعلى وجه الخصوص رفع جميع الامتيازات والحصانات ()، التي تحُول دون إمكانية ملاحقة المتهم ومحاكمته.

رابعاً-الجرائم المرتكبة ضد موظفي الأمم المتحدة :

عند إعداد مشروع النظام الأساسي، تَصَمَّن النص على عَدِّ الجرائم المرتكبة ضد موظفي الأمم المتحدة، ضمن اختصاصات المحكمة الجنائية الدولية ()، إلا أنه تم استبعادها منه في مؤتمر روما الدبلوماسي، حيث رأت بعض الوفود تأجيل النظر فيه لحين إجراء تعديل عليه مستقبلاً، لأن هذا النظام ” يقبل التعديل الأول في السنة السابعة التالية لدخول النظام الأساسي حيز التنفيذ ” () . لذا تم الاكتفاء بنص الفقرة الفرعية (٣/ب/٢) من المادة (٨)، وبمقتضاه تخضع تلك الجرائم لاختصاص المحكمة في حالة ارتكابها ضد العاملين في المهام الإنسانية أو حفظ السلام وضمن جرائم الحرب فقط، بما فيهم موظفي الأمم المتحدة العاملين في مثل هذه المهام.

إلا أن هناك من يرى ضرورة إدراج هذه الجرائم في اختصاص المحكمة بشكل عام، وليس في سياق المهام الإنسانية وعمليات حفظ السلام فقط، حيث يباشر موظفو الأمم المتحدة واجباتهم باسم المجتمع الدولي، وبالتالي فإن أي اعتداء ضدهم يجب أن ينال اهتماماً جدياً من جانب المجتمع الدولي. فموظفو الأمم المتحدة من العاملين في المجال الإنساني-بوجه خاص- أكثر عرضة للهجمات المعادية، فهم يعملون في ظروف متفجرة قد يغيب عنها القانون أحياناً، ويمكن أن تعرض أمنهم لانتهاكات خطيرة، ليس بسبب أوضاع العنف والنزاع بصورة عامة فحسب، وإنما أيضاً نتيجة لمحاولات الأطراف المتنازعة، من منعهم في أن يصبحوا شهوداً على الأفعال الجنائية المرتكبة في أماكن النزاع () .

والجدير بالذكر، أن المكسيك تقدمت بمشروع قرار إلى مجلس الأمن يدعو إلى حماية العاملين بالأمم المتحدة في أنحاء العالم، حيث بادرت بتقديمه إثر الهجوم الانتحاري على مقر الأمم

المتحدة في العاصمة العراقية بغداد في ٩١ آب ٢٠٠٢، وطالب المشروع الذي تبنته بلغاريا وفرنسا والمانيا وروسيا وسورية، وأيدته أغلبية أعضاء مجلس الأمن، بمحاكمة مرتكبي الجرائم ضد موظفي الأمم المتحدة أمام المحكمة الجنائية الدولية. وتضمن المشروع مجموعة من الجرائم، من بينها الاختطاف والقتل المتعمد والاعتصاب وغيرها من الجرائم التي حددتها لوائح المحكمة الجنائية الدولية، والتي تُصنّف من جرائم الحرب. غير أن الولايات المتحدة عارضت مشروع القرار، لأنه يشير إلى المحكمة الجنائية الدولية، ويُعتبر المشروع أن الاعتداء على العاملين في الأمم المتحدة - بشكل عام - من جرائم الحرب، التي تدخل في اختصاص المحكمة، حتى لو لم يكن هذا الاعتداء في إطار نزاع مسلح دولي، وهو شرط يجب توفره لأعمال الفقرة الفرعية (٣/ب/٢) من المادة (٨) من النظام الأساسي () . وكان من المفترض التصويت على مشروع القرار، غير أن الولايات المتحدة الأمريكية طالبت بتأجيل التصويت عليه، على أمل الوصول إلى صيغة لنص يمنح نوعاً من الحصانة لأفراد القوات الأميركية. وفي حملة دبلوماسية، قادها وزير الخارجية الأميركي كولن باول، حاول فيها إقناع نظيره المكسيكي لويس أرنستو ديريز، بحذف الفقرة التي تشير إلى المحكمة () ، فتم له فيها ما أراد، وصدر قرار مجلس الأمن رقم (٢٠٥١) في السادس والعشرين من آب سنة ٢٠٠٢ خالياً من الإشارة إلى المحكمة الجنائية الدولية، مكتفياً بحثّ الدول على معاقبة مرتكبي تلك الجرائم () .

وهكذا فإن الاعتداءات التي تقع على موظفي الأمم المتحدة، لا تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إلا في حالة ارتكابها ضد العاملين في المهام الإنسانية أو حفظ السلام، وضمن جرائم الحرب فقط، التي يشترط لتحقيقها وقوع هذا الاعتداء في إطار نزاع دولي مُسلح.

الفرع الثاني- التعاون التشريعي بين المحكمة والأمم المتحدة

الجانب الآخر من أوجه التعاون بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة، هو التعاون التشريعي، وبما أن النظام القضائي جزء من النظام القانوني، فإن هذا التعاون قد يؤثر - بصورة أو بأخرى - على النظام القضائي للمحكمة، في حالة كون التشريعات تتعلق بهذا الجانب. وقبل الولوج في بيان هذا الوجه من أوجه التعاون، لا بد أن نُميّز بين التعاون التشريعي الذي من الممكن

أن يؤثر في التشريعات الخاصة بالمحكمة، وبين التعاون الذي لا يعدو أن يكون دعماً لوجسدياً تقدمه المنظمة الدولية للمحكمة، عند إعداد التشريعات الخاصة بها، أو عند تعديلها، أو عند التصديق عليها ()، فعندئذ لا يكون للعلاقة مع الأمم المتحدة أثرٌ على فحوى تلك التشريعات ومن ضمنها التشريعات التي تتعلق بالجانب القضائي، ولذلك فهو يخرج عن نطاق البحث. أما بالنسبة للنوع الأول فإن أهم مظاهر التعاون تتمثل بما يأتي :

أولاً- دور الأمم المتحدة في إعداد وتعديل التشريعات الخاصة بالمحكمة الجنائية الدولية .

ليس للأمم المتحدة دورٌ مباشرٌ في إعداد وتعديل التشريعات الخاصة بالمحكمة- بخلاف محكمتي يوغسلافية السابقة ورواندا () -، فجمعية الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة هي التي تُقرّ التشريعات التي تتعلق بالمحكمة ، التي أعدتها “ اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية ” قبل إنشاء الجمعية، وبعد ذلك تتولى الجمعية بنفسها إعداد التشريعات الخاصة بها و إقرارها، كما تتولى تعديل كافة تلك التشريعات بما فيها النظام الأساسي. لذلك فإن هذه الجمعية تُعدُّ بمثابة الهيئة التشريعية بالنسبة للمحكمة. أما الدور غير المباشر للأمم المتحدة في إعداد التشريعات وتعديلها، فإنه وبموجب الفقرة (٣) من المادة (١١) من النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف، يجوز للأمم المتحدة أن تقترح بُنوداً تُدرج ضمن جدول أعمال الجمعية لكي تنظر فيها. ومن ناحية أخرى وبموجب المادتين (٥٣ و٦٣) من النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف، فإن للأمم المتحدة دعوة مفتوحة للمشاركة في أعمال ومداولات الجمعية، دون أن يكون لها حق التصويت. وحينما تُناقش مسائل تهم الأمم المتحدة داخل الهيئات الفرعية لجمعية الدول الأطراف، يحضر الأمين العام أو من يمثله -لورغب في ذلك -أعمال ومداولات هذه الهيئات، ويجوز للأمين العام أو من يمثله، أن يدلي ببيان شفوي أو خطّي خلال المداولات، كما يجوز له أن يشارك في اجتماعات جمعية الدول الأطراف ومكتب الجمعية، وله أيضاً أن يُدلي ببيانات شفوية أو خطيّة بشأن أي مسألة تنظر فيها الجمعية، وتكون لها علاقة بأنشطة الأمم المتحدة، كما يمكنه أن يقدم أي معلومات يراها ضرورية وحسب الاقتضاء .

وهكذا فبالرغم من عدم إعطاء حق التصويت للأمم المتحدة في قرارات جمعية الدول الأطراف،

إلا إن حضور أمينها العام أو من يمثله، وإدلاءه ببيانات، وتقديمه لمعلومات قد يؤثر بشكل غير مباشر في إعداد التشريعات وتعديلها ، لما لذلك من أثر أدبي .

من ناحية أخرى، فإنه بموجب المادة (٣٢١) من النظام الأساسي، وبعد انقضاء سبع سنوات على بدء نفاذه، يعقد الأمين العام للأمم المتحدة مؤتمراً استعراضياً للدول الأطراف، بُغْيَةَ النظر في أية تعديلات قد تدعو الضرورات العملية والفنية بإجرائها عليه، ويجوز أن يشمل ذلك قائمة الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة- دون أن يقتصر عليها- ويكون هذا المؤتمر مفتوحاً لمشاركين في جمعية الدول الأطراف، وبالشروط نفسها. كما يقع على عاتق الأمين العام للأمم المتحدة- في أي وقت تال- أن يعقد مؤتمراً استعراضياً بموافقة أغلبية الدول الأطراف، وذلك بناء على طلب أية دولة طرف، وللأغراض المحددة أعلاه.

ثانياً- دور محكمة العدل في تفسير النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية :

لمحكمة العدل الدولية ولاية جبرية، وهذه الولاية مقصورة على المنازعات القانونية في مسائل محددة من بينها تفسير معاهدة من المعاهدات () . ولاشك أن أية معاهدة دولية يمكن أن تُثير بعض المنازعات بين أطرافها، بخصوص تطبيقها أو تفسيرها. ومن هنا بات من الضروري مواجهة تلك المسألة، وذلك بالنص على كيفية حلها. وبموجب المادة (٩١١) من النظام الأساسي، فإن أي نزاع يتعلق بالوظائف القضائية للمحكمة يُسَوَّى بقرار منها، ولاشك أن ذلك تطبيق لمبدأ معروف هو أن " أية جهة تحكيمية هي سيدة اختصاصها، أو إن لها (اختصاص الاختصاص) " ecnetepmoC eht fo ecnetepmoC () . ولكن إذا حدث نزاع لا يتعلق بالوظائف القضائية، وكان النزاع بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف، بشأن تفسير أو تطبيق النظام الأساسي، ولم يُسَوَّى عن طريق المفاوضات، فإنه يُحال إلى جمعية الدول الأطراف في غضون ثلاثة أشهر من بدايته، ويجوز للجمعية أن تسعى -هي ذاتها- لتسويته، أو أن تتخذ توصيات بشأن أية وسائل أخرى من شأنها تسوية النزاع، بما في ذلك إحالته إلى محكمة العدل الدولية () .

وواضح مما تقدم أن محكمة العدل الدولية التابعة للأمم المتحدة تساهم في تفسير التشريعات

الخاصة بالمحكمة، وهو نوع آخر من أنواع العلاقة بين أجهزة الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية.

المطلب الثاني: التعاون القضائي بين المحكمة والأمم المتحدة

مجلس الأمن أحد الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة، بل هو أهمها، يمارس اختصاصاً مهماً يتعلق بحفظ الأمن والسلم الدولي بموجب الفصل السابع من الميثاق. واستناداً إلى هذا الدور، فقد أنشأ محكمتين جنائيتين دوليتين - كما مرَّ بنا سابقاً - هما محكمة يوغسلافية السابقة، ومحكمة رواندا، فكان من الطبيعي أن يُمنح دوراً مؤثراً فيهما. فهو الذي يحدد عملها، ويشرف عليه، ويعدل نظاميها الأساسيين، كما له أن يقرر زيادة عدد القضاة في أيٍّ منها.

وبالرغم من أن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية لم يتم عن طريقه، فإنه وبضغط من الدول الخمسة دائمة العضوية في المجلس، فقد مُنِح اختصاصات واسعة ومهمة جداً في نطاق العمل القضائي لتلك المحكمة، تتعلق بتحريك الدعوى، وإمكانية تأجيل نظر المحكمة في دعوى معينة. كما أن هنالك محاولات لربط جريمة العدوان - التي لم يتم تعريفها بعد - بهذا المجلس، من خلال جعله الجهة التي تقرر وجود حالة العدوان من عدمه، بالإضافة إلى الدور الذي يلعبه في حالة عدم استجابة الدول لطلبات المحكمة، وسنفرّد لكل من تلك الاختصاصات فرعاً مستقلاً.

وقبل الولوج في تفصيل العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن، نود التنويه إلى أن هنالك تساؤلاً يطرحه الفقه فيما إذا كان مجلس الأمن الدولي قد انتهى دوره بإنشاء محاكم جنائية دولية جديدة خاصة AD-HOC بسبب قيام المحكمة الجنائية الدولية الدائمة؟ والحقيقة أن مجلس الأمن الدولي لم يَزَلْ مَعْنِيّاً بإنشاء مثل هذه المحاكم، إذ لا يوجد في النظام الأساسي للمحكمة ما يمنع من ذلك، وبالأخص إذا ما كانت المحكمة المُزْمَعُ إنشاؤها - على سبيل الافتراض - تَخْتَصُّ بواقعة معينة، أو بوقائع حَصَلَتْ في دولة ما، وارتأى المجلس أن ظروف الواقعة لا تسمح بإحالتها على المحكمة الجنائية الدولية. ومن ناحية أخرى، فإن سرّيان نصوص النظام الأساسي للمحكمة لا يكون بأثر رجعي، وبما أن الجريمة الدولية لا يسري بحقها التقادم، فإن بإمكان

المجلس تشكيل محاكم محاكمة مرتكبي مثل تلك الجرائم ،عند اكتشاف جرائم دولية ارتكبت بوقت سابق على دخول النظام الأساسي للمحكمة حيز التنفيذ في الأول من تموز ٢٠٠٢ .

