الفصل الثاني

الضوابط القانونية لعمل المحكمة

تتلخص الضوابط القانونية لعمل المحكمة فى أنها نشأت بموجب معاهدة دولية تسرى عليها ما يسرى على المعاهدات الدولية الأخرى، كما أنها تعمل مع الدول وليس فوق الدول. ويمكن أن نفصل ضوابط عمل المحكمة فى الصفحات التالية.

الضابط الأول : هو أن المحكمة نشأت بموجب اتفاق روما عقب المؤتمر الدبلوماسى، مثلما نشأت محكمة العدل الدولية من خلال مؤتمر سان فرانسيسكو الدبلوماسى، وترك نظام روما العلاقة مع الأمم المتحدة تحدد باتفاق خاص.

الضابط الثاني : هو أن المحكمة ذات اختصاص جنائى محدد من حيث أنواع الجرائم الأربع التى تعد جرائم النظام العام الدولى وهى جرائم الإبادة، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية وجرائم العدوان، كما أن هذه الجرائم لها خصائص مميزة أهمها أنها شخصية وأنها لا تسقط بالتقادم، فيجوز المحاكمة على أى من هذه الجرائم فى أى وقت بعد ارتكابها. ولذلك يجب التميز بين عدم رجعية اختصاص المحكمة على هذه الجرائم، كما سنرى، ورجعية المحاكمة على هذه الجرائم فى أى وقت يظهر العلم بها. بعبارة أخرى، فإن المحكمة الجنائية الدولية تختص بالمحاكمة على هذا النوع من الجرائم بشروط، أول هذه الشروط أن تقع فى إقليم دولة طرف فى نظام روما أو تسمح الدولة غير الطرف باختصاص المحكمة، أو تقع الجريمة من جانب شخص ينتمى بجنسيته إلى دولة طرف، وفى كل الأحوال لابد أن تكون الجريمة قد وقعت بعد انضمام الدولة إلى نظام المحكمة وبعد بدء سريان هذا النظام عليها. فلا تختص المحكمة بالجرائم التى ترتكب قبل انضمام الدولة، ومن باب أولى

لا تختص المحكمة بالجرائم التى ترتكب قبل نشأة المحكمة (المادة ١١ من النظام).

الضابط الثالث : يتعلق بنطاق اختصاص المحكمة. فنظام روما معاهدة دولية منشئة للمحكمة، ولذلك فإن الانضمام للمعاهدة يعنى أن تصبح الدولة طرفاً فى نظام المحكمة فالدولة المؤسسة لا تفترق عن الدولة المنضمة، فكلا النوعين من الدول يسمح للدولة أن تصبح عضواً فى جمعية الدول الأطراف صاحبة القرار فى كل ما يتعلق بالمحكمة ونظامها. فإذا انضمت الدولة إلى نظام روما صارت طرفاً وهذا يجعلها بشكل آلى تقبل اختصاص المحكمة (المادة ١٢/ ١)، فلا فرق بين أن تكون طرفاً، وأن تقبل اختصاص المحكمة، وهذا على خلاف الحال فى محكمة العدل الدولية حيث تكون الدولة العضو فى الأمم المتحدة طرفاً إجبارياً بالتبعية فى نظام المحكمة، ولما كان الاختصاص القضائى رهنا بإرادة الدول، فقد ترك نظام المحكمة مسافة بين عضوية الدولة، وبين القبول من حيث الموضوعات ومن حيث مدة إعلان القبول ووضع التحفظات القانونية فى هذا القبول. وبالطبع تختلف المحاكم المؤقتة الجنائية لرواندا ويوغوسلافيا السابقة المحددة اختصاصها الزمنى والشخصى والمكانى فى قرارات مجلس الأمن المنشئة لهما، فلا يشترط قبول الدولتين لاختصاص المحكمة لأن هاتين المحكمتين نشأتا لمحاكمة الأشخاص داخل الدولتين وأحياناً بالتعاون معهما.

الضابط الرابع : هو أنه مادام نظام روما معاهدة دولية فإنه يخضع لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، ويترتب على ذلك النتائج الآتية:

أولاً: نسبية أثر المعاهدة الوارد فى المادة ٣٤ فى اتفاقية قانون المعاهدات، فلا يسرى نظام روما بأى شكل إلا على الدول التى انضمت إليه، ويطبق هذا النص بشكل أشد صرامة مادامت العضوية تعنى اختصاص المحكمة، ومادام اختصاص

المحكمة لا يعتمد على قبول مستقل عن العضوية لهذا الاختصاص من جانب الدولة كما هو الحال فى محكمة العدل الدولية كما أشرنا.

