

الفصل الخامس

سلطة مجلس الأمن في وقف إجراءات الدعوى أو التحقيق

تنص المادة ١٦ من نظام روما على ما يلي: « لا يجوز البدء أو المضي في تحقيق أو مقاضاة بموجب هذا النظام الأساسي لمدة اثني عشر شهراً بناءً على طلب من مجلس الأمن إلى المحكمة ». بهذا المعنى يتضمنه قرار يصدر عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويجوز للمجلس تجديد هذا الطلب بالشروط ذاتها. وقد أوضح David Scheffer رئيس الوفد الأمريكي في مؤتمر روما الخلفية التاريخية لهذه المادة، حيث أوضح أن الاقتراح الأمريكي الذي قدم في المؤتمر كان يقضى بمنح مجلس الأمن سلطة مطلقة في وقف أو بدء التحقيق أو التقاضي، فإن لم يتمكن المجلس من ذلك فيجب على الأقل أن يكون له سلطة وقف المحاكمة وإجراءاتها. وأوضح Scheffer أن الاقتراح بصورته التي عرض بها كان محل مناقشة تتجه نحو الرفض، ولكن وفد سنغافورة هو الذي أنقذ الاقتراح من أن يرفع تماماً من النص، عندما اقترحت سنغافورة تعديلاً على النص بحيث تكون إحالة القضايا إلى المحكمة من جانب دولة طرف ومن جانب مجلس الأمن، ولكن إذا كان الموضوع لا يزال قيد نظر المجلس فلا يجوز إحالته إلى المحكمة أو أن تبدأ المحكمة التحقيق فيه قبل موافقة المجلس على ذلك. وهكذا جاء النص النهائي للمادة ١٦ كما رأينا، ونعالج في هذا الجزء من الدراسة النظام القانوني لهذه المادة وموقف السودان في هذه المادة، بالإضافة إلى الصعوبات التي واجهت السودان في دفع مجلس الأمن إلى تطبيق هذه الرخصة.

أولاً: النظام القانوني لسلطة وقف الإجراءات :

يجب أن نؤكد ابتداءً أن سلطة مجلس الأمن في مواجهة المحكمة الجنائية أساسها نظام المحكمة وليس ميثاق الأمم المتحدة، وأن ما ذهبت إليه المحكمة خلاف ذلك يتناقض مع المبادئ الأساسية في تفسير المعاهدات الدولية. ويلاحظ على سلطة المجلس في هذا المقام أنها سلطة شاملة وسلطة مطلقة وملزمة. فهي شاملة لكل عمل المحكمة، لأنها تؤدي إلى منع المحكمة من البدء في التحقيق أو المضي فيه أو حتى التقاضي في هذه الدعوة. ومؤدي ذلك أن غلب مجلس الأمن من المحكمة يترتب عليه وقف إجراءات الدعوى في أي لحظة تكون عليها الدعوى، ويفترض أن يكون ذلك منطقياً قبل صدور الحكم. ويفهم من نص هذه المادة أن المجلس، وإن لم ينص على أن سلطته تشمل وقف تنفيذ الحكم، إلا أن سياق النص يشير صراحة إلى أن ممارسة هذه السلطة لا علاقة له بمضمون الحكم، أي أن المجلس لا يتدخل في وظيفة المحكمة ولكنه يمارس سلطة على إجراءات عمل المحكمة. يترتب على ذلك أيضاً أن المجلس لا يستطيع أن يبدي ملاحظات على ما يصدر من المحكمة من أحكام في المراحل الثلاث التي تمر بها الدعوى، وتقتصر سلطته على وقف إجراءات إن كانت قد بدأت أو منع المحكمة من البدء أصلاً في أي من إجراءات الدعوى.

من ناحية أخرى، فمن الواضح أن الأثر الزمني لطلب المجلس هو أثر مطلق، بمعنى أن المجلس يستطيع أن يوقف إجراءات الدعوى إلى الأبد، ولكنه يبدأ بعام واحد. وليس هناك عدد لحالات طلب المجلس من هذا النوع، وليس هناك سقف زمني يمكن أن يتوقف عنده حق المجلس في الطلب.