الفرع الأول- تحريك الدعوى من مجلس الأمن

مسألة تحريك الدعوى والشروع بإجراءات التحقيق في المحاكم الجنائية المؤقتة ليوغسلافية السابقة ورواندا ،هي مسألة مفروغ منها بمجرد الإعلان عن إصدار النظام الأساسي لهما من مجلس الأمن.فهي محاكم مؤقتة،وهي محاكم خاصة بالجرائم المرتكبة في زمان ومكان معينين،وإن للمدعي العام فيها أن يباشر تحقيقاته وإجراءاته فوراً -بحكم منصبه-دون الحاجة إلى تحريك الدعوى من جهة معينة،كما يجوز له تحريك الدعوى بناءً على معلومات يتلقاها من أي مصدر،و خاصة من الحكومات،وأجهزة الأمم المتحدة،والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية،و يُقَيِّم المدعي العام ما إذا كان هناك أساس كافٍ للشروع بالإجراءات () .و الجدير بالذكر أنه بعد إنشاء مجلس الأمن للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة،وقعت أحداث دامية في إقليم كوسوفو في جمهورية يوغسلافية الاتحادية، فأصدر مجلس الأمن القرار رقم (١١٦٠) في ٣١ آذار ١٩٩٨ ، حَتَّ فيه مكتب المدعي العام لمحكمة يوغسلافية السابقة على جمع المعلومات المتصلة بالعنف في ذلك الإقليم.ثم أصدر المجلس القرار رقم (١٢٠٣) في ٢٤ تشرين أول ١٩٩٨ الذي دعا فيه مدعي عام المحكمة إلى إجراء تحقيق فوري وكامل في جميع الأعمال الوحشية التي ارتكبت في إقليم كوسوفو () .

أما بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية،فيلاحظ أنه بالرغم من أن لمجلس الأمن الحق في تحريك الدعوى ضد مرتكبي الجرائم الدولية بعَدها تمس الأمن والسلم الدوليين بموجب الفصل السابع من الميثاق () .ومع ذلك فقد أكد النظام الأساسي في المادة (٣١) على هذه الصلاحية عند تعداده للجهات المختصة بتحريك الدعوى،وهي :

أ- أحد الدول الأطراف

ب- مجلس الأمن الدولي

ج- المدعي العام للمحكمة

وبناءً على ما تقدم، فلمجلس الأمن أن يحيل إلى المدعي العام أيّ "حالة" situation () يبدو فيها أن جريمةً أو أكثر من الجرائم الداخلة في اختصاصها قد ارتكبت () . وعندما يقرر المجلس إحالة تلك الحالة ، فإن الأمين العام للأمم المتحدة يُحيل -وعلى الفور- قرار مجلس الأمن الخَطّي إلى المدعي العام، مشفوعاً بالمستندات والمواد الأخرى التي تكون وثيقة الصلة بقرار المجلس . وبالمقابل، تُحال عن طريق الأمين العام المعلومات التي تقدمها المحكمة إلى مجلس الأمن () .

والمسوغ لإعطاء المجلس هذه الصلاحية بمقتضى النظام الأساسي والمادة (٤٠) من الفصل السابع من الميثاق () ، يرجع إلى أن المحافظة على الأمن والسلم الدوليين من مسؤولياته الأساسية، ولتجنب تدخل مجلس الأمن مستقبلاً في إنشاء محاكم جنائية دولية مؤقتة كما حصل في يوغسلافية السابقة ورواندا. مع الإشارة إلى أن المجلس عندما يُحيل إلى المحكمة، فهو لا يتوقع منه عادةً أن يُحيل قضية بالمعنى المعروف في التشريعات الوطنية كشكوى ضد فرد أو أفراد معروفين بأسمائهم، بل يُحيل إلى المحكمة في الغالب حالة معينة يُقدّر فيها المجلس -لأول وهلة- وقوعها ضمن نطاق الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة، تاركاً للمدعي العام فيها إجراء التحقيق وتوجيه الاتهام إلى فرد أو أفراد معروفين بأسمائهم. بيد أن النظام الأساسي لم يكتفِ بجعل مجلس الأمن أحد الجهات الثلاث التي يمكنها تحريك الدعوى، وإنما منحه امتيازاً يختص به، يختلف في محتواه عن السلطة الخاصة بتحريك الدعوى من أحد الدول الأطراف، أو تحريكها من المدعي العام. إذ من شأن الفقرة (٢) من المادة (٢١) من النظام الأساسي أن كَفَلت لمجلس الأمن الحق بإحالة الدعوى إلى المحكمة ، ولو انصرفت الحالة إلى جريمة دولية لم تقبل جميع الدول المعنوية بها باختصاصها ، ومن ثم رَتَبَ ذلك إعفاء إحالات مجلس الأمن من مقتضيات (قاعدة الرضائية) ، والتي تشترط موافقة مجمل الدول المعنية لتحريك الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية.

و منح حق تحريك الدعوى من هيئة سياسية هي مجلس الأمن الدولي، أثار العديد من الانتقادات. وحقيقة الأمر أن الولايات المتحدة الأمريكية، ومعها سائر الدول الأخرى الأعضاء الدائمين في

المجلس، حاولت جاهدةً منذ بدء انعقاد مؤتمر روما الدبلوماسي، على ضمان حق الادعاء الدولي أمام المحكمة في مجلس الأمن نفسه، غير أن موقف هذه الدول لم يكن متطابقاً بشكل كامل - فحيث سَعَت فرنسا والصين وبريطانية وروسيا إلى مؤازرة الاتجاه القائل بجعل اختصاصات المجلس لذلك الغرض بالتوازي مع الدول المَعْنِيَّة من جهة ، والمدعي العام من جهة أُخرى، سَعَت الولايات المتحدة الأمريكية إلى المطالبة بتمكين مجلس الأمن وحده من تحريك الدعاوى.

وإذا كان النظام الأساسي قد مُكِّن له في نهاية المطاف أن يقف بوجه ما طرحه الوفد الأمريكي، إلا أنه - مع ذلك - لم يتمكن من إنكار تَبَوُّء مجلس الأمن حق تحريك الدعوى جنباً إلى جنب مع الدول الأطراف والمدعي العام للمحكمة .

سلطة مجلس الامن

من مجمل ما تقدم نرى بأن الواقع العملي أثبت، أن اشتراط التصويت الإيجابي لإعمال المادة (٦١) من النظام الأساسي، لا يحول دون تمكن إحدى الدول الدائمة العضوية من فرض إرادتها المنفردة على المجتمع الدولي، لتمرير القرار الذي تريده. فالتصويت الإيجابي ليس مستحيلاً في ظل هيمنة القطب الواحد، وهو أمرٌ كان على الأطراف في مؤتمر روما التنبه إليه والتعامل معه بشكل أكثر جدية، وعدم إقتناع النفس بأن مجرد اشتراط التصويت الإيجابي سيحول دون تعسف إحدى الدول في استعمال نفوذها في المجلس، للحصول على حصانات مُعَيَّنة لرعاياها تُعيق بمقتضاها عمل المحكمة.

وعلى الرغم من أن القرارين أعلاه جُوبها بنقد شديد من العديد من منظمات حقوق الإنسان، ومن التحالف الدولي من أجل إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ()، كما أن الأمين العام للأمم المتحدة السيد كوفي عنان قد وصفهما بالقول "أنها تقوض سلطة المحكمة، وشرعية مجلس الأمن" () لذلك فإن المجتمع الدولي على ما يبدو كان بحاجة إلى أن يقول كلمته بوقف التجديد المستمر لهذه الحصانة. وفي ١٩ مايس ٢٠٠٤ قدم جيمس كوننجهام James Cunningham وكيل السفير الدائم للولايات المتحدة الأميركية في مجلس الأمن مشروع قرار يطلب فيه تجديد القرار

١٤٨٧، وطلب من الأعضاء التصويت عليه خلال ٤٨ ساعة. وعندما كانت الدول تتوقع ضغطاً أميركياً لتجديد القرار، فإن المفاجأة كانت بأن العديد من الدول والمنظمات المدنية وبعض أعضاء التحالف الدولي من أجل المحكمة الجنائية الدولية، سَلَطُوا الضوء على أنه من غير المناسب أن تتقدم الولايات المتحدة بهذا الطلب، في ضوء التقارير الأخيرة حول الإساءة التي ارتكبتها جنودها في العراق ()، حيث أُلقت فضيحة سجن أبي غريب بظلالها على المناقشات التي دارت في أروقة مجلس الأمن من أجل تجديد القرار (). وبعد أسابيع من المفاوضات جُوبِهَ خلالها المشروع بالمعارضة المستمرة، اضطرت الولايات المتحدة في تقديم نص مُعَدَّل للمشروع، ينص على أن هذا التجديد سيكون للمرة الأخيرة. ولكنه لم يحظَ بالدعم المطلوب، حيث أعربت البرازيل وفرنسا وألمانيا والصين ورومانيا وإسبانيا وبنين وتشيلي بأنها ستمتنع عن التصويت ()، وبما أن صدور القرار يحتاج إلى موافقة تسعة أعضاء على الأقل -من أصل خمسة عشر عضواً- وعدم استخدام حق النقض من أحد الدول الدائمة العضوية، فقد اضطرت الولايات المتحدة في ٢٣ حزيران ٢٠٠٤ إلى سحب مشروعها

الفرع الثالث- دور مجلس الأمن في حالة عدم استجابة الدول لطلبات المحكمة

عندما أنشأ مجلس الأمن المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة بموجب القرار (٨٢٧) ، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا بموجب القرار (٩٣٥) ، نصت الفقرة (٢) من القرارين على أنه : (٢- يقرر أن تتعاون جميع الدول تعاوناً تاماً مع المحكمة وأجهزتها وفقاً لهذا القرار، وللنظام الأساسي للمحكمة، وأن تقوم جميع الدول، بناءً على ذلك باتخاذ أية تدابير ضرورية بموجب قوانينها الداخلية لتنفيذ أحكام هذا القرار والنظام الأساسي، بما في ذلك التزام الدول لطلبات المساعدة، أو الأوامر التي تصدرها إحدى دوائر المحكمة بموجب النظام الأساسي، ويطلب من الدول أن تُحيط الأمين العام علماً بهذه التدابير أولاً بأول). فالدول ملزمة بموجب القرارين أعلاه بالاستجابة لطلبات هاتين المحكمتين. غير أن النظام الأساسي لهاتين المحكمتين لم يوضِّح الإجراءات الذي يمكن أن يتخذه مجلس الأمن بحق الدول التي تمتنع عن التعاون مع أيٍّ منهما ().

أما بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية، فعملاً بالفقرتين (٥) و (٧) من المادة (٧٨) من النظام

الأساسي ()، فإن للمحكمة أن تدعو أية دولة غير طرف في ذلك النظام، إلى تقديم المساعدة المنصوص عليها في الباب التاسع منه-و المتعلق بالتعاون الدولي والمساعدة القضائية- على أساس ترتيب خاص أو اتفاق مع هذه الدولة، أو على أي أساس مناسب آخر. وفي حالة امتناع دولة غير طرف في النظام الأساسي، ولكنها عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة، عن التعاون بخصوص الطلبات المقدمة، يجوز للمحكمة أن تُخَطِرَ بذلك جمعية الدول الأطراف، أو مجلس الأمن، إذا كان المجلس هو الذي أحال موضوع الدعوى إلى المحكمة. أما في حالة عدم امتثال دولة طرف في النظام الأساسي، لطلب تعاون مقدم من المحكمة، وهو أمرٌ يتنافى وأحكام النظام الأساسي، ويحول دون ممارسة المحكمة لوظائفها وسلطاتها، فإن للمحكمة أن تتخذ قراراً بهذا المعنى، ولها أن تحيل المسألة إلى جمعية الدول الأطراف، أو إلى مجلس الأمن أيضاً، إذا كان هو صاحب قرار الإحالة إلى المحكمة.

فإذا قررت المحكمة أن تُبَلِّغَ مجلس الأمن، بامتناع دولةٍ ما عن التعاون المطلوب، أو أن تُحِيلَ هذه المسألة إلى المجلس-حسب الأحوال-، عندئذ يُرسلُ مُسَجِّلُ المحكمة قرار المحكمة هذا إلى المجلس عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، مشفوعاً بالمعلومات ذات الصلة بالقضية، ليتولى المجلس اتخاذ الإجراء الذي يراه مناسباً. ومن ثم يُبَلِّغُ المجلس، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، المحكمة الجنائية الدولية وعن طريق المُسَجِّلِ أيضاً بما اتخذته من إجراءات في ظل تلك الظروف ().

ووجه العلاقة في هذه الصورة-كما تقدم- هو أن المحكمة تستعين بمجلس الأمن، بما له من سلطات واسعة، لضمان استجابة الدول لطلباتها، وسواءً كانت من الدول الأطراف أو الدول غير الأطراف، التي عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة. وكذلك الحال بالنسبة لمحكمة يوغسلافية السابقة ورواندا، فطريقة إنشائها بقرارات من مجلس الأمن، يعطيها الشرعية الكاملة بوجود تعاون الدول معها، فيما يتعلق بطلباتها التي تقتضيها طبيعتها أعمالها. وبناءً عليه في إمكان هاتين المحكمتين اللجوء إلى مجلس الأمن في حالة امتناع أو تلوؤ دولةٍ ما عن هذا التعاون.

الفرع الرابع- دور مجلس الأمن في تقرير وجود حالة العدوان

جريمة العدوان Aggression من الجرائم الخطيرة على المجتمع الدولي، لذلك تم إدراجها في النظام الأساسي للمحكمة. وبما أن اختصاص المحكمة لن ينعقد بخصوص هذه الجريمة حتى يتم التوصل إلى تعريف لها، وحيث لم يتم التوصل إلى هذا التعريف في مؤتمر روما، فقد تم إناطة هذه المهمة بـ “اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية”، والتي لم تتمكن بدورها من تحديده في جلساتها العَشر، ويبدو أن التوصل إلى اتفاق بشأن تعريف جريمة العدوان، أمرٌ غير ممكن في المستقبل المنظور (). وبعد أن تولت جمعية الدول الأطراف مهامها، قامت في أول اجتماع لها بإنشاء فريق معني بالتوصل إلى تعريف لهذه الجريمة ()، حيث أن هنالك ثلاثة تعريفات تبنّى كل واحد منها مجموعة من الدول (). إلا أن الخلاف بشأن هذه الجريمة لا يتعلق بتعريفها حسب، بل ينصرف إلى مسألة أخرى أكثر أهمية، وهي تحديد الجهة التي تقرر وجود حالة العدوان، وهو شرطٌ أساسي لكي تمارس المحكمة اختصاصها في نظر هذه الجريمة. فالدول دائمة العضوية في مجلس الأمن- وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانية - أفصحت مراراً بأن النجاح في تعريف العدوان وتحديد عناصره وعَدّه من الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة، يجب أن لا يؤثر مطلقاً على صلاحيات وسلطات مجلس الأمن المقررة بموجب الفصل السابع من الميثاق، والتي بموجبها ينفرد مجلس الأمن بتقرير وجود حالة العدوان وتحديد الطرف المعتدي (). كما أن التعريف الذي اقترحتة دول الاتحاد الأوروبي لهذه الجريمة لم يتعرض إلى هذه المسألة المهمة، وهكذا فإنها لم تعترض على الرأي المتقدم. إلا أن هذا الرأي رفضته العديد من الدول، ومنها دول عدم الانحياز و المجموعة العربية، لأنه سيجعل المحكمة لا تباشر صلاحيتها في محاكمة المعتدي إلا إذا سمح مجلس الأمن بذلك. وبما أن الدول الخمسة الدائمة العضوية في مجلس الأمن تملك حق النقض (الفيتو) فسيكون بإمكان أيٍّ منها فرض إرادته بهذا الخصوص ” () فإذا اتفقت الدول الأربعة عشر في مجلس الأمن على أن الحالة المعروضة عليه تشكل جريمة عدوان، إلا أن أحد الدول دائمة العضوية استخدمت حق النقض (الفيتو) فإن استخدامه يعني الحيلولة دون إمكانية المحكمة من استخدام صلاحيتها تجاه الحالة المعروضة. وعندئذ سنعود إلى

عدالة المنتصر ، أو إلى العدالة الانتقائية التي من شأنها إفلات بعض مرتكبي جريمة العدوان من المساءلة والعقاب -وخاصةً إذا ما تعلق الأمر برعايا الدول دائمة العضوية- هو اتجاهٌ يتنافى والأهداف التي من أجلها أنشئت المحكمة.

