

January 2014

The International Criminal Court and the Security Council: Ten Years of Coexistence or Conflict?

Mohamed Hasan AlQassimi

Dean of the Faculty of Law, UAEU, M.Al-qasimi@uaeu.ac.ae

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

AlQassimi, Mohamed Hasan (2014) "The International Criminal Court and the Security Council: Ten Years of Coexistence or Conflict?," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2014 : No. 57 , Article 1.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2014/iss57/1

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

The International Criminal Court and the Security Council: Ten Years of Coexistence or Conflict?

Cover Page Footnote

Dr. Mohamed Hasan AlQassimi, Associate Professor of International Law, Dean of the Faculty of Law
Mohammed Al-Qasimi

المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم؟*

د. محمد حسن القاسمي (*)

ملخص البحث:

إن الدور المهم الذي كان من المؤمل أن تقوم به المحكمة الجنائية الدولية يقتضي منا النظر إلى الممارسة الفعلية التي خاضتها المحكمة خلال السنوات العشر الماضية، وتقييم إلى أي مدى استطاعت أن ترتقي إلى مستوى التوقعات التي كانت سائدة حين نشأتها، والتي تمثلت في إنهاء فكرة الحصانة والإفلات من العقاب التي لظالما كانت عائقاً أمام تطور النظام الجنائي الدولي. يتناول البحث بشكل أساسي تقييم عمل المحكمة الجنائية الدولية، ولا سيما في نطاق تحديد العلاقة بينها ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

وسوف يتطرق البحث إلى المشكلات العملية التي تمس بشكل جوهري فعالية المحكمة الجنائية واستقلاليتها. وتتعلق تلك المشكلات بحالات الاختصاص التي تمارسها المحكمة وشروط سريانها. وسيتم القيام بذلك من خلال تقييم "التعايش" أو "التصادم" القائم بين هيئة قضائية، وهي المحكمة الجنائية الدولية، وأخرى سياسية، وهو مجلس الأمن، ومدى نجاحهما في تحقيق العدالة الجنائية المبتغاة، وإلى أي مدى أثرت الأحكام التي تضمنها نظام روما الأساسي بشأن صلاحيات مجلس الأمن - سلباً أو إيجاباً - في تمكين أو عرقلة المحكمة عند اضطلاعها بمهمتها القضائية. وسوف أقوم خلال الأجزاء المختلفة للبحث

* أجزى للنشر بتاريخ ١٣/١/٢٠١٣.
(*) أستاذ القانون الدولي العام المشارك، وكيل كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

بالإشارة إلى التحديات التي تواجه محاولات التوفيق بين اعتبارات تحقيق العدالة والاعتبارات السياسية، ووضعا في الحسبان أن مراعاة كلا الاعتبارين تستلزم التوفيق بين أنواع مختلفة من المصالح، منها ما يتعلق بتحقيق العدالة الجنائية، ومنها ما يهدف إلى مراعاة المصالح السياسية للمجتمع الدولي، والمتمثلة في الإبقاء على حالة الأمن والسلم الدوليين مستقرة.

بالإضافة إلى ذلك، سيتطرق هذا البحث إلى المشكلات القانونية التي تنشأ نتيجة لقيام مجلس الأمن بممارسة صلاحياته المحددة في نظام روما الأساسي ومدى تأثيرها في عمل المحكمة الجنائية الدولية، والانعكاسات المتوقعة لتلك الصلاحيات على تطبيق قواعد القانون الدولي بشكل عام، والقواعد المتعلقة بالجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية بوجه خاص.

المقدمة:

منذ ما يقارب السنوات العشر من الآن، قدمت بحثاً عن المحكمة الجنائية الدولية تعلق بفكرة إنشاء المحكمة ومدى إمكانية اعتبار تلك الخطوة تطوراً حقيقياً لتدعيم النظام القانوني الدولي.^(١) وقد تناولت في ذلك البحث العوائق التي يمكن أن تحول دون تمكن المحكمة من تحقيق الهدف الأساسي من إنشائها، وهو تحقيق العدالة الدولية من خلال القضاء على فكرة الإفلات من العقاب. ومن أهم العوائق التي أشرت إليها في ذلك البحث: أن اختصاص المحكمة اختصاص تكميلي، وأن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(٢) استثنى بعض الجرائم الخطيرة من اختصاص المحكمة. كما جادلت في أكثر من موضع في ذلك البحث بأن الممارسة العملية تكشف عن أن

(١) انظر: د. محمد حسن القاسمي، إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الدائمة: هل هي خطوة حقيقية لتطوير النظام القانوني الدولي؟ ٥٧-٩٦. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، مارس ٢٠٠٣.
(٢) نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. تم إقراره بتاريخ ١٧ يوليو ١٩٩٨، ودخل حيز النفاذ بتاريخ ١ يوليو ٢٠٠٢ (يشار إليه فيما بعد بنظام روما الأساسي).

عمل الهيئات الدولية بشكل عام - ومن ضمنها هذه المحكمة بطبيعة الحال - عادة ما يكون عرضة للتأثير من قبل مجلس الأمن، لاعتبارات تتعلق بالمواقف السياسية لأعضائه.

وبعد مرور عقد من الزمن على دخول نظام روما الأساسي حيز النفاذ، بدا لي أنه من المناسب أن أتوقف ثانية عند هذا الموضوع، وأن أحاول تقييم عمل المحكمة الجنائية الدولية خلال تلك الفترة، ولا سيما في نطاق تحديد العلاقة بين المحكمة ومجلس الأمن. وقد يبدو - من نافلة القول - أن أنوه هنا إلى أن المناقشات التي سوف أقدمها في هذا البحث ستستند إلى الممارسات الفعلية التي قامت بها المحكمة خلال العشر سنوات الماضية ومدى تأثيرها بممارسة مجلس الأمن لصلاحياته المحددة في نظام روما الأساسي، ولن تكون مقتصرة - بطبيعة الحال - على الجدل الأكاديمي فقط؛ لذا لن تكون هذه الدراسة بحثاً مجتث الصلة بالواقع العملي.

ولا بد من إعادة التأكيد - بادئ ذي بدء - على أن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية كان قد شكل نقطة بارزة في "تطور" القانون الدولي وفي تاريخ العلاقات الدولية بشكل عام؛ لذلك عند إنشاء المحكمة الجنائية الدولية في عام ١٩٩٨، ابتهج المجتمع الدولي بقيام أول هيئة قضائية دولية دائمة تملك جملة من الاختصاصات التي حددها نظامها الأساسي؛ ذلك أن نشأة هذه المحكمة جاءت بعد صراع محتدم استمر لما يقرب من خمسين عاماً بين الغالبية العظمى من دول العالم وعدد محدود من الدول - وهي الدول العظمى المنتفذة على المستوى الدولي - حول فكرة إنشاء المحكمة؛ لذا كان من المؤمل أن تقوم هذه المحكمة بوظيفتها كهيئة قضائية دولية مستقلة تعمل في إطار محدد يحكم المجتمع الدولي الذي يسعى أساساً إلى الإبقاء على حكم القانون - والمعني هنا هو القانون الجنائي الدولي بطبيعة الحال - وذلك من خلال تفسير وتطبيق المعاهدات والاتفاقات الدولية ذات العلاقة؛^(٣) لذلك، فإن الدور المهم الذي كان من المؤمل أن تقوم

(٣) للتعرف على الأحداث التي ساهمت في ظهور الحاجة إلى إنشاء محكمة جنائية دولية، انظر: د. زياد عيتاني، المحكمة الجنائية الدولية وتطور القانون الدولي الجنائي ٧٢-١٠٨ (٢٠٠٩)، أ. د. محمود شريف بسبوني، المحكمة الجنائية الدولية: نشأتها ونظامها الأساسي مع دراسة لتاريخ لجان التحقيق الدولية والمحاکم الجنائية الدولية السابقة ٨٠-٨٧ (٢٠٠١)، د. فتوح عبدالله الشاذلي، القانون الدولي الجنائي ١٣١-١٤٠ (٢٠٠١).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

به المحكمة الجنائية الدولية يقتضي منا النظر إلى الممارسة الفعلية التي خاضتها خلال العشر سنوات الماضية، وتقييم إلى أي مدى استطاعت أن ترتقي إلى مستوى التوقعات التي كانت سائدة حين نشأتها، والتي تمثلت في إنهاء فكرة الحصانة والإفلات من العقاب التي لطالما كانت عائقاً أمام تطور النظام الجنائي الدولي.

وقبل أن أعرض للإشكالية الأساسية التي سيدور حولها البحث، لا بد أن أنوه أولاً إلى أن المعضلة الأساسية التي كان يواجهها المجتمع الدولي عند إقدامه على التصدي للانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان - والمتمثلة في صدور قرار من مجلس الأمن لإنشاء المحاكم الخاصة بها - لم تعد قائمة بعد قيام هذه المحكمة الدائمة.^(٤) ولكن في المقابل، بقيت معضلة أخرى قائمة وتمس بشكل جوهري فعالية المحكمة الجنائية واستقلاليتها. وتتمثل تلك المعضلة في حالات الاختصاص التي تمارسها وشروط سريانها، التي كانت - بشكل خاص - محل ارتياب من قبل الدول المتفاوضة قبل إقرار نظام روما الأساسي. وسوف يتركز محور اهتمام هذا البحث على مناقشة هذه المسألة الأخيرة للتحقق من مدى واقعية تلك الشكوك، وذلك من خلال الاستناد إلى واقع ممارسات كل من المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن خلال السنوات العشر الماضية. وسيتم القيام بذلك من خلال تقييم "التعايش" أو "التصادم" القائم بين هيئة قضائية، وهي المحكمة الجنائية الدولية، وأخرى سياسية، وهو مجلس الأمن، ومدى نجاحهما في تحقيق العدالة الجنائية المبتغاة، وإلى أي مدى أثرت الأحكام التي تضمنها نظام روما الأساسي بشأن صلاحيات مجلس الأمن - سلباً أو إيجاباً - في تمكين أو عرقلة المحكمة عند اضطلاعها بمهمتها القضائية. وتتضمن هذه المهمة مناقشة تداعيات التصادم الذي قد يحدث أحياناً بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن فيما يتعلق بالاختصاص القضائي للمحكمة، وخصوصاً ما يتعلق باختصاصها تجاه قوات حفظ السلام الدولية، الذي كان موضوعاً للعديد من القرارات

(٤) للتعرف على الأسس التي تحكم إنشاء المحاكم الدولية الخاصة، والمشكلات القانونية التي قد تثار حول إنشائها، انظر: أ. د. مرشد أحمد السيد وأحمد غازي الهرمزي، القضاء الدولي الجنائي: دراسة تحليلية للمحكمة الدولية الجنائية الخاصة بيوغوسلافيا مقارنة مع محاكم نورنمبرغ وطوكيو ورواندا ١٩-٤٨ (٢٠٠٢).

التي صدرت عن المجلس، والتي أدت إما إلى تعليق أو إرجاء أو إلى استبعاد اختصاص المحكمة تجاه أفراد تلك القوات. وسوف أقوم خلال الأجزاء المختلفة للبحث بالإشارة إلى التحديات التي تواجه محاولات التوفيق بين اعتبارات تحقيق العدالة والاعتبارات السياسية، واضعاً في الحسبان أن مراعاة كلا الاعتبارين تستلزم التوفيق بين أنواع مختلفة من المصالح، منها ما يتعلق بتحقيق العدالة الجنائية، ومنها ما يهدف إلى مراعاة المصالح السياسية للمجتمع الدولي، والمتمثلة في الإبقاء على حالة الأمن والسلم الدوليين مستقرة.

بالإضافة إلى ذلك، سيتطرق هذا البحث إلى المشكلات القانونية التي تنشأ نتيجة لقيام مجلس الأمن بممارسة صلاحياته المحددة في نظام روما الأساسي ومدى تأثيرها في عمل المحكمة الجنائية الدولية، والانعكاسات المتوقعة لتلك الصلاحيات على تطبيق قواعد القانون الدولي بشكل عام، والقواعد المتعلقة بالجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية بوجه خاص.

لذا سيتناول المبحث الأول مناقشة أهمية الاختصاص الأصيل والكامل للهيئات القضائية، وذلك في إطار تحديد العلاقة بين جهاز قضائي وآخر سياسي. حيث سيوضح المطلب الأول بإيجاز المفهوم النظري للاختصاص القضائي الأصيل ومدى ارتباطه بتحقيق العدالة الجنائية الدولية. بالإضافة إلى ذلك سيناقد المطلب الثاني مدى إمكانية حدوث التداخل بين الاختصاصات القضائية للمحكمة والوظيفة السياسية لمجلس الأمن.

أما المبحث الثاني فسوف يتناول مناقشة تحليلية لصلاحيات مجلس الأمن والإشكاليات القانونية التي يمكن أن تنتج عنها. وسيتم القيام بذلك من خلال ما يلي: أولاً، التعرض لصلاحيات مجلس الأمن التي حددها نظام روما الأساسي، والتي يمكن أن تقيد أو تستبعد الاختصاص القضائي للمحكمة. ثانياً: مناقشة وتحليل القرارات التي اتخذها مجلس الأمن في سياق ممارسته لتلك الصلاحيات. ثالثاً: مناقشة الآثار المترتبة على ممارسة المجلس لتلك الصلاحيات على عمل المحكمة كجهاز قضائي مستقل.

المبحث الأول:

اختصاص أصيل وكامل أم اختصاصات متداخلة؟

من المفيد دائماً تذكر الحاجة الأساسية التي دعت المجتمع الدولي إلى إنشاء محكمة جنائية دولية. فالانتهاكات التي شهدتها المجتمع الدولي للمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي كانت بمثابة القوة التي دفعت إلى ظهور فكرة المسؤولية الجنائية الفردية عن تلك الجرائم، وضرورة معاقبة مرتكبيها عنها. وقد ظل القانون الدولي لعقود من الزمن مفتقراً إلى الآلية التي تمكنه من القيام بذلك. فبالرغم من أن النظام القانوني الدولي يتضمن العديد من المواثيق والاتفاقيات الدولية التي تجرم تصرفات معينة، كجرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية، إلا أن تطبيق القواعد المتعلقة بتلك الجرائم كان رهناً بمبادرات كان من المفترض أن تقوم بها المحاكم الوطنية. وهذه الأخيرة لم تكن راغبة في القيام بذلك، أو غير قادرة على القيام بهذه المهمة، وذلك بسبب أن الجرائم الواقعة كانت منظمة وتقع على نطاق واسع، فضلاً عن تورط المسؤولين الحكوميين أو الأجهزة الحكومية في وقوعها؛ لذلك لم تخضع تلك الجرائم لأية إجراءات من قبل السلطات القضائية في تلك الدول، وذلك عملاً بمبدأ الحصانة التي أضفت نوعاً من الحماية على المسؤولين عن وقوعها ووفرت لهم الفرصة للإفلات من العقاب. ومن هنا ظهرت الحاجة إلى إيجاد آلية بديلة أكثر فاعلية تمكن المجتمع الدولي من تحقيق العدالة الجنائية بعيداً عن الخضوع لأية اعتبارات قد تنال من استقلالية وفاعلية النظام القضائي الذي سيضطلع بمهمة التصدي لتلك الجرائم.

ولطالما نُعت النظام القانوني الدولي بعدم الفاعلية. ومن ضمن المثالب التي أُخذت على النظام الدولي: غياب الهيئات القضائية الدولية التي تملك اختصاصاً أصيلاً للنظر في الانتهاكات وحالات الإخلال التي تطل قواعد القانون الدولي من حين إلى آخر؛ إذ إن الأصل في اختصاص محكمة العدل الدولية -وهي الجهة القضائية الرئيسية في المجال الدولي- هو اختصاص اختياري، ما لم يقرر أطراف نزاع دولي ما خلاف ذلك من خلال

اتفاق يبرم فيما بينها على أن تبدأ المحكمة بالنظر في ذلك النزاع.^(٥) كذلك كان الحال بالنسبة للمحاكم الجنائية الخاصة التي أنشئت للنظر في الانتهاكات التي وقعت من قبل الأفراد، كذلك التي أنشئت عام ١٩٩٣ للنظر في الجرائم التي وقعت في يوغوسلافيا السابقة، وتلك التي أنشئت عام ١٩٩٤ للنظر في الجرائم التي وقعت في رواندا، وتلك التي أنشئت عام ٢٠٠٠ للنظر في الجرائم التي وقعت في سيراليون؛ حيث إن إنشاء تلك المحاكم وتحديد اختصاصاتها كان رهناً باتفاق الدول ورضاهما، وذلك من خلال قرارات صدرت عن مجلس الأمن.

المطلب الأول:

أهمية الاختصاص الأصيل والكامل

في تحقيق العدالة الجنائية

كانت الدول التي تبنت نظام روما الأساسي قد أكدت في ديباجة النظام على عزمها - من أجل بلوغ الأهداف التي نشأت من أجلها المحكمة، ومن أهمها حماية الأجيال الحالية والمقبلة - "على إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة مستقلة ذات علاقة بمنظومة الأمم المتحدة وذات اختصاص في الجرائم الأشد خطورة التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره". وبالرغم من الشعور العام الذي كان سائداً لدى الدول بأهمية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية كوسيلة مناسبة و لازمة لتحقيق العدالة الجنائية الدولية والقضاء على فكرة الإفلات من العقاب، إلا أن الجانب الأكثر إثارة للتساؤلات، والذي كان محلاً لجدل كبير من قبل المهتمين بالشأن الدولي - منذ نشأة المحكمة وحتى يومنا هذا - هو الجانب المتعلق بالآلية التي يتم من خلالها اتخاذ قرار بتحريك الدعوى أو عدم تحريكها بشأن موقف أو وضع معين أمام المحكمة. وبعبارة أخرى، كانت مسألة بدء المحكمة في ممارسة اختصاصها بشأن الجرائم التي أوردتها نظام روما الأساسي وسلطتها في الاستمرار في ممارسة ذلك الاختصاص هي مبعث الارتياب بالنسبة للمراقبين الدوليين.

(٥) تنص المادة ٣٦(١) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن "تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون".

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

لا شك أن الاختصاص الأصلي الذي تمارسه المحكمة - أي اتخاذ قرار من قبل المدعي العام بتحريك الدعوى من عدمه - له أهمية خاصة، وتفق أهميته في كثير من الأنظمة الجنائية الداخلية، إذا ما أردنا الحكم على مصداقية واستقلالية المحكمة الجنائية الدولية. ذلك أن تقرير عدم السير في إجراءات التقاضي في الأنظمة الداخلية يكون أقل ملاحظة وتأثيراً، وذلك بسبب ندرتها أو قلتها إذا ما قورنت بعدد الحالات التي تقرر فيها السلطات القيام بتلك الإجراءات؛ ولذلك، ليس من المتوقع أن تثار تساؤلات جادة حول شرعية النظام الجنائي الداخلي أو استقلاله. وفي المقابل، وبما أن المحكمة الجنائية الدولية تتناول حالات محدودة من الجرائم، فإن القرار الذي يتخذه المدعي العام - بالبدء في إجراءات التقاضي أو عدم البدء فيها - بشأن تلك الحالات سيكون محلاً لجذب الاهتمام وعرضة لردود أفعال مختلفة؛ حيث يعد قرار المدعي العام بمثابة التعبير عن الدور الذي تضطلع به المحكمة الجنائية على المستوى الدولي.^(٦)

إن استقلال القضاء - ويقصد به استقلال المدعي العام عند القيام بالإجراءات القضائية واستقلال القضاة عند إصدار الأحكام القضائية - عن سلطة أو تدخل أشخاص أو جهات أخرى يعد الدعامة الأولى والأهم والتي تكونت نتيجة لتراكم مجموعة من المبادئ والمفاهيم والممارسات التي قامت بها المحاكم الدولية المختلفة.^(٧) كما أن استقلال القضاء في ممارسة اختصاص أصيل وكامل يعد عاملاً معترفاً به ومهماً للمحافظة على مصداقية وشرعية المحاكم والهيئات التحكيمية الدولية.^(٨) وبشكل عام هناك عاملان أساسيان لهما الأهمية القصوى إما في تدعيم استقلالية المحاكم الدولية أو في الانتقاص منها وهما: الإجراءات القضائية التي تتبعها المحاكم الدولية، والتأثير الذي تمارسه الأجهزة السياسية في عمل تلك المحاكم.^(٩)

(٦) Margaret M. deGuzman, *Choosing to Prosecute: Expressive Selection at the International Criminal Court*. 33 MICH. J. INT'L L. 265, 268-269 (2012).

