

آلية تحديد الاختصاص وانعقاده في نظر الجرائم الدولية وفقا لاتفاق روما لعام ١٩٩٨: مجلس الأمن الدولي، المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية*

الدكتور مدوس فلاح الرشيد
أستاذ القانون الدولي المساعد ورئيس
قسم القانون الدولي - كلية الحقوق
جامعة الكويت

ملخص:

يشتمل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي تم تبنيه في مؤتمر روما في ١٧ يوليو عام ١٩٩٨ على آلية لتحديد الاختصاص في نظر نوع معين من الجرائم الدولية بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية، وتحديد اختصاص هذه المحكمة بالتكامل مع الاختصاص الوطني، وكيفية ممارسة كل من هذه الاختصاصات الثلاثة ومداه بالنسبة لامتنال أعضاء المجتمع الدولي له.

فألية تحديد الاختصاص في نظر الجرائم الدولية هذه تؤكد استقلال كل من هذه الأجهزة الثلاثة، مع إعطاء كل منها الحق في مراجعة ما يحال إليه للتأكد من مسألة الاختصاص وقبول الدعوى أمامه.

وقد أثبتت في ثانيا هذه الدراسة أسئلة كثيرة تدور حول هذا الموضوع، اجتهدنا في الإجابة عن بعضها، وبعضها الآخر لا يمكن الإجابة عنه إلا بعد أن تمارس المحكمة ذاتها اختصاصها فعليا بعد أن دخل نظامها حيز النفاذ.

* أجزى البحث بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٢.

مقدمة:

في مساء السابع عشر من يوليو عام ١٩٩٨، تبنى مؤتمر الأمم المتحدة، المنعقد في روما، النظام الأساسي لمحكمة جنائية دولية، ينعقد لها الاختصاص على الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم دولية، ودخل حيز النفاذ كمعاهدة جماعية ملزمة لأطرافها وفقاً لنص المادة ١٢٦ من هذه المعاهدة في الأول من يوليو عام ٢٠٠٢^(١). وقد تم التأكيد في مقدمة هذا النظام على: "... أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي.

... وقد عقدت العزم على وضع حد لإفلات مرتكبي هذه الجرائم من العقاب وعلى الإسهام بالتالي في منع هذه الجرائم.

وإذ تذكر بأن من واجب كل دولة أن تمارس ولايتها القضائية الجنائية [الاختصاص الجنائي الوطني] على أولئك المسؤولين عن ارتكاب جرائم دولية.

وقد عقدت العزم، من أجل بلوغ هذه الغايات ولصالح الأجيال الحالية والمقبلة، على إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة مستقلة ذات علاقة بمنظمة الأمم المتحدة [مجلس الأمن الدولي] وذات اختصاص على الجرائم الأشد خطورة التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره...".

وقد اشتمل هذا النظام على ١٢٨ مادة مقسمة إلى ١٣ باباً، إذ جاء من بينها الباب الثاني تحت عنوان: "الاختصاص والقبول والقانون الواجب التطبيق"

(١) See: Article 1, International Criminal Court Statute, hereinafter refer to as: I.C.C.S., U.N. Doc. A/CONF. 183/C.1/L.76/Add.1;

تقضي المادة ١٢٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأنه: "(١) يبدأ نفاذ هذا النظام الأساسي في اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع الصك للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة. (٢) بالنسبة لكل دولة تصدق على النظام الأساسي أو تقبله أو توافق عليه أو تنضم إليه بعد إيداع الصك الستين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام، يبدأ نفاذ النظام الأساسي في اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع تلك الدولة صك تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها".

ويشتمل على المواد من ٥-٢١. فوضعت هذه الديباجة ومواد الباب الثاني آلية تنظيم العلاقة بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية من ناحية وبين هذه الأخيرة والمحاكم الوطنية من ناحية أخرى في ممارسة الاختصاص على الجرائم الدولية التي تهم المجتمع الدولي، كجريمة إبادة الجنس البشري^(٢)، والجرائم ضد الإنسانية أو جرائم الحرب في النزاعات الدولية^(٣) والنزاعات الداخلية. فشمول اختصاص هذه المحكمة لجرائم الحرب الدولية والحروب الداخلية من أهم الإنجازات التي اشتمل عليها هذا النظام الأساسي. ومع ذلك فإنه لم يكن هناك في هذا المؤتمر اتفاق على تعريف جريمة العدوان، إذ إنه وإن اشتمل هذا النظام الأساسي على جريمة العدوان، كإحدى الجرائم الدولية، فإن المحكمة ليس لها اختصاص في النظر في مثل هذه الجريمة حتى يتم تبني تعريف لها في المستقبل^(٤).

(٢) عرّف النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨ جريمة إبادة الجنس البشري تعريفاً مماثلاً لذلك التعريف الذي تبنته المادة ٢ من الاتفاقية الدولية بشأن منع إبادة الجنس البشري لعام ١٩٤٨. انظر: المادة ٦ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجزائية، U.N. Doc. A/CONF. 183/C.1/L.76/Add.2.

قارن: د.عبد الوهاب حومد. الإجرام الدولي، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٨، ص ٢٣٧؛ د. حسنين إبراهيم. الجريمة الدولية، دار النهضة العربية ١٩٧٩، ص ١٥٢؛ د. محمد محيي الدين عوض. دراسات في القانون الدولي الجنائي، مجلة القانون والاقتصاد، ١٩٦٤، ص ١٠٤٤؛ د.عبد الله سليمان سليمان. المقدمات الأساسية في القانون الدولي الجنائي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٢، ص ١٨٨.

(٣) لمزيد من التفصيل حول التطور التاريخي للقواعد التي تحكم الجرائم الدولية انظر: د. محمد عبدالمنعم عبدالخالق. الجرائم الدولية: دراسة تأصيلية للجرائم ضد الإنسانية والسلام وجرائم الحرب، الطبعة الأولى القاهرة، ١٩٨٩، ص ٨؛ د. علي عبدالقادر القهوجي. القانون الدولي الجنائي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى ٢٠٠١، ص ٧.

(٤) وفي نهاية أعمال المؤتمر وبعد تبنيه للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تبنى عدة قرارات ألحقت بأعمال هذا المؤتمر من أهمها القرار (F) فقرة (٧) والتي تقضي بأنه على اللجنة التحضيرية إعداد اقتراحات من أجل وضع نص يشتمل على تعريف العدوان وعناصر هذه الجريمة والشروط اللازمة لممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها على مثل هذه الجريمة. وعلى هذه اللجنة أن ترفع مقترحاتها في هذا =

وفيما عدا جريمة العدوان، فلقد أثار موضوع الاختصاص على الجرائم الدولية وآلية إعماله جدلاً حاداً بين ممثلي الدول في جميع مراحل ذلك المؤتمر حتى اللحظات الأخيرة من تبني النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، مسفراً عن انقسام واضح في الآراء بين اتجاه يدعو إلى ضرورة تحديد اختصاص هذه المحكمة تحديداً واضحاً مع منح مجلس الأمن الدولي دوراً قوياً في عملها^(٥)، ومن ضمن هذا الاتجاه الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن. واتجاه آخر يدعو إلى ضرورة ألا تؤدي مثل هذه العلاقة إلى المساس باستقلالية هذه المحكمة وفعاليتها ونجاحها في ممارسة اختصاصها على ألا تمس هذه الاستقلالية بسيادة الدول غير الأطراف أو اختصاص المحاكم الوطنية إلا في حدود معينة. وفي اعتقادنا أنه بعد دخول النظام الأساسي لهذه المحكمة حيز النفاذ في الأول من يوليو عام ٢٠٠٢ فإن التطبيق العملي لنصوص هذا النظام سوف يزيد من هذا الانقسام، والتي ظهرت أولى بوادره في طلب الولايات المتحدة الأمريكية من مجلس الأمن الدولي منح جنودها المشاركين في قوات حفظ السلام خارج حدودها حصانة ضد إقامة أي إجراءات قضائية ضدهم أمام هذه المحكمة. فما هي إذن الآلية التي وضعها هذا النظام الأساسي لتحديد الاختصاص وما قد ينجم من نزاع فيه بين هذه الأجهزة الثلاثة: مجلس الأمن الدولي، والمحكمة الجنائية الدولية، والمحاكم الوطنية، في نظر الجرائم الدولية؟

=
الخصوص إلى جمعية الدول الأطراف في مؤتمر للمراجعة من أجل التوصل إلى نص مقبول بشأن جريمة العدوان من أجل إضافة هذا النص إلى النظام الأساسي لهذه المحكمة، وسوف يدخل مثل هذا النص إذا ما تم تبنيه حيز النفاذ بالنسبة للدول الأطراف وفقاً للنصوص الخاصة في ذلك التي يشتمل عليها هذا النظام، A/CONF.183/L48؛ لمزيد من التفصيل حول الخلاف على تعريف العدوان فيما قبل اتفاق روما لعام ١٩٩٨، انظر: د. سمعان بطرس فرج الله. تعريف العدوان، المجلة المصرية للقانون الدولي، ١٩٦٨، ص ٢١٠؛ د. حسين عبدالخالق حسونة. توصل الأمم المتحدة إلى تعريف العدوان، المجلة المصرية للقانون الدولي، ١٩٧٦، ص ٥١.

(٥) Kirsch, P. and Holmes, J.T. The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process, American Journal of International Law, hereinafter refer to as: A.J.I.L., 1999, vol. 93, p.2 at p.4.

وللإجابة عن هذا التساؤل، فإن هذه الدراسة سوف تركز على آلية تحديد الاختصاص في نظر الدعوى بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية وآلية انعقاد اختصاص هذه المحكمة ومداه، في حالة غياب قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة القضية، التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة، أو تأجيل نظرها، إذ تشتمل هذه الآلية الأخيرة على تنظيم العلاقة بين اختصاص المحكمة الجنائية الدولية والاختصاص الوطني.

الفصل الأول

آلية تحديد الاختصاص في نظر الدعوى بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية

يتأثر، سلباً أو إيجاباً، اختصاص كل من مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية في نظر حالة ما، من تلك الحالات التي أشار إليها النظام الأساسي كجرائم دولية، بتلك الآلية التي اشتمل عليها النظام الأساسي لهذه المحكمة والذي يمنح مجلس الأمن الدولي بقرار الحق في إحالة حالة ما إلى هذه المحكمة أو أن يطلب من هذه المحكمة تأجيل النظر في قضية مرفوعة أمامها.