كما أن هذا الأمر من شأنه أن يطرح إشكالية عملية، مقتضاها أنه إذا أخفق مجلس الأمن في إصدار قرار بشأن جريمة العدوان لسبب أو لآخر، فكيف يتم حلُّ هذه المشكلة؟ وتقدمت المجموعة الأخيرة من الدول بثلاثة مقترحات بهذا الخصوص :

١- العودة إلى قرار ”الاتحاد من أجل السلام“ الذي صدرَ عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٠ بناءً على طلب الولايات المتحدة آنذاك، والذي يمنح الجمعية العامة للأمم المتحدة حقَّ الحلول محل مجلس الأمن، إذا لم يتمكن الأخير من التصدي لمسؤولياته بسبب استخدام أحد أعضائه الدائمين حق النقض (الفيتو) -وقد استخدم هذا القرار في العدوان الثلاثي على مصر()- إلا أن هذا المقترح الذي تقدمت به سوريا، رُفِضَ بحُجة أن الظروف الدولية الراهنة تختلف عن الظروف التي اتخذ فيها ذلك القرار .

٢- أن يُحال الموضوع إلى المحكمة الجنائية الدولية لتمارس دورها، دون إذن أو تفويض من مجلس الأمن، وبذلك تُعكس الآية، فلا يُعلَّق اختصاص المحكمة القضائي على القرار السياسي لمجلس الأمن. وقد رُفِضَ هذا الاقتراح من الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، التي أكدت أن المحكمة لا تملك اختصاص النظر في جريمة العدوان ومن ثم محاكمة مرتكبيها إلا بعد أن يعتمد مجلس الأمن قراراً بوقوع العدوان، وهو شرطٌ لا بد منه لإثارة المسؤولية الجنائية الفردية أمام هذه المحكمة () .

٣- إحالة الموضوع إلى محكمة العدل الدولية بناءً على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن لإصدار رأي استشاري بوقوع جريمة العدوان، ومن ثم إحالة الموضوع إلى المحكمة الجنائية الدولية. وهو رأي لم يتوصل إلى اتفاق بشأنه بسبب موقف الدول دائمة العضوية الراغب في حصر تلك الصلاحية بمجلس الأمن الدولي وحده () .

ولا يزال هذا الموضوع حتى كتابة هذه السطور محور نقاش في أروقة جمعية الدول الأطراف التي أنشأت فريقاً عاملاً خاصاً يُعنى بهذه الجريمة ()، وتكون عضويته على قدم المساواة لكافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو لأعضاء الوكالات المتخصصة أو للوكالة الدولية للطاقة الذرية، وذلك بهدف صياغة مقترحات لوضع أحكام مقبولة تتعلق بهذه الجريمة، يمكن أن تُدرج في النظام الأساسي ()، وبتقديرنا فإن فسخ المجال لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة من الاشتراك في عضوية هذا الفريق، وعدم حصر العضوية بالدول الأطراف في النظام الأساسي، هو اتجاه محمود، إذ أن جريمة العدوان تُعد أخطر الجرائم التي نص عليها النظام الأساسي للمحكمة، وقد تكون الطريق الممهد لارتكاب الجرائم الأخرى (جرائم الحرب و الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية)، وبالتالي فهي تهم الدول جميعاً، الأطراف منها في النظام الأساسي وغير الأطراف على حدٍ سواء. كذلك فإن ما سيتمخض عنه عمل هذا الفريق سيلعب دوراً حاسماً في انضمام دول أخرى إلى النظام الأساسي للمحكمة من عدمه، وقد يؤدي إلى انسحاب بعض الدول الأطراف منه، إذا كانت تلك النتائج لا تتفق ومنطلقاتها السياسية. من ناحية أخرى فإنه فرصة مهمة للدول العربية - إذ أن أغلبها ليست أطرافاً في النظام الأساسي - لطرح مقترحاتها والدفاع عنها بشأن هذه الجريمة .

وعلى أية حال فإنه إذا ما خُصّ هذا الفريق إلى تبني رأي الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، فإن ذلك سيؤكد إن هواجس دول عدم الانحياز والدول العربية كانت في محلّها، بأنه حتى لو تم التوصل إلى تعريف لجريمة العدوان، فإن الكثير منها لن يُعرض أمام المحكمة الجنائية الدولية، فحق النقض (الفيتو) سيكون سيفاً يُشهر في وجه المحكمة إذا ما تعلق الأمر برعايا الدول دائمة العضوية أو من هم في ركابها، في حين سيمثل رعايا الدول الأخرى أمام المحكمة، في ظل عدالة دولية (مبتورة) لا تطبق إلا على الضعيف فقط. ولذلك فإن دول عدم الانحياز والمجموعة العربية مدعوّة إلى التمسك بموقفها في مناقشات الفريق المعني بجريمة العدوان، وأن لا تخضع في النهاية لما تطرحه الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، لأن ذلك من شأنه هدم ما سعت من أجله في مؤتمر روما وفي أروقة اللجنة التحضيرية، والذي من أجله قدمت العديد من التنازلات بخصوص نصوص متعلقة بمسائل أخرى .

المبحث الثاني

علاقة المحكمة بالدول وجمعية الدول الأطراف

لا تقتصر المحكمة الجنائية الدولية في علاقتها على الأمم المتحدة فحسب، وإنما تمتد لتشمل دول العالم بالإضافة إلى جمعية الدول الأطراف في نظامه الأساسي، وللوقوف على طبيعة تلك العلاقة وأحكامها، ارتأينا تقسيم المبحث إلى مطلبين: نتناول في الأول علاقة المحكمة بالدول، وفي الثاني علاقة المحكمة بجمعية الدول الأطراف .

المطلب الأول : علاقة المحكمة بالدول

أُقرَّ النظام الأساسي للمحكمة في مؤتمر روما الدبلوماسي، لذلك فهو مَدِينٌ بوجوده إلى اتفاقية دولية وافقت عليها (٢٢١) دولة، وبلغ عدد الدول التي وقعها (٩٣١) حتى إغلاق باب التوقيع عليه في الحادي والثلاثين من كانون الأول سنة ٢٠٠٢ ()، ودخل حيز التنفيذ بموجب المادة (٦٢١) منه بعد إيداع ستين دولة لصدك التصديق noitacfiitaR أو القبول ecnatpeccA أو الموافقة lavorppA أو الانضمام إليه noisseccA. فالمجتمع الدولي هو الذي أوجد المحكمة من خلال إقرار الدول لنظامها الأساسي ومن ثم التصديق عليه. وبما أن الفضل في وجود النظام الأساسي ومن ثم الإعلان عن إنشاء المحكمة هو إرادة الدول الأطراف فيه، فمن الطبيعي أن تكون للمحكمة علاقة وثيقة مع تلك الدول. وحيث أن للمحكمة شخصية قانونية دولية، ولها من الأهلية القانونية ما يؤهلها لممارسة وظائفها وتحقيق مقاصدها، فإن ممارسة المحكمة لأعمالها يتطلب منها إقامة علاقات أكثر سعةً لتشمل دول العالم الأخرى، فلها أن تعقد اتفاقيات معها، بما يمكنها من ممارسة وظائفها واختصاصاتها في إقاليم تلك الدول. كما أن الفقرة (٥) من المادة (٧٨) من النظام الأساسي يمنح المحكمة المكنة في أن تعقد مع تلك الدول اتفاقيات وترتيبات خاصة للتعاون معها والاستجابة لطلبات المساعدة القضائية المقدمة من قبلها، بالإضافة إلى أن الفقرة (٣) من المادة (٢١) منه تجيز للدول غير الأطراف قبول ممارسة المحكمة لاختصاصها بصدد قضية معينة. وهكذا فإن علاقات المحكمة يمكن أن تمتد لتشمل دول العالم كافة.

وبما أن هنالك دولاً أطرافاً في النظام الأساسي وهناك دولٌ ليست أطرافاً فيه، ومنها من عقد اتفاقيات وترتيبات للتعاون مع المحكمة ومنها من لم يفعل ذلك، فمن الطبيعي أن يتفاوت مدى التعاون المطلوب والمتوقع من تلك الدول -إلزاماً أو طواعيةً- بحسب علاقتها بالمحكمة. وحتى بالنسبة للدول الأطراف في النظام الأساسي، ينبغي التمييز بين أول (٦٠) دولة صادقت على النظام، إذ أن أحكامه تسري بحقها منذ دخوله حيز التنفيذ في الأول من تموز سنة ٢٠٠٢، في حين أن الدول التي صادقت على النظام الأساسي أو قبلت به أو وافقت عليه أو انضمت إليه فيما بعد فيبدأ نفاذه بحقها منذ اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع تلك الدولة صك تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها () .

وتعاون الدول مع المحكمة قد يكون في الجانب الإداري، كتقديم الموظفين، وتمكين المحكمة من الإقامة على أراضيها () . وهذا النوع من التعاون يخرج عن نطاق البحث، لعدم مساسه المباشر بالنظام القضائي للمحكمة. وقد يكون ذلك التعاون في الجانب القضائي، وهو ما يدخل في صميم البحث. ويمكن تقسيم هذا النوع بحسب مراحلها إلى ثلاثة أصناف، فهو إما أن يكون سابقاً على نظر الدعوى من قبل المحكمة، أو أن يكون عند نظرها للدعوى، وإما أن يكون لاحقاً عليه، من خلال تنفيذ الأحكام التي تصدرها المحكمة. هذه الأصناف ستكون محور دراستنا في هذا المطلب، الذي سنقسمه إلى فروع ثلاثة، نسلط الضوء على كل واحد منها على انفراد.

الفرع الأول-التعاون مع المحكمة قبل نظرها الدعوى .

يختلف الأمر في المحاكم الجنائية الدولية المؤقتة -كما هو الحال في المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة ورواندا- فالتعاون واجب بين الدول وتلك المحكمة، وذلك إستناداً إلى قرارات مجلس الأمن المتضمنة إنشاء هاتين المحكمتين. وتحدد المادة (٩٢) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة، والمادة (٨٢) من النظام الأساسي لرواندا أوجه هذا التعاون، ومنها التعاون العام في تنفيذ ولاية المحكمة، فلها تين المحكمتين الأسبقية على المحاكم الوطنية وفقاً للمادة (٤) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة، والمادة (٥) من النظام الأساسي لرواندا. إذ يجوز لهاتين المحكمتين أن تطلباً رسمياً إلى المحاكم الوطنية

التنازل عن إختصاصها، لكي تتمكن من الإضطلاع بمهامها، ولا يجوز لتلك المحاكم أن ترفض ذلك الطلب. لذلك فإن الدول ملزمة بالتعاون مع المحكمة بهذا الجانب، وليس لها الخيار في قبول أو رفض ممارسة أي من هاتين المحكمتين لإختصاصها.

أما المحكمة الجنائية الدولية، فقد أوضحت المادة (٢١) من النظام الأساسي أحكام هذا النوع من التعاون، التي جاءت تحت عنوان: ”الشروط المسبقة لممارسة الاختصاص“^{١٠} ot snoitidnocerP، ويعد من أهم أوجه التعاون الذي يمكن أن تقدمه الدول إلى المحكمة لتمكينها من ممارسة اختصاصها. فوجود المحكمة كمنظمة دولية قائمة، وعدم تمكنها من ممارستها لإختصاصها، يجعل منها منظمة عديمة الجدوى. ومضمون هذا النوع من التعاون يتمثل في قبول الدول أن تمارس المحكمة اختصاصاتها، وهذا القبول تلتزم به الدول الأطراف بمجرد مصادقتها على النظام الأساسي، وأهمية قبوله تبرز في حالة تحريك الدعوى من دولة طرف أو من المدعي العام للمحكمة، فالمحكمة لن تستطيع أن تمارس اختصاصها بشأن جريمة تدخل في نطاق اختصاصها، وبالتالي لن تتمكن من تحقيق أهدافها ومقاصدها، ما لم تكن واحدة أو أكثر من الدول التالية طرفاً في النظام الأساسي:

- أ. الدولة التي وقع في إقليمها السلوك قيد البحث، أو دولة تسجيل السفينة أو الطائرة إذا كانت الجريمة قد ارتكبت على متن سفينة أو طائرة.
- ب. الدولة التي يكون الشخص المتهم بالجريمة أحد رعاياها.

فإذا كانت جميع تلك الدول غير أطراف في النظام الأساسي، فإنه يلزم لممارسة المحكمة لإختصاصها، أن تقبل أحد تلك الدول -على الأقل- باختصاص المحكمة فيما يتعلق بالجريمة المرتكبة. وبما أن قبول الدول غير الأطراف ليس مُفترض بحقها، فلا بد من أن يكون ذلك القبول بوسيلة تُعبر عنه، وقد أوضح النظام الأساسي تلك الوسيلة بشكل محدد وهي “إعلان” Declaration يجب إيداعه لدى مَسْجَل المحكمة، وعندئذ تتعاون الدولة التي قبلت الإختصاص مع المحكمة بلا أي تأخير أو استثناء. وبناءً عليه فإن قبول الدول بممارسة المحكمة لإختصاصها يُعدُّ بِحَقِّ مفتاح لتعاون تلك الدولة مع المحكمة.