ثانياً: للمحكمة شخصية قانونية دولية، ولها الأهلية القانونية اللازمة لممارسة وظائفها وتحقيق مقاصدها. معنى ذلك أن شخصية المحكمة مستقلة عن شخصية أطراف نظامها، ولكن المحكمة تعمل لمساعدة الدول الأطراف وغير الأطراف التى تطلب المساعدة على القضاء على ظاهرة عدم الإفلات من العقاب. ولكن الشخصية القانونية الدولية للمحكمة على غرار كافة المنظمات والمحاكم الدولية الأخرى تعنى استقلال المحكمة فى عملها من تدخل وتأثير الدول الأطراف على نزاهة عمل المحكمة، ولكنها لا تعنى بأى حال أن المحكمة فوق الدول، فالمحاكم الأخرى بين الدول، بينما المحكمة الجنائية بين الدول فى المسائل الجنائية الواردة فى اختصاصها. ولكن انضمام الدولة للمحكمة يجعلها تقبل بإرادتها بعض الممارسات على إقليمها ورعاياها التى لا تقبلها فى الظروف الأخرى.

ثالثاً: مادام نظام المحكمة معاهدة دولية فإن النزاع حول ما جاء فى هذا النظام فى التفسير والتطبيق بين المحكمة ودولة طرف، أو بين المحكمة ودولة غير طرف يخضع لاختصاص محكمة العدل الدولية، التى عينتها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات للفصل فى مثل هذه المنازعات وذلك إما بحكم قضائى أو رأى استشارى إذا توفرت شروطهما. وقد أشار نظام المحكمة فى المادة ١١٩ إلى طرق تسوية المنازعات المتعلقة بهذا النظام، فالمنازعات المتعلقة بالوظائف القضائية تحسمها المحكمة، أما المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق النظام التى تنشأ بين دول أطراف فإنها تحل بالمفاوضات أو في جمعية الدول الأطراف، ويجوز أن توصى هذه الجمعية بإحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية.

ومن الواضح أن المنازعات حول تفسير أو تطبيق نظام روما لايثور إلا بين الدول الأطراف، ولكن المادة ١١٩ لم تنص صراحة على قصر المنازعات على الدول الأطراف، ورغم ذلك فإن المنازعات بين المحكمة ودول غير أطراف كما هو الحال مع السودان أمر متصور، ولكن لا يتصور أن يتم حل هذا النزاع بنفس الطرق التى رسمتها المادة ١١٩ من نظام المحكمة؛ لسبب بسيط وهو أن المادة لا تنطبق على الدولة غير الطرف وإن انطبقت بالطبع على المحكمة.

رابعاً: أنه إذا كان نظام المحكمة فى المادة ١٢٠ قد حظر وضع تحفظات وهذا جائز فى اتفاقية قانون المعاهدات، فإن النظام بذلك أخذ بنظام تكامل أجزائه ووحدتها، وهذا يفرض تفسير النظام بشكل ينسجم مع بقية أحكامه. يترتب على ذلك أن السلطات التى منحها المشرع الجنائى لنظام المحكمة لمجلس الأمن يجب أن تفسر فى حدود نفس النظام، وهذا ينطبق على المادتين ١٣، ١٦ من نظام المحكمة. يترتب على ذلك أيضاً أن هناك فرقا بين حق المحكمة فى تفسير نطاق اختصاصها وفق النظام، وحق واضع النظام وهو جمعية الدول الأطراف فى هذه الحالة فى التفسير، مما يضع الجمعية فوق المحكمة ويمكنها من مراجعة أحكام المحكمة، خاصة أن لهذه الجمعية وفق النظام سلطة تسوية المنازعات الخاصة بالنظام إذا فشلت المفاوضات. وبالطبع فإن المنازعت يمكن أن تكون بين دول أطراف، أو بين إحدى الدول الأطراف والمحكمة، المهم أن يتعلق النزاع بتفسير النظام أو تطبيقه.

الضابط الخامس: هو أن نظام روما وضع قيوداً كثيرة على اختصاص المحكمة منها قيود موضوعية، وأخرى شخصية، وثالثة زمنية، ورابعة مكانية. وحتى يتم تعويض حرمان الدولة من التحفظ، فإن نظام روما أتاح للدولة الطرف فى هذا النظام أن تعلن عدم قبول اختصاص المحكمة لمدة سبع سنوات وفق نص المادة ١٢٤.