المبحث الأول

أثر قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة حالة ما إلى المحكمة الجنائية الدولية في اختصاص هذه المحكمة

يستمد مجلس الأمن الدولي أساس اختصاصه في إحالة قضية ما إلى المحكمة الجنائية الدولية من نصوص ميثاق منظمة الأمم المتحدة، كأحد أجهزة هذه المنظمة المختصة بحفظ السلام والأمن الدوليين، ومن نصوص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، هذا النظام الأساسي الذي حدد على سبيل الحصر الجرائم الدولية التي تندرج تحت اختصاص هذه المحكمة، أي الاختصاص النوعي، والاختصاص المكاني، أي أن مجلس الأمن الدولي إذا أحال جريمة من هذه الجرائم إلى المحكمة فإن هذه المحكمة ينعقد لها الاختصاص إذا كانت دولة أو أكثر من الدول التالية طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة: الدولة التي وقعت الجريمة على إقليمها، ودولة المتهم بارتكاب هذه الجريمة. فإذا كان مجلس الأمن الدولي وفقاً لهذا النظام الأساسي، يختص بإحالة قضية ما أحد أطرافها دولة طرف في النظام الأساسي إلى المحكمة الجنائية الدولية، فقد

يحيل هذا المجلس إلى هذه المحكمة أيضا قضية أحد أطرافها دولة ليست طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. فما آلية المجلس التي أقرها النظام الأساسي لهذا الغرض؟ وهل للمحكمة الجنائية الدولية اختصاص في نظر القضية التي أحد أطرافها ليست دولة طرفا في النظام الأساسي لهذه المحكمة؟

لقد حاول واضعو النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الاستفادة بقدر الإمكان من آلية عمل مجلس الأمن الدولي التي حددها ميثاق منظمة الأمم المتحدة لأداء مهامه في حفظ الأمن والسلام الدوليين لتفعيل اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على الرغم من بعض المحاذير التي أثبتتها الممارسة العملية لهذا المجلس في علاقته مع الأنظمة القضائية الأخرى. وعلى أي حال، فلكي يحيل مجلس الأمن الدولي حالة ما إلى المدعي العام التابع للمحكمة الجنائية الدولية، فإن مجلس الأمن الدولي ينبغي أن يستند في ذلك إلى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، هذا الفصل المعنون: " الإجراءات التي تتخذ في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان "، (المواد من ٤٠-٥١). ويتم تفعيل هذا الفصل من خلال المادة ٣٩ من الميثاق التي تمنح مجلس الأمن الدولي سلطة تحديد: وجود أي تهديد للسلام، أو أي خرق له، أو وقوع عمل عدواني، ويقدم توصياته، أو يعين الإجراءات التي تتخذ بمقتضى المادتين ٤١، ٤٢ للمحافظة على السلام والأمن الدوليين. فالمادة ٤١ من الميثاق تعنى بالتدابير التي لا تشتمل على استخدام القوة، في حين أن المادة ٤٢ من الميثاق تعنى بالتدابير التي تشتمل على استخدام القوة^(٦)، بحيث إن مجلس الأمن الدولي إذا اتخذ قرارا وفقا لهاتين المادتين، فإن الدول الأعضاء في منظمة الأمم

(٦) تقضي المادة ٤١ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة بأنه: "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 جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية"؛ انظر أيضا: مادة ٤٢ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

المتحدة ملزمة بتنفيذ مثل هذه القرارات^(٧). والجدير بالذكر أن مجلس الأمن الدولي يتخذ قرار الإحالة على النحو السابق وفقا للإجراءات التي حددها ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٨)، إذ لم يتعرض النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى مثل هذه الإجراءات كما لم يتعرض إلى كيفية إحالة مجلس الأمن الدولي لمثل هذه القرارات بعد اتخاذها إلى المحكمة الجنائية الدولية.

ولم يكن تبني مثل هذه الآلية في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أمراً سهلاً، إذ بعد جدل مستفيض في مؤتمر روما، حول سلطة مجلس الأمن الدولي لإحالة نوع معين من القضايا إلى المحكمة^(٩)، فقد تم التوصل إلى حل وسط يتمثل في أن: "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..."^(١٠).

(٧) انظر: المادتين ٢٥، ٤١ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

(٨) فإذا كانت القرارات تتعلق بمسائل ذات طبيعة موضوعية، فإنه يلزم لصدورها مساندة ٩ دول من بين الدول الخمس عشرة الأعضاء في مجلس الأمن الدولي، شريطة ألا تصوت أي دولة من الدول الخمس دائمة العضوية ضد القرار. فالمادة ٢٧/٣ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة تقضي بأنه: "تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة [الموضوعية] بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت".

(٩) Cassese, A. The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections, European Journal of International Law, 1999, vol. 10, p. 144 at p. 161; Kirsch, and Holmes. The Rome Conference on an International Criminal Court, opcit, p.2 at p.8.

(١٠) وقد أدرج هذا الحل الوسط في المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والتي تقضي بأنه: "... 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. ...".

وتطبيقاً لهذا النص، فلا تثور مسألة اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في نظر تلك القضايا التي أحد أطرافها دولة طرف في النظام الأساسي لهذه المحكمة والمحالة إليها من قبل مجلس الأمن الدولي، إذ تخضع مثل هذه القضايا للمادة ١٢ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، إذ إن للمحكمة في هذه الحالة اختصاصاً، وكقاعدة عامة، وفقاً لنص المادة ١١ من النظام الأساسي، اختصاص على الجرائم التي تقع بعد دخول النظام الأساسي لهذه المحكمة حيز النفاذ. أما ما يثير التساؤل فهو تلك الحالة التي يكون فيها أحد أطراف القضية (أي المدعى عليها) دولة ليست طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة، وإن كانت هذه الدولة عضواً في منظمة الأمم المتحدة، إذا ما أحال مجلس الأمن الدولي هذه القضية إلى المحكمة الجنائية الدولية. ففي مثل هذه الحالة فإن اختصاص المحكمة تحدده المادة ١٢/٢ من النظام الأساسي لها (الشروط المسبقة لممارسة الاختصاص)، ومن ضمن هذه الشروط ما تضمنته المادة ١٣/ب (ممارسة الاختصاص)، إذ تقضي هذه الأخيرة بأنه: 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..."^(١١).

فالمادة ١٣/ب تختص بإحالة مجلس الأمن الدولي لقضية أحد أطرافها أو جميعهم دول أطراف في النظام الأساسي لهذه المحكمة أو قبلت اختصاص المحكمة على أسس خاصة^(١٢). إضافة إلى ذلك، فإن مجلس الأمن الدولي، وفقاً لنص المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، يختص

Arsanjani, M. The Rome Statute of the International Criminal Court, A.J.I.L., (١١) 1999, vol.93, p.26; Sheffer, D. The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process, A.J.I.L., 1999, vol.93, p.4 ff.

(١٢) انظر: المادة ١٢/٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

بإحالة أي قضية بشأن مرتكب جريمة دولية ما^(١٣) إلى المحكمة، وهو ما يسمى بالاختصاص الشخصي لهذه المحكمة، بصرف النظر عما إذا كانت الدولة التي ارتكبت الجريمة على إقليمها أو دولة جنسية المتهم^(١٤) أو الدولة التي يوجد المتهم تحت قبضتها، وهو ما يسمى بالاختصاص المكاني للمحكمة، طرفا في النظام الأساسي للمحكمة أم لا^(١٥)، حتى لا يفلت عتاة مجرمي الحروب من العقاب، وذلك عن طريق امتناع دولهم عن التصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. فهذا النص هو الذي يثير مخاوف الدول الكبرى، كالولايات المتحدة الأمريكية على النحو سالف الذكر. ولما كانت الدول دائمة العضوية هي التي تهيمن على مجلس الأمن الدولي ولا يمكن لأي قرار أن يصدر عن هذا المجلس بإحالة أي قضية ما إلى المحكمة الجنائية الدولية إلا بموافقة هذه الدول، فإنه من الممكن معه هيمنة إحدى هذه الدول، كما هو الحال في الوقت الحاضر في هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على قرارات مجلس الأمن الدولي، ومن ثم التعسف في استخدام هذه الآلية التي منحها النظام الأساسي لهذا المجلس وحرمان هذه المحكمة من استقلاليتها في تحقيق العدالة الدولية. فإذا كان ذلك كذلك، فهل لهذه المحكمة السلطة في مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي بالإحالة؟ وهل هذه المحكمة ملزمة بقرار مجلس الأمن الدولي بشأن تحديد اختصاصها وموضوع قبول الدعوى؟

(١٣) فالمحكمة الجنائية الدولية تختص بمحاكمة الأشخاص الطبيعيين فقط، المادة ٢٥ وما بعدها، القهوجي، القانون الدولي الجنائي، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

(١٤) Instead of referring to a particular crime or case against a particular individual, Art.13(b) of I.C.C.S. refers to "situation" so as to minimize the politicization of the Court, see Arsanjani, The Rome Statute of the International Criminal Court, opcit, p.22 at p.27.

(١٥) تؤكد المادة ٨٧/٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية هذا التفسير بشأن الدولة غير الطرف في النظام الأساسي لهذه المحكمة.

المبحث الثاني

مدى سلطة المحكمة الجنائية الدولية في مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة القضية إليها

المراجعة القضائية لأعمال الأجهزة السياسية قاعدة مستقرة سواءً في الأنظمة القانونية الداخلية أو الدولية، ففي الأنظمة القانونية الداخلية، على سبيل المثال، نجد أنه في الأنظمة الديمقراطية فإن المحاكم الإدارية والمحاكم الدستورية لها سلطة مراجعة كل ما يصدر عن الحكومة من قرارات وقوانين للتأكد من مدى شرعيتها أو مدى دستورتيتها، وكذلك تقرير مدى اختصاصها في نظر الدعوى من عدمه باستقلالية تامة، في حين أنه في النظام القانوني الدولي، وخصوصاً نظام منظمة الأمم المتحدة، فإن الرأي السائد فقهاً، أنه ليس لمحكمة العدل الدولية سلطة في مراجعة قرارات مجلس الأمن الدولي، وإن كانت هناك حديثاً بعض الآراء التي تقول بغير ذلك بناءً على قرار محكمة العدل الدولية باتخاذ تدابير مؤقتة في قضية لوكربي (Lockerbie Case)^(١٦) فمحكمة العدل الدولية، وفقاً لنص المادة ٩٢ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، إنما هي الأداة القضائية الرئيسة للأمم المتحدة، ويُعد جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم، وفقاً للمادة ٩٣ من الميثاق، أطرافاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة، مما يمكن معه جعل هذه المحكمة أداة رقابية ممكنة على أعمال مجلس الأمن الدولي، ومن ثم إعادة التوازن إلى نظام منظمة الأمم المتحدة. إلا أنه ليس هناك نص صريح حاسم يمنح محكمة العدل الدولية هذه السلطة، وما قد ينشأ لهذه المحكمة من سلطة في هذا المجال إنما يستند إلى الممارسة والتأويل الفقهي لنصوص ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

فإذا كانت الممارسة تتجه نحو منح محكمة العدل الدولية سلطة مراجعة أعمال مجلس الأمن الدولي دونما نص، فإنه لا يمكن القول بحرمان المحكمة الجنائية الدولية من مثل هذه السلطة ولو كانت محدودة، وذلك لخطورة موضوع

(١٦) Roberts, K. Second-Guessing the Security Council: the International Court of Justice and its Powers of Judicial Review, Pace International Law Review, 1995-2, vol.7, p.281.

اختصاص هذه المحكمة (الجرائم الدولية) حتى مع سكوت النظام الأساسي لهذه المحكمة عن النص على ذلك صراحةً. وتأسيساً على ذلك، فإنه لما كان النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية معاهدة جماعية شارعة، فإن هذا النظام الأساسي إذا ما تم تفسيره وفقاً لاتفاق فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات^(١٧)، فإن هذا النظام الأساسي على الرغم من سكوته عن النص على حق المحكمة الجنائية الدولية في مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة أي قضية إليها، يمكن تفسير نصوصه لمنح المحكمة هذا الحق على غرار ممارسات محكمة العدل الدولية في قضية لوكربي لعام ١٩٩٢ (Lockerbie)^(١٨) والممارسات التالية للدول الأطراف في هذا النظام الأساسي.