أما إذا كان تحريك الدعوى من مجلس الأمن، فلا أهمية لذلك القبول، فالمحكمة سيكون بإمكانها ممارسة اختصاصها، وإن كانت جميع تلك الدول ليست أطرافاً في النظام الأساسي، وحتى لو لم يوافق أيٌّ منها على ممارستها لاختصاصها، فهو إذاً اختصاص يتحدى إرادة الدول، ويخرج عن إطار المبدأ الدولي المعروف الذي يقضي بنسبية أثر المعاهدات، وعدم انصرافه إلى الدول التي لم تقبل بها. كما أن ممارسة المحكمة اختصاصها بشكل سليم، سيتطلب منها اتخاذ إجراءات في إقليم تلك الدول، ويستلزم ذلك بالضرورة تعاون تلك الدول معها. فإذا امتنعت عن ذلك مُتذرعاً بعدم قبولها باختصاص المحكمة، فسيكون ذلك مدعاة لإثارة المشاكل داخل المجتمع الدولي خلافاً للمقاصد التي من أجلها أنشئت المحكمة. وعليه فإن جمعية الدول الأطراف مدعوة لأن تقول كلمتها الفصل وبجراً، بتعديل المادة (١٢) من النظام الأساسي، على النحو الذي يجعل من تحريك الدعوى من مجلس الأمن يستلزم بالضرورة موافقة الدولة المعنية على مباشرة المحكمة لاختصاصها.

و الجدير بالملاحظة أن المادة (٠٢١) من النظام الأساسي تنص على أنه: (لا يجوز إبداء أي تحفظات على هذا النظام الأساسي)، غير إن النظام أجاز للدول الأطراف أن تُصدر إعلاناً يؤجل قبولها اختصاص المحكمة - فيما يتعلق بجرائم الحرب فقط - لمدة سبع سنوات من بدء سريان النظام الأساسي على الدول المعنية، وذلك عند حصول ادعاء بأن رعايا من تلك الدول ارتكبوا تلك الجريمة، أو أن جريمة الحرب قد ارتكبت في إقليمها. ويعلل بعض الباحثين لهذا الاستثناء في الطبيعة التوفيقية للنظام الأساسي، إذ إن نص المادة (٤٢١) اعتمد في نهاية أعمال مؤتمر روما، وهو يمثل تنازلاً من جانب الدول التي كانت تطالب بقيام محكمة جنائية دولية واسعة الاختصاص، لصالح الدول التي بذلت كل جهودها من أجل تضيق اختصاص المحكمة. لكن هذا التنازل بدأ ضرورياً، حيث حصلت الدول الأولى في مقابله على تراجع الدول الثانية - وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية - عن إصرارها على اشتراط قبول دولة جنسية المتهم في كل مرة تباشر فيها المحكمة اختصاصاتها، سواءً ما تعلق بجرائم الحرب أم الجرائم ضد الإنسانية. ويضيف آخرون سبباً عملياً قد يدفع الدول الأطراف إلى اللجوء لهذا الاستثناء، وذلك لاستغلال

تلك المدة في تثقيف الأشخاص المختصين حول متطلبات أحكام جرائم الحرب الواردة في النظام الأساسي، خصوصاً وإن مفهوم هذه الجرائم بموجب أحكام هذا النظام، أوسع من تلك المقررة بموجب الاتفاقيات التي تُشكل حجر الزاوية للقانون الدولي الإنساني، كاتفاقيات جنيف الأربعة.

ويتضح مما تقدم أن بإمكان الدول التي تلجأ إلى هذا الاستثناء أن تُعطل ممارسة المحكمة لاختصاصها بشأن جريمة الحرب إذا ما وقعت من قبل رعاياها، أو أن جريمة الحرب قد ارتكبت في إقليمها. إلا أن استخدام الدول الأطراف لهذا الحق بمثابة سلاح ذي حدين، إذ إنه سيكون من سوء الطالع أن تقرر دولة طرف إصدار إعلان طبقاً للمادة (١٢٤)، ويتم غزوها لاحقاً من قوة معادية ترتكب العديد من جرائم الحرب على إقليمها، فعندئذ لن تستطيع الالتجاء إلى المحكمة لأنها لم تقبل اختصاصها بهذه الجرائم، وقد لا تتوفر لديها الإمكانية لتقوم هي بتنفيذ هذه المقاضاة (). وفي المقابل يمكن للدولة الطرف أن تستفيد من هذا الإعلان إذا ارتكبت جرائم الحرب من قبل رعاياها ضد دولة أخرى، إذ ستتمكن الدولة من التمسك بعدم قبولها لاختصاص المحكمة. وهذا ما أبدته بعض الأوساط في الحكومة البريطانية، بشأن الدعوى التي رفعها بعض المحامين اليونانيين ضد رئيس وزراءها توني بليير بشأن جرائم الحرب التي اقترفتها القوات البريطانية ضد أبناء الشعب العراقي في حربها الأخيرة.

من ذلك نستخلص أن الدول المسالمة سوف لن تفكر باستخدام هذا الاستثناء، وإنما التي من المحتمل أن تستخدمه هي الدول الأطراف في نظام روما، والتي لديها نوايا أو احتمال بشن حروب بغية حماية رعاياها من المثل أمام المحكمة، وهو برأينا السبب الخفي وراء هذا الاستثناء، من دون إنكار للأسباب الظاهرية الأخرى التي أبداه الباحثون.

الفرع الثاني-التعاون مع المحكمة عند نظرها الدعوى.

عملاً بقراري مجلس الأمن (٨٢٧) و(٩٣٥)، والنظامين الأساسيين لكل من محكمتي يوغسلافية السابقة ورواندا، يتعين على جميع الدول التعاون مع محكمتي يوغسلافية السابقة ورواندا، في التحقيق مع الأشخاص المتهمين بإرتكاب إنتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي وفي

محاكمتهم، بالتعاون واجب بين الدول وتلك المحكمة، وبخاصة الدول التي نشأت بعد تفكك الإتحاد اليوغسلافي، وحكومة رواندا، فعليها إبداء التعاون التام مع المحكمة بمختلف صورته (). على الدول أن تمتثل -بدون أي إبطاء لا موجب له- لأي طلب للمساعدة أو أمر صادر عن إحدى دوائر المحاكمة، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر:

أ- تحديد هوية الأشخاص، وأماكن تواجدهم.

ب- الإستماع إلى أقوال الشهود، وتقديم الأدلة.

ج- الإعلان بالوثائق.

د- القبض على الأشخاص، أو احتجازهم.

هـ- تسليم الأشخاص، أو إحالتهم إلى المحكمة ().

وتحدد المادة (٢٩) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة، والمادة

(٢٨) من النظام الأساسي لرواندا أوجه هذا التعاون

أما بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية، فلكي تمارس المحكمة اختصاصاتها، لا يكفي قبول الدول المُجرّد بذلك الاختصاص، وإنما تحتاج إلى تعاون إضافي من الدول عند نظرها للدعوى، حيث أوجبت المادة (٦٨) من النظام الأساسي على الدول الأطراف التعاون التام مع المحكمة فيما تجريه- في إطار اختصاصها- من تحقيقات في الجرائم والمقاضاة عليها. واللافت للانتباه أن واضعي النظام الأساسي قد اختاروا بِدِقَّة تعبير ”تعاوناً تاماً“ ylluf etarepoooc للتأكيد على أهمية الدور الذي يجب أن تقوم به الدول لتيسّر قيام المحكمة بمهامها بصورة تتسم بالفعالية والكفاية. كما تشترط المادة (٨٨) من النظام أن تكفل الدول الأطراف إمكانية اتخاذ الإجراءات اللازمة بموجب قوانينها الوطنية، لتحقيق جميع أشكال التعاون المنصوص عليها في الباب التاسع منه. وقد نص النظام الأساسي على شكلين أساسيين من أشكال التعاون في هذه المرحلة:

الأول، القبض على الشخص و تقديمه إلى المحاكمة، وقد نصت عليه وفصّلت أحكامه المادة (٩٨)

منه ()، كما بيّنت المادة (٠٩) الحلول العملية في حالة تعدد الطلبات المقدمة بهذا الشأن () .

والجدير بالملاحظة أن المادة (١٠٢) من النظام الأساسي قد ميّزت بين مصطلحي: "التقديم" Surrender ويعني نقل دولة ما شخصاً إلى المحكمة عملاً بهذا النظام، و"التسليم" Extradition الذي يعني، نقل دولة ما شخصاً إلى دولة أخرى بموجب معاهدة أو اتفاقية أو تشريع وطني. وهو تمييز دقيق ومقصود، لأن طلبات "التسليم" المعتادة بين الدول يرد عليها استثناءات تُبرر رفض الدولة المطلوب منها التسليم القيام به، أما طلبات "التقديم" التي باتت تستخدمها المحاكم الجنائية الدولية، فبموجبها لا يجوز للدولة استخدام تلك المبررات التقليدية لرفض الطلب عندما تطلب المحكمة الجنائية الدولية منها ذلك () .

أما النوع الثاني، فهو القبض الاحتياطي الذي بيّنت أحكامه المادة (٩٢) من النظام الأساسي () .
و بالإضافة إلى هذين النوعين الأساسيين من التعاون، تضمنت الفقرة (١) من المادة (٩٣) من النظام الأساسي قائمة بأشكال أخرى من المساعدة قد تطلب المحكمة من الدول تقديمها، فيما يتصل بالتحقيق أو المقاضاة، وهي:

أ. تحديد هوية ومكان وجود الأشخاص أو موقع الأشياء.

ب. جمع الأدلة، بما فيها الشهادة بعد تأدية اليمين، وتقديم الأدلة بما فيها آراء وتقارير الخبراء اللازمة للمحكمة.

ج. استجواب أي شخص محل التحقيق أو المقاضاة.

د. إبلاغ المستندات، بما في ذلك المستندات القضائية.

هـ. تيسير مثول الأشخاص طواعية كشهود أو كخبراء أمام المحكمة.

و. النقل المؤقت للأشخاص .

ز. فحص الأماكن أو المواقع، بما في ذلك إخراج الجثث وفحص مواقع القبور.

ح - تنفيذ أوامر التفتيش والحجز.

ط - توفير السجلات والمستندات، بما في ذلك السجلات والمستندات الرسمية.

ي - حماية المجني عليهم والشهود والمحافظة على الأدلة.

ك - تحديد وتعقب وتجميد أو حجز العائدات والممتلكات والأدوات المتعلقة بالجرائم، لغرض مصادرتها في النهاية، دون المساس بحقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية.

ل - أي نوع آخر من المساعدة لا يحظره قانون الدولة المُوجَّه إليها الطلب، بهدف تيسير أعمال التحقيق المتعلقة بالجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة.

و واضح مما تقدم أن على الدول الأطراف الاستجابة لجميع الطلبات الصادرة عن المحكمة باستثناء حالتين هما: الأولى، إذا كان الطلب يتعلق بتقديم أية وثائق أو كشف أية أدلة تتصل بأمنها الوطني، وذلك وفقاً للمادة (٧٢). والثانية، أي نوع آخر من المساعدة يحظره قانون الدولة الموجه إليها الطلب، ولم يدرج في القائمة.

و جدير بالذكر أنه حيثما تكون هناك متطلبات خاصة للدول الأطراف حول تنفيذ الطلبات الصادرة من المحكمة، فإن عليها أن تُطلع المحكمة عليها - بأسرع ما يستطاع - بعد التصديق، فإن لم تفعل، فإن عليها أن تكون مستعدة للقيام بما تطلبه المحكمة من هذه المعلومات.

و طلبات التعاون تلك لا تقتصر على الدول الأطراف فحسب، بل يمكن للمحكمة أن تطلبها من الدول غير الأطراف أيضاً، بناءً على اتفاقيات وترتيبات خاصة، كما يمكن للمحكمة أن تتقدم بها إلى المنظمات الدولية () .

أما بشأن الدول غير الأطراف التي لم تُبرم اتفاقيات أو ترتيبات مع المحكمة، فإن البروفيسور جيوزيبي نيزي يرى أنها ملزمة بالتعاون، ويستدل عليه من وسائل أخرى غير النظام الأساسي، إذ يمكن استنتاج هذا الإلزام من الاتفاقيات العامة المتعلقة بالقانون الإنساني كاتفاقيات جنيف مثلاً () . ونحن إذ نؤمن بإمكانية تعاون تلك الدول مع المحكمة بشكل طوعي ولدوافع مختلفة

، إلا إننا لا نُقر بأن تلك الدول مُلزَمة بالتعاون مع المحكمة بموجب معاهدات سابقة عليها ، إذ إننا سنكون أمام معاهدات متتالية مُنصبة على ذات الموضوع، وإن المادة (٣٠) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات تأخذ بمبدأ الأثر النسبي في هذه الحالة. و من ناحية أخرى فإن نصوص النظام الأساسي للمحكمة جاءت بمفاهيم مُوسَّعة، وفيها شيءٌ من الاختلاف عما هو منصوص في تلك الاتفاقيات () . وعليه فإن امتناعها عن التعاون مع المحكمة، لا يعني إخلالها بالتزاماتها بموجب الاتفاقيات الأخرى، إذ أن تلك الاتفاقيات لا تلزمها بالتعاون مع المحكمة. ثم إن تلك الدول تستطيع الوفاء بتلك الالتزامات بالوسائل المعتادة قبل إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ، كأن يكون عن طريق المحاكم الوطنية مثلاً. من ناحيةٍ أُخرى فإن الدول الأطراف والدول التي تعقد اتفاقيات مع المحكمة تحوز على امتيازات تقابل التزاماتها تجاه المحكمة، وبالتالي سيكون من غير المُنصف مطالبة الدول الأخرى بنفس الالتزامات، كما إن خطورة هذا الرأي تكمن في أنه إذا ما طُبِّق فإن ذلك التطبيق سيكون على حساب الدول النامية ، أما الدول العظمى فلن يجبرها أحد على التعاون في أمور لم تلتزم بها ولا ترغب طوعياً في تأديتها، وبالتالي فإن ذلك يزيد من معاناة الدول النامية .

كما أن على الدول الأطراف، والدول التي عقدت اتفاقيات وترتيبات خاصة مع المحكمة، أن تلاحظ أنه إذا أخفقت في الامتثال لطلبات التعاون المقدمة من المحكمة، بما يتنافى وأحكام النظام، ويحول دون ممارسة المحكمة لمهامها وصلاحياتها بمقتضاه، فإنه يجوز للمحكمة أن تتخذ قراراً بهذا المعنى، ولها أن تحيل المسألة إلى جمعية الدول الأطراف، أو أن تحيل القضية إلى مجلس الأمن، إذا كان المجلس هو الذي أحال القضية إلى المحكمة. وبالرغم من أن النظام الأساسي لم ينص على جزاء محدد، إلا أن ذلك ربما يقود إلى عواقب سياسية غير مرغوب فيها على تلك الدولة () .