(٧) Yuval Shany, *Assessing the Effectiveness of International Courts: A Goal-Based Approach*. 106 AM. J. INT'L L. 225, 256 (2012).

(٨) Ruth Mackenzie and Philippe Sands, *International Courts and Tribunals and the Independence of the International Judge*. 44 HARV. INT'L L.J. 271, 271 (2003).

(٩) المرجع السابق، ٢٨٣-٢٨٤.

لذا، فإن الفكرة التي ينبغي التأكيد عليها والدفاع عنها هنا هي أن المحكمة الجنائية الدولية - شأنها في ذلك شأن جميع المحاكم الجنائية - يجب أن تضطلع بدور بالغ الأهمية في تدعيم دور القانون وتطويره في عالم تسود فيه السياسة بما تتضمنه من اعتبارات تنحو - في كثير من الأحيان - بعيداً عن متطلبات العدالة الجنائية. إن قيام مؤسسات دولية مستقلة قادرة على ممارسة اختصاصها الأصيل والكامل بعيداً عن الإرادة السياسية للدول يشكل مطلباً ضرورياً ولازماً لتحقيق العدالة الجنائية الدولية بشكل متناسق وثابت.

وبالرغم من التساؤلات والشكوك التي قد تثار أحياناً حول مصدر فكرة الاختصاص الكامل والأصيل، إلا أن هذه الفكرة - بالإضافة إلى فكرة الصلاحيات الأصيلة - لها وظيفة ذات أهمية قصوى في تحقيق العدالة الجنائية؛ حيث تشكل هذه الفكرة أمراً لازماً في ملء الثغرات المتعلقة بالاختصاص، وفي تمكين المحاكم من فرض سلطتها الكاملة على الإجراءات الضرورية لأداء وظيفتها القضائية.^(١٠) وبالرغم من بعض الشكوك التي قد تثار حول مدى استقرار فكرة "الاختصاص الأصيل" في المجال الدولي بسبب أن المحاكم الدولية - بشكل عام - تنشأ من خلال اتفاقيات أو موائيق دولية هي التي تحدد لها ذلك الاختصاص، إلا أنه يمكن الدفاع عن أساس هذه الفكرة في المجال الدولي استناداً إلى الأهمية الجوهرية التي تتمتع بها في تمكين المحاكم من أداء وظيفتها القضائية وصولاً إلى الهدف الأسمى من وجودها، وهو تحقيق العدالة الجنائية، وبعبارة أخرى يمكن إسناد فكرة "الاختصاص الأصيل" إلى "الأهمية الوظيفية" التي تتمتع بها في تدعيم مهام ودور المحاكم الجنائية، وعلى وجه الخصوص في الجوانب المتعلقة بالبداية في إجراءات التقاضي أو الاستمرار فيها. ذلك أن إقرار نظام يقبل بإمكانية تعليق عمل المحكمة الجنائية أو منع استمراره من قبل جهاز مستقل عنه - وهو مجلس الأمن - يشكل انتقاصاً واضحاً من قدرة المحكمة على أداء وظيفتها القضائية بالصورة المطلوبة؛ وذلك بسبب أن سلطة المحكمة في اتخاذ قرار بالبداية في الإجراءات القضائية أو

(١٠) Jessica Liang, The Inherent Jurisdiction and Inherent Powers of International Criminal Courts and Tribunals: An Appraisal of their Application. 15 NEW CRIM. L. R. 375, 376-377 (2012).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

الاستمرار فيها تشكل جانباً أساسياً ومطلباً لازماً لتمكين المحكمة من أداء وظيفتها القضائية. لذلك قد يكون من المقبول أن يقوم مجلس الأمن بإحالة أوضاع معينة إلى المحكمة الجنائية بغرض ممارسة اختصاصها القضائي تجاهها، وخصوصاً الأوضاع التي تتضمن تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما، إلا أن هذه السلطة ينبغي ألا تتضمن أيضاً سيطرةً يمارسها المجلس تجاه الإجراءات القضائية التي تقوم بها المحكمة بشأن تلك الأوضاع، أو بشأن أوضاع أخرى يتم إحالتها إلى المحكمة من قبل الدول الأطراف، أو يتم البدء في إجراءاتها من قبل المحكمة من تلقاء نفسها. إن القيام بتلك الخطوات القضائية من خلال اعتبارات العدالة الجنائية فقط، وبقدر من المحكمة، هو الذي يبرهن على استقلالية النظام القضائي الدولي، ويشكل ضماناً لمبادئ الإجراءات القضائية الصحيحة.^(١١)

وتبعاً للاعتبارات السابق الإشارة إليها، إذا كان للمحكمة الجنائية الدولية أن تعمل كجهة قضائية مستقلة محكومة فقط بصلاحياتها القضائية - الموضوعية والإجرائية - التي أوردتها النظام الأساسي لها، فينبغي أن تقوم المحكمة بوظيفتها بعيداً عن أية تأثيرات سياسية. بخلاف ذلك فإن التعامل مع الجرائم التي تختص بها المحكمة سيكون مبنياً على أساس أنها تشكل مواقف وأوضاعاً تهدد الأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما فقط، وليست جرائم تستدعي تدخل جهة قضائية بهدف التوصل إلى حكم قضائي ملزم يقيم المسؤولية الجنائية الفردية عنها، وهذه النقطة الأخيرة هي التي تشكل أساساً لإقامة الاختصاص الأصيل والكامل للمحكمة الجنائية الدولية للتعامل مع الجرائم الدولية بعيداً عن قرارات مجلس الأمن، حيث إن ذلك الاختصاص يتطلب -بطبيعته- القيام بإجراءات التحقيق والاستجواب والمحاكمة، وتلك وظائف لا يمكن لمجلس الأمن أن يقوم بها أو أن يتخذ قرارات بشأنها.

(١١) Troy Lavers, [Pre]determining the Crime of Aggression: Has the Time Come to Allow the International Criminal Court its Freedom? 71 ALB. L. REV. 299, 318-319 (2008).

كما أن تحقيق العدالة يقتضي التناسق في الممارسات التي تقوم بها الهيئات القضائية، والذي بدوره يقتضي القيام بإجراءات قضائية بحتة؛ لذا فإن تدخل مجلس الأمن والتأثير في وجهة تلك الإجراءات سيحول - بلا أدنى شك - من تمكن المحكمة من تحقيق درجة التناسق المطلوبة في الحالات المختلفة التي تنتظر فيها؛ حيث إنه من المعلوم أن عمل مجلس الأمن تحركه دائماً دوافع سياسية للدول الأعضاء فيه، والاعتبارات السياسية بحكم طبيعتها متأرجحة وما لها من قرار، ولا يمكن إطلاقاً أن تكون متناسقة في جميع الحالات، فكيف يمكن لجهاز سياسي أن يتيح لهيئة قضائية المجال لمراعاة التناسق في عملها، في حين أنه في ذاته يفتقد إلى تلك المزية! وللدلالة على ذلك، يمكن أن أشير - على سبيل المثال - إلى أوضاع تصدى لها مجلس الأمن وأظهرت قدرًا من التناقض وعدم التناسق. ففي حين أكد المجلس في قراره رقم ١٩٩١ (٢٠١١) على خطورة الوضع في جمهورية كونغو الديمقراطية بسبب "حدوث تجاوزات وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان وأعمال عنف تستهدف المدنيين"، وبالرغم من "استمرار قلقه العميق إزاء الحالة الإنسانية السائدة وإزاء استمرار ارتفاع معدلات العنف وخروقات وانتهاكات حقوق الإنسان"، وعلى الرغم من أنه كان "يكرر الإعراب عن الحاجة الماسة إلى الإسراع بمحاكمة جميع مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان وخروقات القانون الإنساني الدولي"، وبالرغم من أنه قرر "أن الحالة في جمهورية الكونغو الديمقراطية لا تزال تشكل تهديدًا للسلام والأمن الدوليين في المنطقة"، وأنه كان "يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة"^(١٢) إلا أن المجلس لم ير أن تلك الممارسات الجسيمة والوقائع المشار إليها كافية لاتخاذ قرار بإحالة الوضع الخطير في الكونغو إلى المحكمة الجنائية الدولية.

وفي المقابل، في قراره رقم ١٩٧٠ (٢٠١١) بشأن إحالة الوضع في الجماهيرية العربية الليبية إلى المحكمة الجنائية الدولية، بالرغم من أن المجلس كان قد أشار في ذلك القرار أيضاً إلى أنه كان "يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويتخذ تدابير بموجب

S/Res/1991 (2011), 28 June 2011.

(١٢)

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

المادة ٤١ منه"، إلا أن قراره بإحالة الوضع إلى المحكمة لم يستند إلى الحالة التي تبرر اتخاذ مثل ذلك القرار وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، وهي حالة تهديد الأمن والسلم الدوليين أو الإخلال بهما؛ حيث لم يرد في ذلك القرار أية إشارة إلى أن الوضع القائم في ليبيا يشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما، والذي يعد متطلباً مسبقاً يجيز الاحتكام إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويعد سبباً مشروعاً لإحالة الوضع إلى المحكمة الجنائية، وفقاً لما يقضي به نظامها الأساسي.^(١٣) إن قصدي من سرد هذه الأمثلة هو إظهار حقيقة أن الإقرار لمجلس الأمن بالدور الأكبر في تحقيق العدالة الجنائية تبقى آلية موصومة بالتناقض في معظم الحالات، إن لم يكن في جميعها.

إن النتيجة المنطقية المترتبة على عدم التناقص في عمل المحكمة الجنائية، والناج عن المواقف المترددة لمجلس الأمن، ستكون بلا شك الانتقائية؛ حيث إنه من الملاحظ عموماً أن عمل المحاكم الجنائية الدولية - بما فيها المحكمة الجنائية الدولية التي أنشأها نظام روما الأساسي - تعترضه تحديات عديدة، ولعل الانتقائية في تنفيذ القانون الجنائي الدولي تشكل أبرز تلك التحديات، بل تعد أكثرها حساسية وتأثيراً في فاعلية عمل المحكمة وأساساً جاداً لتردد الكثير من المراقبين في القبول بفكرة استقلالية المحكمة عند قيامها بأداء وظيفتها. وليس المراد بالانتقائية هنا قيام المدعي العام للمحكمة بتوجيه التهم إلى عدد محدود من الأشخاص، أو الاهتمام بمواقف شكلية والتعامل معها في سياق مفهوم غير محدد للعدالة الجنائية الدولية. بل إن ما يدعو إلى الاهتمام والتخوف في هذا الصدد هو أن يتسم عمل المحكمة بالانتقائية عندما تقوم بالبداية في الإجراءات القضائية فقط تجاه أشخاص ينتمون إلى دول لها شأن ضعيف في المجتمع الدولي، أو لا تحظى بدعم ومساندة الدول القوية.^(١٤) ويشكل هذا التمييز الناتج عن الانتقائية مصدر قلق كبير في ظل نظام يتضمن أساساً آليات محدودة للتنفيذ،

S/Res/1970 (2011), 26 February 2011.

(١٣)

Mirjan Damaska, *What is the Point of International Criminal Justice?* 83 CHI.-KENT L. REV. : انظر (١٤) 329, 360-361 (2008).

ويفوق في خطورته أي تمييز ناتج عن عدم توافر أدلة إثبات كافية في الحالات المختلفة، أو الأسس التي يبني عليها المدعي العام قراره بتوجيه التهمة إلى أشخاص معينين.^(١٥) لذلك لا غرابة أن نلاحظ هنا أنه، حتى تاريخ إعداد هذا البحث، قام المدعي العام للمحكمة بفتح التحقيقات رسمياً بشأن سبع حالات تتعلق جميعها بدول أفريقية وتشمل جمهورية أوغندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية كينيا وجمهورية ساحل العاج والجمهورية العربية الليبية.

لذلك يجب التأكيد دائماً على أن مراعاة المواقف السياسية ومحاولة استيعابها ينبغي ألا تمس استقلالية المحكمة، كجهة قضائية يتركز همها أولاً وأخيراً على تحقيق العدالة الجنائية. إذ إن وجود التوافق السياسي بين الدول وموقفها تجاه تصرفات معينة تشكل أشد الجرائم خطورة، أو عدم وجود ذلك التوافق ليس بذی بال بالنسبة للقاضي الدولي الذي يضع في اعتباره الوقائع والقواعد القانونية التي تشكل أساساً للبدء في إجراءات المساءلة والمضي فيها حتى يصل إلى اقتناع بالحكم الواجب إصداره. لذلك فإن المساس باستقلالية المدعي العام للمحكمة وخضوعه - في بعض الحالات - لسلطة مجلس الأمن ينتقص إلى حد بعيد من استقلالية المحكمة وقدرتها على إنجاز المهمة التي نشأت من أجلها.

المطلب الثاني:

هل ممارسة المحكمة لاختصاصها القضائي

تمس صلاحيات مجلس الأمن؟

سوف أقوم في هذا الجزء من المبحث بمناقشة الفكرة - التي يفترضها البعض - والتي تقضي بأن قيام المحكمة الجنائية الدولية بالنظر في أوضاع تتضمن تهديداً للأمن والسلم الدوليين يشكل تداخلاً مع صلاحيات مجلس الأمن ومساساً بها، وذلك بهدف تنفيذها. إن تحقيق هذا الهدف يتطلب الإجابة عن أسئلة مهمة لا مناص من طرحها تتعلق بفكرة التعارض

(١٥) المرجع السابق، ٣٦١.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

"المفترض" بين عمل المحكمة الجنائية الدولية وصلاحيات مجلس الأمن، ويشمل ذلك: هل عرفت الممارسة العملية نظامًا مشابهًا بأن أثبتت من خلاله مسألة التداخل بين اختصاص جهاز قضائي وآخر له طبيعة مختلفة؟ وهل يمكن أن يشكل الاختصاص القضائي للمحكمة انتقاصًا من صلاحيات مجلس الأمن أو مساسًا بها؟ وهل عرفت الممارسة العملية نظامًا مماثلًا من حيث تعليق اختصاص جهاز قضائي عند القيام بعمله على تصرفات يقوم بها جهاز مستقل عنه تشكل الاعتبارات السياسية أساسًا لعمله؟

يرى البعض أن تدخل المحكمة الجنائية الدولية والنظر في جريمة العدوان - بوجه خاص - يشكل تعديًا على اختصاصات مجلس الأمن التي وردت في ميثاق الأمم المتحدة، وعلى وجه الخصوص المادة ٣٩ والفصل السابع منه. بالإضافة إلى ذلك: إن قيام المحكمة بهذا الدور يشكل - وفقًا لهذا الرأي - تحولًا في عملها كجهة قضائية تنحصر مهمتها في تطبيق مبدأ المسؤولية الجنائية الفردية ويجعلها منضوية في أعمال أخرى لها طبيعة سياسية، وهي التصرفات التي تصدر عن الدول، وخصوصًا ما يتعلق منها باستخدام القوة.^(١٦) ومن المهم التأكيد هنا على حقيقة أن ما يصدق على جريمة العدوان من تخوفات يصدق أيضًا بالنسبة لأنواع الأخرى من الجرائم، بل وتفوقها من حيث خطورتها. فالإقرار بوجود تلك التخوفات ينبغي أن يكون دافعًا للبحث الحثيث عن آلية محددة تضمن التصدي لها، لا أن يكون مدعاة للتردد في القيام بهذه المسؤولية. فخطورة الجريمة وجسامتها ليستا محلًا للجدل أو المناقشة، ولذلك فإن غل يد المحكمة الجنائية عن هذه الجريمة بسبب التردد من قبل مجلس الأمن في التصدي لهذه الجريمة يساهم في الإبقاء على فجوة عميقة تنتقص من العدالة الجنائية المرجوة.

Theodor Meron, Defining Aggression for the International Criminal Court. 25 SUFFOLK TRANSNAT'L (١٦) L. REV. 1, 13 (2001).

والمسألة المثارة هنا هي أن المحكمة الجنائية الدولية تملك - وفقاً لنظام روما الأساسي - الاختصاص للنظر في جرائم معينة، ومن ضمنها جريمة العدوان، فهل يمكن أن يشكل قيام المحكمة بممارسة اختصاصها فيما يتعلق بهذه الجرائم انتقاصاً من صلاحيات مجلس الأمن المتعلقة بالجرائم ذاتها؟ للإجابة عن هذا التساؤل، ينبغي أولاً التطرق إلى صلاحيات مجلس الأمن المقررة في ميثاق الأمم المتحدة بشأن التصدي للحالات التي تشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما، ثم بيان طبيعة الاختصاصات التي تمارسها المحكمة بشأن تلك الجرائم، ثم - بناءً على توضيح المسائل السابقة - الحكم على مدى إمكانية قيام التعارض أو التداخل بين عمل الجهازين، وما إذا كان عمل المحكمة يشكل بالفعل انتقاصاً من صلاحيات المجلس.

لقد أورد ميثاق الأمم المتحدة جملة من الأحكام التي تحدد لمجلس الأمن اختصاصات معينة تتعلق بالمحافظة على الأمن والسلم الدوليين، التي بدورها تعد المهمة الأساسية التي يضطلع المجلس بالقيام بها؛ حيث تنص المادة ٢٤ من الميثاق على أنه:

١. رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به "الأمم المتحدة" سريعاً فعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات.

٢. يعمل مجلس الأمن، في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد "الأمم المتحدة" ومبادئها والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة في الفصول السادس والسابع والثامن والثاني عشر.

إن أول ما يستثير التساؤل بخصوص هذا النص هو: هل قصد من الحكم الوارد في النص استبعاد أية هيئة قضائية من النظر في جرائم دولية قد يساهم وقوعها في الإخلال بالأمن والسلم الدوليين؟ للإجابة عن هذا التساؤل تقتضي أولاً إعمال حكم المادة ٣١ من

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، والتي تقضي بأن يتم تفسير المعاهدة "بحسن نية ووفقاً للمعنى الذي يعطى لألفاظها ضمن السياق الخاص بموضوعها والغرض منها". بناءً على ذلك، إن استقراء نص المادة السابقة، ومن خلال التفسير المعتاد للألفاظ التي وردت فيها، يتضح أن نية واضعي الميثاق اتجهت - عند تخويل مجلس الأمن هذه الصلاحيات - إلى توظيف المجلس أداة تنفيذية لاتخاذ إجراء سريع وفعال تجاه الأوضاع الخطيرة التي تخل بحالة الأمن والسلم الدوليين أو تهديدها أو تشكل حالة عدوان. إلا أن مدلول المادة لا يقضي بالضرورة أن تنحصر هذه الصلاحية في مجلس الأمن.