واستناداً إلى ما سبق فإنه إذا ما نظرنا إلى نص المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، التي تنظم الاختصاص في نظر الدعوى بين مجلس الأمن الدولي وهذه المحكمة، فإننا نجد أن سلطة المحكمة الجنائية الدولية لا تنعقد، في هذه الحالة، إلا عندما يحيل إليها مجلس الأمن الدولي القضية^(١٩)، ومع ذلك فإن هذه المادة لم تحدد الإجراءات اللازمة التي ينبغي على مجلس الأمن الدولي اتباعها عندما يحيل قضية ما إلى هذه المحكمة، مما قد يثير التساؤل حول مدى سلطة المحكمة الجنائية الدولية، وهي مؤسسة قانونية، بمراجعة قرار مجلس الأمن الدولي، وهو جهاز سياسي، بالإحالة^(٢٠)،

(١٧) انظر: م ٣١، ٣٢ من اتفاق فيينا بشأن قانون المعاهدات الذي عقد في ٢٣ مايو عام ١٩٦٩، 1155 U.N.T.S., 331 انظر في قواعد تفسير المعاهدات بشكل عام: د. محمد طلعت الغنيمي. أحكام المعاهدات في الشريعة الإسلامية: دراسة مقارنة، الناشر: منشأة المعارف بالإسكندرية، (من دون تاريخ)، ص ١٣٥ وما بعدها؛ د. عبد الواحد الفار. قواعد تفسير المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية ١٩٨٠، ص ٧٧.

(١٨) Lockerbie (Libya v. U.K.) I.C.J. Reports, 1992, p. 5 ff.

(١٩) قارن المادة ١٣/ب مع المادة ١٢ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(٢٠) لمزيد من التفصيل حول الجدل الذي يدور في الفقه بشأن المراجعة القضائية لأعمال مجلس الأمن الدولي انظر:

Roberts, K. Second-guessing the Security Council: the International Court of Justice and its powers of Judicial Review, Pace International Law Review, 1995-2, vol.7, p.281.

من أجل معرفة إذا ما كانت هذه المحكمة تستطيع ممارسة اختصاصها وفقاً لنظامها الأساسي أم لا. وعلى الرغم من أن النظام الأساسي لهذه المحكمة لم ينص صراحةً على مثل هذه المراجعة فإنه يمكن استخلاص أسس لها من بعض نصوص النظام الأساسي لهذه المحكمة، وعلى وجه الخصوص نص المادة ١٣/ب وإشارتها إلى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

المطلب الأول:

أسس المراجعة المحدودة:

إذا ما أعملنا نص المادة ١٣/ب والنصوص الأخرى في النظام الأساسي لهذه المحكمة ذات الصلة بهذه المادة، فإنه يمكن استخلاص بعض الأسس التي تمنح المحكمة الجنائية الدولية سلطة المراجعة المحدودة، والتي نبين مدى محدوديتها، لأي قرار يصدر عن مجلس الأمن الدولي بإحالة أي قضية إلى هذه المحكمة متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، كما يلي:

– اتباع مجلس الأمن الدولي لإجراءات التصويت الصحيحة وفقاً لميثاق منظمة الأمم المتحدة: لا بد أن تتأكد المحكمة الجنائية الدولية من أن قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة أي قضية إليها قد استكمل إجراءات صدوره وفقاً لميثاق منظمة الأمم المتحدة، إذ إن قرارات مجلس الأمن الدولي تصدر في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه الخمسة عشر، في حين تصدر قرارات هذا المجلس في المسائل الموضوعية بموافقة أصوات تسعة من أعضائه على أن يكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة. ولما كان قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة أي قضية إلى المحكمة الجنائية الدولية من المسائل الموضوعية التي يشترط فيها أغلبية تسعة أصوات من بينهم الدول دائمة العضوية متفقة^(٢١)، فإنه لو تغيبت دولة من الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن أو

(٢١) انظر: المادة ٢٧ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة؛ فإذا ما اتخذ مجلس الأمن الدولي قراراً بإحالة قضية ما متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإن هذا المجلس يفترض أن يأخذ بعين الاعتبار ما جاء في نص المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

امتنعت عن التصويت لصالح هذا القرار، فإن هذا القرار على الرغم من صحته فإن هذا التغيب أو الامتناع عن التصويت قد يؤثر في تكوين قناعة المحكمة بإمكانية ممارسة اختصاصها وفقاً لنص المادة ١٣/ب من نظامها الأساسي، على أساس أن اشتراك الأعضاء الدائمين في التصويت لصالح قرار الإحالة توجبه مسئولياتهم الأساسية في حفظ السلم من ناحية وتمنح القرار من ناحية أخرى شرعية ومصادقية^(٢٢). وكقاعدة عامة فإنه إذا ما صدر قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة قضية ما إلى المحكمة الجنائية الدولية وفقاً لإجراءات التصويت الصحيحة، حتى ولو تغيبت أو امتنعت إحدى الدول الدائمة، فإن ذلك من وسائل تحريك اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ومن ثم فإن الأمر متروك لقناعة هذه المحكمة عما إذا كانت تستطيع ممارسة اختصاصها أم لا.

- التصرف وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة ابتداءً، لا يكفي لتكوين قناعة المحكمة بقدرتها على ممارسة اختصاصها تأكيدها من صحة إجراءات اتخاذ مجلس الأمن الدولي لقراره بإحالة القضية إلى هذه المحكمة، بل لا بد أيضاً أن يكون مجلس الأمن الدولي عند اتخاذ لقراره، سواءً بتأجيل نظر المحكمة للدعوى أو بإحالتها إليها، متصرفاً ابتداءً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٢٣). وهنا ينبغي الفصل، بقدر الإمكان، بين ما هو عمل سياسي، حيث يدخل ضمن اختصاص المجلس، وما هو عمل قضائي، إذ يدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وإلا انتهك المجلس سلطة المحكمة الجنائية الدولية. وهنا يثور التساؤل؛ ما آلية الفصل بين عمل مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية التي ابتدعها النظام الأساسي لهذه الأخيرة، أو بعبارة أخرى؛ ما آلية منع انتهاك هذا المجلس اختصاص هذه

(٢٢) وتغيب أي دولة دائمة أو امتناعها عن التصويت لصالح قرار الإحالة لن يخفى على المحكمة الجنائية الدولية إذا ما أحيل إليها قرار مجلس الأمن الدولي، إذ يمكن أن يصل ذلك إلى علم المحكمة عن طريق المعلومات التي يقوم المدعي العام بجمعها في مرحلة ما قبل إجراء التحقيق أو المقاضاة، انظر بشأن هذه الإجراءات: القهوجي. القانون الدولي الجنائي، مرجع سابق، ص ٣٣٦ وما بعدها.

(٢٣) انظر: م ١٣/ب، ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

المحكمة وسلطاتها؟ في الحقيقة لم يأت النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بآلية تمنع مجلس الأمن الدولي من تكرار ما حدث في قضية لوكربي (Lockerbie)^(٢٤).

فإذا افترضنا الفصل بين عمل المجلس وعمل المحكمة الجنائية الدولية، على الرغم من عدم وجود آلية لضمانه، فإن عمل المجلس يبدأ باتخاذ قرار وفقاً لنص المادة ٢٩ من الميثاق بأن حالة ما، والتي تقع ضمن اختصاص المحكمة، تمثل، على الأقل، تهديداً للسلام والأمن الدوليين. فإذا ما أحال مجلس الأمن الدولي مثل هذا القرار إلى المحكمة، فإنه يمثل أساساً يمنح المحكمة سلطة مراجعة مثل هذا القرار لتقرير إذا ما كانت تستطيع ممارسة اختصاصها أم لا^(٢٥).

(٢٤) ففي هذه القضية أصدر مجلس الأمن الدولي قراره رقم ٧٣١ لحل النزاع لصالح الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا دون أن يشرح حقيقة لماذا على ليبيا الالتزام بتسليم مواطنيها أو دفع تعويض عن عمل في ذلك الوقت لم يسند قانوناً إلى ليبيا. فالقرار قد تم اتخاذه في مشاورات خاصة وقبل حتى سماع أقوال ليبيا. وكذلك القرار ٧٤٨ الذي بني عليه القرار السابق. لذلك فإن الطلب من ليبيا أن تتخلى عن الإرهاب بأعمال ملموسة تفترض جرم هذه الدولة، مما يعني أن القرار مبني على جرم افتراضي لا يمكن أن تقبل به أي محكمة قانون. وتحت هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، فقد وافق مجلس الأمن الدولي على طلبهما لحل النزاع محولاً الحل الموصى به وفقاً للفصل السادس إلى حل ملزم للنزاع وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة بما يخالف أهداف هذا الميثاق ومبادئه. ولا توجد إجراءات تؤمن عدم حدوث مثل هذه الحالة مرة أخرى، Greefrath, B. Leave To the Court, What Belongs to the Court: The Libyan Case, European Journal of International Law, 1993, vol.4, p.191ff.

(٢٥) إذ يفترض أن مجلس الأمن الدولي على علم بنص المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والآلية الواردة فيه التي تنظم علاقة هذا المجلس بهذه المحكمة فيما يتعلق بالاختصاص في نظر القضايا التي تهدد الأمن والسلام الدوليين من ناحية، ومن ناحية أخرى يلتزم هذا المجلس بإجراءات التصويت التي اشتمل عليها ميثاق منظمة الأمم المتحدة، ولا يعني المحكمة في هذه الحالة، إلا مدى التزام مجلس الأمن الدولي بنص المادة ١٣/ب من نظامها الأساسي عندما يقرر إحالة قضية ما أو طلب تأجيل نظر قضية ما مرفوعة أمام هذه المحكمة.

- محدودية نطاق هذه المراجعة القضائية: وعلى خلاف الأساسين سالف الذكر بشأن مدى سلطة المحكمة الجنائية الدولية في مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة حالة إليها أو تأجيل نظرها؛ هذين الأساسين اللذين استقيناهما من التفسير المرن لنص المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجزئية ونصوص ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإن الأساس الحالي، وهو محدودية نطاق هذه المراجعة، يخرج عن نطاق تفسير المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى ما يجري في الفقه الدولي من جدل لم ينته بعد وإلى الممارسات القضائية الدولية حول مدى سلطة المحاكم الدولية في مراجعة قرارات مجلس الأمن الدولي. ودون الدخول في مثل هذا الجدل الفقهي^(٢٦)، فإن الحالة التي نحن بصدها هنا، هي: عندما يقرر مجلس الأمن الدولي، وفقاً لإجراءات صحيحة، أن حالة ما تمثل تهديداً للأمن والسلام الدوليين، ولكن مجلس الأمن الدولي لم يُحل هذه الحالة إلى المحكمة، على الرغم من دخولها ضمن اختصاصها، بل تعامل معها مباشرة، مما يجعل مثل هذا الوضع يدخل ضمن الجدل الفقهي حول مدى سلطة المحاكم الدولية في مراجعة قرارات مجلس الأمن الدولي.