من ناحية ثالثة فإن سلطة المجلس مطلقة سواء فيما يتعلق بجوانب الدعوى أو فيما يتعلق بالمدى الزمني لهذه السلطة ولا يرد عليها أي استثناء. غير أن ممارسة هذه

السلطة تتطلب توفر عدد من الشروط التي تتعلق بصحة الطلب. الشرط الأول هو أن يصدر مجلس الأمن قراراً، ويفترض أن هذا القرار يصدر في مسألة موضوعية، أي أن القرار يتطلب موافقة الدول الدائمة أو على الأقل عدم اعتراضها، بالإضافة إلى ٤ من الدول غير الدائمة، أي ٩ أصوات من ١٥ صوتاً من إجمالي عدد الأعضاء. أما الشرط الثاني: فهو تحصيل حاصل، وهو أن يصدر القرار بموجب الفصل السابع من الميثاق، وليس معنى ذلك الشرط أن المسائل الموضوعية يتم اتخاذ القرارات فيها في إطار الفصل السابع، ويكفي أن تصدر وفق الفصل السابع حتى تصبح من المسائل الموضوعية.

وقد لاحظنا أن صفة الإطلاق لسلطة مجلس الأمن في طلبه إلى المحكمة تعني أيضاً أن المجلس هو الذي يختار الوقت المناسب لمخاطبة المحكمة، ومن الواضح أيضاً أنه لا يأخذ في اعتباره الحالة التي تكون عليه الدعوى، كما أن المجلس يسطر سلطته في هذا المقام على كل الدعوى، بصرف النظر عن الطريقة التي أحيلت به الدعوى إلى المجلس. يترتب على ذلك أن إحالة الدعوى إلى المحكمة عن طريق المدعي العام أو دولة طرف في نظام المحكمة يسري عليها هذه السلطة. والأخطر من ذلك أن صياغة المادة ١٦ يجعل مخالفة المحكمة لطلب المجلس باطلة؛ لأن نظام المحكمة نفسه هو الذي يبدأ المادة بكلمة لا يجوز، وهي تفسر قانوناً على أن عدم الامتثال للطلب يعني انتهاك نظام المحكمة، مما يبطل عمل المحكمة المخالف لهذا النص. وقد أشرنا إلى أن سلطة المجلس في هذا المقام سلطة ملزمة، وفي هذا التحليل ما يشير إلى أن درجة الإلزام تجعل البطلان هو الجزء المناسب لعدم الامتثال.

والحق أنه يفترض - حتى دون النص على ذلك - أن مجلس الأمن يقرر ممارسة هذه السلطة إذا كان ذلك يخدم في نظره السلم والأمن الدوليين، ولكن للأسف

أصبحت سلطة المجلس تمارس بطريقة اعتباطية، تهدف أساساً إلى توظيف المجلس لخدمة مصالح دوله الكبرى المتوافقة، أو أحد أعضائه النافذين المتوافقين مع طلبات الدول الكبرى الأخرى.

ومن نافذة القول أن تؤكد مرة أخرى على أن سلطة المجلس في وقف إجراءات التقاضي منذ بداياتها وحتى ما قبل صدور الحكم تؤدي إلى وقف جميع الدعاوى وليس إلى إنهاء الدعوى، وهي في النهاية مهما كانت سلطة واسعة فهي سلطة إجرائية، ولا علاقة لها بصلب الدعوى التي تبحثها المحكمة.

مؤدي هذه السلطة من جانب مجلس الأمن أنه يستطيع أن يحبط أي إحالة لأي دعوى إلى المحكمة من جانب أي دولة طرف في نظامها أو المدعي العام للمحكمة، فيظل عمل المحكمة من الناحية العملية معلقاً دائماً على رضي مجلس الأمن عن عمل المحكمة، فإن وجد أن عملها يناقض ما يرغب فيه، فإنه يتدخل لوقفه بموجب هذه المادة. يترتب على ذلك أيضاً أن تأكيد نظام المحكمة على استقلال المحكمة في عملها وفي تحديد اختصاصها لا يستقيم مع إطلاق سلطة مجلس الأمن.