وهكذا فإن الدول الأطراف والدول التي تعقد اتفاق مع المحكمة، ستحتاج إلى تشريع قوانين وطنية وإجراءات مناسبة، لتمكينها من الامتثال لجميع طلبات المساعدة من المحكمة، وينبغي أن تكون تلك القوانين والإجراءات من المرونة بدرجة تكفي للامتثال لأي إجراء يُصاحب الطلب، وعلى تلك الدول إقامة أسلوب فعّال في التواصل مع المحكمة لتسوية أية مشاكل قد تنشأ حول طلبات المساعدة تلك. كما ستحتاج الدول الأطراف إلى تشريع قوانين تسمح للأشخاص الذين تُحدد

المحكمة بالحضور والمساعدة في عملية التنفيذ، بعد أن تكون قد تمت استشارة الدولة الطرف. من ناحية أخرى على الدول أن تكون مستعدة لتحمل التكاليف العادية لتنفيذ مضمون الطلبات في إقليمها، باستثناء التكاليف غير العادية فتتحملها المحكمة () .

ونود التنويه إلى مسألة مهمة بصدد طلبات التعاون المتعلقة بالمادة (٩٨) من النظام الأساسي () ، حيث كانت قد أثارت الكثير من الجدل في الأوساط الدولية، وهي التي تتناول أوجه التضارب بين الالتزامات في إطار آليات التعاون الواردة في النظام الأساسي، فمن شأن بعض الطلبات أن تؤدي إلى توتر العلاقات بين الدول، إذ قد تجد دولة طرف في النظام الأساسي نفسها ملزمة -بناءً على طلب من المحكمة- باعتقال شخص معين، ولكنها لا تستطيع الوفاء بهذا الالتزام، دون الإخلال بالالتزام آخر يقع على عاتقها بموجب القانون الدولي -كواجب احترام الشخص المعني بأمر القبض مثلاً لتمتعه بحصانة معينة-، وبالتالي فإذا ثبت وجود قاعدة من قواعد القانون الدولي تجعل دولة ما -إذا ما استجابت لطلب المحكمة- مرتكبة لعمل مخالف للقانون، فعلى المحكمة أن تمتنع عن توجيه مثل ذلك الطلب، وللحكمة في هذه الحالة الحق في التفاوض مع الدولة الثالثة حول التنازل عن حقوقها، فإذا تم ذلك فسيزول وجه التضارب بين الالتزامات .

ونص المادة (٨٩) لم يُثر إشكالية كبيرة عند إقرار النظام الأساسي، إلا أن التطورات التي حدثت بعد ذلك هي التي تسببت بإثارتها، والتي ينبغي الوقوف على خلفيتها للتعرف عليها بشكل دقيق. فبعد إقرار النظام الأساسي في السابع عشر من تموز سنة ١٩٩١، نجحت الولايات المتحدة الأمريكية في حشد كوكبة من الأدوات القانونية والسياسية الهادفة إلى الحيلولة دون خضوع أي من رعاياها -بل وكذلك أي شخص يعمل تحت قيادة أمريكية أيًا كانت جنسيته- لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية، فأصدرت قانون «حماية أعضاء القوات المسلحة الأمريكية» (APSA)، الذي يؤكد رفض الولايات المتحدة الأمريكية التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية () . وعندما باشرت اللجنة التحضيرية إعداد مشروع «القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات» قدّم وفد الولايات المتحدة الأمريكية مقترحاً بالوثيقة رقم (CEPGW/٠٠٠٢/CCNICP/٩) PD/٤ إلى تلك اللجنة في دورتها الخامسة، من شأنه أن يُدخل تغييرات مهمة على المادة (٨٩). إذ يمنع النص المقترح

المحكمة من السعي لتسليم المتهم من الدولة الموجود فيها، عندما يكون ذلك المتهم قد عمل بتوجيه عام من دولة غير طرف، وإنها قد عقدت اتفاقية للحصانة مع الدولة المطلوب منها التسليم، ما لم توافق تلك الدولة التي ينتمي إليها المتهم على المضي في إجراءات الدعوى القضائية، وذلك رغبةً في تأمين حماية رعاياها من احتمالية المثل أمام المحكمة عند ارتكابهم لجرائم تدخل في اختصاص المحكمة في إقليم إحدى الدول الأطراف، فهي دولة غير طرف، وهكذا فإن عدم موافقتها على التسليم يعني منع المحكمة من ممارستها لاختصاصها () . وهو انتهاك صارخ للنظام الأساسي للمحكمة، فهو يتخطى أحكام المادة (٨٩) بكثير، حيث يُلزم المحكمة بالإذعان لجميع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة التي قد تبرمها الدول فيما بينها. في حين أن المادة (٨٩) تهدف في الأصل إلى منع المحكمة من المطالبة بالتعاون في حالات نادرة ومحدودة النطاق () . وعلاوة على أن هذا سوف يفتح الباب لتقييد الأحكام الرئيسية للنظام الأساسي من خلال استغلال "اتفاقية العلاقة مع الدول" كأداة لتحقيق مآرب الولايات المتحدة. لذا كان المقترح الأمريكي يسعى إلى الالتفاف على النظام الأساسي، بدايةً بالمادة (٨٩) من النظام الأساسي. وبالرغم من أن القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات يجب أن تتسجم مع النظام الأساسي للمحكمة () ، إلا أن المقترح تم إدراجه ضمن القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات ، وأصبح يُشكل القاعدة الفرعية (٢) من القاعدة (٥٩١) () ، و كان هذا المقترح قبل الموافقة عليه أكثر القضايا التي أثارت الخلاف في المفاوضات المتعلقة بقواعد الإجراءات وقواعد الإثبات () .

أما الغاية من إدخال هذا النص، فهي استغلال المادة (٨٩) للمناورة والالتفاف على أحكام النظام الأساسي، من خلال عقد اتفاقيات ثنائية مع الدول الأطراف، تمتع فيها عن تسليم رعايا الولايات المتحدة إلى المحكمة الجنائية الدولية () . وهذا ما تم فعلاً، فمُنذ أواخر تموز سنة ٢٠٠٢ اتصلت الولايات المتحدة بغالبية دول العالم، سعيًا إلى توقيع اتفاقيات ثنائية بهذا الشأن () ، وبالرغم من أن بعض الدول لم تستجيب للمطالب الأمريكية بعدّها مطالب غير مشروعة، تتنافى مع التزاماتها الدولية بموجب النظام الأساسي () ، فقد استجابت دولٌ أخرى لذلك -رغبة منها أو نتيجة تهديدها بقطع المساعدات عنها بموجب قانون "حماية أعضاء القوات المسلحة الأمريكية" (APSA) () .

هذه المسألة أُلقت بظلالها على الجانب الفقهي أيضاً، فمنهم من قال بأحقية الدول في إبرام مثل هذه الاتفاقيات مع الولايات المتحدة أو مع غيرها، لأن المادة (٨٩) توفر الغطاء القانوني لذلك (في حين ذهب البعض الآخر -بحق- إلى أن المادة (٨٩) لا تجيز عقد مثل هذه الاتفاقيات، فهي تتنافى مع مجمل أحكام النظام الأساسي، وتجزئ الدول المتصل عن التزاماتها بموجبه بناءً على اتفاقيات لاحقة عليه، وإن تفسير المادة (٨٩) على النحو الذي يجيز ذلك هو تفسير خاطئ، وبالتالي، فإن التصديق على مثل هذه الاتفاقيات يضع الدولة المعنية موضع انتهاك للقانون الدولي، وتجعل الدول الأطراف تخالف التزاماتها بموجب نظام روما الأساسي. ووفقاً للمادة (٢٣) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، يمكن اللجوء إلى وسائل تكميلية لتفسير معاهدة ما، لا سيما بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية واسترجاع الظروف التي تم إبرام المعاهدة المعنية في ظلها، وذلك إذا ما كان تفسير المعاهدة بشكل محدد قد يؤدي إلى ” نتيجة يظهر بشكل سافر أنها منافية للعقل ومخالفة للصواب“ *stluser elbanosaernu ro drusba ro ytiugibma*) . وبما أن من شأن الاتفاقيات المبرمة على ضوء تفسير الولايات المتحدة الأمريكية لأحكام المادة (٨٩)، أن تسفر عن مثل هذه النتيجة، فإنها ستسمح أيضاً لبعض الدول من غير الأطراف بانتهاك المبدأ الجوهري الذي يقوم عليه نظام روما الأساسي، ومفاده أن اختصاص المحكمة ينطبق على أي شخص أياً كانت جنسيته إذا ارتكب إحدى الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة على أراضي دولة طرف في النظام. و الهدف العام للمبدأ المتقدم هو رفع جميع الحصانات استناداً إلى المادة (٧٢) منه، من أجل التوصل إلى تقديم المسؤولين عن ارتكاب هذه الجرائم الخطرة إلى العدالة في كل الأحوال، أما على يد الدول أولاً، أو باللجوء إلى المحكمة الجنائية الدولية كحلٍّ أخير. لذلك فإن أي اتفاق يمنع المحكمة من ممارسة دورها، باتخاذ الإجراءات الضرورية، عندما تفتقر الدولة المعنية إلى القدرة اللازمة أو إلى الرغبة في القيام بمسؤوليتها، يُعدُّ بمثابة حكم على النظام الأساسي بالفشل في تحقيق هدفه والوفاء بقرضه.

ومضمون الفقرة (١) من المادة (١٣) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ما يدعم الرأي القاضي بأن النهج الأمريكي إزاء المادة (٨٩) مخالف للصواب، إذ تنص على أنه: “ينبغي تفسير آية

معاهدة بحسن نية، ووفقاً للمعنى المعتاد الذي يناط بمصطلحات المعاهدة في سياقها، وعلى ضوء هدفها والغرض منها. “ وفضلاً عن ذلك، فإن أحكام الفقرة (٢) من المادة ٨٩ لا تُجيز إبرام أية اتفاقيات كتلك التي تمارس الولايات المتحدة الضغط على غيرها لعقدتها. ذلك أن الاتفاقيات من طراز ” اتفاقيات المادة ٨٩ “ التي تقترحها الولايات المتحدة تصبو إلى منع تسليم الأشخاص إلى المحكمة، وليس إلى السماح بإعادتهم إلى الولايات المتحدة () .

وقد أعربت العديد من المؤسسات الأوروبية والمنظمات الإنسانية عن رفضها استغلال المادة (٨٩) كأداة لتهرب الدول من التزاماتها تجاه المحكمة الجنائية الدولية، ودعت الدول إلى عدم عقد مثل هذه الاتفاقيات () .

وعند القيام بتحليل شامل لجملة الأدوات القانونية والسياسية التي استخدمتها الولايات المتحدة ، لا يَسَعُ المرء إلا أن يعدها بمثابة محاولة لمنح حرية تصرف مُطلقة لجميع رعاياها- وخصوصاً منهم المنخرطين في عمليات عسكرية في الخارج- وذلك بإعطائهم ضماناً مسبقاً بأن أي جريمة دولية سيرتكبونها تحقيقاً لمصالح الولايات المتحدة الأمريكية، ستندرج تحت غطاء حصانة مُطلقة، تحول دون محاكمتهم جنائياً أمام أية هيئة أُخرى غير الهيئات القضائية الأمريكية.

الفرع الثالث- التعاون في تنفيذ الأحكام

أثار تنفيذ الأحكام مشاكل عديدة تتعلق بعلاقة الدولة المعنية بالتنفيذ مع المحكمة، من أبرزها تحديد الجهة التي تتولى تنفيذها وكيفيةه، فالملاحظ أن تلك المحاكم لا يصاحبها عادة إنشاء مؤسسات لتنفيذ أحكامها كالسجون مثلاً. فعندما أصدر مجلس الأمن قراره (٧٢٨) و(٥٣٩) بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، أكد في ديباجة هذين القرارين على الحاجة إلى التعاون الدولي، وحثت الفقرة (٤) منهما الدول والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية على المساهمة بتوفير الخدمات لهاتين المحكمتين. ولعل من أبرز أوجه التعاون والخدمات التي يمكن أن تقدمها الدول لها، هو تعاونها في تنفيذ الأحكام التي تصدرها، وذلك لافتقار هاتين المحكمتين إلى المؤسسات السجوية. وقد سارت المحكمتان على مبدأ التعاون الطوعي من جانب الدول في تنفيذ الأحكام الصادرة عنها (). وعليه فقد نصت المادة (٧٢) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافية السابقة على أن: (عقوبة السجن تُفَّذ في دولة تُعَيَّنُها المحكمة، من بين قائمة الدول التي أبدت لمجلس الأمن استعدادها لقبول الأشخاص المدانين، ويكون الاحتجاز في السجن وفقاً للقانون الساري في الدولة المعنية، وخاضعاً لإشراف المحكمة). وهذا يعني أن من أدانته هذه المحكمة، وحكم عليه بعقوبة السجن، فيكون الاحتجاز في السجن وفقاً للقانون الساري في الدولة المعنية بالتنفيذ، على أن لا تكون من دول يوغسلافية السابقة. كما تضمنت المادة (٦٢) من النظام الأساسي لمحكمة رواندا نصاً مشابهاً، باستثناء إنها أجازت تنفيذ الحكم في رواندا أو في إحدى الدول التي أبدت استعدادها لقبول الأشخاص المدانين. كما نصت القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات لهاتين المحكمتين على أن: (جميع أحكام السجن يجب أن تشرف عليها المحكمة أو هيئة تعينها المحكمة). ولم تتضمن تفاصيل حول كيفية الإشراف، حيث ترك الأمر للاتفاقيات التي عقدتها تلك الدول مع الأمم المتحدة، باعتبار أن هاتين المحكمتين تابعة لها.

أما بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية، فمن استقراء نظامها الأساسي يتبين لنا أن هذا النظام تناول موضوع تنفيذ الأحكام بشكل مُفَصَّل في الباب العاشر منه، وبين الآلية التي يتم بها التنفيذ

معتدماً مبدأ أن ما تصدره المحكمة من أحكام يكون تنفيذها رهناً بالدول الأطراف أو الدول المعنية الأخرى بذلك. بهذا المعنى فإن المحكمة الجنائية الدولية، ولأنها تفتقر إلى وسائل مباشرة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عنها، فإنها وفي سبيل سد هذا النقص، تتخذ من النظم القانونية التي تنص عليها الدول الأطراف المعنية، والآليات التي تستخدمها، كوسائل لتنفيذ الأحكام الصادرة عنها، سواءً أكانت عقوبات سالبة للحرية، أم عقوبات مالية كالغرامة والمصادرة، بالإضافة إلى الجزاءات المدنية المتمثلة بجبر أضرار المجنى عليه. مع الإشارة إلى أنه لا وجود لعقوبة الإعدام في النظام الأساسي للمحكمة.