ففي هذا النظام القانوني الدولي، وخصوصاً ذلك النظام الذي يحكم علاقة المجلس بهذه المحكمة، أحادي القطب، لهيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على النواحي السياسية والاقتصادية بل العسكرية، فإن مبدأ العدالة الطبيعية والقانون يقتضيان وجود نوع من الرقابة الدستورية المنظمة بين مجلس الأمن الدولي والقضاء الدولي حماية لحقوق الدول، إذا ما أردنا مجتمعاً دولياً يسوده العدل والقانون. وحتى يتم إنشاء مثل هذا النظام، بالاتفاق أو عن طريق العرف الدولي، فإن النظام القائم حالياً يعترضه القصور، من حيث تنظيم العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية الوليدة ومجلس الأمن الدولي في مجال تنظيم إجراءات المراجعة القضائية لقرارات هذا المجلس، وخصوصاً ذلك القرار الذي يتخذ وفقاً للفصل

Greefrath, Leave To the Court, op cit, p.204.

(٢٦)

السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة في حالة تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية دونما إحالة مثل هذا القرار إلى المحكمة الجنائية الدولية.

وحتى يتم إبرام اتفاق ينظم العلاقة بين المحكمة ومنظمة الأمم المتحدة، وفقاً لنص المادة ٢ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، يكون الباب مفتوحاً لكيفية إرسال قرار مجلس الأمن الدولي إلى المحكمة، أو كيفية علم المحكمة بهذا القرار، إذا لم يرسل إليها، من أجل مراجعته، وفقاً لهذه الأسس، وتقرير اختصاصها وقبول الدعوى أمامها^(٢٧). فإذا لم يحل مجلس الأمن الدولي قضية ما تدخل ضمن اختصاص المحكمة، على الرغم من قراره بأن هذه القضية تهدد الأمن والسلام الدوليين، فإن مثل هذه القضية قد تصل إلى علم المحكمة، إذا ما أخطرت دولة طرف في النظام الأساسي المدعي العام بذلك، أو إذا علم المدعي العام شخصياً، وفقاً لنص المادة ١٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وبعد الإذن له من الدائرة التمهيدية. وترتبط على ذلك، بأي من المدعي العام أو الغرفة التمهيدية، وهي إحدى الغرف في المحكمة الجنائية الدولية، يستطيع مناقشة قرار مجلس الأمن الدولي بالإحالة، مع اختلاف في السلطات، ولكن على الأسس السابقة نفسها.

وإذا كانت هذه الأسس الثلاثة التي تمنح المحكمة الجنائية الدولية سلطة محدودة في مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي الصادر وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة بإحالة حالة تدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة إلى هذه المحكمة، فهل لهذه المحكمة، وفقاً لنظامها الأساسي والممارسات القضائية الدولية، سلطة مراجعة السلطة الممنوحة لمجلس الأمن الدولي

(٢٧) فالمبدأ العام أن المحكمة الجنائية الدولية تمتلك القدرة على تقرير اختصاصها وعمّا إذا كانت القضية مقبولة كما أشارت المادة ١٩/١ والمادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المحكمة هي التي تقرر سلطتها، Brownlie, I. Principles of Public International Law, Oxford, Clarendon Press 1998, p. 715 من ذلك أن المادة ٦/٣٦ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية تقضي بأنه: "في حالة قيام نزاع في شأن ولاية المحكمة تفصل المحكمة في هذا النزاع بقرار منها".

بمقتضى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة لتقرير وجود تهديد للأمن والسلام الدوليين؟ ولا شك في أن الإجابة عن هذا التساؤل تحمل في ثناياها الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الجنائية الدولية واختصاص مجلس الأمن الدولي، إذ إن النظام الأساسي لهذه المحكمة، وبخاصة المادة ١٣/ب، والممارسات القضائية الحديثة^(٢٨) لا تمنح المحكمة الجنائية الدولية مثل هذه السلطة. فلا تستطيع هذه المحكمة، على سبيل المثال، مراجعة الأسس التي استند إليها قرار مجلس الأمن الدولي الصادر وفقاً للفصل السابع من الميثاق بإحالة حالة ما إلى هذه المحكمة أو الأسس التي استندت إليها هذه الإحالة، كتهديد الأمن والسلام الدوليين. والقول بغير ذلك يؤدي إلى تدخل هذه المحكمة في اختصاصات مجلس الأمن الدولي.

ومن التساؤلات التي تنور وشديدة الصلة بموضوع سلطة المحكمة الجنائية الدولية بمراجعة قرارات مجلس الأمن الدولي بإحالة أي قضية، تدخل ضمن اختصاصها، إلى هذه المحكمة، ذلك التساؤل عما إذا كان مجلس الأمن الدولي، في قرار إحالة القضية إلى المحكمة الجنائية الدولية، يتمتع بسلطة ما حول تقرير موضوع اختصاص هذه المحكمة وقبول الدعوى أمامها وإذا ما كانت هذه المحكمة ملزمة بمثل هذا القرار.

المطلب الثاني:

مدى سلطة المحكمة الجنائية الدولية في تقرير اختصاصها وقبول الدعوى أمامها في قضية أحالها مجلس الأمن الدولي إليها

لا شك في أن الإجابة عن هذه التساؤلات تمثل المعادلة الصعبة بين سلطة مجلس الأمن الدولي في اتخاذ قرار متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة بإحالة حالة ما إلى المحكمة الجنائية الدولية أو تأجيل النظر في قضية منظورة أمامها على أساس أن مثل هذه الحالة تهدد

(٢٨) انظر: تطبيق اتفاق منع ومعاقبة جريمة إبادة الجنس البشري، قرار التدابير المؤقتة، Bosnia v. Yugo, I.C.J. Reports, 1993, 325.

الأمن والسلام الدوليين وتدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة وسلطة المحكمة الجنائية الدولية التي حددها نظامها الأساسي في تقرير اختصاصها وقبول الدعوى أمامها. فكما نرى في الممارسة العملية لمجلس الأمن الدولي، فإن الدول الخمس دائمة العضوية، بتوجيه من القطب الأوحده وهو الولايات المتحدة الأمريكية، هي التي تقرر معالم أي نظام دولي جديد حتى ولو كان ذلك على خلاف رغبات غالبية أعضاء المجتمع الدولي، كما نرى في التحديد الأمريكي لمفهوم الإرهاب خلافاً للقانون الدولي^(٢٩) وانتهاك قواعد القانون الدولي الإنساني في سبيل محاربة ما يسمى بالاصطلاح الأمريكي بالإرهاب، كقتل الأسرى أو معاملتهم بطريقة تخالف قواعد القانون الدولي، كما هو الحال في معاملة الأسرى في جوانتينامو (Guantanamo)^(٣٠) وارتكاب قوات الجيش الأمريكي وقوات جيش ما يسمى بتحالف الشمال الأفغاني لجرائم حرب دولية^(٣١) تحت غطاء الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي ومباركتها، وفي انتهاك صريح لنصوص ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وخصوصاً تلك النصوص التي تشتمل على قواعد قانونية دولية أمرة، كذلك التي تجعل من مقاصد الأمم المتحدة: "... تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ..."^(٣٢) و: "... أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات

(٢٩) إذ إن الاصطلاح الأمريكي للإرهاب، في أحدث التصنيفات الأمريكية، قد اشتمل على حركات التحرر وحركات مقاومة الاحتلال الأجنبي، هذه الحركات التي يعترف القانون لها بالشرعية الدولية، في تعريف القانون الدولي للإرهاب، انظر: أحمد حلمي، دنبييل. الإرهاب الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، من دون تاريخ، ص ١٨.

(٣٠) انظر: United States of America Memorandum to the U.S. Government on the Rights of People in U.S. Custody in Afghanistan and Guantanamo Bay.

(٣١) كالقتل الجماعي للمدنيين بتهمة أن من بينهم عدداً من أعضاء القاعدة أو حكومة طالبان، وقتل الأسرى الذين سلموا أنفسهم طواعيةً من جيش القاعدة وطالبان على أيدي قوات جيش تحالف الشمال تحت مباركة أمريكية وبريطانية.

(٣٢) م ٣/١ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.

الأساسية للجميع ...^(٣٣)، وما يليه الميثاق من التزامات على عاتق الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، ومن بينهم الدول الخمس دائمة العضوية: " ... بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها ...^(٣٤) في هذا الميثاق ومن بينها احترام أعضاء المجتمع الدولي، وخصوصاً الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي، لحقوق الإنسان في أثناء النزاعات الدولية المسلحة وتقديم أي شخص، حتى ولو كان أحد مواطني الدول الكبرى، للمحاكمة أمام المحاكم الدولية على ما ارتكبه من جرائم حرب.

ولما كان ميثاق منظمة الأمم المتحدة معاهدة دولية شارعة، فإنه من المعقول استنتاج أن هذا الميثاق لا يمنح الدول الكبرى دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي سلطة لاتخاذ أي قرار وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة بإحالة أي قضية إلى المحكمة الجنائية الدولية أو تأجيل نظر قضية أمامها يتعارض مع مبادئ القانون الدولي^(٣٥) وخصوصاً تلك المبادئ المتعلقة بمحاكمة مجرمي الحرب. فالمعادلة إذن، في العلاقة بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية في مسألة الاختصاص وقبول الدعوى، تتمثل في أن مجلس الأمن الدولي له ممارسة الجانب السياسي وعليه الالتزام بهذا الاختصاص وفقاً لنصوص الميثاق، أما المحكمة الجنائية الدولية فدورها قضائي قانوني وينبغي عليها الالتزام به وفقاً لنصوص النظام الأساسي.

فقد حدد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قواعد انعقاد اختصاص هذه المحكمة وقبول الدعوى أمامها^(٣٦)، إذ وضع هذا النظام الأساسي آلية لتحديد اختصاص هذه المحكمة وقبول الدعوى أمامها، أشارت إليها المادة ١٣، حيث تقضي بأنه: " للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق

(٣٣) م ٥٥ ج من ميثاق منظمة الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.

(٣٤) م ٥٦ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.

(٣٥) انظر: م ٥٣ من اتفاق فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.

(٣٦) انظر: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المواد: ١٣، ٥٣، ١٧، ١٩.

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. "... وعلى الرغم من وجود مثل هذا النص في معاهدة جماعية شارعة، ووجود نصوص الميثاق، سالف الذكر، التي تحتم على أعضاء المجتمع الدولي، ومن بينها الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي، احترام قواعد القانون الدولي، وبالذات اختصاص مجلس الأمن الدولي، فقد تعمل إحدى الدول الكبرى دائمة العضوية، كما نراه الآن في ممارسات الولايات المتحدة الأمريكية، على الهيمنة على مجلس الأمن الدولي وتوجيه قراراته إلى ما يخدم سياستها الخارجية، وذلك إما بتوجيه هذا المجلس لإصدار قرار متصرفاً وفقاً للفصل السابع من الميثاق بإحالة حالة ما إلى المحكمة الجنائية الدولية خدمة للسياسة الأمريكية الانفرادية على الرغم من أن هذه الحالة لا تدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة أو ليست مقبولة أمامها وفقاً لنظامها الأساسي، أو أن هذا القرار على هذا النحو وعلى هذه الكيفية يتضمن طلباً موجهاً إلى هذه المحكمة بتأجيل نظر قضية مرفوعة أمامها هي من صميم اختصاصها ومقبولة وفقاً لنظامها الأساسي.