الضابط السادس: هو الطابع التكاملى والتعاونى فى الاختصاص.

فقد أكد نظام روما على أن اختصاص المحكمة الجنائية اختصاص احتياطى يكمل الاختصاص القضائى الوطنى، وهذا نتيجة طبيعية لمبدأ عدم المعاقبة أكثر من مرة عن ذات الجريمة على المستوى الوطنى أو الدولى، وتأكيد النظام على احترام سيادة الدولة واختصاصها على رعاياها فى إقليمها وأهمية مكان ارتكاب الجريمة، وتمكين الدولة من استنفاد اختصاصها الداخلى، ويتوقف اختصاص المحكمة متى بدأت الدولة أياً من إجراءات التحقيق. ولكن الطابع التعاونى للمحكمة بين الدولى والوطنى تنتهى إذا رفضت الدولة المحاكمة أو تحايلت على المحاكمة؛ حتى تتيح للمتهم الإفلات من العقاب، أو إذا انهار نظامها السياسى والقضائى (م١٧ من النظام)، فى هذه الأحوال تنقضى علاقة التعاون والتكاملية ، ولكن لم يحدد النظام الجهة المختصة بتقرير ذلك.

والمعلوم أن اختصاص المحاكم الجنائية الدولية المؤقتة ليوغوسلافيا ورواندا كان موازياً للاختصاص الوطنى أى يسيران جنباً إلى جنب، ويجوز للمحكمة الدولية أن تطلب وقف السير فى الدعوى أمام المحاكم الوطنية.

الضابط السابع: هو التمييز القاطع بين الدولة الطرف والدولة غير الطرف

التزم نظام المحكمة بنسبية أثر النظام باعتباره معاهدة دولية وشدد على ذلك فى أكثر من موضع.

فقد شدد أولا : على مبدأ التكامل بين اختصاص المحكمة والاختصاص الوطنى للدولة الطرف.

ثانيا : وحتى فى الأحوال التى ينعقد فيها اختصاص المحكمة عندما يتصرف قضاء الدولة بطريقة تسمح بالإفلات من العقاب فيجب أن تكون الدولة طرفاً فى نظام المحكمة.

ثالثا : تؤكد كل صور الاختصاص الزمنى والموضوعى والشخصى والمكانى للمحكمة أنها تتم فى الدول الأطراف وحدها.

رابعا : شددت المادة الأولى من نظام روما على أن تكون المحكمة مكملة للاختصاصات القضائية الجنائية الوطنية، وهو ما سبق أن أكدته الفقرة قبل الأخيرة من ديباجة النظام، مثلما أكدت المادة الآولى، على أن ينحصر اختصاص المحكمة على الأفراد وليس الدول.

خامسا : أكدت المادة الرابعة على أن النطاق الإقليمى لممارسة المحكمة لاختصاصها هو إقليم إحدى الدول الأطراف، ويجوز أن تمارسه على إقليم دولة غير طرف باتفاق خاص، وليس رغماً عنها تحت أى ذريعة، خاصة إذا كان عمل المحكمة يتطلب ذلك وفق المادة ١٢/ ٣ فيكون مجرد الإعلان عن قبول الاختصاص كافياً ودون حاجة إلى العضوية، وهذه المادة تضيق نطاق اختصاص المحكمة الإقليمى، فضلاً عن القيود الزمنية الكثيرة الموضوعة على اختصاصها سوى فيما يتعلق بعدم رجعية الاختصاص بالنسبة للجرائم الواقعة قبل سريان نظامها، وعدم رجعية الاختصاص بالنسبة للجرائم التى تقع قبل بدء سريان لنظام فى الدولة المنضمة.

سادسا : أشارت المادة ١٢/ ١ إلى حق الدولة الطرف وحدها فى تحريك الدعوى دون الدولة غير الطرف، وهو امتياز ممنوح للدولة الطرف ضمن مميزات العضوية. ولكن لا يجوز للمحكمة أن تعتد بطلب الدولة غير الطرف بتحريك الدعوى، ولا يعد ذلك تنازلاً من الدولة غير الطرف عن حصانتها تجاه اختصاص المحكمة على إقليمها، إذ من الواضح أن نظام روما لم يكتف بمجرد موافقة الدولة غير الطرف التى يكون تعاونها لازماً إقليمياً مع المحكمة للسماح للمحكمة بالعمل فى إقليمها، وإنما اشترط النظام فى المادة الرابعة أن يتم التعاون خارج إطار العضوية باتفاق خاص بتنظيم كل

جوانب هذا التعاون. ومن الواضح من نظام روما قد أكد أن المحكمة لا تفرض نفسها على الدولة غير الطرف، وإنما تكون الأخيرة بحاجة إلى المحكمة فتسعى إليها لمساعدتها فنيا أو دولياً فى ألا يفلت مجرم من عقابها أو عقاب المحكمة، مثلما هو حال الدول الإفريقية التى لجأت إلى المحكمة لمواجهة عصابات الإجرام والتمرد فى أراضيها على النحو الذي أشرنا إليه في موضع آخر من هذا الكتاب.