بالإضافة إلى ذلك، لو أننا أمعنا النظر فيما يجري عليه العمل الدولي لوجدنا أن الممارسة العملية تكشف عن أن الأوضاع والمواقف التي تتضمن تهديداً للأمن والسلم الدوليين، أو التي تشكل جريمة عدوان كانت موضع نظر من قبل أجهزة أخرى تابعة للأمم المتحدة، إلى جانب مجلس الأمن بطبيعة الحال. وللتأكيد على هذه المسألة، وللتعرف على التفسير المنطقي الذي أعطي للمادة ٢٤ من الميثاق، يمكن أن أشير إلى قضاء محكمة العدل الدولية، التي ذهبت في حكمها الصادر بتاريخ ٢٦ نوفمبر ١٩٨٤ بشأن الاختصاص والمقبولية في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) إلى ما يلي:

إن ميثاق الأمم المتحدة لم يعهد بالمسؤولية الحصرية للمحافظة على الأمن والسلم الدولي إلى مجلس الأمن. فبالرغم من ورود حكم في المادة ١٢ يضح حدوداً معينة لوظائف كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فيما يتعلق بنزاع أو موقف معين، والتي تقضي بأنه يجب على الأولى أن تمتنع عن اتخاذ أية توصية بشأن ذلك النزاع أو الموقف، إلا بناء على طلب مجلس الأمن، إلا أنه لا يمكن العثور على حكم مشابه في أي جزء من أجزاء الميثاق بشأن العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة. ويتمتع مجلس الأمن بوظائف لها طبيعة سياسية، بينما

تمارس المحكمة وظائف قضائية بحتة. وبناءً عليه يمكن لكلا الجهازين أن يمارسا وظائفهما المستقلة والمكاملة لبعضها بشأن نفس الوقائع والأحداث.^(١٧)

كما سبق لمحكمة العدل الدولية أن تبنت النهج ذاته في قضية قناة كورفو، وذلك عندما قضت بأنه لم يسبق لها أن امتنعت عن النظر في قضية ما بسبب أنها تشتمل على جوانب سياسية، أو أنها تتضمن عناصر تتعلق باستخدام القوة.^(١٨)

وبالإضافة إلى الحكم الوارد في المادة ٢٤، تقرر المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن بالصلاحية لأن "يقرر ... ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه". وقد تشكل هذه المادة سنداً لوجهة النظر التي تبناها البعض، والتي تذهب إلى أن ميثاق الأمم المتحدة قد أوكل بمهمة تحديد وقوع جريمة العدوان إلى مجلس الأمن. ولكن التساؤل الذي يتطلب منا اهتماماً خاصاً هنا هو: هل قصد واضعو الميثاق من ذلك النص تخويل مجلس الأمن سلطة تعليق اختصاص الهيئات القضائية التي ستنشأ مستقبلاً للنظر في تلك الجريمة على صدور قرار منه؟ من البديهي القول - بعد استقراء ذلك النص والنصوص الأخرى الواردة في الفصل السابع من الميثاق - بأن نية واضعي النص اتجهت إلى إقرار مجموعة من الإجراءات التي ينبغي على مجلس الأمن القيام بها قبل أن يقرر اتخاذ التدابير اللازمة تجاه حالات العدوان، التي وردت في الفصل السابع من الميثاق، وهي إجراءات سياسية وعسكرية قد يلجأ إليها المجلس في حال الإخلال بالأمن والسلم الدوليين أو التهديد الواقع بالإخلال بهما. ومن المعلوم أن مجلس الأمن هو جهاز - بحكم طبيعته السياسية - مختص باتخاذ قرار في تلك الحالات، وتحديد الإجراءات السياسية أو العسكرية اللازمة لمواجهة حالات العدوان، أو

(١٧) Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, judgment, ICJ Reports 1984, p. 392, para. 95.

(١٨) Corfu Chanel Case (United Kingdom v. Albania), Judgment of April 9th, 1949, ICJ Reports 1949, p.4, para. 31.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

حالات تهديد الأمن والسلم الدوليين أو الإخلال بهما. كما أنه من المهم التأكيد هنا على أن صلاحيات مجلس الأمن الواردة في المادة المشار إليها - وكذلك الحال بالنسبة لبقية المواد التي يتضمنها الفصل السابع من الميثاق - لا تقتضي القيام بدور قضائي أو شبه قضائي فيما يتعلق بجريمة العدوان أو غيرها من الجرائم الدولية الداخلة في اختصاص المحكمة. بل إن ما تقتضي به المادة صراحة يتمثل في سلطة المجلس في اللجوء إلى تدابير سياسية أو عسكرية لمواجهة تلك المواقف. ولم يكن في ذهن واضعي النص أن يقوم مجلس الأمن بدور في تمكين جهة قضائية سوف تنشأ مستقبلاً من ممارسة اختصاصها بشأن هذه الجريمة.

وثمة حقيقة أخرى جديرة بالملاحظة هنا، وهي أن لجوء مجلس الأمن إلى ممارسة صلاحياته الواردة في الفصل السابع من الميثاق رهن بتوافر حالة تهديد للأمن والسلم الدوليين، والتي تشترط صدور قرار من المجلس بقيامها وفقاً للمادة ٣٩ من الميثاق. وبعبارة أخرى إن المطلب الأساسي لتطبيق الأحكام التي تضمنها الفصل السابع من الميثاق هو إيجاد رابط بين حالة التهديد أو الإخلال بالسلم الدوليين، أو وقوع حالة عدوان وبين القرارات التي تتخذ لتطبيق تلك الأحكام.^(١٩) والتساؤل المهم الذي يتبادر إلى الذهن دائماً في هذا الصدد هو: كيف يتخذ مجلس الأمن قراراته في مثل هذه الحالات؟ فقد أثير هذا التساؤل باعتبار أن "مفهوم تهديد الأمن والسلم الدوليين أو الإخلال بهما" هو في طبيعته غير محدد الدلالة، ولذلك يخضع لتفسيرات مختلفة تبعاً للمذاهب السياسية والأيدولوجية التي يكون لها التأثير الأكبر في صياغة واقع العلاقات الدولية، إلا أن هذه الحقيقة لا تعني - بأي حال - أن يتولى مجلس الأمن هذه المهمة بمحض إرادته المطلقة، وبعبداً عن الأسس التي تحكم تفسير نصوص المعاهدات الدولية عموماً، ومن أهمها أن يتم تفسيرها بحسن نية ووفقاً للمعنى العادي لألفاظها.^(٢٠)

Matthias Neuner, The Security Council and the ICC: Assessing the First Ten Years of Coexistence. 18 (١٩) NEW ENG. J. INT'L & COMP. L. 283, 289 (2012).

(٢٠) د. رشيد حمد العنزي ود. عبدالسلام حسين العنزي، مدى مشروعية قرار مجلس الأمن بإحالة الوضع في دارفور للمحكمة الجنائية الدولية ٧٢-٧٤. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ديسمبر ٢٠١١.

واستناداً إلى طبيعة المجلس وصلاحياته المحددة في الميثاق، ومن واقع الممارسات السابقة للمجلس، يمكن القول -بلا تردد- أن مواقف مجلس الأمن تجاه الأوضاع المختلفة التي يتصدى لها لا تتحدد وفقاً لاعتبارات القانون، وإنما تتأثر إلى أبعد مدى بالمواقف السياسية لأعضائه؛ لذا فإن تكيف حالة ما على أنها تشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما - وذلك هو المطلب الأساسي لتفعيل أحكام الفصل السابع من الميثاق - يخضع لتفسيرات مختلفة وواسعة، مما ينتج عنها صدور قرارات متناقضة. وللدلالة على ذلك من واقع الممارسة العملية يمكنني أن أشير هنا إلى قرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢ بشأن الوضع في ليبيا؛ حيث تبنى المجلس في ذلك القرار تفسيراً واسعاً لما يشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين، واعتبر أن "تقاعس الحكومة الليبية عن البرهنة، بأعمال ملموسة، على تخليها عن الإرهاب، ولا سيما استمرارها في عدم الاستجابة على نحو كامل وفعال للطلبات الواردة في القرار ٧٣١ لعام ١٩٩١، يشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين".

لذلك إن نظرة سريعة إلى الممارسات السابقة لمجلس الأمن تكشف أن لفظ "العدوان" لم يستخدم من قبل المجلس إلا في حالات ثلاث فقط، وهي الحالة بين جنوب أفريقيا وأنجولا ١٩٧٦،^(٢١) والحالة في بنين،^(٢٢) والحالة بين إسرائيل وتونس عندما قامت الأولى بتدمير مقر منظمة التحرير الفلسطينية في تونس.^(٢٣) وفي المقابل هناك حالات أخرى لم يصف فيها مجلس الأمن ممارسات مشابهة - كالتالي نظرها المجلس في الحالات الثلاث المشار إليها سلفاً - على أنها "عدوان"، ولكن اعتبرها تهديداً للأمن والسلم الدوليين، كغزو الأرجنتين لجزر الفوكلاند عام ١٩٨٢^(٢٤) وغزو العراق للكويت عام ١٩٩٠^(٢٥)، بينما تغاضى عن حالات أخرى بشكل كامل كغزو الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا للعراق عام ٢٠٠٣. وهذا التردد

S.C. Res. 387, Para.6. UN Doc. S/Res/387 (Mar. 31, 1976).

(٢١)

S.C. Res. 405. P.2. UN Doc. S/Res/405 (Apr. 14, 1977).

(٢٢)

S.C. Res. 573, para.1. UN Doc. S/Res/573 (Oct. 4, 1985).

(٢٣)

S.C. Res. 502, Para.3 (Apr. 3, 1982).

(٢٤) انظر:

S.C. Res. 660, Paras. 1-4 (Aug. 2, 1990) .

(٢٥) انظر:

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

من قبل مجلس الأمن في تكييف التصرفات التي تقوم بها الدول ونعتها بأنها تشكل حالات عدوان لم يساعد على سد الفجوة القانونية الخطيرة التي نتجت عن عدم جدية المجتمع الدولي عند تعامله مع جريمة العدوان فيما سبق؛ لذا فإن توصل مجلس الأمن إلى توافق بشأن حالة معينة وتكييفها على أنها تشكل جريمة عدوان وتستدعي المساءلة الجنائية أمام هيئة قضائية دولية هو مطلب لسنا بباليغيه إلا بشق الأنفس، كما أثبت ذلك واقع الممارسة الدولية.

ولا شك أن ممارسات المجلس في هذا الصدد هي محل انتقاد وارتباب من قبل القانونيين؛ ذلك أن جريمة العدوان، من خلال استقراء نص المادة ٢(٤) من ميثاق الأمم المتحدة، وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٣١٤، ومن خلال العناصر المكونة للجريمة كما وردت في المادة ٨ مكرر من نظام روما الأساسي مجتمعة تبرهن على أن لها ملامح أساسية من حيث طبيعتها ومن حيث النتائج المترتبة عليها وكفيلة بأن تمكن مجلس الأمن من اتخاذ قرار بشأن وقوع حالة عدوان من عدمها. ولكن على الرغم من ذلك فشّل مجلس الأمن في ممارسة هذه الصلاحية المقررة له وفقاً للمادة ٣٩ من الميثاق في حالات لا تثير كثيراً من التردد - إذا عولجت وفقاً لما تقتضيه الموضوعية والتجرد - في تحديد طبيعة الاعتداء الواقع؛ لذلك فإن اضطلاع جهة قضائية بالنظر في هذه الجريمة - مع توافر المتطلبات الموضوعية والإجرائية المتعلقة بتحقيق العدالة الجنائية - سيكون بلا شك أدعى لتحقيق العدالة المنشودة.

يتبقى أن أتعرض لمسألة "التعارض" المفترض أو "التصادم" بين العمل القضائي للمحكمة الجنائية الدولية وصلاحيات مجلس الأمن. إن قيام المحكمة الجنائية الدولية بممارسة اختصاصها الكامل فيما يتعلق بجريمة العدوان وفقاً لأحكام نظام روما الأساسي لا يمس - بأي شكل من الأشكال - اختصاصات مجلس الأمن، وذلك استناداً إلى طبيعة عمل كل منهما أولاً، وإلى واقع الممارسة العملية ثانياً. فمن حيث طبيعة عمل الجهازين، يمكن القول بأن طبيعة عمل المحكمة - التي تعد جهازاً قضائياً - تختلف بشكل كامل عن طبيعة عمل مجلس الأمن، وهو جهاز سياسي مخول باتخاذ تدابير لازمة لمواجهة المواقف أو الأوضاع

التي تشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين، بما في ذلك جريمة العدوان. ومن المهم التذكر دائماً أن الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن لمواجهة تلك المواقف هي تدابير سياسية بحتة تختلف شكلاً وموضوعاً عن تلك التي تقرها الأجهزة القضائية عموماً؛ حيث إن القرارات التي يتبناها مجلس الأمن في هذا الصدد لا تكون مبنية على إجراءات قضائية كالتالي تتبعها الهيئات القضائية بشكل عام. كما أن تلك القرارات لا تخرج عن نطاق أحكام المادتين ٤١^(٢٦) و ٤٢^(٢٧) من ميثاق الأمم المتحدة والتي تتمثل في تدابير عسكرية وغير عسكرية يلجأ إليها المجلس لمواجهة المواقف التي تشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما أو تشكل جريمة عدوان؛ لذلك فإن طبيعة العمل الذي تقوم به كل هيئة دولية متخصصة تتحدد وفقاً للوظيفة التي أنشئت من أجلها، ولا يفترض وجود تناقض بين اختصاصات كل منها.

ومن المعروف أنه متى ما توصل مجلس الأمن إلى قرار بوجود حالة تهديد أو إخلال بالأمن والسلم الدوليين، فإنه من المفترض أن يكون الوضع قد وصل إلى درجة من الخطورة والجسامة التي أصبح معها من الضروري اللجوء إلى التدابير التي نص عليها الفصل السابع من الميثاق، والتي من ضمنها استخدام القوة. وذلك الوضع لم يكن لينشأ - في واقع الأمر - إلا بسبب وقوع ممارسات وانتهاكات هي على درجة من الخطورة والجسامة التي تستدعي سرعة التدخل لمحاسبة المسؤولين عن وقوعها ومقاضاتهم بناءً على مسؤوليتهم الجنائية الشخصية عنها؛ لذلك فإن التساؤل الذي يثور بداهةً هنا هو: هل قيام المحكمة الجنائية الدولية - في حالة تشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين - بالبداية في مقاضاة ومحاسبة الأشخاص

(٢٦) لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء "الأمم المتحدة" تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية.

(٢٧) إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

المسؤولين عن وقوع أشد الجرائم خطورة، ودون صدور إذن من مجلس الأمن بذلك يعد تدخلاً غير مبرر في جهود المجلس في المحافظة على الأمن والسلم الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما؟ يصعب القبول هنا بفكرة أن قيام المحكمة بوظيفتها القضائية تشكل عائقاً أمام الإبقاء على حالة الأمن والسلم الدوليين.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن القول بأن واقع الممارسة العملية يعد خير شاهد على عدم حدوث تعارض بين عمل الهيئات الدولية عندما تكون بصدد النظر في مسائل متشابهة. وليس أدل على ذلك من العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الأمن؛ حيث إننا إذا تفحصنا عمل محكمة العدل الدولية نجد أنها تصدت لحالات عديدة تتعلق بجريمة العدوان. ولم يكن قيامها بهذه الوظيفة معلقاً على صدور قرار من مجلس الأمن، كما لم يؤد قيامها بالتصدي لتلك الجريمة إلى المساس بالوظيفة الرئيسية المحددة لمجلس الأمن، وهي المحافظة على الأمن والسلم الدوليين. فكل منهما اختصاصات ووظائف محددة لا ينبغي الخلط بينها. فلا يمكن لمحكمة العدل الدولية أن تضطلع بوظائف سياسية محددة لمجلس الأمن، كما لا يمكن لمجلس الأمن أن يمارس اختصاصات قضائية مقررة لمحكمة العدل الدولية.

حيث قد سبق لمحكمة العدل الدولية أن تصدت -في حالات عدة- لجريمة العدوان ونظرت فيها، ودون أن يؤدي ذلك إلى الانتقاص من الصلاحيات المخولة لمجلس الأمن فيما يتعلق بهذه الجريمة. وكان الأجدر بالمحكمة -وهي جهة قضائية تابعة لهيئة الأمم المتحدة خلافاً للمحكمة الجنائية الدولية- أن تبني عملها والإجراءات التي تقوم بها على قرار صادر من مجلس الأمن إذا كان ينظر إلى عملها على أنه يشكل مساساً بما للمجلس من اختصاصات. ففي حكمها في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها، قررت محكمة العدل الدولية أنها تملك الولاية للنظر في تلك القضية. وتدور وقائع القضية وحكم المحكمة فيما يلي:

نزاع بين حكومة جمهورية نيكاراغوا وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية نشأ عن أنشطة عسكرية وشبه عسكرية في نيكاراغوا والمياه المواجهة لسواحلها، وتغزو نيكاراغوا المسؤولية عن هذه الأنشطة إلى الولايات المتحدة، وفي المرحلة الراهنة تتعلق القضية بولاية المحكمة للنظر في هذا النزاع والبت فيه، وكذلك بمقبولية طلب نيكاراغوا الذي أحالت به القضية إلى المحكمة.^(٢٨)

... والسبب الثاني لعدم المقبولية (الفقرتان ٩٨ و ٩٠) الذي احتجت به الولايات المتحدة وهو أن ادعاء نيكاراغوا يقوم على أساس أن الولايات المتحدة متورطة بالقيام بالاستخدام غير المشروع للقوة المسلحة، أو إخلال بالسلم، أو القيام بأنشطة تعد من قبيل العدوان على نيكاراغوا. وهو أمر مقرر -وفقاً لأحكام الميثاق وتقره الممارسة العملية- أنه يقع في نطاق اختصاص أجهزة أخرى تابعة للأمم المتحدة، وعلى وجه الخصوص مجلس الأمن، وأن جميع الإجراءات التي من هذا القبيل يجب أن تعهد إلى الأجهزة السياسية التابعة للأمم المتحدة للنظر فيها واتخاذ قرار بشأنها. وتستند الولايات المتحدة إلى المادة ٢٤ من ميثاق الأمم المتحدة التي تعهد إلى "مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين". نظرت المحكمة في هذا السبب من أسباب عدم المقبولية في نفس الوقت الذي نظرت فيه أيضاً في السبب الثالث (الفقرات ٩١-٩٨) القائم على مركز المحكمة في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك أثر الدعوى المعروضة أمام المحكمة على الحق الأصلي في الدفاع عن النفس، الفردي والجماعي، بموجب المادة ٥١ من الميثاق، ورأت المحكمة أن كون مسألة ما معروضة على مجلس الأمن لا ينبغي أن يمنع المحكمة من تناولها، وأن الإجراءات كليهما يمكن أن يسيرا جنباً إلى جنب. فللمجلس مهام ذات طابع سياسي منوطة به، والمحكمة تمارس مهام قانونية بحتة؛ لذلك يمكن لكلتا الهيئتين أن تمارسا مهامهما المستقلة التي يكمل بعضها بعضاً فيما يتعلق بنفس الأحداث. وفي القضية الحالية: إن الشكوى المقدمة من قبل نيكاراغوا

(٢٨) Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, judgment, ICJ Reports 1984, p. 392, para. 11.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

لا تتعلق بحرب مستمرة تتضمن نزاعاً مسلحاً بينها وبين الولايات المتحدة، وإنما بحالة تتطلب تسوية المنازعات بالطرق السلمية، وهذه مسألة تقع في إطار الفصل السادس من الميثاق. ومن ثم كان من الصحيح طرحها أمام الهيئة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة لتسويتها سلمياً. لذا فإن القضية الحالية لا تعد قضية لا يمكن معالجتها، إلا من قبل مجلس الأمن وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق.^(٢٩)

ومما يزيد في التأكيد على استقلال كل من مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية عندما يكونان بصدد أداء وظائفهما أن كلاً من ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لم يقررا الصلاحية لمجلس الأمن في تعليق اختصاص المحكمة الدولية عند النظر في حالات تتضمن جريمة العدوان، وذلك على الرغم من أن المحكمة والمجلس يشكلان جهازين رئيسيين من أجهزة الأمم المتحدة. ومنذ قيام هيئة الأمم المتحدة، لم يحدث أن أصدر مجلس الأمن قراراً يمس عمل محكمة العدل الدولية: فيما يتعلق بالبدء في الإجراءات القضائية أو باستمرارها. وغاية ما في الأمر أن ميثاق الأمم المتحدة يخول مجلس الأمن الصلاحية لطلب آراء استشارية من المحكمة في أية مسألة قانونية، وذلك وفقاً لما تقضي به المادة ٩٦ من الميثاق، كما يلتزم مجلس الأمن - عندما ينظر في نزاع دولي ما - أن يوصي الأطراف المتنازعة باللجوء إلى إحدى الوسائل السلمية لتسوية النزاع، ومن ضمنها اللجوء إلى محكمة العدل الدولية، وذلك وفقاً لحكم المادة ٣٨ من الميثاق. بالإضافة إلى ذلك يطلب ميثاق الأمم المتحدة من مجلس الأمن أن يحيل الخلافات القانونية إلى محكمة العدل الدولية؛ حيث تنص المادة ٣٦(٣) من الميثاق على أن يلتزم "مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقاً لهذه المادة أن يراعي أيضاً أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع - بصفة عامة - أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقاً لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة". أي أن ميثاق الأمم المتحدة استثنى الخلافات القانونية بأكملها من المسائل التي يمكن لمجلس الأمن أن يتصدى

(٢٩) المرجع السابق، الفقرتان ٨٩-٩٠.