وكقاعدة عامة، كما نرى، أنه لا مجلس الأمن الدولي يمتلك سلطة تحديد اختصاص المحكمة أو قبول الدعوى أمامها في قرار إحالة الدعوى إلى هذه المحكمة، ولا المحكمة ملزمة بمثل هذا التقرير، إذ اشترطت المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، لكي تمارس هذه المحكمة اختصاصها على الدعوى المحالة إليها من قبل مجلس الأمن الدولي، أن تكون تلك الممارسة وفقاً للنظام الأساسي لهذه المحكمة، وما يضعه هذا النظام الأساسي من قواعد لتحديد اختصاص المحكمة وقبول الدعوى أمامها مما يعزز استقلالية هذه المحكمة ويمنع أي محاولة للهيمنة عليها. وتتضح آلية تحديد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية وقبول الدعوى أمامها، في حالة إحالة مجلس

الأمن الدولي قضية ما إليها متصرفاً وفقاً للفصل السابع من الميثاق، بتنظيم النظام الأساسي لهذه المحكمة لعمل كل من المدعي العام والغرفة التمهيدية التابعة لهذه المحكمة، حيث إن المادة ٥٣ (الشروع والتحقيق) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، تنظم، من بين أمور أخرى، سلطة المدعي العام في تقويم المعلومات التي يتسلمها، ومن ضمنها ما يحيله مجلس الأمن الدولي من قضايا إليه، واعتبار إذا ما كان له أن يبدأ بالتحقيق أم لا.

فبالنسبة لتقرير اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، في قضية أحييت إليها من قبل مجلس الأمن الدولي متصرفاً وفقاً للفصل السابع من الميثاق، فإن نصوص النظام الأساسي لهذه المحكمة تؤكد بوضوح أن المدعي العام ليس ملزماً دائماً بإحالة مجلس الأمن الدولي لقضية ما متصرفاً وفقاً للفصل السابع من الميثاق، إذ إن المادة ١/٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة تمنح المدعي العام سلطة تقدير إذا ما كان له أن يشرع بالتحقيق أم لا، ولا تُعد إحالة مجلس الأمن الدولي، وحدها، أساساً مقبولاً ومعقولاً للبدء أو متابعة التحقيق^(٣٧)، وهو ما يمنح هذه المحكمة ضماناً أكيدةً ضد أي محاولة من قبل مجلس الأمن الدولي للهيمنة على هذه المحكمة في تحديد اختصاصها وقبول الدعوى أمامها. يؤكد ذلك، أيضاً،

(٣٧) انظر: الأسس التي يستند إليها المدعي العام في البدء بالتحقيق في المادة ١/٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية التي تقضي بأنه: "يشرع المدعي العام في التحقيق، بعد تقييم المعلومات المتاحة له، ما لم يقرر عدم وجود أساس معقول لمباشرة إجراء بموجب هذا النظام الأساسي. ولدى اتخاذ قرار الشروع في التحقيق، ينظر المدعي العام في: (أ) ما إذا كانت المعلومات المتاحة للمدعي العام توفر أساساً معقولاً للاعتقاد بأن جريمة تدخل في اختصاص المحكمة قد ارتكبت أو يجري ارتكابها. (ب) ما إذا كانت القضية مقبولة أو يمكن أن تكون مقبولة بموجب المادة ١٧. (ج) ما إذا كان يرى، أخذاً في اعتباره خطورة الجريمة ومصالح المجني عليهم، أن هناك مع ذلك أسباباً جوهرية تدعو للاعتقاد بأن إجراء تحقيق لن يخدم مصالح العدالة.

فإذا قرر المدعي العام عدم وجود أساس معقول لمباشرة إجراء وأن قراره يستند فحسب إلى الفقرة الفرعية (ج) أعلاه، كان عليه أن يبلغ الدائرة التمهيدية بذلك...".

ما تضمنته المادة ٣/٥٣ التي تمنح المدعي العام سلطة تقديرية، إذ من الممكن له أن يقرر عدم الشروع في التحقيق بالنسبة لحالة أحييت إليه من قبل مجلس الأمن الدولي، وإن كان لمجلس الأمن، بعد تقرير المدعي العام عدم الشروع في التحقيق على الرغم من هذه الإحالة، أن يطلب من الغرفة التمهيدية للمحكمة الجنائية الدولية مراجعة قرار المدعي العام هذا، والطلب من المدعي العام إعادة النظر في قراره هذا^(٣٨). وحتى في حالة مراجعة الغرفة التمهيدية لقرار المدعي العام بعدم الشروع في التحقيق وطلبها من المدعي العام إعادة النظر في قراره هذا، فإنه من ناحية ربما لا يكون طلب الغرفة التمهيدية هذا ملزماً للمدعي العام، ومن ناحية أخرى، فإنه يظل لهما السلطة التقديرية بعدم الشروع في التحقيق أو طلب تحقيق ما استناداً إلى توافر معلومات جديدة حول حالة ما تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية^(٣٩).

فاستقلالية المحكمة عن أي احتمال ممكن لهيمنة مجلس الأمن على تحديد اختصاصها مستبعد، وفقاً لاتفاق روما بشكله النهائي الذي صدر فيه وقبل إجراء أي تعديل عليه، لما يتمتع به المدعي العام من استقلالية في الموازنة بين مصالح الدول من ناحية وتحقيق العدالة من ناحية أخرى. فإذا كان المدعي العام والغرفة التمهيدية ليسا ملزمين بالشروع في التحقيق أو بطلب التحقيق في قضية أحييت إلى المدعي العام بواسطة مجلس الأمن الدولي، فإنهما

(٣٨) تمنح المادة ٣/٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مجلس الأمن الدولي الحق في أن يطلب من المدعي العام مباشرة إعادة النظر في قراره بعدم الشروع للتحقيق ابتداءً أو أن يوجه هذا المجلس هذا الطلب إلى الغرفة التمهيدية لتقوم هذه الأخيرة بإرساله إلى المدعي العام.

(٣٩) ومما يؤكد استقلالية المدعي العام التابع للمحكمة الجنائية الدولية أن الشروط نفسها سوف تنطبق على الحالة عندما يتسلم المدعي العام معلومات جديدة بعد تقريره أنه لا توجد أسس معقولة للشروع في التحقيق، إذ إن المادة ٤/٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تقضي بأنه: "يجوز للمدعي العام، في أي وقت، أن ينظر من جديد في اتخاذ قرار بما إذا كان يجب الشروع في تحقيق أو مقاضاة استناداً إلى وقائع أو معلومات جديدة".

كذلك لا يكونان ملزمين بإقامة الدعوى ضد متهم عندما يكون التحقيق قد تم البدء فيه وفقاً للأسس التي أشارت إليها المادة ٢/٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وهما عدم وجود أساس قانوني أو وقائعي كاف ولأن المقاضاة لن تخدم مصالح العدالة^(٤٠).

هذا فيما يتعلق بآلية ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها في نظر القضية المحالة إليها من قبل مجلس الأمن الدولي، وما تشتمل عليه هذه الآلية من ضمانات لاستقلالية هذه المحكمة في تحديد اختصاصها، أما فيما يتعلق بقبول مثل هذه القضية، فإن المدعي العام لن يكون ملزماً، أيضاً كما هو الحال في تحديد الاختصاص، بأي قرار صادر عن مجلس الأمن الدولي ويشتمل على قبول الدعوى، إذ إن المدعي العام عندما يقرر عدم متابعة الدعوى، إما على أساس عدم قبولها وفقاً للمادة ١٧ من النظام الأساسي لهذه المحكمة وإما وفقاً لما جاء في المادة ٢/٥٣، فإن المدعي العام، في مثل هذه الحالات، عليه إخطار مجلس الأمن الدولي بقراره هذا وأسبابه، ولمجلس الأمن الدولي أن يطلب من الغرفة التمهيدية مراجعة هذا القرار والطلب من المدعي العام إعادة النظر في قراره، وفي المقابل من الممكن أن يقوم المدعي العام بإعادة النظر في قراره، ولهما السلطة التقديرية التامة في إجابة هذا الطلب أو رفضه. ولهذه السلطة التقديرية، الممنوحة للمدعي العام والغرفة التمهيدية، ما يبررها، إذ إنه لكي تكون المحكمة الجنائية الدولية على قدر كبير من العدالة والاستقلال، فلا بد أن تحدد بنفسها اختصاصها وقبول الدعوى أمامها دونما هيمنة من جهة أخرى، كمجلس الأمن الدولي^(٤١)، على تحديد اختصاصها أو قبول الدعوى أمامها.

(٤٠) Cassese, A. The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections, European Journal of International Law, opcit, p.162.

(٤١) انظر: بشأن قدرة المحاكم الدولية على تقرير اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، Lauterpacht, Sir. H. The Development of International Law by the International Court, London 1982, p. 100 ff
محكمة العدل الدولية اختصاصها انظر: Harris, D. J. Cases and Materials on International Law, 3rd ed., Sweet & Maxwell 1983, p.718ff.

وإذا كان للمحكمة الجنائية الدولية مثل هذه الاستقلالية في تحديد اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، في أي قضية يحيلها مجلس الأمن الدولي بقرار متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإن هذه المحكمة أيضاً تتمتع بمثل هذه الاستقلالية في اتخاذ أي قرار، وفقاً لنظامها الأساسي، في مسألة مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي بالإحالة أو مسألة إعادة النظر فيه، إذا ما طلب مجلس الأمن الدولي ذلك على النحو سالف الذكر. وأساس ذلك، بالإضافة إلى ما ورد في المادة ١٣/ب على النحو سالف الذكر، وشريطة أن يتخذ مجلس الأمن قراره بالإحالة وفقاً للفصل السابع من الميثاق، ما تتضمنه المادة ٥٣ (الشروع في التحقيق) فقرة ٣ فقرة (ب) التي تقضي بأنه: "بناءً على طلب الدولة القائمة بالإحالة بموجب المادة ١٤ أو طلب مجلس الأمن بموجب الفقرة (ب) من المادة ١٣، يجوز للدائرة التمهيدية مراجعة قرار المدعي العام بموجب الفقرة ١ أو ٢ بعدم مباشرة إجراء ولها أن تطلب من المدعي العام إعادة النظر في ذلك القرار. (ب) يجوز للدائرة التمهيدية، بالإضافة إلى ذلك وبمبادرة منها، مراجعة قرار المدعي العام بعدم مباشرة إجراء إذا كان القرار يستند فحسب إلى الفقرة ١ (ج) أو ٢ (ج). وفي هذه الحالة، لا يصبح قرار المدعي العام نافذاً إلا إذا اعتمدته الدائرة التمهيدية". فإشارة المادة ٥٣/٣/أ إلى المادة ١٣/ب يعني أن قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة الدعوى إلى المحكمة الجنائية الدولية ينبغي أن يتخذ وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإذا قررت المحكمة أو قرر المدعي العام عدم الاختصاص على القضية المحالة في قرار مجلس الأمن الدولي هذا أو عدم قبول الدعوى، فإن لمجلس الأمن الدولي أن يقرر، بالأغلبية المطلوبة^(٤٢)، أن يطلب من المحكمة

(٤٢) ولما كان طلب المراجعة وإعادة النظر هذا لا يبدو أنه يدخل ضمن مسألة الإجراءات كما حددها نص المادة ٢٧/٢ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإنه يمكن القول إن مثل هذا الطلب لكي يكون ملزماً للمحكمة فإن قرار مجلس الأمن الدولي المشتل على هذا الطلب ينبغي أن يحظى بتأييد تسعة أصوات من أصوات أعضاء مجلس الأمن الدولي ودون اعتراض من أي عضو من أعضاء مجلس الأمن الدولي الدائمين.

