الفصل الثاني

قرار المجلس بالإحالة قرار باطل

أصدر مجلس الأمن القرار ١٥٩٣ فى ٣١/ ٣/ ٢٠٠٥ بإحالة عدد من الشخصيات السودانية إلى المحكمة الجنائية للتحقيق فى مدى تورطها فى ارتكاب جرائم من النوع الذى تختص به المحكمة فى دارفور.

ويمكن أن نبدى الملاحظات الآتية على قرار المجلس:

١- رخصت المادة ١٣/ ٥ من نظام روما المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية لمجلس الأمن أن يحيل الحالات إلى المحكمة. ولكن المادة ١٣ تعطى الحق أيضاً لكل من الدول الأطراف والمدعى العام من تلقاء نفسه. نشأت المشكلة من أن نظام روما لاينطبق بكل أحكامه على غير الأطراف فيه، ولذلك فإن سلطة مجلس الأمن فى الإحالة يجب أن تفسر فى هذا الإطار. ولهذا السبب فإن المجلس لايملك أن يحيل حالة السودان الذى لم ينضم لنظام روما. والمؤكد أن المجلس يدرك هذه الحقيقة، ومع ذلك تحداها فى ديباجة القرار بالتأكيد على أن السودان ليس طرفاً، ورغم ذلك أعطى المجلس نفسه هذه السلطة.

من ناحية أخرى، ليس فى نظام روما ما يشير إلى أن الإحالة من جانب مجلس الأمن تتميز على طرق الإحالة الأخرى فى نفس المادة ١٣، وأن من آثار هذا التميز المدعى هو أن يقفل المجلس أحكام النظام الذى منحه هذه الرخصة والتى تؤكد على أن النظام لايخاطب غير الأطراف فيه. أما الإشارة إلى أن قرار المجلس بالإحالة يجب أن يستند إلى الفصل السابع فهذه الإشارة تضيف جديداً إلى سلطة المجلس

وإنما تعنى هذه الإشارة الشروط التى يجب توافرها فى ممارسة سلطة الإحالة.

بمعنى أن يحيل المجلس بقرار وليس بتوصية أو بيان رئاسى، وأن يصدر القرار وفق الفصل السابع لأن المجلس يقدر أن الوضع المحال للمحكمة من شأنه أن يعكر صنع السلام أو يهدد السلم والأمن الدوليين، وقد أشار المجلس بالفعل إلى أن الحالة فى دارفور تهدد بالفعل السلم والأمن الدوليين دون أن يؤكد المجلس أن تصرفات الشخصيات السودانية المحالة إلى المحكمة هى سبب تهديد السلم والأمن الدوليين. ومعنى أن يصدر القرار بموجب الفصل السابع أن يظهر خطورة الحالة التى استوجبت من المجلس هذه الإحالة.

من ناحية ثالثة، المعلوم أن صلاحيات المجلس وسلطاته فى ميثاق الأمم المتحدة أمر مختلف عن سلطة الإحالة، هى سلطة إجرائية بحتة، فلايجوز الخلط بين سلطة الإحالة الإجرائية وسلطة المجلس فى الفصل السابع ومصدرها الميثاق. فسلطة المجلس فى نظام روما محددة بالإحالة والإشارة فيه كما قلنا هى توضيح لشروط ممارسة هذه السلطة من الناحية الشكلية. فلا تصح الإحالة إذا صدرت بيان من رئاسة المجلس، كما لاتصح إذا صدرت بقرار لا يشير إلى أنه يصدر وفق الفصل السابع، كما لايصدر القرار أصلاً إذا اعترضت إحدى الدول الدائمة العضوية فى المجلس على المشروع.

معنى ذلك أن لمجلس الأمن سلطة أصلية فى الإحالة مصدرها نظام روما وتفسر هذه السلطة وفق هذا النظام الذى يؤكد أنه لا ينطبق على الدولة غير الطرف فيه. يترتب على ذلك أن مخاطبة السودان بهذا القرار يعد انتهاكاً لنظام روما، ولذلك، فإننا نرى من شروط صحة ممارسة سلطة الإحالة هى التالية:

أ – أن يتصل القرار الصادر من مجلس الأمن بدولة طرف فى نظام روما.

ب – أن يصدر القرار وفق الفصل السبع.

من ناحية رابعة فإن لقرار المجلس أثر إجرائى كما رأينا، وهذا أمر طبيعى لأن المحكمة وحدها هى صاحبة السلطة فى تحديد اختصاصها فى نظر الحالة التى تحول إليها. ولاندرى الأساس الذى بنت عليه المحكمة تفسيرها لحالة الإحالة الوحيدة التى قام بها مجلس الأمن.