لها، حيث ينتهي دور المجلس عند حد التوصية بإحالتها إلى المحكمة، ودون أن تكون له سلطة أخرى تؤثر في عمل المحكمة عندما تبدأ بالنظر في تلك المسائل القانونية المعروضة عليها.

وكل ما قيل في الصفحات السابقة -فيما يتعلق بالأسس التي تحكم التنظيم الدولي المعاصر، أو ما يتعلق بواقع الممارسة العملية من جانب المنظمات الدولية بشكل عام - يحملنا على القول بأن قيام جهازين مختلفين من حيث الطبيعة والوظائف بالتصدي لمسائل متشابهة لا يعني بالضرورة حدوث تعارض أو تداخل بينهما.

المبحث الثاني:

صلاحيات مجلس الأمن والإشكاليات الناتجة عنها

سوف أقوم في هذا المبحث بالتعرض للصلاحيات التي خولها نظام روما الأساسي لمجلس الأمن، والآثار المترتبة على ممارسة تلك الصلاحيات في الوظيفة القضائية للمحكمة الجنائية الدولية. وسأقوم بذلك من خلال بيان الأحكام التي تضمنها نظام روما الأساسي والتي تقر لمجلس الأمن بصلاحيات معينة يمكن أن تنتقص من فعالية الوظيفة القضائية للمحكمة الجنائية الدولية، كما سأقوم - في جزء آخر من هذا المبحث - بعرض أهم القرارات التي أصدرها مجلس الأمن في سياق ممارسته لتلك الصلاحيات ومدى تأثيرها في عمل المحكمة، والمشكلات القانونية التي تثار حولها. بالإضافة إلى ذلك سوف أتناول - في الجزء الأخير من هذا المبحث - الآثار السلبية التي تنتج عن تعليق عمل المحكمة الجنائية على دور سياسي يقوم به مجلس الأمن بشأن استقلالية وفعالية المحكمة.

وخلال السنوات العشر الماضية كانت الإجراءات التي لجأ إليها مجلس الأمن - في سياق ممارسة الصلاحيات المحددة له في نظام روما الأساسي - عرضة لانتقادات واضحة من وجهة النظر القانونية؛ وذلك بسبب طبيعة القرارات التي صدرت عن المجلس وأثرها في الحيلولة دون تمكن المحكمة من القيام بمهمتها القضائية في حالات معينة. وقد أثرت تلك

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

الانتقادات بسبب الغموض الذي اكتنف العبارات التي وردت في القرارات التي صدرت عن المجلس بشأن اختصاص المحكمة، سواء أكانت تلك التي تعلقت بتحديد حالات تهديد الأمن والسلم الدوليين، أم بحالات إرجاء أو تعليق اختصاص المحكمة، أم التي تعلقت بتقرير الاختصاص الكامل للدول بشأن الجرائم التي وردت في نظام روما الأساسي، ومن ثم استبعاد اختصاص المحكمة بشأنها.

ولا يعد من قبيل التزيد غير المبرر إذا كررت القول هنا وأعدت التأكيد على حقيقة أن إنشاء المحكمة الجنائية ونظامها الأساسي شكل خطوة لا يمكن التقليل من أهميتها في سياق تحقيق العدالة الجنائية. لكن - وبنفس الدرجة من التأكيد - لا بد من القول أيضاً بأن الإقرار لمجلس الأمن بدور مؤثر في "السماح" أو "عدم السماح" للجهة القضائية المخولة بالنظر في الجرائم الدولية التي أوردتها نظام روما الأساسي يشكل ثغرة وعائقاً لا يمكن التقليل من خطورتها في تحقيق العدالة الجنائية المرجوة. ويدعونا ذلك إلى الحذر دائماً من تكرار تجارب سابقة أدت إلى القبول بحقيقة أن وقوع الجرائم الدولية كان أمراً سهلاً بسبب غياب مبدأ المساءلة الجنائية الشخصية عنها استناداً إلى فكرة الحصانة والإفلات من العقاب. وليس بالضرورة أن يأخذ مبدأ الحصانة شكلاً محدداً أو صيغة معينة طالما أدى في نهاية الأمر إلى تحقيق النتيجة ذاتها، وهي إفلات الشخص المسؤول عنها من العقاب. فقد تبدو الحصانة في شكل مبدأ يتضمنه القانون الداخلي للدولة المعنية، وقد تكون في شكل إجراءات معينة تؤدي في نهاية الأمر إلى تحقيق النتيجة ذاتها إذا أسيء استخدامها واستغلت لأغراض سياسية، وهو الأمر المتحقق في عمل مجلس الأمن، كما سيتضح لاحقاً.

إن الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الأمن وفقاً لنظام روما الأساسي لا يمكن التقليل من تأثيرها في عمل المحكمة الجنائية، وذلك لأنها تتعلق بجوهر الوظيفة التي تضطلع بها المحكمة في سبيل تحقيق العدالة الجنائية؛ والمتمثلة في البدء في التحقيقات أو الاستمرار في المقاضاة؛ لذا فإن الممارسة العملية خلال السنوات العشر الماضية أثبتت أحقية المطالبات

التي كانت تنادي - قبل إقرار نظام روما الأساسي - بوجود أن تتصف المحكمة بالاستقلال التام عن الأمم المتحدة؛ وذلك حتى تتوافر لها الاستقلالية والاستقرار في عملها، وحتى لا تؤدي العلاقة بينها وبين هيئة الأمم المتحدة إلى إثارة التوتر في العلاقات بين الدول. بيد أن الرأي النهائي استقر على ضرورة وجود علاقة بين المحكمة الجنائية ومنظمة الأمم المتحدة بدعوى أن كلاً منهما تقوم بدور في ضمان الأمن والسلم الدوليين.^(٣٠) وعلى ذلك فإن تمتع مجلس الأمن بصلاحيته إصدار قرار بتعليق التحقيقات أو عدم الاستمرار في المقاضاة يدعو للدهشة وللقلق في آن واحد. فكيف يكون لجهاز سياسي تابع لهيئة مستقلة - وهي هيئة الأمم المتحدة - أن يمارس اختصاصاً يعرقل عمل هيئة قضائية - وهي المحكمة الجنائية الدولية - وهي هيئة دولية مستقلة تماماً عن هيئة الأمم المتحدة ولا تمت لها بصلة إلا من خلال اتفاق يحدد طبيعة هذه العلاقة؟^(٣١)

المطلب الأول:

صلاحيات مجلس الأمن وفقاً لنظام روما الأساسي

يقرر نظام روما الأساسي لمجلس الأمن عدة صلاحيات مؤثرة فيما يتعلق بالجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. وسوف أتطرق في هذا الجزء من المبحث إلى تلك الصلاحيات، وسأبين طبيعتها ومداهها، وذلك تمهيداً لمناقشة الآثار السلبية المترتبة على ممارسة تلك الصلاحيات في عمل المحكمة الجنائية الدولية. وبشكل عام تتمثل الصلاحيات التي يمارسها المجلس بشأن الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة فيما يلي: الإحالة، وتقييد صلاحيات المدعي العام والدول الأطراف، وطلب تعليق وتأجيل التحقيقات وإجراءات المحاكمة.

(٣٠) د. علي عبدالقادر القهوجي، القانون الجنائي الدولي: أهم الجرائم الدولية، المحاكم الدولية الجنائية ٢١٣-٢١٤ (٢٠٠١).

(٣١) للتعرف على طبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة وبين المحكمة الجنائية الدولية، انظر: ICC.ASP/3/Res.1, Oct. 4, 2004

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

وقد يقول قائل هنا: إن مجلس الأمن هو الجهاز المعني بشكل أساسي بالمحافظة على الأمن والسلم الدوليين؛ وذلك وفقاً لما تقضي به المادة ٢٤ من ميثاق الأمم المتحدة؛ لذا فإن تدخله في الحالات التي تشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما له ارتباط وثيق بأداء هذه المهمة. وقد يكون لوجهة النظر هذه مبرر فيما يتعلق بالحالات التي يحيلها مجلس الأمن إلى المحكمة للنظر فيها، إلا أنه من المتوقع في هذه الحالة أن تكون مهمة المجلس قد انتهت عند ذلك الحد. أما تدخل المجلس بقرار يوقف بموجبه الإجراءات القضائية التي بدأت بها المحكمة أو يعلقها - سواء أكان ذلك بالنسبة للقضايا التي أحيلت من قبل المجلس ابتداءً أم تلك التي أحيلت من قبل الدول الأطراف، أم تلك التي بدأ بتحريكها المدعي العام للمحكمة من تلقاء نفسه - فهو ما يصعب تبريره أو الدفاع عنه.

كما قد يجادل البعض الآخر بأن الغرض من الإقرار لمجلس الأمن بصلاحيات معينة هو توجيه عمل المحكمة من خلال ضوابط معينة تضمن تحقيق العدالة الجنائية، وتضمن - في الوقت ذاته - ألا تحيد المحكمة عن الأهداف الرئيسية التي نشأت من أجلها. ولكن يمكن الرد على وجهة النظر تلك بالقول أن نظام روما الأساسي يشتمل على مجموعة من الأحكام التي تشكل قيوداً وضمانات تكفل تحقيق ذلك؛ حيث تقضي أحكام نظام روما الأساسي بأن اختصاص المحكمة الجنائية لا يعد مطلقاً فيما يتعلق بالجرائم المحددة في النظام الأساسي. فالاختصاص الجنائي الذي أورده نظام روما الأساسي يقتصر فقط على الجرائم التي تقع في إقليم دولة طرف، أو يقوم بارتكابها شخص يحمل جنسية دولة طرف في النظام الأساسي. بالإضافة إلى ذلك، لا ينشأ اختصاص المحكمة للنظر في الجرائم المذكورة، إلا إذا ثبت فشل النظام القضائي الداخلي للدولة المعنية أو تقاعسها في النظر في تلك الجرائم. وهذه القيود والضمانات كفيلة بأن تحدد للمحكمة نطاقاً محدداً - من حيث الموضوع والأشخاص والمكان - تمارس من خلاله اختصاصها الجنائي وتضمن، في الوقت ذاته، عدم الخروج على مبادئ أساسية في القانون الدولي، وخصوصاً تلك المتعلقة بسيادة الدول، وتلك التي تنظم عمل المنظمات الدولية بشكل عام، وتلك المتعلقة بنظام المعاهدات الدولية.

وفيما يلي سأتناول بشكل مفصل الصلاحيات التي خولها نظام روما الأساسي لمجلس الأمن بشأن الجرائم الدولية التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وسأبين مدى التأثير السلبي الذي يمكن أن تنتجه تلك الصلاحيات على عمل المحكمة الجنائية الدولية.

أولاً: الإحالة إلى المحكمة بشأن جميع الجرائم:

تنص المادة (١٣) من نظام روما الأساسي على أنه:
للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة مشار إليها في المادة ٥ وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي في الأحوال التالية:

...

(ب) إذا أحال مجلس الأمن، متصرفاً بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، حالة إلى المدعي العام يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت.

من الوهلة الأولى، يمكن ملاحظة أن هذه المادة توسع من صلاحيات مجلس الأمن لكي تشمل - إلى جانب وظيفته السياسية المتمثلة في التصدي لكل ما يهدد الأمن والسلم الدوليين أو يخل بهما - التصدي للجرائم الجنائية الأخرى التي نص عليها نظام روما الأساسي. إن المسألة المهمة التي ينبغي التنويه إليها وإبرازها بشكل واضح هنا هي أن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الأمن بشأن تحديد وقوع حالة عدوان بوجه خاص، والإحالات بشأن الجرائم الأخرى بوجه عام - يعد في واقع الأمر متطلباً لكي تتمكن المحكمة من ممارسة اختصاصها القضائي. ولا شك أن هذه المسألة تشكل جزءاً مهماً من إجراءات المحاكمة، وينبغي أن يتم القيام بها بناءً على عناصر محددة للجريمة نص عليها نظام روما الأساسي. إذًا، المهمة التي يقوم بها مجلس الأمن هنا ليست سياسية، وإنما هي - في واقع الأمر - وظيفة قضائية، ومن المفترض أن تستأثر بها جهة قضائية محضة.^(٣٢) وبالرغم من أن قرار مجلس الأمن بشأن

(٣٢) انظر في هذا السياق، فيدا نجيب حمد، المحكمة الجنائية الدولية: نحو العدالة الدولية ١٠٣-١٠٤ (٢٠٠٦).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

وقوع حالة عدوان لا يلزم المحكمة الجنائية الدولية للنظر في الحالة المعنية، حيث "لا يخل التحديد الصادر من جهاز من خارج المحكمة بخصوص وقوع فعل عدوان بما تخلص إليه المحكمة في إطار هذا النظام الأساسي فيما يتعلق بوقوع فعل العدوان"،^(٣٣) إلا أن صدور ذلك القرار يعد مطلباً لازماً لكي تتمكن المحكمة من البدء في إجراءات التقاضي بشأن هذه الجريمة.

ورب معترض يقول: إن الإحالة إلى المحكمة الجنائية لا تتم فقط من قبل مجلس الأمن في جميع الحالات وبشأن جميع الجرائم؛ حيث أقر نظام روما الأساسي - وفقاً للمادة (١٣) (أ) و (ج) - للدول الأطراف والمدعي العام أيضاً بالصلاحية لإحالة جريمة من الجرائم الدولية المنصوص عليها في المادة (٥) إلى المحكمة. ولكن الأمر ليس هكذا دائماً؛ وذلك لأن الصلاحيات التي يمنحها نظام روما الأساسي للدول الأطراف والمدعي العام لا تعد كاملة بسبب إمكانية تدخل مجلس الأمن في تلك الحالات، إما بهدف تعليق ممارسة المحكمة لوظيفتها القضائية أو تأجيلها، كما سيتضح لاحقاً؛ لذلك فإن القول بأن المدعي العام والدول الأطراف تملك الاختصاص الكامل والمستقل لممارسة صلاحياتها في جميع الحالات إنما هو قول يعنونه الشك ويبعد عن اليقين.

كما أنه من الأهمية بمكان الإشارة هنا إلى مسألة أخرى مهمة، وهي أنه حتى في الحالات التي تستدعي الإحالة من قبل مجلس الأمن، يظل المجلس محتفظاً بصلاحيات واسعة للتأثير في العمل القضائي للمحكمة الجنائية الدولية، ولا تنتهي مهمته عند حد الإحالة. ففي قراره رقم ١٥٩٣ بشأن السودان على سبيل المثال، قرر المجلس بأن "الحالة في السودان لا تزال تشكّل تهديداً للسلام والأمن الدوليين". لذلك واستناداً إلى صلاحياته المحددة في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، قرر المجلس "إحالة الوضع القائم في دارفور منذ ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢

(٣٣) المادة ١٥ مكرر (٩) من القرار رقم RC/Res.6، اعتمد في الجلسة العامة الثالثة عشر بتاريخ ١١ يونيو ٢٠١٠ للجنة المراجعة التابعة للمحكمة الجنائية الدولية.

إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية". ولكن على الرغم من ذلك، لم يفت مجلس الأمن أن يورد في قراره التأكيد والإشارة إلى المادة ١٦ من نظام روما الأساسي - التي تتضمن أخطر الصلاحيات المقررة للمجلس كما سيتضح لاحقاً - والتي تقضي بأنه "لا يجوز للمحكمة الجنائية الدولية البدء أو المضي في تحقيق أو مقاضاة لمدة اثني عشر شهراً بعد أن يتقدم مجلس الأمن بطلب بهذا المعنى".^(٣٤)

ثانياً: تقييد صلاحيات المدعي العام والدول الأطراف:

سوف أتناول في هذا الجزء من المبحث الأحكام التي أوردها نظام روما الأساسي بشأن الحالات التي يمكن للمدعي العام والدول الأطراف أن تحيل فيها إلى المحكمة قضايا تتضمن وقوع إحدى الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي. وسوف أقوم من خلال ذلك بتحليل النصوص التي أعطت الدول الأطراف أو المدعي العام الحق في الإحالة أو تحريك الدعوى؛ وذلك بهدف توضيح مسألة مهمة، وهي أن هناك قيوداً يمكن أن تحول دون تمكن الدول الأطراف أو المدعي العام من ممارسة تلك الصلاحيات في حال تدخل مجلس الأمن فيها.

ففيما يتعلق بجريمة العدوان، وبالرغم من أن أحكام نظام روما الأساسي تقصر القيام بالإجراءات القضائية المتعلقة بهذه الجريمة على السلطات المحددة للمحكمة، كما وردت في المواد من ٨٥ إلى ٦١، إلا أن هناك صلاحيات يقر بها نظام روما الأساسي لمجلس الأمن من شأنها أن تقيّد - إلى حد كبير - قدرة المحكمة على القيام بتلك الإجراءات. فوفقاً للمادة ١٥(٦) مكرر من نظام روما الأساسي، يحق للمحكمة أن تمارس اختصاصها بشأن جريمة العدوان في حالة الإحالة إليها من قبل دولة طرف أو قيام المدعي العام بذلك من تلقاء نفسه. إلا أن اختصاص المحكمة مقيد في هذه الحالة بسلطات يحق لمجلس الأمن أن يمارسها ويحدد - بناءً عليها - مدى إمكانية البدء في تلك الإجراءات من عدمها؛ حيث تنص المادة

S/RES/1593 (2005). 31 March 2005.