أو المدعي العام، حسب الأحوال، مراجعة قرار عدم الاختصاص وإعادة النظر فيه أو عدم قبول الدعوى المحالة، فإذا ما حدث ذلك فإنه من المحتمل جداً أن تبقى المحكمة أو المدعي العام على القضية، لا على أساس اختصاصها أو قبول هذه القضية، إذا قررت عدم اختصاصها أو عدم قبولها، ولكن على أسس أخرى من أسس حل النزاعات الدولية بالطرق السلمية، كالطرق القضائية الأخرى^(٤٣).

ولكن ربما لا تسير الأمور وفقاً لهذه الآلية، إذ قد يحيل مجلس الأمن الدولي قضية ما متصرفاً وفقاً للفصل السابع من الميثاق إلى المحكمة الجنائية الدولية، وبما أن لهذه المحكمة سلطة تقرير اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، وفقاً للأسس السابقة التي تضمنها النظام الأساسي لهذه المحكمة، فقد تقرر هذه المحكمة عدم اختصاصها بالقضية المحالة أو عدم قبولها لها، على الرغم من طلب مجلس الأمن الدولي من المحكمة، وفقاً لما سلف ذكره، مراجعة المحكمة لقرارها هذا أو إعادة النظر فيه، وهنا يثور التساؤل حول مدى أثر قرار

(٤٣) عندما يحيل مجلس الأمن الدولي حالة ما متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة إلى المحكمة الجنائية الدولية وتقرر هذه الأخيرة عدم اختصاصها أو عدم قبول الدعوى وفقاً لنظامها الأساسي ثم يلتزم مجلس الأمن الدولي من هذه المحكمة إعادة النظر في قرارها، وذلك بقرار صادر وفقاً للفصل السابع من الميثاق ووفقاً لإجراءات صحيحة، فإن المحكمة تبقى على القضية وتتبع الإجراءات التي وضعها نظامها الأساسي في المادة ١١٩/٢ والتي تقضي بأنه: "... يحال إلى جمعية الدول الأطراف أي نزاع آخر بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير أو تطبيق هذا النظام الأساسي لا يسوى عن طريق المفاوضات في غضون ثلاثة أشهر من بدايته. ويجوز للجمعية أن تسعى هي ذاتها إلى تسوية النزاع أو أن تتخذ توصيات بشأن أية وسائل أخرى لتسوية النزاع، بما في ذلك إحالته إلى محكمة العدل الدولية وفقاً للنظام الأساسي لتلك المحكمة "؛ فإذا كان النزاع بين دولة طرف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ودولة غير طرف فإن مثل هذا النزاع يخضع لمبدأ الاختيار الحر لوسائل التسوية، انظر حول هذا المبدأ: د. الخيل قشي. المفاضلة بين الوسائل التحكيمية وغير التحكيمية لتسوية المنازعات الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م، ص ٤٠.

مجلس الأمن الدولي هذا على الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة من أجل توسيع اختصاص المحكمة لتصبح القضية المحالة داخلة ضمن هذا الاختصاص ومقبولة أمام هذه المحكمة.

المبحث الثالث

أثر قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة قضية غير مقبولة أمام المحكمة الجنائية الدولية على الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة:

يمثل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية معاهدة جماعية تلقي على عاتق الدول الأطراف التزامات قانونية، من ذلك ما ورد في المادة ٥ من هذا النظام بشأن اختصاص المحكمة، والمادة ١٧ بشأن قبول الدعوى أمام هذه المحكمة^(٤٤). فالمادة ١٧/١ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تقضي بأنه: "مع مراعاة الفقرة ١٠ من الديباجة والمادة ١، 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 المقاضاة.

(٤٤) انظر: تعريف المعاهدة الدولية في اتفاق فيينا بشأن قانون المعاهدات الدولية لعام ١٩٦٩ مادة ١/أ، Brownlie, I. Basic Documents in International Law, 3rd ed., Oxford 1983, p.351;

أبو الوفا، د. أحمد. المعاهدات الدولية في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، القاهرة ١٤١٠ هـ - ١٩٩٠ م، دار النهضة العربية، ص ٨؛ د. محمد مجدي مرجان. آثار المعاهدات بالنسبة للدول غير الأطراف، دار النهضة العربية ١٩٨١، ص ٨.

(ج) إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حوكم على السلوك موضوع الشكوى، ولا يكون من الجائز للمحكمة إجراء محاكمة طبقاً للفقرة ٣ من المادة ٢٠...".

فهذا النص يؤكد على أنه إذا كانت هناك دولة لها ولاية، أي عضو في منظمة الأمم المتحدة وطرف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، تقوم بالتحقيق أو المقاضاة في الشكوى، فإن هذه الدعوى لا تكون مقبولة أمام المحكمة الجنائية الدولية، وهو التزام قانوني ناشئ عن النظام الأساسي لهذه المحكمة، كمعاهدة جماعية على عاتق الدول الأطراف، قد يتعارض، في بعض الحالات، مع التزامات قانونية أخرى تقع على عاتق هذه الدول وناشئة عن معاهدات جماعية مماثلة، كميثاق منظمة الأمم المتحدة. من هذه الحالات، إذا أحال مجلس الأمن الدولي متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة حالة إلى المحكمة الجنائية الدولية، وقررت هذه الأخيرة عدم اختصاصها أو عدم قبول الدعوى وفقاً للمادة ١٧/١ من نظامها الأساسي، سألقة الذكر، ولم يطلب منها مجلس الأمن الدولي إعادة النظر في قرارها، فما أثر قرار مجلس الأمن الدولي هذا على الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، أو بعبارة أخرى؛ هل تسمو الالتزامات الناشئة عن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على الالتزامات الناشئة عن ميثاق منظمة الأمم المتحدة أو العكس؟

فهذا التساؤل يشتمل على افتراض احتمال تحقيقه وشيكاً في ظل هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على مجلس الأمن الدولي وتهديداتها المختلفة لمحاربة الإرهاب وما قد ينشأ عن هذه التهديدات من ارتكاب جرائم دولية تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، فتحاول شل هذا الاختصاص بتوقيع اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول الأطراف لمنع انطباق اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على مثل هذه الجرائم الدولية أو الضغط على مجلس الأمن الدولي لاستصدار قرار وفقاً للفصل السابع من الميثاق بإحالة حالة ما إلى هذه المحكمة على الرغم من أن هذه الحالة لا تدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة، بحيث إنه إذا قررت هذه المحكمة عدم اختصاصها أو عدم قبول هذه الدعوى

وفقاً لنظامها الأساسي لجأت الدولة الكبرى إلى الآليات التي اشتمل عليها ميثاق منظمة الأمم المتحدة لفرض قرارات مجلس الأمن الدولي على الدول الأعضاء. فقد يبدو لأول وهلة، في الفقه والممارسات الدولية، سمو الالتزامات الناشئة عن الميثاق، والتزام الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، على أي التزامات تعاھدية أخرى، كذلك الالتزامات الناشئة عن النظام الأساسي لهذه المحكمة، حيث تقضي المادة ١٠٣ من الميثاق بأنه: "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق"^(٤٥). وهنا لا بد أن نتساءل عما إذا كانت آلية الميثاق هذه من الممكن أن تكون أداة في يد إحدى الدول الكبرى المهيمنة على مجلس الأمن الدولي إما بسلب القضاء الوطني اختصاصه دونما مبرر لتصبح المحكمة الجنائية الدولية مختصة، وإما بسلب هذه المحكمة اختصاصها تحت ذريعة أن الدولة الطرف تقوم بالتحقيق أو مقاضاة المتهم بالجريمة الدولية^(٤٦). من ذلك مثلاً التساؤل عما إذا كان على هذه الدول الأطراف في ميثاق منظمة الأمم المتحدة وفي النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، بناء على قرار مجلس الأمن الدولي بالإحالة والمادة ١٠٣ من الميثاق، التي تمنح الالتزامات الناشئة عن هذا الميثاق سموً على الالتزامات الدولية الأخرى للدول الأعضاء، أن تتخلى للمحكمة الجنائية الدولية عن اختصاصها الوطني^(٤٧) بالقضية، وخصوصاً أن الإحالة من قبل مجلس

(٤٥) د. مفيد شهاب. المنظمات الدولية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨،

ص ١٩٨؛ د.عبدالواحد الفار. التنظيم الدولي، عالم الكتب، ١٩٧٩، ص ١٢٨.

(٤٦) انظر: حول حالات عدم قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية، د.أبو الخير أحمد عطية، المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، دراسة للنظام الأساسي للمحكمة وللجرائم

التي تختص المحكمة بالنظر فيها، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٥٦.

(٤٧) ويمثل الاختصاص الوطني قييداً على اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إذ يسمو

اختصاص المحاكم الوطنية على اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، Benison, A.I.

International Criminal Tribunals: Is There a Substantive Limitation on the

Treaty Power?, Stanford Journal of International Law, Winter 2001, p.83.

الأمن الدولي مبنية على أساس تهديد الأمن والسلام الدوليين، بحيث تصبح القضية مقبولة أمام المحكمة الجنائية الدولية؟

صحيح أن الاختصاص الوطني له الأولوية على اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إذا كان الاختصاص الوطني ينطبق عليه نص المادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(٤٨)، إلا أن هذه الدولة، التي هي طرف في الميثاق وفي النظام الأساسي، والتي تقوم بالتحقيق أو المقاضاة وفقاً لنص المادة ١٧/١ من النظام الأساسي، إذا كانت ملزمة بالتنازل للمحكمة الجنائية الدولية عن اختصاصها، وفقاً لنص المادة ١٠٣ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإن المحكمة الجنائية الدولية ملزمة فقط بنصوص نظامها الأساسي^(٤٩).

وخلافاً لذلك فقد أشار بعض الفقهاء إلى أنه: "ينبغي أيضاً أن يتوقع أن مجلس الأمن الدولي سوف يمنح اختصاص المحكمة الجنائية الدولية سموّاً في مواجهة الأنظمة القضائية الوطنية ذات الصلة عندما يقوم مجلس الأمن الدولي بالإحالة، وذلك كعمل تنفيذي وفقاً للفصل السابع، ... فسلطة مجلس الأمن الدولي في ممارسة التدخل القضائي الدولي مستمدة من الميثاق ولا تتأثر بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ومن ناحية قانونية فإن مجلس الأمن يستطيع إنشاء محاكم دولية خاصة أخرى، وذلك إذا كانت فاعلية تدخله القضائي تتطلب ذلك، فتفويض مجلس الأمن الدولي للمحكمة الجنائية الدولية من خلال إحالات الفصل السابع من الميثاق ينبغي أن تشتمل على إعادة تنفيذ نظام التعاون الدولي. فالميثاق نفسه، وعلى وجه الخصوص المادة ١٠٣، يسهل قيام العلاقة المنتجة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية"^(٥٠).

إلا أن الأخذ بمثل هذا الرأي يصطدم بالنصوص الصريحة للنظام الأساسي لهذه المحكمة، والتي كما أشرنا سابقاً، تؤكد القول إن مجلس الأمن

Ibid.

(٤٨)

(٤٩) وقد تكررت عبارة: "وفقاً للنظام الأساسي" في بعض نصوص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، مادة ١٣، ٥٣، ٢٢، ٢٤، ٢١، ٢٠، ١.