وتختلف الكيفية التي يتم بها تنفيذ تلك الأحكام، ومدى التزام الدول الأطراف بتنفيذها، بحسب نوع العقوبة، حيث يمكن تقسيم العقوبات التي يجوز للمحكمة تطبيقها إلى نوعين:

أولاً- العقوبات الأصلية :

و تتمثل هذه العقوبات بالسجن، والسجن المؤبد. وكما هو الحال بالنسبة للمحكمتين الجنائيتين الخاصتين بيوغسلافية السابقة ورواندا فقد سارت المحكمة الجنائية الدولية على مبدأ التعاون الطوعي من جانب الدول مع المحكمة في تنفيذ أحكام السجن الصادرة عنها. حيث بينت المواد (٣٠١-٨٠١) و(١١١-٠١١) منه كيفية تنفيذ العقوبات الأصلية الصادرة عن المحكمة، ومن أهم الأمور التي تثار بهذا الصدد مكان التنفيذ. فبموجب المادة (٣٠١) أما أن ينفذ حكم السجن في دولة تعيّنّها المحكمة من قائمة الدول التي تكون قد أبدت استعدادها للمحكمة لقبول الأشخاص المحكوم عليهم () . وإما أن يتم التنفيذ في السجن الذي توفره الدولة المضيفّة - وذلك في حالة عدم تعيين أي دولة من تلك الدول - وفقاً للشروط المنصوص عليها في اتفاق المقر. وعليه فإن تنفيذ مثل هذه الأحكام يمكن أن يتم من دولة طرف أو من دولة أخرى، كما أن هذا التنفيذ ليس إلزامياً على الدول وإنما يكون بشكل طوعي ولكنها إذا قبلت بذلك فعليها الالتزام بالشروط المبينة في النظام الأساسي.

وجدير بالذكر أن تعيين الدولة التي يتم فيها التنفيذ لا يكون عشوائياً، إنما تخضع المحكمة في تقديرها لاعتبارات نص عليها النظام الأساسي، وهي:

أ- مبدأ وجوب تقاسم الدول الأطراف مسؤولية تنفيذ أحكام السجن، وفقاً لمبادئ التوزيع العادل، على النحو المنصوص عليه في القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات .

ب- تطبيق المعايير السارية على معاملة السجناء، والمقررة بمعاهدة دولية مقبولة على نطاق واسع.

ج- آراء الشخص المحكوم عليه .

د- جنسية الشخص المحكوم عليه .

هـ- أية عوامل أخرى تتعلق بظروف الجريمة، أو الشخص المحكوم عليه، أو التنفيذ الفعلي للحكم حيثما يكون مناسباً لدى تعيين دولة التنفيذ .

علماً أنه يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها، أن تقرر في أي وقت تغيير دولة التنفيذ، ونقل الشخص المحكوم عليه إلى سجن تابع لدولة أخرى. كما يجوز للشخص المحكوم عليه أن يقدم إلى المحكمة في أي وقت طلباً بنقله من دولة التنفيذ () . يعني ذلك أن بإمكان المدان أن يقضي محكوميته متنقلاً بين سجون أكثر من دولة .

كما أن من الأمور المهمة المتعلقة بتنفيذ حكم السجن، هو الإشراف على تنفيذ الحكم و أوضاع السجن، وذلك خشية إساءة معاملة المحكوم عليه. لذلك نص النظام الأساسي في المادة (١٠٦) على هذه المسألة ونظّمها بشكل دقيق، فَحُكِّمَ السجن سِوَاءُ نُفِّذَ فِي دَوْلَةٍ مَقْرَر (الدولة المضيفة)، أو دولة أخرى عينتها المحكمة وفق أحكام المادة (١٠٣) من النظام، يكون خاضعاً لإشراف المحكمة، كما يجب أن يكون مُتَّفَقاً مع المعايير التي تنظم معاملة السجناء، والمقررة بمعاهدات دولية مقبولة على نطاق واسع، وهذا كله لتأمين الحماية للمحكوم عليه خشية تعرضه لمعاملة غير مقبولة في الدولة التي يتم فيها التنفيذ .

أما بالنسبة لأوضاع السجن فإن الذي يحكمها هو قانون دولة التنفيذ. ولكن هذه الأوضاع يجب أن تكون مُتفقاً مع المعايير التي تُنظم معاملة السجناء والمقررة بمعاهدة دولية مقبولة على نطاق واسع. كما لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تكون هذه الأوضاع أكثر أو أقل يسراً من الأوضاع المتاحة للسجناء المدانين بجرائم مماثلة في دولة التنفيذ (). وذلك لضمان معاملة متساوية لجميع المحكوم عليهم، والحيلولة دون وجود استثناءات لاعتبارات شخصية .

ثانياً- العقوبات التكميلية والجزاءات المدنية:

يجوز للمحكمة إصدار قرارات تأمر فيها بفرض الغرامة أو بالمصادرة ضد الأشخاص المدانين بعقوبات تكميلية. علاوةً على ذلك فإن للمحكمة أن تصدر قراراً ضد الشخص المدان بفرض جزاءات مدنية، وأهمها جبر أضرار المجنى عليهم، بما في ذلك رد الحقوق والتعويض ورد الاعتبار. والتعاون الذي تبديه الدول في تنفيذ هذه العقوبات يتمثل بأنه فور إدانة أي شخص، يجوز للمحكمة أن تطلب إلى دولة طرف من أجل تحديد وتعقيب وتجميد أو حجز العائدات أو الممتلكات أو الأدوات المرتبطة بالجرائم، لغرض مصادرتها في النهاية، إذا تبين أن هذا الأمر ضروري. ويترتب على الدول الأطراف أو الدول التي عقدت اتفاقية مع المحكمة، الامتثال لمثل هذه الطلبات طبقاً لالتزاماتها بموجب الفصل التاسع من النظام الأساسي. إذ ألزم النظام الدول الأطراف بتنفيذ عقوبة الغرامة والمصادرة التي تصدرها المحكمة على المحكوم عليه، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانونها الوطني. فإذا كانت الدولة الطرف غير قادرة على إنفاذ أمر المصادرة، كان عليها أن تتخذ التدابير اللازمة لاسترداد قيمة العائدات أو الممتلكات أو الأصول التي تأمر المحكمة بمصادرتها، وذلك دون المساس بحقوق الأطراف الثالثة حسنة النية في جميع الأحوال. ويتم تحويل تلك الممتلكات أو عائدات بيع العقارات أو عائدات بيع الممتلكات الأخرى - حيثما يكون ذلك مناسباً - التي تحصل عليها دولة طرف نتيجة لتنفيذها حكماً أصدرته المحكمة، إلى المحكمة الجنائية الدولية. وللمحكمة أن تأمر بتحويل الأموال المتحصلة في صورة غرامات ومصادرة، إلى الصندوق الاستئماني الذي أنشأته جمعية الدول الأطراف لصالح المجنى عليهم - في الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة - ولصالح أسرهم.

المطلب الثاني : علاقة المحكمة الجنائية الدولية بجمعية الدول الأطراف

تشير علاقة المحكمة بجمعية الدول الأطراف العديد من الإشكاليات ، وسنحاول في هذا المطلب التعريف بهذه الجمعية و تسليط الضوء على هذه العلاقة الوثيقة التي تربطها بالمحكمة، وبالأخص ما يتعلق منها بنظامها القضائي. وعليه فإننا نؤثر تقسيم هذا المطلب إلى فروع ثلاث، نبحث في الأول طبيعة تلك العلاقة، أما الثاني فسنخصصه لبيان تكوين الجمعية، ونبحث في الثالث آلية عمل الجمعية.

الفرع الأول- طبيعة علاقة المحكمة بجمعية الدول الأطراف

في التشريعات الداخلية تُنَاط السلطة القضائية بالمحاكم الوطنية، وإلى جانب السلطة القضائية هنالك السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تتولى مهام سن التشريعات ووضعها موضع التنفيذ. وبالرغم من تأثير العمل الذي تقوم به هاتان السلطتان على عمل السلطة القضائية فإن الأخيرة تبقى مستقلة و متميزة عنهما في قراراتها، وهكذا فإن هذه السلطات تعمل مُجمعةً لتسيير شؤون الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي.

كذلك الحال عند إنشاء المحاكم الجنائية الدولية عموماً، فهي إن كانت تمثل السلطة القضائية الدولية ، فإنها بحاجة إلى جهة تشريعية تضع لها التشريعات التي تعمل بموجبها، وإلى جهة تنفيذية تأخذ على عاتقها مهمة تنفيذ ما يصدر عنها من أحكام وقرارات. فالنظام القضائي لا يقوم بمجرد إنشاء مؤسسة قضائية هي عبارة عن محكمة أو مجموعة محاكم، بل لابد من تشريعات تسيير على هديها، والمحاكم وما تطبقه من تشريعات ليست بذات جدوى دون سلطة تنفيذية، تضع أحكامها وقراراتها موضع التنفيذ. لذلك ، كان السؤال المُلح هو تحديد الجهة أو الجهات التي تضع لتلك المحاكم، التشريعات التي تعمل بموجبها ، وتشرف عليها، وتتولى إدارتها بشكل عام بما في ذلك تمويلها؟

فمحكمة نورمبرغ تم إنشاؤها من الحلفاء بموجب اتفاقية لندن لسنة ٥٤٩١ التي تضمنت نظام المحكمة الأساسي، وبموجب المادة (٩٢) منه أنيط بمجلس رقابة الحلفاء ، مهمة تنفيذ قرارات

المحكمة مع إعطائه صلاحيات تخفيض العقوبة أو الإعفاء منها، واستناداً إلى المادة (٠٣) منه فإن تمويل المحكمة يكون من الدول الموقعة على اتفاقية لندن () . ومن ناحية أخرى، فقد أنيط بهيئة الإدعاء العام للمحكمة، مهمة وضع لائحة القواعد الإجرائية التي تسير عليها المحكمة، وهيئة الإدعاء العام تمثل الجهة التشريعية لسن ما يتطلبه النظام القضائي للمحكمة من قواعد إجرائية .

أما محكمة طوكيو التي أنشئت بأمرٍ موقعٍ من الجنرال ماك آرثر نيابةً عن لجنة الشرق الأقصى Far East Commission، فقد أصدرت اللجنة تعديليين على نظام المحكمة بموجب أوامر صدرت عن الجنرال ماك آرثر، كما تم تنفيذ أحكام المحكمة بقرارات سياسية وبأوامر الجنرال ذاته، الذي كان يملك صلاحية تخفيض العقوبات والعفو وإطلاق السراح، وهو الذي تولى الإشراف العام على المحكمة. فنظامها القضائي كان يُجسد بحق، العدالة التي يرتضيها (المتنصر)، وهو اتجاهٌ فرضته الظروف الدولية في حينه.

في حين أن محكمتي يوغسلافية السابقة ورواندا - كما أسلفنا من قبل - أنشئت بموجب قراراتين منفصلين من مجلس الأمن، لتكون بمثابة هيئة فرعية من هيئات الأمم المتحدة، فالجمعية العامة للأمم المتحدة تتولى المسائل المالية والإدارية لها، في حين يتولى مجلس الأمن الجانب التشريعي لها من خلال منحه سلطة تعديل نظاميها الأساسيين، مع ملاحظة أن قضاة كل من المحكمتين يتولون مهمة وضع وتعديل القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات الخاصة بمحكمتهم. كما ألزمت قرارات مجلس الأمن تلك، دول العالم بالتعاون مع المحكمتين في تنفيذ الأحكام والقرارات التي تصدر عنها، وحثت الدول والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية بتقديم الأموال والمعدات والخدمات للمحكمتين والنظام القضائي - لهاتين المحكمتين - يمثل تطوراً إيجابياً نحو الأفضل، مقارنةً بالنظام القضائي لمحكمة نورمبرغ وطوكيو.

وعند إنشاء المحكمة الجنائية الدولية كان السؤال أكثر إلحاحاً، نظراً للطبيعة المتميزة لهذه المحكمة، بوصفها محكمة دائمة، ومستقلة، أنشئت بموجب اتفاقية دولية، لذلك نصت المادة (٣١١) من نظامها الأساسي على إنشاء جهازٍ خاص يدعى بـ "جمعية الدول الأطراف في نظام

روما الأساسي ”، يتولى بشكل أساس، مهمة الإشراف العام على المحكمة وتَوَلَّى أمورها التشريعية والمالية. وما أن دخل النظام الأساسي حيز التنفيذ، حتى عقدت الجمعية أول دورة لها من ٣-٠١ أيلول سنة ٢٠٠٢، واعتمدت نظامها الداخلي الذي صَدَرَ بالوثيقة رقم (PSA-CCI/٣/١)، الذي ينظم أعمالها بالتفصيل.

تلك الاختصاصات الهامة دفع البعض إلى أن يصفها بأنها ”مُديرة المحكمة مثلما تدير الجمعية العامة شؤون الأمم المتحدة“، ووصفها آخر بأن لها دوراً يشبه إلى حد ما ”مجلس القضاء الأعلى“ في بعض التشريعات الوطنية، ووصفها ثالثاً بأنها ”تختص بحق امتياز مُعَيَّن يتضمن انتخاب قضاة المحكمة والمدعي العام والمُسَجِّل، علاوةً على مراجعة الميزانية وتصديقها، ومنح الدعم للمحكمة، بما يشمل القدرة على التعامل مع الدول الأطراف، بالإضافة إلى سلطتها في إنشاء قواعد العمل الداخلي للمحكمة، وأن الكثير من المنظمات المنشأة بموجب اتفاقية تنص على مثل هذا النظام الذي يحكمها (على سبيل المثال منظمة التجارة العالمية)“ ونحن إذ نُقر بوجود بعض الشبه بين جمعية الدول الأطراف وبين تلك الأجهزة، إلا أننا لا نؤمن باختزال دور جمعية الدول الأطراف بهذا التشبيه أو ذلك، لأن أيّاً منها لن يعطينا صورة جامعة مانعة لجميع الجوانب المتعلقة بجمعية الدول الأطراف.

فالجمعية كما يقول أستاذنا الدكتور ضاري خليل محمود والمحامي ياسيل يوسف ” وإن لم تكن جهازاً من أجهزة المحكمة، كما إنها ليست -من الناحية القضائية- جهازاً يفوقها أو أعلى منها إلا أنها مع ذلك ذات ارتباط وثيق بالمحكمة من الناحية الإدارية والمالية العامة، فضلاً عما لها من صلاحية تعديل النظام الأساسي وقواعد الإجراءات والإثبات وعناصر الجريمة بما في ذلك القواعد المتصلة بالآليات الإدارية والمالية لعمل المحكمة ” وهو ما يعني صلتها الوثيقة بالنظام القضائي أيضاً.