من ناحية خامسة، فإن مجلس الأمن لم يحول سوى حالة دارفور وكانت الدعاوى الأخرى يتم تحريكها من جانب دول أطراف فى نظام روما كما كانت موضوعات الدعاوى تتعلق بالمتمردين، بينما سعى المجلس إلى ترجيح كفة التمرد بالحط من كرامة الحكومة السودانية. كما أن الضغط على الحكومة السودانية للتفاوض مع المتمردين والاتفاق معهم أسفر عن اتفاق أبوجا ٢٠٠٦ وكان يتعين على الغرب ومجلس الأمن الضغط على المتمردين للانضمام إلى هذا الاتفاق، ولكنهما انصرفا إلى الضغط مرة أخرى على احكومة السودانية مما أعطى ضوءاً أخضر للتمرد للمضى فى حركته ضد الحكومة.

٢ – تضمن قرار الإحالة تمييزاً فاضحاً بين المواطن السودانى والمواطن الأمريكى فى ساحة يفترض فيها المساواة فى منع الإفلات من العقاب. فقد تضمن القرار فى فقرته السادسة نصاً يؤمن الأمريكيين وإن لم يذكرها بالاسم فمن سوف يرتكبون جرائم بحكم وجودهم فى قوات حفظ السلام فى السودان. فإذا كان موضوع القرار هو إحالة حالة معينة إلى المحكمة، فكيف يلحق بهذا القرار استثناء من اختصاص المحكمة فيمن ينتمون إلى دول غير أطراف، وهو نفس موقف السودان، فكيف يجوز لمجلس الأمن أن يمرس سلطته فى الإحالة، ثم ينتحل لنفسه سلطة فى الإعفاء من اختصاص المحكمة، هذا يعد انتهاكاً لنظام روما وتجاوزاً

لاختصاص الإحالة المقرر فى نظام روما لمجلس الأمن. ومن المعروف أن إعفاء الأمريكيين فى المستقبل يشير إلى أمرين خطيرين:

الأمر الأول : هو أن واشنطن تعلم مقدماً أن مواطنيها سوف يرتكبون جرائم خطيرة وأنها لا تريد للمحكمة الجنائية وهى ليست طرفاً فى نظامها أن تحاكمهم.

الأمر الثانى : أن فرنسا قبلت هذا التعديل الأمريكى لتشجيع واشنطن على عدم معارضة مشروع القرار، فصدر هذا القرار المعيب. معنى ذلك أن أداة الإحالة وهى القرار عيبًا خطيراً يؤثر على قمة القرار وعلى سلامة أحكام نظام روما.

٣ – أن إيراد الفقرة السادسة الخاصة بإعفاء الأمريكيين رسالة واضحة لتشجيع الأمريكيين على ارتكاب الجرائم، مادام الإعفاء قد قرر لهم على بياض. وإذا علمنا أن أعضاء مجلس الأمن الذين وافقوا على نص ماثل مرتين فى القرار ١٤٢٢/ ٢٠٠٢ و١٤٨٧ عام ٢٠٠٣ ورفضوا الاستمرار فى هذا التقليد فكيف يقبل الأعضاء هذا التدليس بإيراد مضمون القرار فى قرار آخر لاعلاقة له به ومجاملة واشنطن بمخالفة للقانون الدولى، ومع ذلك لم تحرك الصين وروسيا ساكناً اقتساماً للمنافع.

٤ – أن قرار الإحالة استخدم للتدليس على أعضاء مجلس الأمن حيث استغل لوضع مبدأ إعفاء المواطنين الأمريكيين وهو نفس النص الذى تضمنه قراران سابقان لمجلس الأمن هما القرار ١٤٢٢ فى يوليو ٢٠٠٢ والقرار ١٤٨٧ فى يونيو ٢٠٠٣ وكان مقرراً أن يصدر قرار سنوى بهذا المعنى ولكن اعترض الأعضاء على ذلك فتوقفت السلسلة عام ٢٠٠٤ ولكن واشنطن قايضت المجلس على أساس أن توافق الإحالة مقابل أن تجعل الفقرة السادسة من القرار تحل محل مستقل لو توافق عليه الدول الدائمة الأعضاء الأخرى.

٥ – أن مجلس الأمن فى هذا القرار سمح لنفسه بأن يفسر نطاق سلطة الإحالة

بالنسبة له، فأمد هذه السلطة انتهاكاً لنظام روما على دولة غير طرف فيه، مع حرصه على التأكيد على هذه الحقيقة فانتهك بذلك عدداً من مبادئ القانون الدولى وهى:

(أ) ميثاق الأمم المتحدة الذى يحصر سلطات المجلس فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

(ب) نظام روما خاصة الأحكام اخاصة بسلطة المحكمة فى تحقير اختصاصها وتلك التى تؤكد على نسبة أثر معاهدة روما.

(ج) للمادة ٣٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، وهذه المادة التى تؤكد أن المعاهدة لاتلزم سوى أطرافها هى تجسيد وحماية لقاعدة أساسية فى القانون الدولى وهو المبدأ الذى أكدته جميع المعاهدات والأحكام القضائية الدولية وهو مبدأ الرضا فى القانون الدولى والعلاقات الدولية.

◆◆◆