مؤدي ما تقدم من تحليل هو أن مجلس الأمن يتدخل إلى حد كبير في عمل المحكمة سواء بالإحالة أو بوقف الإجراءات، فإذا كانت الإحالة هي مجرد وسيلة للردع، وإن الوصول إلى النتيجة المرغوب فيها قد تحققت، فإن المجلس يستطيع أن يوقف ما طلب أن يبدأ من إجراءات، بشرط أن يكون رائده في ذلك هو مصلحة السلم والأمن الدوليين، ولكن لاحظنا في حالة السودان أن مصلحة السلم والأمن الدوليين في الإحالة، وفي رفض وقف الإجراءات قد انبثقت بدوافع سياسية وأداء سياسي يأباه الأداء القانوني النزيه.

بقيت الإشارة إلى أن علاقة المادتين ١٣ و ١٦، حيث أشرنا إلى أن العلاقة الأولى

هي تحقيق الردع من الطرف الذي يحال إلى المحكمة، حتى يتوقف عن ارتكاب الجرائم تمهيداً لمعاقبته على ما ارتكب، فيتحقق الهدف من إنشاء المحكمة ووقف الجرائم. والثانية إشاعة الشعور بالعدل عند الضحايا فيفتح ذلك الباب إلى سلام نقي بعد عقاب المجرم. أما الصورة الثانية لهذه العلاقة فهو التقابل بينهما، فالأول هو الإحالة referral، والثانية هي وقف الإجراءات deferral، ورغم أن المصطلح الصحيح هو discontinuance إلا أنه يؤدي المعنى المطلوب وهو عدم المضي في إجراءات الدعوى.

ثانياً: السودان والمادة ١٦:

في ١٤ / ٧ / ٢٠٠٨ أعلن المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية مضمون المذكرة التي قدمها إلى المحكمة، والتي طلب فيها اعتقال الرئيس السوداني عمر البشير ومحاكمته لعدد من التهم التي أشرنا إليها (انظر نص المذكرة في موقع المحكمة على الإنترنت). منذ ذلك التاريخ بدأت التفاعلات وجذب الانتباه إلى المحكمة، حيث تحدد موقف السودان في رفض المذكرة، واتهام المدعي العام بتسييس القضية وتعمد الإساءة إلى السودان، ولكن الحكومة السودانية لم تصل إلى حد اتهام المدعي العام بأنه يهدد عملية السلام في السودان، كما يعرض القوات الدولية للخطر، وذلك بسبب ما يحدثه عمله من اهتزاز للنظام السوداني. كذلك لم تتهم الحكومة السودانية المدعي العام، لأن توقيت إعلان المذكرة جاء بعد أيام من فشل المتمردين في دارفور في الاستيلاء على الحكم في الخرطوم، وبدا الحدثان وكأنهما مرتبان ومتصلان. والحق أن العلاقة بين الحدثين، وإن لم تكن علاقة مخططة ومتعمدة فهي علاقة واضحة، وهي أن موقف المدعي العام يعد إضافة قيمة لموقف التمرد وخصماً هائلاً من رصيد الحكم في السودان، وبذلك أخل المدعي العام بميزان القوة المعنوي والسياسي أي للطرفين

المتصارعين في دارفور: الحكومة والمتمردين. وكان طبعياً أن تصدر ردود الأفعال الإقليمية سريعة ومتلاحقة تنتقد المحكمة وتدعم السودان، وتحذر من فتنة تقسيم السودان، كما بدا لنا الصراع السياسي بين السودان والولايات المتحدة، الذي حاولت فيه الولايات المتحدة اختزال القضية في دارفور على الجوانب الإنسانية وحملت الحكومة وحدها المسؤولية الأخلاقية والجنائية، كما أن واشنطن أشاعت سخونة واضحة في ملف القضية في مجلس الأمن، ثم انتقلت من مجلس الأمن إلى المحكمة الجنائية الدولية وقد شرحنا بالتفصيل الجوانب القانونية لمرحلة الإحالة.