(٥٠) Arbour, L. and Bergsmo, M. Conspicuous Absence of Jurisdictional Overreach, in Von Hebel et al, p. 129 at p. 130.

الدولي لا يستطيع أن يمنح المحكمة الجنائية الدولية اختصاصاً أوسع من ذلك الذي منحه لها نظامها الأساسي من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن المحكمة الجنائية الدولية تستطيع أن تقرر سلطتها باستقلالية تامة في مواجهة مجلس الأمن الدولي. فقرارات مجلس الأمن الدولي بالإحالة، وحتى لو صدرت وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وحتى وإن كانت الالتزامات القانونية الناشئة عن نصوص الميثاق لها سمو على الالتزامات القانونية الناشئة عن اتفاقيات أخرى للدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة وهذه الدول ملزمة بتنفيذها^(٥١)، لا يمكن أن تعدل نصوص النظام الأساسي لهذه المحكمة، بحيث تتيح لمجلس الأمن الدولي سلب هذه المحكمة اختصاصها أو تجعل من القضية غير المقبولة وفقاً لهذا النظام الأساسي مقبولة وفقاً لقرارات الإحالة من قبل مجلس الأمن الدولي المبنية على الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة. والقول بغير ذلك لا يمس فقط استقلالية هذه المحكمة وانتهاك نظامها الأساسي، بل قد يؤدي إما إلى هروب المتهم بارتكاب جرائم دولية من يد العدالة، إذا حظي بحماية إحدى الدول الكبرى دائمة العضوية المهيمنة على قرارات مجلس الأمن الدولي، وإما إلى مقاضاة هذا المتهم، إذا كان لا يحظى بمثل هذه الحماية وكانت التهمة موجهة إليه من هذه الدولة الكبرى أو إلى دولته، مرتين: مرة أمام المحاكم الوطنية، ومرة أمام المحكمة الجنائية الدولية، الأمر الذي وإن كان يمثل انتهاكاً لحق من الحقوق الأساسية للمتهم^(٥٢)، فإنه أيضاً يتعارض مع نصوص النظام الأساسي لهذه المحكمة.

(٥١) انظر ميثاق منظمة الأمم المتحدة، المواد: ٢٥، ٤٨، ١٠٣.

(٥٢) انظر: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (أ) المؤرخ في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦، والذي دخل حيز النفاذ في ٢٣ مارس ١٩٧٦ طبقاً للمادة ٤٩ من هذا العهد، إذ تقضي المادة ١٤/٧ منه على أنه: "لا يجوز تعريض أحد مجدداً للمحاكمة أو للعقاب على جريمة سبق أن أُدين بها أو برئ منها بحكم نهائي وفقاً للقانون وللإجراءات الجنائية في كل بلد".

وإذا كانت هيمنة مجلس الأمن الدولي على المحكمة الجنائية الدولية عن طريق قرارات الإحالة الصادرة وفقاً للفصل السابع من الميثاق في الفرضين السابقين، توسيع اختصاص هذه المحكمة أو تقييده عن طريق أعمال الاختصاص الوطني، غير ممكن من الناحية النظرية، فإن ذلك قد يكون ممكناً من الناحية العملية، مما يتطلب منا تقصي مدى ذلك، في ظل المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

المبحث الرابع

أثر قرار مجلس الأمن الدولي بتأجيل نظر القضية في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية

من الممكن القول إن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد نجح، إلى حد ما على الأقل في الوقت الحاضر، بدخوله حيز النفاذ، إذ لا يمكن إعادة النظر فيه من قبل الدول الأطراف إلا بعد مضي سبع سنوات من نفاذه^(٥٣)، في وضع آلية تنظم الاختصاص في نظر الدعوى، عندما يحيلها مجلس الأمن الدولي بقرار إلى هذه المحكمة متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة ومنح المحكمة سلطة في مراجعة هذا القرار وتحديد مدى اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، باستقلالية تحقيقاً للعدالة. ولكن الأمور لا تسير دائماً على هذا النحو، فمن الممكن أن تتداخل إجراءات المحكمة الجنائية الدولية، في نظر بعض الجرائم الدولية، مع قرارات مجلس الأمن الدولي^(٥٤)

(٥٣) تقضي المادة ١٢١ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأنه: " (١) بعد انقضاء سبع سنوات من بدء نفاذ هذا النظام الأساسي، يجوز لأية دولة طرف أن تقترح تعديلات عليه، ويقدم نص أي تعديل مقترح إلى الأمين العام للأمم المتحدة ليقوم على الفور بتعميمه على جميع الدول الأطراف..."، وقد اشتملت بقية النص على القواعد اللازمة للموافقة على التعديل ونفاذه.

(٥٤) Arsanjani. The Rome Statute of International Criminal Court , op.cit., at p. 26.

لحفظ الأمن والسلام الدوليين، وإن كان ليس هناك ثمة ما يمنع من نظر حالة ما أمام مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية في الوقت نفسه. فإذا كان لمجلس الأمن الدولي، وفقاً لما بينا سابقاً، إحالة حالة ما إلى المحكمة الجنائية الدولية بقرار متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فهل لهذا المجلس أن يطلب من المحكمة، في مثل هذه الحالات، تأجيل نظر قضية ما لتدخل إجراءات المحكمة في نظر هذه القضية مع عمل المجلس، وهل هناك مدة محددة لهذا التأجيل أو لا؟ وإذا كان ذلك كذلك، فما الآلية التي اشتمل عليها النظام الأساسي لهذه المحكمة لحل مثل هذا التداخل وتحديد مدة التأجيل^(٥٥)؟ وللإجابة عن هذه التساؤلات نجد أنه إذا كان مثل هذا التداخل، دون الحالات الأخرى، يتعلق في مسألة تهديد الأمن والسلام الدوليين، فإن المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (تأجيل التحقيق أو المقاضاة)، والتي وضعت ضمن النصوص التي تتعامل صراحة مع الاختصاص وقبول الدعاوى^(٥٦)، تتضمن مثل هذه الآلية، إذ تقضي بأنه: "لا يجوز البدء أو المضي في تحقيق أو مقاضاة بموجب هذا النظام الأساسي لمدة اثني عشر شهراً بناءً على طلب من مجلس الأمن موجه إلى المحكمة بهذا المعنى يتضمنه قرار يصدر عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويجوز للمجلس تجديد هذا الطلب بالشروط ذاتها"^(٥٧).

(٥٥) See, e.g., the various proposals in the 'Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court', Draft Statute and Draft Final Act (A/Conf. 183/2/Add. I, 1998), at pp. 40-42, 46-47.

(٥٦) انظر بشكل عام: اختصاص محكمة العدل الدولية وقبول الدعاوى أمامها. Brownlie. Principles of Public International Law, opcit, at p.714.

(٥٧) Art. 23(3) of the Draft Statute for an International Criminal Court of the International Law Commission (ILC Draft Statute) reads as follows: "No prosecution may be commenced under this Statute arising from a situation which is being dealt with by the Security Council as a threat to or breach of the peace or an act of aggression under Chapter VII of the Charter, unless the Security Council otherwise decided." Report of the International Law Commission on its Forty-Sixth Session, Draft Statute, at p. 85.

وبالتدقيق في هذا النص، مقارنا بنص المادة ١٣/ب "إحالة مجلس الأمن الدولي قضية ما إلى المحكمة الجنائية الدولية بقرار متصرف وفقا للفصل السابع من الميثاق"، وما تتمتع به هذه المحكمة من استقلالية وسلطة في مراجعة مثل هذا القرار وتحديد اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، فإنه في حالة المادة ١٦، والتي تقضي بأن: لمجلس الأمن الدولي السلطة بأن يطلب من المحكمة الجنائية الدولية بقرار متصرفا وفقا للفصل السابع من الميثاق تأجيل نظر قضية معروضة أمامها، فإنه قد يثور الشك، وعلى وجه الخصوص في هذه الحالة الأخيرة، حول مدى استقلالية هذه المحكمة في تحديد اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، إذ كما يبدو من هذا النص، وعلى خلاف ما رأيناه في حالة إحالة مجلس الأمن الدولي قضية ما إلى هذه المحكمة، أن هناك هيمنة لمؤسسة سياسية، هي مجلس الأمن الدولي، على مؤسسة قضائية، هي المحكمة الجنائية الدولية، فإذا كان الأمر خلاف ذلك، ليتفق منطقيا مع ما قررناه، سابقا، في حالة إحالة مجلس الأمن الدولي قضية ما إلى المحكمة الجنائية الدولية، فما الآلية التي ابتدعها النظام الأساسي لهذه المحكمة لدحض شبهة الهيمنة وتقرير سلطة المحكمة بمراجعة قرار مجلس الأمن الدولي بتأجيل نظر القضية من ناحية، ومن ناحية أخرى تحديد أجهزة المحكمة المختصة بمثل هذه المراجعة وكيفية عملها.

المطلب الأول:

سلطة المحكمة الجنائية الدولية في مراجعة قرار مجلس الأمن بتأجيل نظر القضية:

أشرنا فيما سبق، وهو ما ينفي شبهة هيمنة مجلس الأمن الدولي على هذه المحكمة، إلى أن المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، قد اشتملت على الشروط اللازم توافرها في قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة قضية ما إلى هذه المحكمة، إذ إن مثل هذه الشروط تمثل الأسس التي

تستند إليها سلطة هذه المحكمة من أجل مراجعة هذا القرار وتكوين قناعتها بشأن قدرتها على ممارسة اختصاصها على القضية المحالة أو قبولها^(٥٨). إلا أن استقلالية المحكمة الجنائية الدولية، في المقابل، ينبغي ألا تعيق مجلس الأمن الدولي عن النهوض بمهامه التي ألقاها على عاتقه ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٥٩). وهو أمر لم يفت على واضعي النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ جاءت المادة ١٦ منه لتقرر وبشكل صريح أن لمجلس الأمن الدولي أن يتبنى قرارا وفقا للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة يطلب فيه من المحكمة تأجيل التحقيق أو نظر القضية، إذا كان إجراء مثل هذا التحقيق أو المقاضاة تعرقل قيام المجلس بمهامه في حفظ السلام والأمن الدوليين. وحتى لا تكون هذه الاستقلالية لكل منهما؛ مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية، عقبة في تنظيم الاختصاص في نظر القضية، والتي تشتمل على جريمة من الجرائم الدولية التي أشارت إليها المادة ٥ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، أشرك النظام الأساسي لهذه المحكمة مجلس الأمن الدولي معها في نظر بعض هذه القضايا، كما جاء في المادة ١٣/ب بشأن إحالة مجلس الأمن القضية والمادة ١٦ بشأن طلب مجلس الأمن الدولي من المحكمة تأجيل نظر القضية. فلا بد أن تقتنع المحكمة، كما هو الحال بالنسبة لقرار مجلس الأمن الدولي بالإحالة، بأن قرار مجلس الأمن الدولي، المتضمن طلب التأجيل، قد تم تبنيه وفقا لإجراءات التصويت الصحيحة، وأنه صدر وفقا للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وأن هذا القرار يعبر تعبيرا صريحا عن طلب هذا

(٥٨) انظر: الفصل الأول، المبحث الثاني، المطلب الأول من هذه الدراسة.