(٣٤)

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

١٥(٦) مكرر على أنه "عندما يخلص المدعي العام إلى وجود أساس معقول للبدء في تحقيق يتعلق بجريمة عدوان، عليه أن يتأكد أولاً مما إذا كان مجلس الأمن قد اتخذ قراراً مفاده وقوع عمل عدواني ارتكبه الدولة المعنية. وعلى المدعي العام أن يبلغ الأمين العام للأمم المتحدة بالوضع القائم أمام المحكمة، بما في ذلك أي معلومات أو وثائق ذات صلة". وعلى ذلك، لا يجوز للمحكمة أن تبدأ في إجراءات التحقيق في هذه الجريمة إلا بعد أن يصدر قرار من مجلس الأمن بوقوع حالة عدوان. وبعبارة أخرى، إن صدور قرار من قبل المجلس - وهو بطبيعة الحال قرار سياسي - يعد شرطاً للبدء في الإجراءات القضائية بشأنها من قبل المحكمة. لذا، لا بد من التأكيد هنا على أنه "يجوز للمدعي العام، [فقط] في الحالات التي يتخذ فيها مجلس الأمن هذا القرار، أن يبدأ التحقيق فيما يتعلق بجريمة عدوان".^(٣٥)

وكمؤشر آخر على عدم تمتع المحكمة الجنائية بالاختصاص الكامل للنظر في جريمة العدوان، يقضي نظام روما الأساسي بأنه "في حالة عدم اتخاذ قرار من هذا القبيل في غضون ستة أشهر بعد تاريخ الإبلاغ، يجوز للمدعي العام أن يبدأ التحقيق فيما يتعلق بجريمة عدوان، شريطة أن تكون الشبهة التمهيدية قد أذنت ببدء التحقيق فيما يتعلق بجريمة عدوان وفقاً للإجراءات الواردة في المادة ١٥، وأن لا يكون مجلس الأمن قد قرر خلاف ذلك طبقاً للمادة ١٦".^(٣٦) إن الألفاظ الواردة في هذا النص واضحة الدلالة للتأكيد على أنه في حال صدور قرار من مجلس الأمن يقضي بعدم وجود أسباب جادة تدعو للبدء في التحقيق، أو إذا قرر عدم إحالة موقف ما إلى المحكمة بسبب عدم وقوع جريمة عدوان، لا يجوز للمدعي العام أن يبدأ في إجراءات التحقيق في الواقعة المعنية، حتى وإن أجازت الدائرة التمهيدية له القيام بذلك. ومجمل القول هنا أن جميع الصلاحيات التي تتمتع بها المحكمة معلقة على عدم صدور قرار من مجلس الأمن يقضي بعدم المضي في الإجراءات القضائية المتعلقة بجريمة العدوان.

(٣٥) المادة ١٥ مكرر (٧) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(٣٦) المادة ١٥ مكرر (٨) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

وقد كان من المؤمل - في وقت تبني نظام روما الأساسي - أن يكون تعليق اختصاص المحكمة بشأن جريمة العدوان مؤقتاً إلى حين تحقق شرط أساسي، وهو التوصل إلى تعريف محدد لها. ولكن على الرغم من نجاح المؤتمر الاستعراضي للدول الأطراف، والذي عقد في كمبالا بتاريخ ١١ يونيو ٢٠١٠ في تبني تعريف لجريمة العدوان، إلا أن اختصاص المحكمة فيما يتعلق بهذه الجريمة لا يزال معلقاً على شرط آخر أساس، وهو تقرير وجود حالة عدوان. وهذه المهمة الأخيرة لا تقوم بها المحكمة الجنائية، وإنما يختص بها مجلس الأمن.^(٣٧) وبعبارة أخرى، لم تعد المحكمة الجنائية إلى الآن معنية - بشكل كامل - بالتصدي لهذه الجريمة الخطيرة؛ حيث لا يزال مجلس الأمن محتفظاً بالدور الأكبر في التعامل معها.

وبالإضافة إلى صلاحياته المشار إليها أعلاه بشأن جريمة العدوان، يتمتع مجلس الأمن بسلطات أخرى واضحة في تقييد صلاحيات كل من الدول الأطراف والمدعي العام للمحكمة في التعامل مع الجرائم الأخرى التي تدخل في اختصاصها، وذلك من خلال تأجيل التحقيق والمحاكمة لحالة تمت إحالتها إلى المحكمة من قبل دولة طرف، وفقاً للمادة ١٣ (أ)، أو من قبل المدعي العام من تلقاء نفسه، وفقاً للمادة ١٥، وذلك بناءً على قرار يتخذه المجلس وفقاً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة،^(٣٨) وهذا ما سوف أتعرض له بالتفصيل في الصفحات التالية.

ثالثاً: تعليق أو إرجاء التحقيق أو المقاضاة:

تنص المادة ١٦ من نظام روما الأساسي - والمعنونة بإرجاء التحقيق أو المقاضاة - على أنه "لا يجوز البدء أو المضي في تحقيق أو مقاضاة بموجب هذا النظام الأساسي لمدة اثني عشر شهراً بناءً على طلب مجلس الأمن إلى المحكمة بهذا المعنى يتضمنه قرار يصدر

(٣٧) انظر:

Andrew Trotter, Of Aggression and Diplomacy: The Security Council, the International Criminal Court, and Jus Ad Bellum. 18 NEW ENG. J. INT'L & COMP. L. 351, 359 (2012).

(٣٨) انظر: أ. د. محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية: مدخل لدراسة أحكام وآليات الإنفاذ الوطني للنظام الأساسي ٤٥ (٢٠٠٤).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويجوز للمجلس تجديد هذا الطلب بالشروط ذاتها". وتشكل هذه المادة العقبة الأساسية التي تحول دون تمكن المحكمة من القيام بوظيفتها القضائية المحددة لها في نظام روما الأساسي، بل وقد تساهم في إلغاء دورها بشكل كامل.^(٣٩) وتكمن خطورة هذه المادة في حقيقة أنها تُخرج أشد الجرائم خطورة على البشرية من نطاق المقاضاة والعدالة وتقحمها في متاهات المساومات السياسية التي يمتاز بها عمل مجلس الأمن.

إن طبيعة الحكم الوارد في المادة ١٦ من نظام روما الأساسي - باعتباره يهدف إلى تعليق أو إرجاء اختصاص المحكمة من قبل مجلس الأمن - تقتضي أن يتم تفسير المادة وإعمال حكمها في نطاق ضيق، و فقط في حدود المبادئ التي تحكم تفسير نصوص المعاهدات الدولية عموماً؛ حيث تقضي المادة ٣١(١) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ بأن تفسير المعاهدة الدولية يجب أن يتم "بحسن نية ووفقاً للمعنى الذي يعطى لألفاظها ضمن السياق الخاص بموضوعها والغرض منها". وبناءً على ذلك، فإن أي تفسير يعطى للمادة ويتناقض مع موضوع نظام روما الأساسي والغرض منه لا يمكن اعتباره تفسيراً قد تم بحسن نية. فعلى سبيل المثال: إن القبول بالآثار القانونية التي نتجت عن صدور قرار مجلس الأمن رقم ١٤٢٢ (٢٠٠٢) الذي يقضي بمنح الحصانة لمجموعة من الأفراد من الخضوع لاختصاص المحكمة بسبب أن دولة من الدول دائمة العضوية في المجلس - وهي الولايات المتحدة- كانت قد هددت باستخدام حق النقض تجاه أي مشروع قرار مستقبلي يتعلق بقوات حفظ السلام قد يعرض على المجلس لا يمكن - بأي حال من الأحوال - اعتباره تفسيراً بحسن نية.^(٤٠)

(٣٩) د. زياد عيتاني، المحكمة الجنائية الدولية وتطور القانون الدولي الجنائي ٤٣٨-٤٣٩ (٢٠٠٩)؛ د. علي عبدالقادر القهوجي، القانون الجنائي الدولي: أهم الجرائم الدولية، المحاكم الدولية الجنائية ٣٤٤ (٢٠٠١).
(٤٠) Amnesty International, International Criminal Court: The Unlawful Attempt by the Security Council to Give US Citizens Permanent Impunity from International Justice 43 (2003). May (2003), IOR 40/006/2003.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتم تفسير نصوص المعاهدات الدولية عموماً وفق السياق الخاص بها، والذي يعني -من ضمن جملة أمور أخرى عدتها المادة ٣١(٢) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات- "أي اتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو سريان نصوصها"، و"أي تعامل لاحق في مجال تطبيق المعاهدة يتضمن اتفاق الأطراف على تفسيرها". إن المعارضة الساحقة من قبل الحكومات - والتي غالبيتها هي أطراف في نظام روما الأساسي - للمقترحات التي قدمت من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى تحليلاتها القانونية بشأن المادة ١٦، كلها تشكل دليلاً واضحاً على وجود ممارسة معينة من قبل الدول ومصحوبة بقناعتها بأحقية تلك المواقف، ويجب -بناء على ذلك- أن تؤخذ في الاعتبار عند تفسير المادة ١٦ من نظام روما الأساسي.^(٤١)

لذلك، فإن التوسع في تفسير المادة ١٦ وتوسيع نطاق تطبيقها يعني ببساطة تجميد صلاحيات المحكمة في ممارسة وظيفتها القضائية. وبعبارة أخرى: إن هذا النهج في التفسير يعني القضاء على موضوع نظام روما الأساسي والغرض منه، وهو ما شكل أساساً للكثير من الانتقادات التي وجهت إلى مجلس الأمن عند تبنيه القرارين ١٤٢٢ و ١٤٨٧ على وجه الخصوص، كما سيوضح لاحقاً.

بشكل عام، يمكن تبصر انعكاسات التوسع في تفسير وتطبيق حكم المادة ١٦ من نظام روما الأساسي على عمل المحكمة في الجوانب الآتية:

- أن الاعتراف لمجلس الأمن بصلاحيته الكاملة لتعليق أو طلب إجراء الإجراءات القضائية يشكل انتقاصاً خطيراً من السلطات القضائية للمحكمة.
- تفصح المادة المجال للاستغلال من جانب الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن بهدف عرقلة عمل المحكمة، إذا تعلقت القضية بأحد قادتها أو مواطنيها، علماً بأن

(٤١) المرجع السابق، ص ٤٤.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

ثلاثاً من الدول الدائمة في مجلس الأمن ليست أطرافاً في نظام روما الأساسي حتى الآن، وهي الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا والصين. والنتيجة المتحققة من ذلك هي عدم قدرة المحكمة على الاضطلاع بمهمتها الأساسية، وهي العمل على وضع حد لإفلات مرتكبي الجرائم الأشد خطورة على البشرية من العقاب، ثم الإسهام في منع وقوعها.

- يساهم حكم المادة في الإبقاء على الثغرات التي لطالما عانى منها النظام القانوني الدولي عوضاً عن معالجتها، ومن أهم تلك الثغرات غياب الآلية الفعالة التي يتم من خلالها تطبيق قواعد القانون الدولي بشكل عام.

- تعرقل المادة محاولات تدعيم عمل الأجهزة القضائية الدولية والمتمثل في تطبيق القواعد القانونية الدولية، وذلك لأنها ستكون عرضة بشكل مستمر لتأثيرات سياسية تستند إلى مصالح معينة لدول معينة، وبعبارة عن اعتبارات تتعلق بتحقيق العدالة الجنائية والمساءلة.

إزاء تلك النتائج السلبية التي تنتج عن الإقرار لمجلس الأمن بصلاحيته إيقاف أو إرجاء التحقيق أو المقاضاة من قبل المحكمة، يصعب تجنب الحديث عن حقيقة أن عمل المحكمة الجنائية يتأثر -أو يتوقف كاملاً- بسبب المواقف السياسية للدول الأعضاء في مجلس الأمن، وعلى وجه الخصوص الدول دائمة العضوية فيه. وإذا كانت هناك مخاوف لدى بعض الدول من أن توظف المحكمة كأداة لتعمد الإضرار بمسؤوليها أو قادتها، فإن نظام روما الأساسي يوفر ضمانات تحول دون تمكن الدول من التعسف في استخدام الآليات المتاحة للمحكمة؛ حيث إن مبدأ التكاملية -بالتحديد- يوفر للدول الأطراف الضمانات بالألا يتعرض مواطنوها أو مسؤولوها لاتهامات كيدية أو لمحاكمات قد ترى أنها لا تراعي المبادئ الأساسية للعدالة الجنائية؛ ذلك أن نظام روما الأساسي يقضي بأنه يقع على كل دولة طرف التزام بأن تمارس

ولايتها القضائية الجنائية على أولئك المسؤولين عن ارتكاب الجرائم الدولية".^(٤٢) لذا تكون "المحكمة مكملة للولايات القضائية الجنائية الوطنية".^(٤٣) وبناءً على ذلك، "تقرر المحكمة أن الدعوى غير مقبولة في حالة ما:

- أ. إذا كانت تجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها، ما لم تكن الدولة حقاً غير راغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك،
- ب. إذا كانت قد أجرت التحقيق في الدعوى دولة لها ولاية عليها وقررت الدولة عدم مقاضاة الشخص المعني، ما لم يكن القرار ناتجاً عن عدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها حقاً على التحقيق...^(٤٤)

إذاً، بناءً على مبدأ التكاملية، يقر نظام روما الأساسي للدولة الطرف المعنية بالاختصاص الأصلي للنظر في الجريمة الدولية الواقعة، ولا يمكن للمحكمة أن تضع يدها على تلك الجريمة أو تستهل إجراءات عملها بشأنها إلا بعد أن يتبين عدم قدرة المحاكم الداخلية، أو عدم رغبتها في السير في إجراءات المحاكمة في تلك الجريمة. وبناءً على ذلك، يمكن التأكيد هنا على حقيقة مهمة وهي أن توافر الشروط الأخرى الضرورية لقيام اختصاص المحكمة الجنائية - والتي ورد ذكرها في المواد من ١٢ إلى ١٥ من نظام روما الأساسي - ليس كافياً في حد ذاته لكي تبدأ المحكمة فعلياً بالشروع في وظيفتها القضائية. فالمحكمة - كما أشار إلى ذلك القاضي فيليب كيرش - هي بمثابة الملاذ الأخير لتحقيق العدالة الجنائية.^(٤٥) فدور المحكمة في تحقيق العدالة الجنائية مكمّل لدور المحاكم الداخلية للدول الأطراف.

وقد تم تبديد المخاوف التي تثار أحياناً حول عمل المحكمة في المناقشات التي سبقت صدور قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٧ (٢٠٠٣) بشأن تجديد طلب البدء أو الاستمرار في

(٤٢) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٤٣) المادة ١ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٤٤) المادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٤٥) Philip Kirsch, The Role of the International Criminal Court in Enforcing International Criminal Law. 22 AM. U. INT'L L. REV. 539, 543 (2007).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

التحقيق أو المقاضاة تجاه أفراد قوات حفظ السلام في البوسنة والهرسك، والذي كان قد أقر من قبل المجلس في قراره رقم ١٤٢٢ (٢٠٠٢)؛ حيث أشار ممثل كندا السيد هاينبيكر - في معرض حديثه عن الضمانات التي تكفل سلامة عمل المحكمة - إلى أنه:

من المهم التأكيد على أن المحكمة الجنائية الدولية ليست محكمة تجري محاكمات تافهة. إن وجودها، في الحقيقة رادع للاتهامات التافهة. وطائفة الضمانات والضوابط غير العادية في النظام الأساسي للمحكمة تستبعد أية ادعاءات تافهة قد تقدم إليها. ... وتلك الضمانات تتضمن تعريفات دقيقة للجرائم قبلتها كل الدول، ولها حدود قصوى صارمة، وتركز على الأعمال الوحشية الكبرى والمتعمدة، وانتخاب القضاة والمدعين العامين من جانب جمعية الدول الأطراف، وفقاً للمعيارين الموضوعيين بشأن المستوى المهني والكفاءة، والمتطلب الخاص بأن يقيم المدعي العام الشكاوى ويستبعد كل الشكاوى عدا تلك الأكثر جدية وخطورة، والمتطلب الخاص بأن تخضع الاتهامات لاستعراض مستقل تقوم به دائرة تمهيدية وبعد ذلك دائرة الاستئناف، وقدرة الدول الأطراف على عزل موظفي الادعاء في الحالات التي لا يحتمل كثيراً وقوعها، وهي إذا أساءوا استعمال سلطتهم، وأخيراً وليس آخراً، مبدأ التكامل.^(٤٦)

لكل ذلك، يصعب إيجاد مبرر منطقي وجاد للإقرار لمجلس الأمن بهذه الصلاحية للانتقاص من صلاحيات المحكمة وعرقلة عملها القضائي بشأن أشد الجرائم خطورة على البشرية. وما يثير الاستغراب هنا أن يلجأ البعض إلى تبرير تصرفات المجلس في هذا الصدد باعتبارها تمس أساس وجود المحكمة وجوهر عملها؛ حيث كان الأمين العام للأمم المتحدة قد عبر عن موقفه من قرار المجلس بتجديد طلب من المحكمة بالامتناع عن البدء أو الاستمرار في التحقيقات أو المقاضاة بشأن قوات حفظ السلام في البوسنة والهرسك، وذلك بالقول:

لقد شعرت بأنه كان من المعقول في العام الماضي اتخاذ هذا القرار لاثني عشر شهراً، حتى تعطى الدول الأعضاء مزيداً من الوقت لدراسة نظام روما الأساسي، الذي كان في ذلك

(٤٦) الجلسة ٤٧٧٢، ١٢ يونيو ٢٠٠٣، ص ٤، S/pv.4772.

الوقت يدخل حيز النفاذ، ولهضم مضمونه. ويمكنني أن أفهم أن المجلس يرى أن من الضروري تجديد الطلب الآن لاثني عشر شهراً أخرى، لأن المحكمة لا تزال في مستهل وجودها ولم تعرض أية قضايا عليها حتى الآن.^(٤٧)

ويظن المرء -بعد التمعن قليلاً في هذا التصريح- أن المحكمة الجنائية كانت وقت صدور ذلك القرار قاصرة وغير مؤهلة للقيام بوظيفتها القضائية إلا بعد صدور الإذن لها بذلك من مجلس الأمن، وأن الدول الأطراف لم تكن مدركة لمقتضيات أحكام نظام روما الأساسي، حسب تقدير مجلس الأمن.

لذلك ليس من المستغرب أن تبرز دائماً تساؤلات عديدة حول الدوافع من وراء تبني أحكام في نظام روما الأساسي تمس الاختصاص الأصيل للمحكمة، عند وقت البدء في الإجراءات القضائية أو عند الاستمرار فيها. وتشمل تلك التساؤلات: هل كان الغرض من الإقرار لمجلس الأمن بهذه السلطة هو الرغبة في ضمان تحقيق العدالة أو بغرض توفير غطاء تستخدمه الدول ذات النفوذ الدولي البارز لتبرير تصرفاتها أو لضمان عدم اتخاذ إجراءات قضائية محتملة ضدها؟ إذا سلمنا بأن الهدف من الإقرار بتلك السلطة لمجلس الأمن هو تحقيق العدالة الجنائية، أليست المحكمة الجنائية الدولية مؤهلة للقيام بهذا الدور؟ وهل المحكمة بحاجة إلى تدخل من جانب هيئة سياسية لإسعافها في تحقيق هدف قضائي؟ يبدو أن هناك تناقضاً واضحاً في هذه الفرضية الأخيرة. إذ كيف يمكن لجهاز سياسي، وهو مجلس الأمن، أن يقوم بدور فشلت الجهة القضائية، وهي المحكمة الجنائية، في القيام به؟ وهذا التناقض يدفعنا إلى ترجيح الفرضية التي تقوم على فكرة أن تعليق اختصاص المحكمة الجنائية على صدور قرار من مجلس الأمن لا يستند إلى اعتبارات تتعلق بتحقيق العدالة الجنائية، وإنما إلى رغبة واضحة لدى الدول التي كانت - ولا تزال - تعمل جاهدة على الانتقاص من فاعلية المحكمة الجنائية الدولية، وعلى ضمان عدم خضوع مسؤوليها أو رعاياها لاختصاص المحكمة.

(٤٧) المرجع السابق، ص ٣.