من ناحية أخرى فإن الجهود الإقليمية قد ركزت على تجميد إجراءات المحكمة، بالإضافة إلى الاهتمام بتسوية المشكلة التي كان تطورها وتفاقمها سبب في إثارة قضية البشير. وسواء كان إثارة القضية في المحكمة ضمن جدول زمني لنشاط المحكمة أو كان مرتباً أو مقصوداً، فإن جهود الدولية من جانب الجامعة العربية والاتحاد الإفريقي والمؤتمر الإسلامي وعدم الانحياز، قد أكدت على ضرورة وقف إجراءات هذه الدعوى، لأن الرئيس البشير هو رأس الدولة السودانية. وثار في هذا الصدد أفكار متعددة بعضها يطالب بالوقف النهائي للإجراءات وشطب الدعوى، وبعضها يكتفي بتأكيداها، وبعضها الثالث يلوح بمقايضة المتهمين السابقين في السودان للرئيس البشير، ويرون أن الهدف الحقيقي من استهداف البشير هو رفضه تسليم هؤلاء المسؤولين، خاصة وأن ما ورد في مذكرة المدعي العام ليس مقنعاً من الناحية القانونية. وكان واضحاً أن السودان الذي يحاول بكل السبل تجنب احتمالات أي مواجهة عسكرية، فإن هذا السبب دفعه إلى رفض موقف المحكمة أو التعاون معها أو التسليم بمذكرة المدعي العام، ولذلك رفض السودان أن يطلب من التجمعات الإقليمية المشار إليها أن تسعى إلى تجميد إجراءات الدعوى، حتى لا يعد

ذلك قبولاً منه بصحة الاتهام ورغبة منه في تأجيل التعاون معه. ولم يفهم السودان معنى دعوة فرنسا والمتحدث بالأمم المتحدة وبعض الدول الأخرى، أن يتعاون السودان مع المحكمة في هذه القضية إلا أن يكون الموافقة على تسليم رئيس البلاد، وهو ما طالبت به بعض قوى المعارضة السودانية، التي خلطت بين عدائها للنظام، وبين الاستهداف السياسي من الخارج للرئيس البشير. وقد طلبت الجامعة العربية والاتحاد الأفريقي من مجلس الأمن مباشرة أن يصدر قراراً يستخدم فيه رخصته المشار إليها في المادة ١٦، ولكن فرنسا رفضت هذا الطلب، ولم يسفر انعقاد المجلس عن قرار، وإن كان المندوب الأمريكي قد صرح بأن الوقت لم يحن بعد لصدور مثل هذا القرار، مما يشير إلى أن السودان لم يتمكن من إرضاء الدول الدائمة العضوية، التي كانت وراء قرار الإحالة رقم ١٥٩٣ الذي أصدره المجلس في ٣١ مارس ٢٠٠٥.

وهكذا كان قرار المجلس بإحالة القضية إلى المحكمة سهلاً، رغم امتناع الولايات المتحدة عن التصويت حتى بعد إضافة فقرة لإرضائها، لأنها لا تريد أصلاً أن تتعامل ولو بطريق غير مباشر مع المحكمة الجنائية الدولية. قرار الإحالة قرار منشئ يتطلب عدم اعتراض إحدى الدول الأعضاء، أما قرار توقيف الإجراءات فهو يحتاج إلى إحدى الدول الأعضاء لكي تقدم مشروعاً، ويصبح القرار بعد ذلك منشئ لأنه يزيل على كل أثر بشكل مؤقت للخصومة الجنائية. ومن الواضح أن الدول التي وافقت على إحالة الدعوى إلى المحكمة، وبينها دول أصدقاء للسودان، لم تجرؤ على رفض مجرد مشروع قرار على المجلس، إظهاراً لرغبتها في مساندة السودان، الذي تستفيد كثيراً من علاقاتها به مثل الصين بوجه خاص، وهذا ما أغضب السودان وانعكس بنقد لموقف الصين في الصحافة السودانية.