الفرع الثاني - تكوين جمعية الدول الأطراف :

لمعرفة تكوين جمعية الدول الأطراف ينبغي البحث في مسألتين هامتين، نظام العضوية فيها، والأجهزة التي تتألف منها، وهذا ما سنتناوله في البحث تباعاً.

أولاً-نظام العضوية في جمعية الدول الأطراف

نصت الفقرة (١) من المادة (٢١١) من النظام الأساسي على أنه: (تشأ بهذا جمعية للدول الأطراف في هذا النظام الأساسي، ويكون لكل دولة طرف ممثل واحد في الجمعية، يجوز أن يرافقه مناوبون ومستشارون. ويجوز أن يكون للدول الأخرى الموقعة على هذا النظام الأساسي أو على الوثيقة الختامية صفة المراقب في الجمعية). فالعضوية إذاً تقتصر على الدول الأطراف في النظام الأساسي، وهي الدول التي انضمت إليه، أما الدول غير الأطراف والتي اكتفت بالتوقيع فقط على النظام الأساسي أو على الوثيقة الختامية ولم تنضم إليه، فإن لها (صفة المراقب) فقط، وبالتالي فإنها سوف لن تتمتع بامتيازات العضوية الكاملة في الجمعية، ومنها حق التصويت، وحق الحق في ترشيح قضاة أو مدعي عام أو مسجل للمحكمة. في حين أن الدول التي لم توقع أصلاً على النظام الأساسي أو الوثيقة الختامية له، فإنها لا تتمتع بهذه الصفة. والجدير بالملاحظة أن النظام الأساسي لم يفرد لهذه الدول أحكاماً خاصة بها، ومع ذلك فقد منح النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف الحق لرئيس الجمعية - عند بداية كل دورة من دوراتها ورهنها بموافقتها - أن يدعو أيّاً من هذه الدول، لكي تُعيّن ممثلاً عنها لحضور أعمال الجمعية، ويجوز للجمعية أن تأذن للممثل المُعيّن على هذا النحو أن يدلي ببيان، يعبر فيه عن آراء دولته حول المسائل المطروحة على جدول أعمال الجمعية في تلك الدورة. وهو بتقديرنا اتجاه محمود، فالمحكمة الجنائية الدولية تختص بأشد الجرائم خطورة، وأهميتها لا تقتصر على الدول الأطراف أو التي وقّعت على نظامها الأساسي، بل تمتد لتشمل الدول جميعاً، حيث يمكن لهذه الدول - كما مر بنا سابقاً - أن تقبل اختصاص المحكمة بخصوص جريمة معينة، أو أن تبرم اتفاقيات أو ترتيبات للتعاون مع المحكمة، وبالتالي فمن الضروري تمكينها من الحضور في اجتماعات الجمعية للتباحث حول المسائل ذات الصلة. ومن ناحية أخرى فإن الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمن الدولي تمكنه من تحريك الدعاوى حتى لو كانت الدول المختصة أساساً بنظر الدعوى لم تصادق ولم توقع على اتفاقية المحكمة، ومن ثم يكون حضورها في جمعية الدول الأطراف للتباحث حول المسائل المتعلقة بمثل هذه الدعاوى، وبخاصة ما تعلق منها بنظامها القضائي، أمرٌ مهم جداً.

من ناحية ثانية اقتصر النظام الأساسي للمحكمة على ذكر عضوية الدول في الجمعية ولم يتطرق إلى المنظمات الدولية والإقليمية الحكومية منها وغير الحكومية، على الرغم من أن العمل الذي تقوم به المحكمة لا يهم الدول فحسب، وإنما يخص المنظمات الدولية. وعليه فإن النظام الداخلي للجمعية عالج هذه المسألة، فمنحهم فرصة المشاركة في الجمعية، إذ يحق للممثلين الذين تُعَيِّنُهُم الكيانات والمنظمات الحكومية الدولية وغيرها، التي تَلَقَّتْ دعوة دائمة من الأمم المتحدة، وممثلي المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية أو غيرها من الهيئات التي دُعيت لمؤتمر روما -والذين اعتمدتهم اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية أو الذين دَعَتْهُم الجمعية- إلى أن يشاركوا في مداوات الجمعية وهيئاتها الفرعية بصفتهم مراقبين، دون أن يكون لهم حق التصويت. وعلى أيّة حال فإن السعة في المشاركة بأعمال الجمعية، يعني التوسع في الآراء المقدمة، وبالتالي فإن ما ستتوصل إليه الجمعية في دورتها من مقررات، من خلال المشاركة الواسعة سينعكس بالضرورة إيجابياً على أداء المحكمة لعملها.

كما أن العديد من المنظمات غير الحكومية لعبت دوراً بارزاً في مؤتمر روما الدبلوماسي، وساهمت في التعريف بالمحكمة، وفي حث الدول على الانضمام إلى نظامها الأساسي، مما كان له الأثر الإيجابي في دخول هذا النظام حيز التنفيذ. لذلك أجاز النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف، توجيه الدعوة للمنظمات غير الحكومية التي دُعيت إلى مؤتمر روما، والمنظمات المعتمدة لدى اللجنة التحضيرية للمحكمة، والمنظمات التي لها مركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة -والتي لأنشطتها علاقة بأنشطة المحكمة- بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية الأخرى التي توجه لها الدعوة من قبل الجمعية، وهي وإن لم تتمتع بصفة مراقب، لكنها مع ذلك يمكنها أن تُعَيِّنَ ممثلين عنها لحضور جلسات الجمعية وهيئاتها الفرعية، وأن تتلقى نسخ من الوثائق الرسمية للجمعية، وأن يقوم عدد محدود من ممثليها بناءً على دعوة الرئيس ورهنًا بموافقة الجمعية- بالإدلاء ببيانات شفوية- بشأن المسائل التي تدخل في نطاق أنشطتها، وذلك في الجلستين الافتتاحية والختامية للجمعية أو للهيئات الفرعية. ويبدو واضحاً أن للمنظمات غير الحكومية صلاحيات أقل ومقيدة بقيود أكثر بالمقارنة مع المنظمات الحكومية الدولية والإقليمية.

أما بالنسبة للأمم المتحدة، كما مرَّ بنا سابقاً- فإنها تمتاز بأن لها دعوة مفتوحة للمشاركة في أعمال ومداولات الجمعية، دون أن يكون لها حق التصويت.

وبالإضافة إلى الأشخاص المعنوية من دول ومنظمات، فإن المشاركة في أعمال الجمعية مفتوحة لبعض الأشخاص الطبيعيين بحكم مناصبهم -وليس بصفتهم الشخصية- من دون أن يتمتعوا بعضوية الجمعية، إذ يجوز لرئيس المحكمة والمدعي العام والمُسجِّل أو لممثليهم، أن يشاركوا - حسبما يكون مناسباً - في اجتماعات الجمعية واجتماعات مكتبها، ويجوز لهم أن يدلوا ببيانات شفوية أو خَطِّية، كما لهم الحق في أن يقدموا معلومات بشأن أي مسألة قيد النظر، وهي ذات الصلاحيات الممنوحة للأمين العام للأمم المتحدة، أو للعضو المعين نيابة عنه، باستثناء أن البيانات التي يقدمها مُقَيِّدُ المسائل التي تنظر فيها الجمعية وتكون لها علاقة بأنشطة الأمم المتحدة.

وعلى الرغم من أن هؤلاء الأشخاص لا يتمتعون بالعضوية في جمعية الدول الأطراف، ولا يجوز لهم التصويت على قراراتها، فإن مشاركتهم- بتقديرنا- مهمة ولها تأثير أدبي، وتتبع تلك الأهمية من أن الجمعية تختص بمسائل متعددة، يتعلق بعضها بالنظام القضائي للمحكمة بشكل مباشر، ويتعلق البعض الآخر بالنظام القانوني للمحكمة والذي يشكل النظام القضائي جزءاً منه. وبالتالي فإن حضور رئيس المحكمة ومدعيها العام أو ممثليهم، سيضع الأمور في نصابها كونهم يمثلون الوجه القضائي والجانب العملي للمحكمة، في حين أن ممثلي الدول في الجمعية يمثلون عادةً وجهة النظر السياسية لبلدانهم، لذلك فهم أدري من غيرهم بالمسائل القضائية المنظورة من جانب الجمعية. من ناحية أخرى فإن مشاركة المُسجِّل تتبع أهميتها من أنه يتولى الجانب الإداري للمحكمة، في الوقت الذي تتولى فيه الجمعية الإشراف العام على المحكمة وتسيير شؤونها المالية. وكذلك فإن مشاركة الأمين العام للأمم المتحدة ضرورية في أعمال الجمعية، وذلك للعلاقة الوثيقة التي تربط الأمم المتحدة بالمحكمة .

ثانياً- أجهزة جمعية الدول الأطراف

تضم جمعية الدول الأطراف مجموعة من الأجهزة ، تمكنها من ممارسة المهام الملقاة على عاتقها، وهذه الأجهزة هي :

١- مكتب الجمعية

يكون للجمعية مكتب يتألف من رئيس، ونائبين للرئيس، وثمانية عشر عضواً، تنتخبهم الجمعية لمدة ثلاث سنوات، ويكون انتخاب جميع أعضاء مكتب الجمعية بالاقتراع السري، ما لم تقرر الجمعية -دون اعتراض- اختيار مرشحٍ متفقٍ عليه أو قائمة مرشحين متفقٍ عليها من دون اقتراع ()، حيث تنتفي الحاجة لإجرائه. كما أن السياسة العامة للجمعية تُعطي أهمية خاصة لأن يكون كل ما هو صادرٌ عنها باتفاق الآراء ()، مما يضيف دعماً سياسياً لقراراتها، خصوصاً وإنها لا تزال حديثة النشأة .

ويشترط أن يكون المرشحون من بين ممثلي الدول الأطراف، فلا يجوز ترشيح سواهم لهذه المناصب، وإن كانوا يحملون جنسية أحد الدول الأطراف في المحكمة () . ويلاحظ عدم وجود أي شروط تتعلق بكفاية الشخص وخبرته المرشح لعضوية المكتب أو لرئاسته، وهو بتقديرنا نقص جوهري في الجانب التنظيمي، كان على النظام الداخلي للجمعية تلافيه، وخصوصاً بالنسبة لرئاسة المكتب، كونه منصباً ذا طابع فني وموضوعي يتطلب في من يشغله أن يكون مختصاً ذا خبرة بالقانون الجنائي الدولي والتأريخ التشريعي للمحكمة.

و للمكتب صفة تمثيلية، فيجب أن يراعى التوزيع الجغرافي العادل، والتمثيل المناسب للنظم القانونية الرئيسية في العالم ()، وهو الشرط ذاته الواجب مراعاته عند انتخاب قضاة المحكمة. و يجتمع المكتب كلما كان ذلك ضرورياً، على ألا يقل عدد الاجتماعات عن مرة واحدة في السنة. والدور الأساسي الذي يقوم به المكتب هو مساعدة الجمعية في الاضطلاع بمسؤولياتها () . و يتمتع رئيس مكتب الجمعية بمجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من إدارة الجلسات التي يعقدها المكتب، كإعلان افتتاح واختتام تلك الجلسات، وإدارة المناقشات، ومراعاة نقاط النظام، كما أن له كامل السيطرة على سير كل جلسة وحفظ النظام فيها ()، وبغية عدم التعارض بين منصبه الإداري كرئيس للمكتب، وصفته السياسية كونه من ممثلي أحد الدول الأطراف، فإنه لا يشترك في التصويت، بل يُعيَّن عضواً آخر من أعضاء وفده للتصويت بدلاً منه، وكذلك الحال بالنسبة لنائب الرئيس عندما يتولى مهام الرئاسة () .

٢- أمانة جمعية الدول الأطراف

بموجب الفقرة الفرعية (ب/٢) من المادة (٢١١) من النظام الأساسي، فإن من بين مهام جمعية الدول الأطراف، العمل كجهاز إداري مركزي من خلال الإشراف على أجهزة المحكمة ()، لكن النظام الأساسي لم يورد أي حكم صريح يتعلق بهيئة ينبغي أن تقدم خدمات الأمانة إلى الجمعية () . وبما أن هذا الجهاز ضروري لعمل الجمعية، خصوصاً وأن المادة (٧٣) من النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف قد أشارت إلى مجموعة من الوظائف تضطلع بها الأمانة ()، لذلك فقد أصدرت الجمعية قرارها المرقم (٣.SER/٢/PSA-CCI) في الثاني عشر من أيلول ٢٠٠٢ بإنشاء "الأمانة الدائمة لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي"، لتعمل تحت السلطة الكاملة للجمعية، وتقدم تقاريرها بصفة مباشرة إليها في المسائل التي تخص أنشطتها. وتتمتع الأمانة وموظفوها، بذات الحقوق والواجبات والمزايا والحصانات والفوائد التي يتمتع بها موظفو المحكمة، وبموجب هذا القرار تم إناطة مهام واسعة بأمانة الجمعية أكثر بكثير مما نصت عليه المادة (٧٣) من النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف، من بينها الوظائف القانونية والفنية الرئيسة للجمعية، والوظائف المالية الأساسية والوظائف الإدارية.

ويدير الأمانة مدير يختاره مكتب الجمعية، بالتشاور مع الدول الأطراف، ويشترط فيه، أن يكون متمتعاً بمعرفة شاملة بأغراض ومبادئ المحكمة، وأن يملك مهارات تيسيرية وإدارية واسعة، مُكْتَسَبَةً على صعيد دولي - إن أمكن ذلك -، وهو اتجاه صائب من جمعية الدول الأطراف بأن تحدد شروط عملية لمن يشغل هذا المنصب .

وفي الأول من كانون الثاني سنة ٢٠٠٤، باشرت بالفعل الأمانة الدائمة لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي مهام عملها، في مقرها بمدينة لاهاي الهولندية ()، لتتحقق الجمعية بذلك خطوة مهمة على طريق استقلالها، كان يفترض أن تكون قد حَظَّتْها قبل ذلك الوقت بكثير .

٣- الهيئات الفرعية

إلى جانب مكتب جمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي والأمانة الدائمة لها، فإن الفقرة

(٤) من المادة (٢١١) من النظام الأساسي قد حُوِّلت الجمعية إنشاء الهيئات الفرعية التي تقتضي الحاجة إليها، بما في ذلك إنشاء آلية رقابة مُستقلة لأغراض التفتيش والتقييم والتحقيق في شؤون المحكمة، والغاية الأساسية المُتوخاة من إنشاء مثل هذه الهيئات هو تعزيز كفاية المحكمة. وبالفعل فقد تم إنشاء البعض منها، ولعل من أهمها الفريق العامل الخاص المعني بجريمة العدوان .