المطلب الثاني:**قرارات مجلس الأمن المتعلقة بممارسة صلاحياته الواردة
في نظام روما الأساسي**

في العشر السنوات الأخيرة، تصدى مجلس الأمن لعدد من الحالات التي أصدر فيها قرارات بغرض تعليق البدء في التحقيقات أو إرجائها، أو الاستبعاد الكامل لاختصاص المحكمة بشأنها، وذلك وفقاً لصلاحياته المحددة في المادة ١٦ من نظام روما الأساسي. وعلى الرغم من أن مجلس الأمن كان قد أشار في تلك القرارات إلى الفصل السابع من الميثاق، إلا أنه لم يتضح من العبارات التي استخدمت في تلك القرارات ماهية الوضع الذي كان يشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين، والذي استدعى طلب إجراء التحقيق أو المقاضاة أو الاستبعاد، ما عدا حالي لبييريا والسودان اللتين وردت فيهما إشارات إلى وجود حالة تهديد للأمن والسلم الدوليين، ولكن دون أن يرد في القرارين أية تفاصيل بشأن الأوضاع التي شكلت ذلك التهديد.

وبشكل عام تضمنت القرارات التي صدرت عن مجلس الأمن في هذا الصدد حالتين تم فيهما إجراء التحقيقات، وهما قرارا مجلس الأمن ١٤٢٢ (٢٠٠٢) و ١٤٨٧ (٢٠٠٣) بشأن مسؤولين رسميين ينتمون إلى دول ليست أطرافاً في نظام روما الأساسي، والذين كان لهم دور في عمليات تابعة لهيئة الأمم المتحدة أو بناءً على تخويل منها. أما القرارات الثلاثة الأخرى التي أشار فيها مجلس الأمن إلى المادة ١٦، وهي القرارات ١٤٩٧ (٢٠٠٣) و ١٩٥٣ (٢٠٠٥) و ١٩٧٠ (٢٠١١)، فلم يرد فيها ذكر لتهديد الأمن والسلم الدوليين على الإطلاق، ولم يقرر مجلس الأمن وجود حالة تهديد أو إخلال بهما، إلا أنه قرر استبعاد الاختصاص القضائي للمحكمة الجنائية بشأنها وأقر للمحاكم الداخلية للدول المعنية بالاختصاص الحصري بشأنها. وفيما يلي سوف أستعرض تلك القرارات بغرض تحليل ما ورد فيها من أحكام تمس عمل المحكمة الجنائية الدولية، وبغرض تبيان المشكلات القانونية التي يمكن أن تثار حولها.

أولاً: قرار مجلس الأمن رقم ١٤٢٢ (٢٠٠٢) ورقم ١٤٨٧ (٢٠٠٣):

بتاريخ ١٢ يوليو ٢٠٠٢، أصدر مجلس الأمن قراره رقم ١٤٢٢ - المتعلق بقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في البوسنة والهرسك - يطلب فيه من المحكمة الجنائية الدولية، "اتساقاً مع أحكام المادة ١٦ من نظام روما الأساسي أن تمتنع لمدة اثني عشر شهراً، اعتباراً من ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢، عن بدء أو مباشرة أية إجراءات للتحقيق أو المقاضاة، في حالة إثارة أية قضية تشمل مسؤولين أو موظفين حاليين أو سابقين تابعين لدولة مساهمة ليست طرفاً في نظام روما الأساسي، فيما يتصل بأي عمل أو إغفال يتعلق بالعمليات التي تنتهها الأمم المتحدة أو تأذن بها، إلا إذا قرر مجلس الأمن ما يخالف ذلك". كما عبر المجلس - في ذات القرار - صراحة عن "اعتزازه بتمديد الطلب ... بنفس الشروط وذلك في ١ تموز/يوليو من كل سنة لفترة ١٢ شهراً جديدة، طالما استمرت الحاجة إلى ذلك". وتطبيقاً لذلك، واستمراراً لممارسة هذه الصلاحية، تبنى مجلس الأمن قراراً آخر في العام التالي - وهو القرار رقم ١٤٨٧ - تضمن عبارات متطابقة تدعو المحكمة بأن تمتنع عن البدء أو مباشرة أية إجراءات للتحقيق أو المقاضاة تجاه أفراد قوات حفظ السلام الدولية، بالإضافة إلى نيته لتمديد الطلب بمدد متشابهة، إذا تطلبت الحاجة ذلك.

لقد تم تبني قرار مجلس الأمن رقم ١٤٢٢ ورقم ١٤٨٧ بناءً على أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ومن الثابت أن اللجوء إلى أحكام الفصل السابع من الميثاق معلق على توافر حالة تهديد للأمن والسلم الدوليين أو إخلال بهما، وفقاً للمفهوم الوارد في المادة ٣٩ من الميثاق. والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هنا ويثير كثيراً من الشكوك هو: كيف يمكن أن يشكل إخضاع قوات حفظ السلام للاختصاص القضائي للمحكمة الجنائية الدولية تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما، ويكون مبرراً لتعليق اختصاص المحكمة للنظر في التصرفات المنسوبة إلى أفراد تلك القوات؟ ويتفرع عن هذا السؤال سؤال مهم آخر، وهو: هل كان لاعتبارات القانون وتحقيق العدالة الجنائية الدولية أي أثر في تقييد الاختصاص القضائي

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

للمحكمة في الحالات التي تناولها القراران، أو أن هناك دوافع أخرى - سياسية بشكل أساسي - هي التي دعت الدول إلى تبني القرارين؟ أثير هذه الأسئلة واضعاً في الاعتبار أن القرارين المشار إليهما لم يتضمننا أية إشارة إلى وجود أية صورة من صور التهديد الموجه بصفة خاصة إلى القوات المسلحة الأمريكية لإخضاعهم للاختصاص القضائي للمحكمة. بالإضافة إلى ذلك، لم يتقيد المجلس في قراريه المشار إليهما بالمتطلبات الضرورية التي تسمح له بتبني قرار وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق؛ حيث أشار قرار مجلس الأمن رقم ١٤٢٢ (٢٠٠٢) إلى أن "الهدف من نشر العمليات التي ينشئها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو يأذن بها هو صون السلم والأمن الدوليين أو إعادة إرسائهما" وأن "تيسير قدرة الدول الأعضاء على المساهمة في العمليات التي ينشئها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو يأذن بها يخدم السلم والأمن الدوليين". وكلتا هاتين العبارتين لا تفصحان عن وجود تهديد للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما، أو أن هناك حالة عدوان واقعة، وتلك متطلبات ضرورية - وفقاً لحكم المادة ٣٩ من الميثاق - لكي يتمكن مجلس الأمن من إصدار قرار ملزم وفقاً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة؛^(٤٨) لذا يبدو من الواضح أن هذه الصلاحية التي مارسها المجلس خضعت لاعتبارات تتأى بنفسها عن المبادئ التي تضمن قيام المحكمة بتأدية وظيفتها القضائية. ويمكن أن ينتج عن ممارسة مجلس الأمن لهذه الصلاحية بالصورة المشار إليها مشكلات قانونية وعملية عديدة، سأتناول أهمها في الفقرات التالية.

١. تعليق العمل القضائي للمحكمة على المواقف السياسية لأعضاء المجلس:

إن خطورة مثل هذه القرارات تكمن في أنها تمثل نوعاً من التوفيق بين المطالب السياسية المختلفة لأعضاء مجلس الأمن؛ ذلك أن الصيغة النهائية التي صدر بها القراران كانت بمثابة محاولة لتجنب التهديد الذي صدر عن الولايات المتحدة الأمريكية باستخدام حق النقض تجاه

(٤٨) انظر:

Amnesty International, International Criminal Court: The Unlawful Attempt by the Security Council to Give US Citizens Permanent Impunity from International Justice 3 (2003). May (2003), IOR 40/006/2003.

أية عمليات لحفظ السلام قد ينظر فيها المجلس مستقبلاً.^(٤٩) لذا كان التمديد الذي توخاه المجلس من وراء تبني القرار ١٤٨٧ (٢٠٠٣) وسيلة - كما عبر عن ذلك السير جيرمي غرينستوك ممثل المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أيرلندا في جلسة مجلس الأمن رقم ٤٧٧٢ في معرض تعليقه على نجاح المجلس في تبني ذلك القرار - كان لضمان قدرة الولايات المتحدة على الإسهام بشكل دائم في قوات حفظ السلام العالمي والبعثات الأخرى.^(٥٠) حيث كانت الولايات المتحدة الأمريكية قد أصرت على موقفها القائم على التهديد بالامتناع عن المشاركة في أية قوات دولية لحفظ السلام مستقبلاً، وعرقلة أي مشروع قرار قد يعرض على مجلس الأمن في هذا الشأن، وذلك رغبة منها في استثناء جنودها الذين ستساهم بهم في قوات حفظ السلام الدولية من الاختصاص القضائي للمحكمة. وقد بدا ذلك واضحاً من خلال المبررات التي وردت في تصريح مندوب الولايات المتحدة الأمريكية في مجلس الأمن. حيث أشار في معرض تعليقه على تبني المجلس لقراره رقم ١٤٨٧ إلى أن هناك من يقول أن المحكمة الجنائية الدولية:

تضعف وتوهن نظام ميثاق الأمم المتحدة ومكانة المجلس في هذا النظام. والمحكمة الجنائية الدولية معرضة في كل مرحلة من مراحل إجراءاتها للتسييس. ونظام روما الأساسي لا يوفر ضوابط كافية. ونحن نرى أن وضع كل الثقة في التصرف السليم للمحكمة ليس ضماناً. ... إن سلطة حرمان مواطن أو مواطنة من حريته أو حرمتها أمر جلل، وقد عهد به الشعب الأمريكي إلى حكومته بموجب قواعد ديموقراطيتها. والمحكمة الجنائية الدولية لا تعمل في نفس الإطار الديموقراطي الدستوري، ولذلك ليس من حقها أن تحرم أمريكيين من حريتهم.^(٥١)

Carsten Stahn, The Ambiguity of Security Council Resolution 1422 (2002). 14(1) EUR. J. INT'L L. 85, (٤٩) 85-86 (2003).

فيذا نجيب حمد، المحكمة الجنائية الدولية: نحو العدالة الدولية ١٠٩ (٢٠٠٦).

(٥٠) الجلسة ٤٧٧٢، ١٢ يونيو ٢٠٠٣، ص ٢٩، S/pv.4772.

(٥١) المرجع السابق، ٣٠-٣١.

ويأتي سلوك الحكومة الأمريكية هذا تجاه المحكمة في سياق تطبيق الأحكام التي تضمنها قانون حماية الجنود الأمريكيين الصادر في عام ٢٠٠٢؛ حيث تضمن القانون - من ضمن أمور أخرى - نصاً يحظر على الإدارة الأمريكية المشاركة بجنودها في أية قوات لحفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، إلا وفقاً لأحكام الفصلين السادس والسابع من ميثاق الأمم المتحدة، وشريطة أن يتم تقديم ضمانات بالألا يتعرض جنودها للملاحقة القضائية عن الأنشطة التي يقومون بها في الدول التي يوجدون فيها.

٢. المساس بتطبيق القواعد الآمرة في القانون الدولي:

لا شك أن تدخل مجلس الأمن واتخاذ قرار باستثناء مجموعة من الأفراد من اختصاص المحكمة بشكل مستمر يتناقض مع الطبيعة الثابتة وغير المميزة للقانون الجنائي الدولي؛ حيث إن سلوك مجلس الأمن في هذه الحالة، وذلك من خلال استثناء مجموعة من الأفراد بشكل كامل من الخضوع لاختصاص المحكمة بشأن الجرائم الدولية الواردة في نظام روما الأساسي يشكل مساساً بقواعد أمرة مستقرة ضمن قواعد القانون الدولي؛ ذلك أن تمتع القواعد الدولية المتعلقة بجرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية وجريمة العدوان بصفة القواعد الآمرة هي حقيقة مستقرة، وليست محلاً لخلاف. وإن تصرف مجلس الأمن وإصدار قرار بتعليق أو إرجاء التحقيقات أو المقاضاة بشأن إحدى تلك الجرائم، واستثناء فئة معينة من الأفراد من التعرض لتلك الإجراءات القضائية بشكل كامل هو - في حقيقته - قرار بالحيلولة دون تطبيق القواعد الآمرة المتعلقة بتلك الجرائم.

وينبغي التأكيد هنا على أنه بالرغم من أن مجلس الأمن يتمتع بصلاحيات واسعة وفقاً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، إلا أن هذه الحقيقة لا تعني إطلاقاً أن بإمكان المجلس أن يتصرف خارج حدود القانون الذي يحكم جميع عناصر المجتمع الدولي. وبالرغم من أن القرارات التي يصدرها المجلس وفقاً لصلاحياته المحددة في الفصل السابع من الميثاق يكون لها طابع سياسي، إلا أن هذه الحقيقة لا تعني - بأي حال - أن بإمكان المجلس أن

يتصرف دون اعتبار لمبادئ القانون الدولي، فمجلس الأمن "ليس كما يعتقد بعض المراقبين لا حدود لاختصاصاته، فمجلس الأمن ليس جهازاً مستقلاً بذاته عن الأمم المتحدة، وإنما هو جهاز - شأنه شأن الأجهزة الأخرى - خاضع لنظام قانوني حدد له اختصاصاته وصلاحياته التي لا يجوز له أن يتجاوزها ... فهو لا يعمل في فراغ قانوني عند قيامه بواجباته".^(٥٢)

ومن المفارقة أن نلاحظ هنا أن نظام روما الأساسي لا يتضمن أية استثناءات ترد على اختصاص المحكمة بالنسبة للجرائم التي تقع في إقليم الدولة التي أصبحت طرفاً في هذا النظام؛ حيث تقبل الدولة الطرف بالاختصاص الكامل للمحكمة بشأن الجرائم المشار إليها في المادة ٥، وذلك في حال وقوعها في إقليمها وبغض النظر عن الجنسية التي يحملها الشخص المتهم بارتكابها، سواء أكانت لدولة طرف أم لا، وذلك إذا ما قررت إحالتها إلى المحكمة.^(٥٣) لذلك من الصعوبة بمكان أن يتمكن المرء من تبرير الاستثناء الذي يرد على اختصاص المحكمة في حال صدور قرار من مجلس الأمن - بتعليق الاختصاص أو إرجائه- وتطبيق قواعد مغايرة لتلك التي تحكم علاقة الدول الأطراف بالمحكمة.

٣. مخالفة موضوع النظام الأساسي والغرض منه:

بالرغم من أن القرارين ١٤٢٢ و ١٤٨٧ أشارا في فقرتهما الأولى إلى أن المجلس كان يتصرف "اتساقاً مع أحكام المادة ١٦ من نظام روما الأساسي"، إلا أن العبارات العامة التي وردت فيهما تتناقض مع قصد الدول وغرضها من إنشاء المحكمة وإقرار نظامها الأساسي. حيث إن إقرار المادة ١٦ بصيغتها الحالية كان نتاجاً لجهود ومحاولات حثيثة بذلتها الدول المتفاوضة بهدف التوفيق بين المواقف المتناقضة التي كانت سائدة حول فكرة إنشاء محكمة جنائية دولية، ولكن دون المساس بالغرض من إنشاء المحكمة كهيئة قضائية فعالة تسعى إلى التصدي للجرائم الدولية الأكثر خطورة على المجتمع الدولي بأسره؛ لذلك اتجهت نية الدول -

(٥٢) د. رشيد حمد العنزي ود. عبدالسلام حسين العنزي، مدى مشروعية قرار مجلس الأمن بإحالة الوضع في دارفور للمحكمة الجنائية الدولية ٧٧. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ديسمبر ٢٠١١.

(٥٣) انظر المادة ١٢(٢)(أ) من نظام روما الأساسي.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

عند إقرار هذه المادة - إلى أن إعمال حكمها يجب أن يكون في أضيق الحدود، وكلما كان ذلك ضروريًا للمحافظة على الأمن والسلم الدوليين. والضرورة تتحقق هنا في حال قيام مجلس الأمن بمساع للمحافظة على الأمن والسلم الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما أو التصدي لحالة عدوان، وفي حال أن أحد القادة العسكريين أو المسؤولين للدولة المعنية كان طرفًا في تلك المساعي وكان - في الوقت ذاته - متهمًا بارتكاب إحدى الجرائم الدولية، فيكون من الأوفق في هذه الحالة إرجاء التحقيقات والمقاضاة بهدف إعطاء الفرصة لاستكمال تلك المساعي. وهذه الاعتبارات تقتضي أن يتم التعامل مع كل حالة على حدة، لا أن يتم إقرار حكم عام يستثني مجموعة بأكملها - وهم الأفراد التابعون للدول غير الأطراف في نظام روما الأساسي والمساهمون في قوات حفظ السلام الدولية - من الاختصاص القضائي للمحكمة الجنائية بشكل كامل. إن التوسع في تفسير المادة ١٦ وتوسيع نطاق صلاحية المجلس في إصدار قرارات تهدف إلى تعليق أو إرجاء التحقيق أو المقاضاة من قبل المحكمة - كما هو الحال في القرارين ١٤٢٢ و ١٤٨٧ - يتناقض مع المبادئ المستقرة بشأن تفسير المعاهدات الدولية، كما سبقت الإشارة إليه.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التوسع في تفسير المادة ١٦ والقيام بالتجديد التلقائي لطلب مجلس الأمن بغرض تأجيل أو تعليق اختصاص المحكمة يتعارض مع ما تقتضي به المادة من اشتراط أن يكون تصرف المجلس متوافقًا مع أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. الأمر الذي يعني بالضرورة أن يكون صدور القرار من المجلس مبنياً على قيام حالة تشكل تهديدًا للأمن والسلم الدوليين. فالإجراء في هذه الحالة ذو شقين. فهو يقتضي أولاً أن يناقش المجلس الوضع القائم ويقرر ما إذا كان يشكل تهديدًا للأمن والسلم الدوليين كمبرر لإصدار قرار وفقاً للمادة ١٦ من نظام روما الأساسي، ثم - كإجراء لاحق - يقرر أنه من المناسب تأجيل أو تعليق الإجراءات المتخذة من قبل المحكمة؛ لذا فإن قيام مجلس الأمن بالتجديد التلقائي لقراره رقم ١٤٢٢ بقرار آخر عام ٢٠٠٣ كان عرضة للعديد من الانتقادات من قبل الدول التي شاركت في المناقشات التي سبقت إصدار القرار الأخير رقم ١٤٨٧. حيث

عبر الاتحاد الأوروبي عن اقتناعه بأن أي تجديد لطلب تعليق أو إرجاء التحقيق أو المقاضاة من قبل المحكمة يجب أن يقيّم في ضوء الآثار الإيجابية التي ستخلفها المحكمة الجنائية الدولية على حفظ السلام، وأن تضمن القرار ١٤٢٢ (٢٠٠٢) لعبارة "تمديد الطلب ... بنفس الشروط وذلك في ١ تموز/يوليو من كل سنة لفترة ١٢ شهرًا جديدة، طالما استمرت الحاجة إلى ذلك"، ولا يمكن تفسيرها بأنها تسمح بالتجديد التلقائي لذلك القرار دون مراعاة الظروف المحددة التي يقدم فيها ذلك الطلب. ويؤمن الاتحاد الأوروبي إيمانًا راسخًا بأن التجديد التلقائي لذلك القرار من شأنه أن يقوض نص وروح النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وغرضها الجوهرية، ألا وهو وضع حد للإفلات من العقاب حيال أخطر الجرائم التي تقلق المجتمع الدولي بتقديم كل الذين يقعون في إطار اختصاص المحكمة إلى العدالة في جميع قضاياها.^(٥٤)

٤. حصانة مطلقة وإفلات من العقاب:

يبدو من الواضح هنا وكأن القرارين ١٤٢٢ و ١٤٨٧ يوفران - في واقع الأمر - نوعًا من الحصانة المطلقة لقوات حفظ السلام الدولية من إمكانية الخضوع لاختصاص المحكمة خلال فترة الاثني عشر شهرًا القابلة للتجديد، ويتيحان لأولئك الأفراد الفرصة للإفلات من العقاب في حال ارتكاب أحدهم إحدى الجرائم التي نص عليها نظام روما الأساسي. وبشكل تصرف مجلس الأمن في تلك الحالات مخالفة واضحة لنص المادة ٢٧ من نظام روما الأساسي التي تقضي بعدم الاعتراف بالصفة الرسمية للشخص في حال ارتكابه جريمة من الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية؛^(٥٥) حيث تنص المادة على أنه:

١. يطبّق هذا النظام الأساسي على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون أي تمييز بسبب الصفة الرسمية. وبوجه خاص فإن الصفة الرسمية للشخص سواء أكان رئيسًا

(٥٤) الجلسة ٤٧٧٢، ١٢ يونيو ٢٠٠٣، ص ١٢، S/pv.4772

(٥٥) للتعرف على المبادئ التي تحكم عملية التقاضي بالنسبة للمتهم أمام المحكمة الجنائية الدولية في ضوء الحكم الوارد في هذه المادة، انظر: د. عبالفتح بيومي حجازي، المحكمة الجنائية الدولية ١٤٧-١٤٩ (٢٠٠٥).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

لدولة أو حكومة أم عضوًا في حكومة أو برلمان أم ممثلًا منتخبًا أم موظفًا حكوميًا، لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي، كما أنها لا تشكل في حد ذاتها سببًا لتخفيف العقوبة.