صحيح أن مجلس الأمن لم يتخذ قراراً يفرض فيه طلب كل من الجامعة العربية

والاتحاد الأفريقي، ولكن عدم قدرة المجلس على اتخاذ قرار يعني عدم رغبته في وقف الإجراءات، بل الأدهى من ذلك أن مجلس الأمن يمكن أن يساعد على تنفيذ حكم المحكمة إذا قررت الموافقة على طلب المدعي العام، وهذا واضح من نص المادة ٨٧ من نظام روما، حيث تشير إلى أنه إذا لم تتمثل دولة طرف بطلب تعاون مقدم من المحكمة ويحول موقفها دون ممارسة المحكمة لوظائفها، فيجوز للمحكمة أن تتخذ قرارا بهذا المعنى، وأن تحيل المسألة إلى مجلس الأمن إذا كان المجلس هو الذي أحال المسألة أصلا إلى المحكمة، ومعني ذلك أن دور مجلس الأمن في تنفيذ أحكام المحكمة ضد الدولة بحكم المادة ٨٧ من النظام، لا يتحقق إلا في شأن الدولة التي تكون طرفا في نظام روما.

وقد حرص النظام في نفس المادة على تأكيد هذه الحقيقة، حين أشارت المادة في بدايتها إلى أن الدولة غير الطرف في النظام التي تتفق مع المحكمة على التعاون معها ثم لا تنفذ ذلك، فإن للمحكمة أن تحيل المسألة إلى مجلس الأمن في حالة واحدة إذا كان المجلس هو الذي أحال هذه المسألة أصلا إلى المحكمة. يستفاد من نص المادة ٨٧ أمرين هامين بصدد تنفيذ أحكام المحكمة أو التعاون بين الدول والمحكمة. الأمر الأول: أن المجلس لا يتدخل في أي حال إلا إذا كان المجلس نفسه هو الذي أحال المسألة إلى المحكمة. والأمر الثاني: أن المجلس عندما يتدخل فإن أساس تدخله، بالإضافة إلى أنه هو الذي أحال المسألة، هو الذي يحاول أن يشجع الدولة الطرف في النظام على احترام التزاماتها، وتشجيع الدولة غير الطرف، ولكن تلك أبرم اتفاقا مع المحكمة على تنفيذ هذا الاتفاق.

ويتبين من ذلك أمران آخران: الأمر الأول: أنه لا يجوز للمجلس أن يتدخل إذا كان الحالة قد تمت من جانب دولة طرف أو من جانب المدعي العام. الأمر الثاني: هو أن

يكون هناك صلة ما بين المحكمة وبين الدولة، وهذه الصلة نوعان هما صلة العضوية، واتفاق التعاون، لكن لا يجوز للمجلس أن يتدخل في غير هاتين الحالتين. وهذا يؤكد خطأ موقف المحكمة في قضية أحمد هارون، الذي ألغي فيه الفرق بين الدولة الطرف والدولة غير الطرف في النظام. ومن الملاحظ أن المادة ١٦ قد اشترطت لصحة طلب المجلس من المحكمة أن يعبر عن هذا الطلب بقرار موضوعي كما سبقت الإشارة، فلا يجوز أن يتم التعبير عن رغبة المجلس في وقف إجراءات الدعوى ببيان من رئيس المجلس يحظى بالتوافق، لأن الإشارة إلى اشتراط القرار واضحة في نص المادة ١٦.