ولكن اختصاص المحكمة ينعقد إزاء الدولة الطرف رغماً عنها فى حالة واحدة، وهى الواردة فى الحالتين والواردتين فى الفقرتين أ،ب من المادة ١٧/ ٢ ، إذا قررت هذه الدولة الطرف حماية شخص من التعقب بعد ثبوت ارتكابه هذه الجرائم.

ويثور التساؤل فى هذا الافتراض حول إمكانية أن يفرض اختصاص المحكمة على دولة تتلاعب بالعدالة وتقف ضد جهود المحكمة وذلك بإفساح مجال التهرب من العقاب للمجرم، مثلما قد يرد التمييز بين المجرم التابع بجنسيته إلى نفس الدولة وارتكب جرائمه داخل نفس الدولة، ونفس المجرم ولكن جرائمه ارتكبت فى دولة أخرى، وفى هذه الحالة يجوز للدولة الأخرى أن تطالب بتسليمه أو أن تطلب هذه الدولة من المحكمة تولى القضية نيابة عنها، وفى ذلك تفصيل لا مجال للخوض فيه.

وقد يفتح هذا النص الوارد في فقرات المادة ١٧ الباب للتساؤل حول ما إذا كان المدعى العام يعالج قضية البشير كحالة مستقلة أم أنه يثيرها بعد أن يئس من استلام أحمد هارون وأحمد خوشيب، أم أن هذه الإثارة هدفها الضغط على البشير حتى يفتدى نفسه بهما؟ على أية حال، رفض السودان كل هذه المعطيات والاجتهادات، وإن كانت الجهود الدولية الفرنسية والإفريقية والعربية تريد الوصول إلى حل بين حلين، فلا تسليم للجميع ولا إنقاذ للجميع، ولكن حل بينهما يسمح بتأجيل ملف البشير بمقابل فى مجال الملفين الآخرين.

والمعلوم أن تدخل المحكمة يمكن أن يكون حلولاً كاملاً محل الدولة إذا انهارت الدولة أو انهار نظامها، وهى صورة ثالثة من صور العلاقة بين القضاء الدولى الجنائى والقضاء الوطنى: تكميلى أولاً، رقابى فى حالة سوء نية الدولة، حلول كاملة فى أحوال عجز الدولة عن التعقب القضائى، وهذا ما تعالجه الفقرة الثالثة من المادة ١٧ من نظام روما.

أما الالتزام بالتعاون مع المحكمة فيقع على الدول الأطراف وحدها وفق المادتين ٨٦ و ٩٣.

وقد حظرت المادة ٩٨ على المحكمة أن تضطر الدولة الطرف بتعاونها معها إلى انتهاك أحكام قانونها الوطنى أو التزام دولى عليها يتعلق بحصانة شخص مطلوب تسليمه للمحكمة. أى أن طلب المحكمة إلى دولة تسليم شخص يتمتع بالحصانة يصبح باطلاً وفق تفسيرنا لهذه المادة، وهى المادة التى قدمت حصانة للمواطنين الأمريكيين من اختصاص المحكمة لدى عشرات الدول التى أبرمت معاهدة مع واشنطن لهذا الغرض المعروفة باسم escape treaties. كذلك أكدت المادة ٩٩ على حظر إرغام الدولة الطرف من جانب المحكمة على التسليم انتهاكاً لقانونها الوطنى.

وفى موضع ثامن يؤكد النظام فى المادة ١٢٧ على الفرق بين الدولة الطرف وغير الطرف، إذ يسمح بانسحاب الظرف منه، وهى ميزة للطرف بالطبع لا تتمتع بها الدولة غير الطرف بداهة.

مؤدى ما تقدم أن المحكمة تعمل أصلاً بالتعاون مع الدول الأطراف وتمارس اختصاصها على أراضيها، ولا تستطيع أن تفعل هذا الفاصل بين الدولة الطرف وغير الطرف لمجرد أن إحالة القضية تمت من جانب مجلس الأمن، كما سنرى فى أجزاء أخرى من هذه الدراسة.