٢. لا تحول الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص سواء أكانت في إطار القانون الوطني أم الدولي، دون ممارسة المحكمة لاختصاصها على هذا الشخص.

لذا فإن قيام مجلس الأمن باتخاذ قرار - كما كان الشأن في القرارين ١٤٢٢ و ١٤٨٧ - باستثناء بعض الأشخاص من الخضوع لاختصاص المحكمة بسبب طبيعة الأعمال التي يقومون بها يتناقض مع حكم هذه المادة التي أخذت في اعتبارها الطبيعة الخطيرة للجرائم التي نص عليها نظام روما الأساسي ولم تقبل بأية استثناءات يمكن أن ترد على اختصاص المحكمة للنظر فيها.

والمخاوف التي تثار في هذا الصدد ليست مبنية على مجرد الافتراض، وإنما هي نتيجة منطقية وتلقائية للإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن في سياق التأثير على اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. وفي هذا الصدد، يمكن أن أشير إلى تصريح الأمين العام للأمم المتحدة في سياق تعليقه على قرار المجلس المشار إليه أعلاه، وذلك عندما أبرز مخاوفه من تكرار طلبات التأجيل المقدمة إلى المحكمة بالقول:

اسمحوا لي بأن أعرب عن الأمل في ألا يكون هذا الأمر سنويًا. ولو حدث ذلك أخشى أن يفسره العالم بأنه يعني أن المجلس يرغب في المطالبة بحصانة مطلقة ودائمة للذين يخدمون في العمليات التي ينشئها و يأذن بها. وإذا ما كان لهذا أن يحدث، فمن شأنه ألا يقوض سلطة المحكمة الجنائية الدولية فحسب، وإنما سلطة المجلس أيضًا ومشروعية حفظ السلام الذي تقوم به الأمم المتحدة.^(٥٦)

(٥٦) الجلسة ٤٧٧٢، ١٢ يونيو ٢٠٠٣، ص ٣-٤، S/pv.4772.

لذا واجه تصرف مجلس الأمن - عندما كان بصدد مناقشة تجديد قراره رقم ١٤٢٢ - الكثير من الانتقادات والامتعاض من قبل الدول التي شاركت في جلسته رقم ٤٧٧٢ التي خصصت لتبني القرار رقم ١٤٨٧ (٢٠٠٣)؛ وذلك باعتبار أن الإجراء الذي سيتبناه المجلس في مثل هذه الحالات سيساهم في شل عمل المحكمة والحيلولة بينها وبين أداء وظيفتها القضائية. وأبرزت معظم تلك الانتقادات خطورة التجديد التلقائي لقرارات مجلس الأمن المتعلقة بتعليق أو إرجاء التحقيق أو المقاضاة؛ وذلك بسبب خطورة النتائج المترتبة عليه؛ حيث أعرب السيد ستاهلين ممثل سويسرا عن قلق بلاده تجاه الإجراء المزمع اتخاذه من قبل مجلس الأمن؛ وذلك باعتبار أن:

المحكمة الجنائية الدولية أنشئت بموجب معاهدة لا بقرار من مجلس الأمن، وأنه من دواعي القلق الشديد أن نرى مجلس الأمن يعتمد قراراً يحد من نطاق معاهدة سارية، بينما المعاهدة تتفق اتفاقاً كاملاً مع الميثاق. ... إن المادة ١٦ لا يمكن أن تستخدم كأساس لإعطاء حصانة شاملة لكل المشاركين في عمليات حفظ السلام، وهذه الخطوة تقترض مسبقاً أن المحكمة الجنائية الدولية هي في حد ذاتها عقبة في طريق السلام، وإنما لا نقبل بهذه الحجة.^(٥٧)

كما عبر ممثل كندا السيد هاينبيكر عن موقف بلده من ذلك الطلب بالقول: "اعتقادنا أن القرار غير ضروري، وشاغلنا حياله أنه ينتقص من أهمية المساءلة والعدالة بالنسبة للضحايا، وقلقنا لأنه يقوض المبادئ الأساسية للقانون الدولي، والشك الذي يساورنا تجاه اتساقه مع ولاية المجلس".^(٥٨) بل ذهب ممثل نيجيريا إلى أبعد من ذلك بالقول: إن "تجديد القرار ١٤٢٢ (٢٠٠٢) ينطوي على خطر تقويض نزاهة المحكمة، ويعرقل كفاءة حكم القانون وتطبيق القانون الإنساني الدولي. وترى نيجيريا أن الاستشهاد بالمادة ١٦ من نظام روما الأساسي لتجديد القرار ١٤٢٢ (٢٠٠٢) في هذه الظروف لا لزوم له".^(٥٩) كما عبرت فرنسا - التي

(٥٧) المرجع السابق، ص ٩.

(٥٨) المرجع السابق، ص ٤.

(٥٩) المرجع السابق، ص ٢٣.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

امتنتعت عن التصويت على مشروع القرار ١٤٨٧ - عن موقفها تجاه تمديد القرار ١٤٢٢ (٢٠٠٢) وذلك بالقول:

لا نعتقد أن من المناسب التجديد لعام آخر لذلك الاستثناء الممنوح لأفراد معينين ينتمون إلى دول ليست أطرافاً في نظام روما الأساسي ممن يشاركون في قوات أو بعثات تحت إشراف الأمم المتحدة. إن هذا التجديد يحمل في طياته خطر إضفاء المصدقية على تصور أن تكون هذه الاستثناءات دائمة، ولا يمكن لمظهر الديمومة هذا إلا أن يضعف المحكمة ويضر بسلطانها.^(٦٠)

ثانياً: قرارات مجلس الأمن ١٤٩٧ (٢٠٠٣) و ١٩٥٣ (٢٠٠٥) و ١٩٧٠ (٢٠١١):

في قراره رقم ١٤٩٧ المتعلق بالصراع في ليبيريا وآثاره على الحالة الإنسانية، والذي دعا فيه مجلس الأمن إلى تشكيل قوة متعددة الجنسيات مهمتها دعم وتسهيل الظروف المناسبة لإيصال المساعدات الإنسانية، والإعداد لتكوين قوة تكون موجودة لفترة طويلة في البلد لمساعدة القوات متعددة الجنسيات، يبدو أن تصرف المجلس كان بمثابة المحاولة للالتفاف حول إمكانية عدم توافر الأغلبية المطلوبة لإصدار قرار بإرجاء التحقيقات أو تعليق إجراءات المقاضاة؛ وذلك بسبب الانتقادات التي صاحبت تبني المجلس لقراريه السابقين ١٤٢٢ و ١٤٨٧، كما سبق الإشارة إليها أعلاه.

بالإضافة إلى ذلك، وفي سياق ممارسة مجلس الأمن لصلاحياته المقررة في المادة ١٣ من نظام روما الأساسي بشأن الإحالة إلى المحكمة، أصدر المجلس قراريه ١٩٥٣ و ١٩٧٠ بإحالة "الوضع القائم في دارفور منذ ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢ إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية"، وإحالة "الوضع القائم في الجماهيرية العربية الليبية منذ ١٥ شباط/فبراير ٢٠١١ إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية" تباعاً. وكما كان الحال في القرارين السابقين ١٤٢٢ و

(٦٠) المرجع السابق، ص ٣٢.

١٤٨٧، استبعد المجلس في قراراته الثلاثة الأخيرة إمكانية خضوع مجموعة معينة من الأفراد لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية؛ حيث قرر المجلس أن الحالة في كل من ليبيريا والسودان تشكّل تهديداً للسلام والأمن الدوليين، وأن خطورة تلك الأوضاع هي التي دفعت المجلس - استناداً إلى أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة - إلى اتخاذ جملة من التدابير لمواجهة ذلك الموقف. ولكن على الرغم من خطورة الوضع في كل من ليبيريا والسودان وليبيا، إلا أنه - وخلافاً لما تقتضيه مبادئ أساسية تتعلق بالمسؤولية الجنائية الشخصية عن الجرائم الدولية التي ساهمت في قيام تلك الأوضاع - قرر المجلس ألا يخضع أي مسؤول أو موظف حالي أو سابق ينتمي إلى دولة من الدول المساهمة من خارج الدول الثلاث المعنية التي "لا تكون طرفاً في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إلا للولاية القضائية الحصرية لتلك الدولة فيما يتعلق بأي تصرف أو إهمال يدعى وقوعه ويكون ناجماً عن عمل القوة المتعددة الجنسيات، أو قوة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار ... أو متصلاً به؛ وذلك ما لم تتنازل الدولة المساهمة صراحة عن تلك الولاية القضائية الخاصة".^(٦١)

في هذه القرارات الثلاثة، يبدو أن مجلس الأمن قد تجنب التعامل مع حالات تعليق أو إرجاء عمل المحكمة الجنائية الدولية؛ وذلك بأن حول الوجهة بشكل حصري إلى الدول التي يحمل المسؤولون الرسميون جنسيتها - وعلى وجه الخصوص الأفراد العاملون في قوات حفظ السلام - التي ليست أطرافاً في نظام روما الأساسي، كي تمارس تجاههم الاختصاص الكامل. ولا شك أن هذا التوجه يستثني مجموعة من الحالات التي كان من المتوقع أن تمارس المحكمة اختصاصها تجاهها بشأن الجرائم التي نص عليها نظامها الأساسي. والنتيجة المتحققة من صدور تلك القرارات تتضمن مخالفة صريحة لمبدأين لهما أهمية جوهرية في نظام روما الأساسي. فمن ناحية، تخل القرارات المشار إليها بمبدأ التكاملية الذي يُبقي على اختصاص المحكمة قائماً بشأن الجرائم

(٦١) القرار ١٤٩٧، الفقرة ٧. القرار ١٩٥٣، الفقرة ٦. القرار ١٩٧٠، الفقرة ٦.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

المحددة في النظام الأساسي لها، وذلك في حال عدم قدرة المحاكم الداخلية أو عدم رغبتها في التصدي لتلك الجرائم. وهذه النقطة بالتحديد هي التي تشكل حجر الزاوية في إنشاء المحكمة الجنائية الدولية كضمان بألا يفلت المتهم بارتكاب إحدى الجرائم الدولية من العقاب؛ لذا فإن الاستبعاد الكامل لاختصاص المحكمة من النظر في تلك الحالات، وفي حال ثبوت عدم قدرة الدولة المعنية أو عدم رغبتها في النظر فيها، يعني -في حقيقة الأمر- عدم خضوع الشخص المتهم لأي اختصاص آخر، مما يمكنه من الإفلات من العقاب.

ومن ناحية أخرى، فإن تصرف مجلس الأمن في الحالات المشار إليها يشكل - في حقيقة الأمر - نوعاً من الحصانة المقررة لأشخاص معينين من الخضوع لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية؛ ذلك أن الاستثناء الكامل لأفراد قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة من اختصاص المحكمة له انعكاس واضح على تطبيق حكم المادة ٢٧ من نظام روما الأساسي، ويمثل استثناءً واضحاً من تطبيق المادة التي جاءت عباراتها صريحة في عدم القبول بأية استثناءات فيما يتعلق بالجرائم الواردة في نظام روما الأساسي، وذلك نظراً لطبيعتها.

وخلاصة القول هنا: أن القرارات الخمسة التي تمت مناقشتها فيما سبق، والتي اتخذها مجلس الأمن في سياق ممارسته لصلاحياته المحددة في نظام روما الأساسي، سواء أكانت تلك التي قضت بتعليق أو إرجاء المقاضاة أو التحقيق من قبل المحكمة، أم التي سعت إلى استبعاد اختصاصها من خلال الإقرار بالاختصاص الكامل تجاه أفراد معينين للمحاكم الداخلية فقط، فجميعها يهدف في نهاية الأمر إلى غل يد المحكمة من النظر في حالات معينة تتضمن ارتكاب جرائم نص عليها نظام روما الأساسي.

المطلب الثالث:**مخاطر صلاحيات مجلس الأمن
على الاختصاص القضائي للمحكمة**

لقد ذكرت بيان الصلاحيات المتعددة التي يتمتع بها مجلس الأمن وفقاً لنظام روما الأساسي والتي تنتقص - إلى حد بعيد من قدرة المحكمة على ممارسة وظيفتها -، كما تعرضت لمجموعة من القرارات التي أصدرها مجلس الأمن تنفيذاً لتلك الصلاحيات، وبينت المشكلات القانونية التي يمكن أن تثار حولها، ولم يبق إلا أن أعرج بكلمة عن المخاطر التي يمكن أن تطال عمل المحكمة الجنائية الدولية كهيئة قضائية مستقلة.

أولاً: صلاحيات المجلس تؤثر في استقلالية المحكمة:

لقد تضمن نظام روما الأساسي العديد من النصوص التي تبين سمات هذه المحكمة وتميزها عن المحاكم الجنائية التي كانت قد أنشئت سابقاً لأغراض خاصة، ولعل من أهم تلك السمات رغبة الدول التي شاركت في إقرار النظام الأساسي في جعل المحكمة هيئة قضائية مستقلة تعمل وفقاً لإجراءات قضائية بحتة. ولقد كان الغرض من تبني تلك النصوص هو التأكيد على أهمية ضمان المحاكمة العادلة للمتهم وحماية حقوقه من قبل المحكمة.^(٦٢) وتمثلت تلك الرغبة في تأكيد الدول - التي توصلت في نهاية مؤتمر روما إلى تبني النظام الأساسي للمحكمة - على أنها "قد عقدت العزم، من أجل بلوغ هذه الغايات ولصالح الأجيال الحالية والمقبلة، على إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة مستقلة ذات علاقة بمنظومة الأمم المتحدة، وذات اختصاص في الجرائم الأشد خطورة التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره".^(٦٣) إلا أن تجربة السنوات العشر التي تلت إنشاء المحكمة الجنائية أثبتت أن استقلالية المحكمة ومصداقيتها قد تم الانتقاص منها بشكل واضح بسبب قرارات عديدة تبناها مجلس الأمن

Philip Kirsch, The Role of the International Criminal Court in Enforcing International Criminal Law. (٦٢) 22 AM. U. INT'L L. REV. 539, 544 (2007).

(٦٣) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

وكانت تهدف - بشكل أساسي - إلى استثناء سريان اختصاص المحكمة فيما يتعلق بالأنشطة التي يقوم بها أفراد ضمن قوات حفظ السلام الدولية على وجه الخصوص، كما تمت الإشارة إليه في الصفحات السابقة.

إن الإقرار لمجلس الأمن بصلاحيات تمكنه من التأثير في الإجراءات القضائية التي تقوم بها المحكمة الجنائية الدولية: عند البدء فيها أو عند الاستمرار فيها له دور سلبي ومؤثر في قدرتها على تحقيق العدالة الجنائية التي تتشدها؛ حيث إن تعليق اختصاص المحكمة للنظر في جريمة العدوان -على سبيل المثال- على صدور قرار من المجلس بشأنها له انعكاس على ضمان حق الفرد في محاكمة عادلة؛ حيث يقتضي هذا الحق أن تجرى المحاكمة من قبل هيئة قضائية مستقلة، ووفقاً لقواعد قانونية صرفة ودون الخضوع لأية تأثيرات مبنية على اعتبارات سياسية، وهو الوضع بطبيعة الحال عندما يقوم مجلس الأمن بالتصدي إلى مسألة وقوع جريمة العدوان من عدمه، وخاصة إذا كان المقصود أن يكون دور مجلس الأمن -في تلك الحالات- شرطاً مسبقاً لقيام اختصاص المحكمة الجنائية بشأن هذه الجريمة.

وفي وقت إقرار نظام روما الأساسي كان من المؤمل أن تتمكن المحكمة الجنائية الدولية الجديدة من التغلب على المثالب التي كان يؤخذ بها على المحاكم الجنائية الخاصة التي سبقتها، والتي كان من أهمها التأثير الذي كانت تؤديه الاعتبارات السياسية في طريقة إنشاء تلك المحاكم وفي تحديد اختصاصاتها؛ وذلك كونها هيئات قضائية ناشئة عن قرارات يصدرها مجلس الأمن. وبعبارة أخرى لم تكن المحاكم الجنائية الخاصة هيئات ثابتة مستقلة وبعيدة عن سيطرة مجلس الأمن؛ لذلك بقيام محكمة جنائية دولية دائمة، تم التغلب على هذه الإشكالية من الناحية الفعلية.

ولكن بقيت إشكالية أخرى لا تقل درجة تأثيرها في عمل المحكمة قائمة من ناحية ثانية، وهي استقلاليتها كجهة قضائية تهدف في نهاية الأمر إلى تحقيق العدالة الجنائية وفقاً لقواعد موضوعية وإجرائية معينة. وتلك الإشكالية تظهر إذا ما أرادت المحكمة الجنائية البدء في

ممارسة الاختصاصات المحددة لها وفقاً لنظامها الأساسي؛ وذلك إذا ما قرر مجلس الأمن منع المحكمة من البدء في التحقيق أو من الاستمرار في المقاضاة، أو تقييد سلطاتها وقدرتها على القيام بوظيفتها القضائية، كما سبق بيانه سلفاً خلال هذا البحث. ولا شك أن قيام مجلس الأمن بممارسة صلاحياته التي تمت الإشارة إليها فيما سبق يترتب آثاراً عملية سلبية لا تتوافق مع قصد مجموعة الدول التي أقرت نظام روما الأساسي؛ حيث تنص المادة ٤٢(١) من نظام روما الأساسي على أن "يعمل مكتب المدعي العام بصفة مستقلة بوصفه جهازاً منفصلاً من أجهزة المحكمة. ... ولا يجوز لأي عضو من أعضاء المكتب أن يلتزم أية تعليمات من أي مصدر خارجي، ولا يجوز له أن يعمل بموجب أي من هذه التعليمات". وهنا -تحديداً- تثار التساؤلات بشأن الطلبات -أو التعليمات- التي تتلقاها المحكمة من قبل مجلس الأمن: في حين البدء في الإجراءات القضائية أو عند الاستمرار فيها أو عند تقرير استبعاد اختصاص المحكمة بشكل كامل من النظر في حالات وأوضاع معينة.