الفرع الثالث-عمل جمعية الدول الأطراف :

للقوقف على الأعمال التي تقوم بها جمعية الدول الأطراف، لا بد من التعرف على الاختصاصات المناطة بها، و على الآلية التي تعمل بها الجمعية، وهو ما سنتناول بحثه تباعاً.

أولاً- اختصاصات جمعية الدول الأطراف

يمكن تقسيم الاختصاصات المناطة بالجمعية إلى نوعين، اختصاصات تشريعية، و اختصاصات إدارية ومالية :

١- الاختصاصات التشريعية :

في القانون الداخلي يأتي القانون الأساسي (الدستور) في قمة الهرم القانوني، وتأتي بعده التشريعات الأخرى التي يجب أن تكون مستندةً إليه، إذ لا يكفي بمفرده لتنظيم جميع شؤون الدولة . وبالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية فإن قانونها الأساسي هو نظام روما الأساسي، ولكن بغية ممارسة المحكمة عملها بالوجه المطلوب، فإنها تحتاج إلى مجموعة أخرى من التشريعات المستندة إلى ذلك النظام. لذلك وُجِدَت الحاجة إلى جهة تتولى هذا الاختصاص، حيث أناط النظام هذه المهمة بجمعية الدول الأطراف. وبما أن النظام الأساسي قد أُقر في عام ١٩٩٨، لكنه لم يدخل حيز التنفيذ بشكل فوري، وإنما استلزم ذلك انضمام (٦٠) دولة إليه، لتتمكن جمعية دول الأطراف بعد ذلك من ممارسة عملها، الأمر الذي استغرق نحو أربع سنوات . وبغية استغلال تلك الفترة الانتقالية بين إقرار النظام الأساسي ودخوله حيز التنفيذ ، نصت الوثيقة الختامية لمؤتمر روما الدبلوماسي على إنشاء اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية، ويكمن الغرض منها في إعداد وثائق من

شأنها تيسير الانتقال إلى العمل عند بدء نفاذ النظام الأساسي. وبالفعل فقد قامت تلك اللجنة بعقد عشر دورات، أنجزت خلالها مجموعة من الوثائق المهمة لعمل المحكمة، كما قدمت العديد من التوصيات. إلا أن تلك الوثائق كانت مجرد مشاريع تنتظر قيام السلطة التشريعية (جمعية دول الأطراف) باعتمادها، فهي الجهة المخولة حصراً اعتماد التشريعات الخاصة بالمحكمة. وما أن باشرت الجمعية أعمالها، حتى اعتمدت البعض منها، وهي قواعد الإجراءات وقواعد الإثبات ومدونة أركان الجرائم، والنظام الداخلي للجمعية ذاتها، و اتفاقية امتيازات وحصانات المحكمة، والإتفاق التفاوضي بشأن العلاقة بين المحكمة والأمم المتحدة. في حين لا يزال البعض منها مجرد مشاريع لم تعتمد لحد الآن، كالاتفاقية التي ينبغي أن تبرمها المحكمة مع الدولة المضيفة .

ولا تقتصر الاختصاصات التشريعية للجمعية على ذلك ، وإنما تمت لتشمل الموافقة على مجموعة من المشاريع تضعها جهات أخرى، كالنظام الأساسي للموظفين الذي وضعه المسجل وتمت الموافقة عليه بالفعل، بموجب القرار (٢٠٠٢/٢٠٠٢)، في حين أن مشروع مدونة السلوك المهني للمحامين لم يعتمد بعد .

كما يمكن للجمعية أن تتولى، بموجب قرارات تصدرها، إنشاء هيئات تابعة للمحكمة، وتتولى بنفسها العملية التشريعية الكاملة لصياغة واعتماد الأنظمة الخاصة بها، ومنها على سبيل المثال إنشاء الصندوق الإستئماني لصالح المجنى عليهم .

كما أن ما سيتوصل إليه الفريق العامل الخاص بجريمة العدوان من تعريف وأحكام تتصل بهذه الجريمة ، سيعرض على الجمعية في مؤتمر استعراضي، وبالتالي فإن اعتمادها -الذي يشكل تعديلاً للنظام الأساسي- سيكون من الجمعية أيضاً.

ومن ناحية أخرى، فيما أن دوام الحال من المحال، وأن الظروف الدولية تتغير والمفاهيم القانونية تتطور، وأن التغيير هو سنة من سنن الحياة لكل شيء بما فيها القوانين، لذلك فإن التشريعات الخاصة بالمحكمة الجنائية الدولية التي أنشئت لتمارس عملها بصفة دائمة، ستحتاج حتماً إلى التعديل، بما في ذلك نظامها الأساسي، والسلطة المخولة باعتماد تلك التعديلات هي أيضاً جمعية

الدول الأطراف. وهنا نود أن ننوه إلى أنه لا يمكن اقتراح أي تعديل على النظام الأساسي بصورة عامة قبل الأول من تموز سنة ٢٠٠٩، وعند ذلك التاريخ سيعقد الأمين العام للأمم المتحدة مؤتمراً استعراضياً للدول الأطراف، للنظر في أية تعديلات على هذا النظام. ويجوز أن يشمل الاستعراض قائمة الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة، لكن دون أن يقتصر عليها. علماً أن هذا المؤتمر سيكون مفتوحاً للمشاركين في جمعية الدول الأطراف فقط، وبالشروط نفسها. ومع ذلك فإن التعديلات على الأحكام ذات الطابع المؤسسي يجوز لأية دولة طرف أن تقترحها في أي وقت، ودون التقيّد بالتاريخ المذكور. وهكذا فإن النظام الأساسي يفرض حظراً زمنياً على جزء من نصوصه، فلا يجوز أن يطالها التعديل أو الإلغاء خلال مدة سبع سنوات، بغية تأمين الثبات والاستقرار لها، وليتيح لها الفرصة بأن تترسخ في الأذهان وتستقر في العمل، بما يضمن عليها هالة من القدسية.

و يلزم -قدر الإمكان- الحصول على توافق الآراء لاعتماد أي تعديل، فإذا تعذر ذلك فيجب توافر أغلبية ثلثي الدول الأطراف، في اجتماع الدول الأطراف في المؤتمر الاستعراضي.

٢ - الاختصاصات الإدارية والمالية

جمعية الدول الأطراف ليست سلطة تشريعية فحسب، وإنما تتمتع أيضاً بمجموعة من الاختصاصات ذات الطابعين المالي والإداري، غير أن تلك الاختصاصات -وإن كانت إدارية بحتة- لكنها ذات صلة وثيقة بالنظام القضائي للمحكمة. حيث تقوم الجمعية بتوفير الرقابة الإدارية على هيئة الرئاسة والمدعي العام والمُسجّل فيها، فيما يتعلق بإدارة المحكمة. فالجمعية تمثل جهازاً إدارياً مركزياً بالنسبة للمحكمة، فهي التي تنتخب قضاة المحكمة والمدعي العام ونوابه ومُسجّل المحكمة، وهي الجهة الوحيدة التي تستطيع فرض الجزاءات التأديبية بعزلهم، أو اتخاذ تدابير تأديبية أخرى بحقهم، وهي التي تقرر ما إذا كان ينبغي تعديل عدد القضاة وفقاً للمادة (٣٦) من النظام الأساسي.

وعلى صعيد تفعيل طلبات التعاون وتنفيذ أحكام وقرارات المحكمة، فإن الجمعية تنظر في أية مسألة تتعلق بعدم تعاون الدول الأطراف، أو التي عقدت مع المحكمة اتفاقية أو ترتيباً بهذا الشأن. كما يقع على عاتقها تسوية النزاعات بين الدول الأطراف، فيما يتعلق بالأمور الخاصة بعمل المحكمة. وبالطبع فإن الجمعية تتولى النظر في تقارير وأنشطة مكتبها، وتتخذ التدابير المناسبة المتعلقة بها.

من ناحية ثانية تتولى الجمعية المسائل المالية الخاصة بالمحكمة، وهي مسائل مهمة لا ينكر أهميتها، فالمال عَصَب الحياة، وهو وسيلة لتحقيق غايات كثيرة للشخص الطبيعي والمعنوي على حدٍ سواء. وبالنسبة للمنظمات التي تعمل في الجانب الإنساني أو التي تعمل من أجل تحقيق العدل والسلام الدوليين، فإن تحديد مصادر التمويل أمر مهم، فأية شُبْهة في تلك المصادر ستؤدي إلى الطعن في مقاصد وأهداف المنظمة، لذلك فإن الاستقلال المالي للمحكمة الجنائية الدولية عنصر حيوي وشرط ضروري لاستقلال المحكمة بصورة عامة. وبما أن الجهاز القضائي للمحكمة يجب أن يكون بعيداً عن هذه المسألة درءاً لأي شُبْهة، فإن النظر في ميزانية المحكمة والبت فيها من جمعية الدول الأطراف أمرٌ محمود. وقد اهتم النظام الأساسي بهذه المسألة فأفرد لها الباب الثاني عشر منه، كما أقرت جمعية الدول الأطراف النظام المالي للمحكمة. فبموجب المادة (١١٤) من النظام الأساسي تتولى جمعية الدول الأطراف وضع ميزانية المحكمة، على أن تدفع جميع نفقات المحكمة وجمعية الدول الأطراف، بما في ذلك مكتبها وهيئاتها الفرعية. وبينت المادتين (١١٥ و١١٦) منه مصادر تمويل الميزانية، حيث تغطي تلك النفقات من الاشتراكات المقررة للدول الأطراف (، ومن الأموال المقدمة من الأمم المتحدة- رهناً بموافقة الجمعية العامة- وبخاصة فيما يتصل بالنفقات المتكبدة نتيجة للإحالات من مجلس الأمن. ويمكن للمحكمة قبول التبرعات المقدمة من الحكومات والمنظمات الدولية والأفراد والشركات والكيانات الأخرى، واستخدامها كأموال إضافية وفقاً لمعايير خاصة اعتمدها جمعية الدول الأطراف. غير أن جعل التبرعات جزءاً من كياناتها المالي، مثلبٌ كان ينبغي الاستغناء عنه درءاً للشبهة، وإن كانت تلك التبرعات لا تحمل الصفة الشخصية لقضاة المحكمة أو مدعيها العام .

وأخيراً فبالإضافة لجميع الاختصاصات أعلاه، فإن الفقرة (ز) من المادة (٢١١)، أوكلت إلى

جمعية الدول الأطراف أداء أي مهمة أخرى، تتسق مع النظام الأساسي ومع القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

من جماع ما تقدم من اختصاصات ممنوحة لجمعية الدول الأطراف، يتضح لنا أن أكبر حافز يغذي قوة الاندفاع نحو الانضمام إلى النظام الأساسي- إلى جانب الحصول على حق تحريك الدعوى أمام المحكمة -، هو التمتع بالعضوية الكاملة في الجمعية، خصوصاً الدول التي انضمت أولاً، فهي التي حققت استفادة أكبر، لأن العديد من التشريعات بالإضافة إلى انتخاب القضاة تم في الدورة الأولى للجمعية. ولا يخالجننا شكُّ في أن العضوية الكاملة تكون أفضل بكثير من وضع المراقب بالنسبة للدول التي وقَّعت فقط على النظام الأساسي. فمنحها صفة المراقب يمكنها فقط من الحضور دون الحاجة إلى دعوة خاصة، مما يمكنها من عرض وجهة نظرها في الجمعية .

ثانياً- آلية عمل جمعية الدول الأطراف

يمكن للجمعية أن تعقد اجتماعاتها في مقر المحكمة في مدينة لاهاي الهولندية، أو في مقر الأمم المتحدة. ودورات الجمعية تنقسم إلى نوعين، دورات اعتيادية تعقد مرة في السنة، ودورات استثنائية تعقد عندما تقتضي الظروف ذلك. حيث يُدعى إلى عقد الدورات الاستثنائية بمبادرة من مكتب جمعية الدول الأطراف، أو بناءً على طلب ثلث الدول الأطراف.

وتكون جلسات الجمعية علنية بصورة عامة، ما لم تقرر- لظروف خاصة- جعلها سرية. أما اللغات الرسمية ولغات العمل بالجمعية، فهي ذات اللغات الرسمية ولغات العمل المستخدمة في الجمعية العامة للأمم المتحدة وهي (الإسبانية والإنكليزية والفرنسية والصينية والعربية والروسية).

ويتم في جلسات الجمعية مناقشة البنود المطروحة على جدول أعمال الدورة، وتُبدى الاقتراحات بصددها، وبعد إقفال باب المناقشة، يتم التصويت على مشاريع القرارات، وتأخذ الجمعية بنظام التصويت المتساوي إذ يكون لكل دولة طرف صوت واحد، من دون امتياز لأي دولة عضو، مع ملاحظة ما تقدم بشأن حجب حق التصويت بالنسبة للدول التي تتأخر عن سداد اشتراكاتها، وهو اتجاهٌ سديد بالنسبة لمنظمة هدفها تحقيق العدالة الدولية، فتحقيق العدالة في الداخل شرط أساسي لتحقيقها في الخارج.

وتعمل الجمعية قدر الإمكان للتوصل إلى إتخاذ القرارات باتفاق الآراء ، لذلك يتعين بذل كل الجهود لتحقيق التوافق المطلوب. فإذا تعذر التوصل إليه وجب القيام بما يلي، ما لم ينص النظام الأساسي على غير ذلك :

أ - تتخذ القرارات المتعلقة بالمسائل الموضوعية، بأغلبية ثلثي الحاضرين المشتركين بالتصويت، على أن يشكل وجود أغلبية مطلقة للدول الأطراف النصاب القانوني للتصويت.

ب - تتخذ القرارات المتعلقة بالمسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة للدول الأطراف الحاضرة المشتركة بالتصويت. مع ملاحظة أنه في حالة تساوي الأصوات في مسألة غير الانتخابات فيعتبر الاقتراح أو الالتماس مرفوضاً.

وبما أنه قد ينشأ خلاف حول تكييف مسألة ما، وهل إنها إجرائية أو موضوعية ، فقد مَنَحَت المادة (٤٦) من النظام الداخلي للجمعية ، الحق لرئيسها أن يَبَيِّنَ في هذا الموضوع، ثم يُطرح الطعن في هذا القرار فوراً على التصويت، ويبقى قراره سارياً ما لم توافق على الطعن أغلبية بسيطة من الدول الأطراف الحاضرة والمشاركة في التصويت . وهذا يعني ضمناً أنه في حالة تساوي الأصوات فإن الجانب المؤيد لرأي الرئيس سيكون هو الراجح .

تم بحمد الله