ويرى البعض أن المادة ١٦ الخاصة بوقف التحقيق هي حل وسط توفيقي بين فكرة إرساء العدالة وفكرة تحقيق السلم الدولي، ولا يبدو لنا الأمر كذلك، كما أننا لا نعتقد أن المادة ١٦ تتضمن إرجاء للتحقيق أو المقاضاة أي تأجيلا، وإن كان شكل الإجراء يؤدي إلى نفس الفكرة. وقد سبق وأن ذكرنا أن قرار مجلس الأمن في إطار المادة ١٦ لا ينهي الدعوى، كما أننا نؤكد في هذا المقام أنه لا يؤدي إلى تأكيدها، وإنما يؤدي إلى تجميد الإجراءات، والفرق كبير بين التوفيق الزمني للإجراء مثل الساعة الميقاتية، وبين التأجيل أي عدم اتخاذ الإجراء خلال فترة معينة ثم بعدها استئناف هذا الإجراء ويكون التأجيل أو ما يمثله سببا يراه مجلس الأمن.

ويثور التساؤل حول ما إذا كان قرار مجلس الأمن ١٤٢٢ في ١٢/٧/٢٠٠٢، والذي نص على حصانة كاملة لكل المسؤولين والموظفين والمتصلين بعمليات حفظ السلام لمدة سنة يعتبر تطبيقا للمادة ١٦. والمعلوم أن هذا القرار بموجب الفصل السابع من الميثاق، ومعلوم أن المجلس اضطر إلى اتخاذ هذا القرار بعد أن رفضت الولايات المتحدة مشروع قرار آخر في ٣٠/٦/٢٠٠٢، لتجديد قوات حفظ السلام في البوسنة والهرسك، ولذلك وافقت الولايات المتحدة على التجديد لهذه القوات في

نفس اليوم بالقرار ١٤٢٣ بعد أن ضمنت الحصانة لموظفيها وجنودها، وهو كما قلنا قرار مخالف للقانون الدولي وللميثاق ولنظام روما. ولكن الالفت للنظر هو أن هذه الحصانة لموظفي الدولة غير الطرف في نظام روما كان يقصد مباشرة الولايات المتحدة، ولكن لم يكن هناك مانع من أن يفهم النص على أنه لصالح أي دولة ليست طرف.

نحن نرى أن هذا القرار وكذلك القرار رقم ١٤٨٧ في ٢٠٠٣ بنفس المعنى لا يعد تطبيقاً للمادة ١٦، لأنه يعالج وضعاً عاماً وليس حالة بذاتها من ناحية، ولأنه لم يستوف الشرط المهم لصحة طلب توقيف الإجراءات، وهو أن يكون المجلس نفسه هو الذي سبق وأن أحال المسألة إلى المحكمة. ومن هذا يتضح أن نطاق تطبيق ١٤٢٢ و ١٤٨٧ يختلفان تماماً عن نطاق المادة ١٦. ومما يذكر أن القرار ١٤٩٧ لسنة ٢٠٠٣ الخاص بإنشاء قوة متعددة الجنسيات في ليبيريا، قد تضمن هو الآخر حصانة شاملة لكل المسؤولين في تلك العمليات التي تنشئها الأمم المتحدة أو تأذن بها ضد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وجعل القرار هذه الحصانة غير مقيدة بمدة معينة على خلاف ما جاء في القرارين ١٤٢٢ و ١٤٨٧. ولا يمكن أن نعتبر أيضاً أن القرار ١٤٩٧ هو تطبيق مبكر للمادة ١٦ على خلاف ما ذهب البعض، كما أن مثل هذه القرارات كما ذكرنا يعتبر انتهاكاً لنظام روما واعتداء صارخ على سلطة المحكمة واختصاصها في هذا النظام، بل إن هذه القرارات الثلاثة تتحدى فلسفة إنشاء المحكمة، وهي أنه إذا كانت المحكمة تسعى إلى أن ينال المجرم عقابه وألا يفلت مجرم من العقاب، فإن هذه القرارات تمكن المجرم من الإفلات من العقاب. وقد يقول القائل أن هذه القرارات فقط من الإفلات من اختصاص معين وهو اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ولكن المتهم يمكن أن يواجه اختصاص المحاكم الوطنية التي يحمل جنسيتها، وأن الولايات المتحدة التي استعلت على النظام الدولي قد سعت إلى إصدار هذه القرارات حتى تتميز على غيرها من دول العالم.