إن خطورة تعليق اختصاص المحكمة على صدور قرار من مجلس الأمن بشأن جريمة العدوان، وسلطة المجلس في إرجاء أو تعليق الإجراءات القضائية بشأن جميع الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة، أو استبعاد اختصاص المحكمة بشكل كامل تكمن في الجوانب التالية: أولاً، المدى الذي يمكن للمدعي العام أن يمارس فيه صلاحياته المتعلقة بالاختصاص بغرض البدء في النظر في قضية معينة. ثانياً: قدرة المدعي العام على إثبات أن تصرفاً من قبل دولة ما أو تصرفاً جماعياً - كعنصر من عناصر جريمة العدوان قد وقع أم لا. (٦٤)

إن أهلية المحكمة الجنائية الدولية وسلطتها الكاملة لتحديد مدى اختصاصها للنظر في جريمة ما هي مسألة أولية لتحديد المبادئ التي تحكم عملها كهيئة قضائية مستقلة؛ لذا فإن الاعتراف لجهاز آخر مستقل عن المحكمة الجنائية بالصلاحيات للقيام بهذه المهمة يدعو إلى التشكيك في استقلالية المحكمة ومصداقيتها من حيث الأساس. ولا شك أن عدم استقلالية

Noah Weisbord, Prosecuting Aggression. 49 HARV. INT'L L.J. 161, 206 (2008) .

(٦٤)

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

القضاء وعدم حياديته في جميع الحالات سوف يكون له تأثير على مدى تقبل الدول وتقيدها بالقرارات التي تصدر عن المحكمة، أو حتى على درجة التعاون التي من المتوقع أن تقدمه في سبيل تمكين المحكمة من القيام بوظيفتها. وهذه حقيقة واقعية مهمة وتؤثر في تقبل الدول لفكرة التعاون مع المحكمة في تمكينها من البدء في الإجراءات القضائية، حتى وإن كان المدعي العام قد أصدر أمرًا بإلقاء القبض على شخص بتهمة ارتكابه جريمة أو أكثر من الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة؛ حيث إن مدى التعاون الذي ستبديه الدول إزاء القرارات التي تصدر عن المحكمة يتحدد نطاقه وفقًا لدرجة المصادقية والاستقلالية التي تتمتع بها. ولنا أن نشير هنا - على سبيل المثال - إلى الأمرين الصادرين من المدعي العام للمحكمة بإلقاء القبض على الرئيس السوداني عمر البشير في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ بسبب الادعاء بمسؤوليته الجنائية عن عشر تهم كانت موجهة إليه، بما في ذلك القتل والنقل القسري للسكان والتعذيب؛ حيث قام الرئيس السوداني - بالرغم من صدور مذكرات الاعتقال تلك - بزيارة عدد من الدول التي لم تبد اهتمامًا باتخاذ أي إجراء تجاهه تنفيذًا للأوامر الصادرة من المحكمة؛ حيث قام الرئيس البشير بزيارة رسمية إلى جمهورية مصر العربية بتاريخ ١٦ سبتمبر ٢٠١٢ استغرقت يومين. كما سبق للرئيس السوداني أن زار مصر قبل ذلك في مارس ٢٠٠٩ بعد فترة وجيزة من صدور قرار القبض عليه من المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. وتلا ذلك أيضًا زيارته لماليزيا في الفترة ١٩-٢١ يونيو ٢٠١١ لحضور منتدى اقتصادي، وزيارة أخرى رسمية للصين خلال الفترة ٢٧-٣٠ يونيو ٢٠١١.

ثانيًا: صلاحيات المجلس تؤثر في فعالية المحكمة:

هناك مسألة أولية مهمة ينبغي التأكيد عليها هنا، وهي أن الوظيفة القضائية التي تقوم بها المحكمة الجنائية الدولية تتمثل في جانبيين اثنين بينهما ارتباط وثيق، ولا يمكن لأحدهما أن يكفل تحقيق العدالة الجنائية دون الآخر. ويتمثل الجانب الأول في الأحكام الإجرائية المتعلقة بإقامة اختصاص المحكمة وتخويلها الصلاحية للبدء والاستمرار في نظر الجرائم التي أوردتها

نظام روما الأساسي. أما الجانب الثاني فيتمثل في الأحكام الموضوعية التي تستند إليها المحكمة للفصل في الجرائم التي تنتظر فيها، وذلك من خلال إصدار أحكام قضائية ملزمة.

لذا فإن تدخل مجلس الأمن في عمل المحكمة الجنائية الدولية من خلال ممارسة الصلاحيات التي تمت الإشارة إليها سابقاً تؤثر - بلا شك - في فعالية المحكمة؛ حيث إن اشتراط صدور قرار من المجلس، أو اشتراط عدم صدور قرار منه - في بعض الحالات - وذلك كمطالب أولية لكي تتمكن المحكمة من البدء في ممارسة وظيفتها القضائية أو الاستمرار فيها يعني عملياً الانتقاص من فعالية المحكمة ومن قدرتها على البدء أو الاستمرار في تلك الإجراءات من تلقاء نفسها. ويمكن القول بأن تلك الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمن هي - في حقيقة الأمر - بمثابة "الإذن" الذي يخول المحكمة الصلاحية للبدء في وظيفتها القضائية أو الاستمرار فيها. إن هذا الإجراء - بالنظر إلى النتائج المترتبة عليه - يتساوى مع ما يقتضيه النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بضرورة إبرام اتفاق بين الدول الأطراف في نزاع دولي على أن تحيل نزاعها إلى المحكمة، كشرط أساسي لثبوت الاختصاص للمحكمة حتى تتمكن من النظر في ذلك النزاع. أقول ذلك واضحاً في الاعتبار الصعوبات الفعلية - والتي هي في حقيقة الأمر بمثابة اعتبارات سياسية مصطنعة لمجموعة من الدول الأعضاء في مجلس الأمن تعبر عن وجهات نظر خاصة بعيدة عن اعتبارات القانون أو العدالة - التي تصطدم بها المحاولات التي تهدف إلى استصدار قرار من المجلس بشأن جريمة العدوان، والجرائم الدولية بشكل عام. فالناظر إلى الممارسات الفعلية لمجلس الأمن - منذ نشأته وحتى هذه اللحظة - عند تصديه للحالات المختلفة التي عرضت عليه، والتي كان من المؤمل أن يصدر فيها قرار بوقوع حالة عدوان لم تنته إلى نتيجة حاسمة، وذلك بالرغم من وضوح تلك الحالات،^(٦٥) فهل - بعد ذلك - تأمن الدول على مجلس الأمن عندما تكون بصدد التصدي للجرائم الدولية؟

(٦٥) Andrew Trotter, *Of Aggression and Diplomacy: The Security Council, the International Criminal Court, and Jus Ad Bellum*. 18 NEW ENG. J. INT'L & COMP. L. 351, 361-362 (2012).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

إن العمل الذي يقوم به مجلس الأمن في سياق ممارسته لاختصاصاته المحددة في نظام روما الأساسي ينتج عنه دائماً الانتقاص من فعالية الوظيفة القضائية للمحكمة الجنائية وعدم ثباتها. ذلك أن امتناع المحكمة عن ممارسة اختصاصها - إما بسبب امتناع الدول الأطراف في نظام روما الأساسي أو مجلس الأمن عن إحالة أوضاع تتضمن جرائم دولية إليها - يرجع في واقع الأمر إلى اعتبارات سياسية عديدة، وليس بسبب نقص في المبادئ القانونية التي تحكم التصدي للجرائم الدولية. ويتضمن ذلك: عرقلة مشروع قرار إحالة يكون معروضاً على مجلس الأمن؛ وذلك بسبب استخدام أحد الأعضاء الدائمين لحق النقض لحماية أحد قادتها هي أو دولة موالية متهمة بارتكاب جريمة العدوان، وتردد الدول المعنية كثيراً في المخاطرة بعلاقاتها الدبلوماسية بإحدى الدول المنتفذة في المجال الدولي، إن هي قررت إحالة وضع معين اتهم بالتورط فيه أحد قادة تلك الدولة أو شخص يكون تحت حمايتها، وفي حال أن المدعي العام أصدر قراراً من تلقاء نفسه وبشكل مستقل بالبدء في الإجراءات القضائية، فلن يكون المدعي العام في وضع يتيح له حشد التأييد الدولي اللازم للتعاون في مجال التحقيق والقبض على المتهم.^(٦٦)

إن العامل الأهم الذي يساهم في التأثير على فعالية المحكمة الجنائية وقدرتها على ممارسة وظيفتها القضائية يتمثل في قيام مجلس الأمن بممارسة صلاحياته بغرض تعليق اختصاص المحكمة أو إرجائه بصورة شبه دائمة؛ إذ إن صلاحية المجلس في ممارسة سلطاته الواردة في المادة ١٦ من نظام روما الأساسي غير محددة بفترة زمنية معينة، أو بعدد معين من المرات. فبإمكان المجلس أن يمنع المحكمة من البدء في التحقيقات أو المقاضاة أو تعليقها لفترة إثني عشر شهراً قابلة للتجديد كلما رأى المجلس ضرورة لذلك ولفترات غير محددة. مما يعني أن بإمكان المجلس أن يقف حائلاً دون قيام المحكمة بممارسة وظيفتها، وتحويلها إلى آلية غير فعالة وغير ذات جدوى في حالات معينة، وقد سبقت الإشارة إلى قراري مجلس الأمن ١٤٢٢ و ١٤٨٧ اللذين مارس المجلس من خلالهما - على وجه التحديد - هذه الصلاحية بشكل كامل.

Noah Weisbord, Prosecuting Aggression. 49 HARV. INT'L L.J. 161, 209 (2008).

(٦٦)

الخاتمة :

إن أهمية إنشاء هيئة قضائية دولية دائمة تمارس اختصاصها تجاه الجرائم الأشد خطورة على البشرية هي حقيقة لا ينبغي تجاهلها؛ لذا وخلال الأجزاء المختلفة لهذا البحث، لم يكن المقصود من بيان التأثير الذي يمكن أن تؤديه صلاحيات مجلس الأمن على عمل المحكمة الجنائية التقليل من قيمة الخطوة التي حققها المجتمع الدولي بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية. إن قصدي من سرد الانعكاسات السلبية لعمل مجلس الأمن هو إظهار حقيقة واقعية، وهي أن فعالية هذه المحكمة ومصادقيتها قد تتأثر في حالات معينة يقوم فيها مجلس الأمن بممارسة صلاحياته المحددة في نظام روما الأساسي، وعلى وجه الخصوص تلك التي وردت في المادة ١٦، والتي تتيح المجال للمجلس بأن يعلق أو يرجئ قيام المحكمة بمهمتها القضائية. وقد تناول البحث الآثار السلبية المترتبة على "التداخل" الذي قد يحدث أحياناً بين عمل مجلس الأمن، وهو جهاز سياسي، وعمل المحكمة الجنائية الدولية، وهي جهة قضائية، والمشكلات القانونية التي قد تثار نتيجةً لذلك التداخل. ولا شك أن اعتبارات تحقيق العدالة الجنائية تقتضي الابتعاد دائماً عن المؤثرات السياسية التي قد تبعد محور اهتمام الجهة القضائية المخولة بتحقيقها عن مهمتها الأساسية، ألا وهي تطبيق حكم القانون.

كما اتضح من خلال المناقشات التي وردت في أجزاء مختلفة من هذا البحث أن ما تم إقراره في نظام روما الأساسي من أحكام هي بمثابة "التسوية" أو "التوفيق" بين وجهات النظر المتصادمة حول فكرة إنشاء تلك الهيئة القضائية الدولية؛ حيث ما برحت بعض الدول - لاسيما الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن - تعبر عن رفضها الصريح لإنشاء محكمة جنائية دائمة، وذلك منذ الوهلة الأولى من ظهور هذه الفكرة في عام ١٩٤٨. ولعل تصويت كل من الولايات المتحدة الأمريكية والصين ضد إقرار نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في يوليو عام ١٩٩٨ أبلغ دليل على المواقف المعارضة لتلك الدول تجاه المحكمة.

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

وقد يكون من المقبول أن يقوم مجلس الأمن - باعتباره المسؤول الأول عن حفظ الأمن والسلم الدوليين - بتعليق الإجراءات القضائية للمحكمة الجنائية الدولية لإفساح المجال لخطة سلام مقترحة تهدف إلى مواجهة موقف يشكل تهديداً للأمن والسلم الدوليين أو إخلالاً بهما. إلا أنه من الأهمية بمكان التأكيد على أن الممارسة المترددة لهذه الصلاحية سوف تضعف من مكانة المحكمة ومصداقيتها وتقلص إلى حد كبير من قدرتها على القيام بوظيفتها الأساسية، والمتمثلة في التصدي لأكثر الجرائم خطورة والتي هي محل اهتمام المجتمع الدولي. لذا ينبغي أن يتم استخدام هذه السلطة من قبل مجلس الأمن باعتدال وحذر شديدين، فقط في الظروف التي يتبين فيها أن التحقيقات أو الإجراءات القضائية التي تقوم بها المحكمة الجنائية تهدد - بشكل جوهري - الأمن والسلم الدوليين.^(٦٧)

ولقد أوضحت المناقشات التي وردت في هذا البحث أن ممارسة مجلس الأمن لصلاحياته على نطاق واسع انتهت في جميع الحالات إلى توفير الحصانة المطلقة لمجموعة من الأفراد من الخضوع لاختصاص المحكمة. ولا شك أن هذه النتيجة - في واقع الأمر - تمثل عائقاً أمام تمكن المحكمة من تحقيق الهدف الأساسي من إنشائها، وهي ضمان العدالة الجنائية. ولقد كان من المؤمل أن يضع إنشاء المحكمة الجنائية الدولية حداً لفكرة الحصانة، إلا أن واقع ممارسات المحكمة منذ قيامها وحتى الآن يثبت أن هذه النتيجة غير واردة، إلا إذا اضطلعت المحكمة بوظيفتها وفقاً لإجراءات قضائية محضة واستبعدت التدخل من أية جهة أخرى. لذلك فإن تدخل مجلس الأمن في حالات البدء في الإجراءات القضائية أو الاستمرار فيها من قبل المحكمة سوف يبقي على المخاوف التي كانت سائدة فيما سبق حول فكرة الحصانة؛ ذلك أن عمل مجلس الأمن - لما يتميز به من عدم الثبات - قد يتيح المجال لأشخاص معينين للإفلات من العقاب تبعاً للموقف الذي سيتبناه المجلس في الحالات التي تعرض عليه.

Linda M. Keller, Achieving Peace with Justice: The International Criminal Court and Ugandan (٦٧) Alternative Justice Mechanisms. 23 CONN. J. INT'L L. 209, 242 (2008).

وختاماً، وبما أنه قد تبين من خلال الأجزاء المختلفة للبحث المدى الذي يمكن أن يتدخل به مجلس الأمن في عمل المحكمة، فلا بد من إعادة التأكيد على حقيقة أن الحديث عن فعالية المحكمة الجنائية الدولية وجديتها - كونها جهة قضائية - يفترض أن يكون هناك استقلالاً كاملاً تتمتع به عند قيامها بوظيفتها الأساسية. وفي ظل غياب ذلك الوضع ستكون مصداقية المحكمة وجديتها في التعامل مع الحالات التي تقتضي الاستناد إلى قواعد قانونية صرفة ناقصة إلى حد بعيد؛ لذلك سيبقى موضوع العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية هاجساً يشغل جهد المهتمين بالشأن الدولي.

المراجع

المراجع العربية:

- د. رشيد حمد العنزي ود. عبدالسلام حسين العنزي، مدى مشروعية قرار مجلس الأمن بإحالة الوضع في دارفور للمحكمة الجنائية الدولية ٥٥-١١٣. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ديسمبر ٢٠١١.
- د. زياد عيتاني، المحكمة الجنائية الدولية وتطور القانون الدولي الجنائي. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (٢٠٠٩).
- د. فتوح عبدالله الشاذلي، القانون الدولي الجنائي. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (٢٠٠١).
- فيدا نجيب حمد، المحكمة الجنائية الدولية: نحو العدالة الدولية. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (٢٠٠٦).
- د. محمد حسن القاسمي، إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الدائمة: هل هي خطوة حقيقية لتطوير النظام القانوني الدولي؟ ٥٧-٩٦. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، مارس ٢٠٠٣.
- أ. د. محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية: مدخل لدراسة أحكام وآليات الإنفاذ الوطني للنظام الأساسي. دار الشروق، القاهرة (٢٠٠٤).
- أ. د. محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية: نشأتها ونظامها الأساسي مع دراسة لتاريخ لجان التحقيق الدولية والمحاکم الجنائية الدولية السابقة. نادي القضاة، مصر (٢٠٠١).
- أ. د. مرشد أحمد السيد وأحمد غازي الهرمزي، القضاء الدولي الجنائي: دراسة تحليلية للمحكمة الدولية الجنائية الخاصة بيوغوسلافيا مقارنة مع محاكم نورنمبرغ وطوكيو ورواندا. الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن (٢٠٠٢).

- د. عبالفتاح بيومي حجازي، المحكمة الجنائية الدولية. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (٢٠٠٥).
- د. على عبدالقادر القهوجي، القانون الجنائي الدولي: أهم الجرائم الدولية، المحاكم الدولية الجنائية. منشورات حلبي الحقوقية، بيروت (٢٠٠١).

المراجع الأجنبية:

- Amnesty International, International Criminal Court: The Unlawful Attempt by the Security Council to Give US Citizens Permanent Impunity from International Justice 43 (2003). May (2003), IOR 40/006/2003.
- Andrew Trotter, Of Aggression and Diplomacy: The Security Council, the International Criminal Court, and Jus Ad Bellum. 18 New England Journal of International and Comparative law 351 (2012).
- Carsten Stahn, The Ambiguity of Security Council Resolution 1422 (2002). 14(1) European Journal International Law 85 (2003).
- Jessica Liang, The Inherent Jurisdiction and Inherent Powers of International Criminal Courts and Tribunals: An Appraisal of their Application. 15 New Criminal Law Review 375 (2012).
- Linda M. Keller, Achieving Peace with Justice: The International Criminal Court and Ugandan Alternative Justice Mechanisms. 23 Connecticut Journal of International Law 209 (2008).
- Margaret M. deGuzman, Choosing to Prosecute: Expressive Selection at the International Criminal Court. 33 Michigan Journal International Law 265 (2012).
- Matthias Neuner, The Security Council and the ICC: Assessing the First Ten Years of Coexistence. 18 New England Journal of International and Comparative law 283 (2012).
- Mirjan Damaska, What is the Point of International Criminal Justice? 83 Chicago-Kent Law Review 329 (2008).
- Neha Jain, A Separate Law for Peacekeepers: The Clash between the Security Council and the International Criminal Court. 16(2) European Journal International Law 239 (2005).
- Noah Weisbord, Prosecuting Aggression. 49 Harvard International Law Journal 161 (2008).
- Philip Kirsch, The Role of the International Criminal Court in Enforcing International Criminal Law. 22 American University International Law Review 539 (2007).

[المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم]

- Ruth Mackenzie and Philippe Sands, International Courts and Tribunals and the Independence of the International Judge. 44 Harvard International Law Journal 271 (2003).
- Theodor Meron, *Defining Aggression for the International Criminal Court*. 25 Suffolk Transnational Law Review 1 (2001).
- Yuval Shany, Assessing the Effectiveness of International Courts: A Goal-Based Approach. 106 American Journal International Law. 225, 256 (2012).