(٥٩) في مهام مجلس الأمن الدولي، انظر: دحسن فتح الباب. المنازعات الدولية ودور الأمم المتحدة في المشكلات المعاصرة، عالم الكتب، (من دون تاريخ)، ص ٢٤٩؛ د.علي صادق أبو هيف. القانون الدولي العام، الطبعة الثانية عشرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، (من دون تاريخ)، ص ٦٢٦.

المجلس أن تؤجل المحكمة النظر في قضية معروضة أمامها وفقاً للمادة ١٦ من النظام الأساسي لهذه المحكمة. فإذا ما توافرت هذه الشروط، في قرار مجلس الأمن الدولي بطلب تأجيل نظر القضية، فليس للمحكمة سلطة تقديرية في عدم إيقاف إجراءات المقاضاة^(٦٠)، إذ إن القضية وإن كانت تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إلا أنها تمثل، على الأقل، تهديداً للسلام والأمن الدوليين^(٦١) وتندرج، ليس فقط وفقاً لنصوص ميثاق منظمة الأمم المتحدة وإنما وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، تحت اختصاص مجلس الأمن الدولي وليس تحت اختصاص هذه المحكمة. وأي إجراء تقوم به المحكمة، بعد طلب مجلس الأمن منها تأجيل نظر القضية وفقاً للمادة ١٦ من نظامها الأساسي، سوف يعيق جهود مجلس الأمن الدولي في صيانة الأمن والسلام الدوليين^(٦٢).

(٦٠) See: the relevant options in the 1998 Draft Statute of the Preparatory Committee and the Bureau Discussion Paper (UN Doc. A/Conf. 183/C.1/L/53, Art. 10 'Deferral' Option 3 (1998).

(٦١) انظر: المقترحات الواردة في مسودة النظام الأساسي لعام ١٩٩٨ المقدم من اللجنة التحضيرية، ص ٤٠-٤٢، ٤٦-٤٧، فقد تم وضع مسودة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وتم تطويره منذ عام ١٩٩٥ إلى عام ١٩٩٨ بواسطة لجنة خاصة ولجان تحضيرية تم تأسيسها بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة، وقد حققت هذه اللجنة التحضيرية كثيراً من الإنجازات تحت رئاسة الهولندي أدريان (Adriaan). فقد تم ترتيب مسودة النظام الأساسي وتطويرها وتمت الموافقة عليها عموماً من قبل الدول. وبذلك تم وضع المحتوى العام لنظام جديد من أجل إنشاء محكمة جنائية دولية مع الأخذ بعين الاعتبار عناصر الأنظمة القانونية المختلفة وعلى وجه الخصوص نظامي القانون اللاتيني والأنجلوسكسوني. Kirsch and Holmes. The Rome Conference on International Criminal Court, opcit, p.3.

(٦٢) See Berman. The Relationship Between the International Criminal Court and the Security Council, opcit, at pp.167-176.

المطلب الثاني:

تحديد المخاطبين في نص المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بشأن تأجيل نظر القضية بناء على قرار مجلس الأمن الدولي:

لم تحدد المادة ١٦ (تأجيل التحقيق أو المقاضاة) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المخاطبين بها، وإن كانت المادة ٣٤ من هذا النظام قد أشارت إلى: "أجهزة المحكمة" وهي على النحو التالي:

- هيئة الرئاسة.
- شعبة استئناف وشعبة ابتدائية وشعبة تمهيدية.
- مكتب المدعي العام.
- قلم المحكمة.

وعلى خلاف المادة ١٦، فقد أشارت المادة ١٣/ب من النظام الأساسي لهذه المحكمة، بشأن قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة القضية، إلى المدعي العام كمسئول عن إجراء التحقيق والمقاضاة. فإذا صدر قرار مجلس الأمن الدولي، وفقاً للأسس السابقة، المتضمن الطلب من المحكمة بتأجيل نظر قضية ما مرفوعة أمامها، فإن مثل هذا القرار يحال، وفقاً للمادة ١٥، والمادة ٣٤ واللائحة الداخلية للمحكمة^(٦٣)، إلى المدعي العام وغرف المحكمة، حسب المرحلة التي وصلت إليها إجراءات نظر القضية. ولما كانت المادة ٢/٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تمنح المدعي العام سلطة واسعة في إدارة العدالة من خلال مراجعته للحالات التي تشرع بالتحقيق فيها الدول، والتي قد تكون مبنية على دوافع سياسية، أو تلك الحالات التي يشرع في نظرها جهاز سياسي، كمجلس الأمن الدولي، إذ وفقاً لهذه المادة، فإن للمدعي العام أن يقرر أنه لا توجد أسس كافية للمقاضاة حتى ولو كانت القضية قد شرع بالتحقيق فيها بوساطة دولة

(٦٣) انظر المادة ٥٢ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

أو شرع بالنظر فيها أمام مجلس الأمن الدولي. فلا بد أن يتمتع المدعي العام بنوع من الاستقلالية والحيادية كجهاز مسئول لحماية العدالة وسيادة القانون. لذلك فإن المدعي العام يستطيع إيقاف شروع أي دولة في التحقيق في حالة ما أو حتى إيقاف طلب مجلس الأمن الدولي بتأجيل قضية منظورة أمام المحكمة إذا كان أي منهما مبنياً على دوافع سياسية لا تتفق ومصلحة العدالة، فالسلطة التقديرية للمدعي العام، في مثل هذه الحالات، تم التأكيد عليها في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تحت رقابة ومراجعة الدولة طالبة التأجيل والغرفة التمهيدية، إذ إنه ليست جميع القضايا الداخلة ضمن اختصاص المحكمة ينبغي أن تنظرها هذه المحكمة. إلا أن هذا التوازن بين الأجهزة السياسية (الدول ومجلس الأمن) والجهاز القضائي المكلف بإدارة العدالة، كالمدعي العام، ربما لا يستقيم عندما يتخذ مجلس الأمن الدولي قراراً وفقاً للمادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يطلب من المدعي العام تأجيل التحقيق أو المقاضاة مدة اثني عشر شهراً. فإذا كان مثل هذا القرار لا تشوبه شائبة، فإن الجهاز المختص يقوم بتعليق الإجراءات، أما إذا كان هناك نزاع حول تخلف أحد الشروط اللازم توافرها في قرار مجلس الأمن الدولي بتأجيل نظر القضية، كما أشارت إلى ذلك المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة، فإن هذا النظام الأساسي لهذه المحكمة لا يقدم حلاً واضحاً لمآل مثل هذه الحالة.

فمن المفروض أن يكون هناك نص صريح يقضي بأن الغرفة المعنية ينبغي أن تؤجل البدء بالتحقيق أو المقاضاة أو وقفهما^(٦٤) حتى يتم الفصل في مثل هذا النزاع. أما مع عدم وجود مثل هذا النص، فإن المادة ١٩/١ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تمنح الغرفة المعنية سلطة تقرير^(٦٥) إذا ما

(٦٤) انظر: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مادة ١٩/٦، إذ إن أي اعتراض على اختصاص المحكمة يقدم قبل تحديد تهمة الشخص المتهم، ينبغي رفعه إلى الغرفة التمهيدية، ومن ثم فإن هذه الغرفة ينبغي عليها أن تنظر في هذا الاعتراض.

(٦٥) تقضي المادة ١٩/١ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأنه: "تتحقق المحكمة من أن لها اختصاصاً للنظر في الدعوى المعروضة عليها، وللمحكمة، من تلقاء نفسها، أن تبت في قبول الدعوى وفقاً للمادة ١٧...".

كان لها اختصاص وإذا ما كانت القضية مقبولة أم لا. وفي هذه الأثناء فإن المدعي العام يستطيع أن يقرر إذا ما كان سيستمر في التحقيق أو المقاضاة وكيفية ذلك، تحت رقابة الغرفة التمهيدية. بل إنه وفقاً لنص المادة ١٩/٣ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، فإن المدعي العام يستطيع أن يطلب من المحكمة إصدار قرار بشأن مدى اختصاصها أو قبول الدعوى أمامها.

ولا يقتصر طلب إصدار قرار من المحكمة بشأن الاختصاص أو قبول الدعوى على المدعي العام، بل يمتد إلى غيره، سواءً أكان شخصاً، كالمتهم أو الشخص الذي يكون قد صدر في حقه أمر بإلقاء القبض أو أمر بالحضور، أم دولة، كتلك التي لها اختصاص النظر في الدعوى، وفقاً للمادة ١٩/٤ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(٦٦). من ذلك أن الدولة التي لها اختصاص على القضية والتي تقوم بالتحقيق أو المقاضاة فيها، إذا نظرت المحكمة الجنائية الدولية هذه القضية وطلب مجلس الأمن الدولي وفقاً للمادة ١٦ تأجيل نظرها بقرار، فإن هذه الدولة تستطيع التصدي لتأجيل المحكمة لإجراءاتها استناداً إلى أي من أسس المراجعة سالفة الذكر بشأن قرار مجلس الأمن الدولي بالإحالة أو بطلب التأجيل، أو بعبارة أخرى بناءً على مدى توافر الشروط اللازمة لقرار مجلس الأمن الدولي بطلب تأجيل نظر القضية، وهو أمر بعد ذلك يخضع لقواعد إجراءات المحكمة وأدلة الإثبات أمامها وفقاً لنص المادتين ٥١، ٥٢ من النظام الأساسي لهذه المحكمة.

فعلى ضوء المادة ١٦ (تأجيل التحقيق أو المقاضاة) والمادة ١٥ (المدعي العام) فقرة ٢ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإنه يبدو أن قرار التأجيل لن يمنع المدعي العام من جمع المعلومات بشأن القضية المؤجلة، إذ إن مرحلة الفحص والتحليل الأولي وجمع المعلومات، وهي من اختصاص المدعي العام، تسبق مرحلة التحقيق، وهي المرحلة الممنوعة على

(٦٦) انظر: نص المادة ١٩/٤ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، القهوجي، القانون الدولي الجنائي، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

المدعي العام الدخول فيها بمقتضى قرار التأجيل. لذلك فإنه في المرحلة الأولى يكون للمدعي العام سلطة الاستمرار في البحث عن المعلومات المتعلقة بالقضية المؤجلة سواءً عن طريق الدول أو الأجهزة الدولية أو المصادر المعتمدة الأخرى^(٦٧)، واستغلال مرحلة ما قبل التحقيق استغلالاً يخدم العدالة^(٦٨)، وبعد أخذ إذن المحكمة وفقاً لنص المادة ٨/١٩ من النظام الأساسي لهذه المحكمة^(٦٩). فوفقاً لذلك فإنه لحين قيام المحكمة بإصدار قرارها، بشأن الاختصاص أو قبول الدعوى أمامها، فإن للمدعي العام أن يطلب منها إنزاً بمواصلة نوع معين من التحقيقات الواردة في المادة ٦/١٨ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(٧٠) وأخذ أقوال أو شهادة من شاهد أو إتمام عملية فحص الأدلة التي تكون قد بدأت قبل تقديم الطعن أو التعاون مع الدول ذات الصلة للحيلولة دون فرار الأشخاص الذين يكون المدعي العام قد طلب

(٦٧) انظر: المادة ٢/١٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٦٨) إذا ما وصل إلى علم المحكمة قرار بتأجيل القضية المعروضة أمامها في مرحلة ما قبل التحقيق، فإن للمدعي العام التوقف وطلب تفويض من الغرفة التمهيدية من أجل إجراء التحقيق في القضية أو أن المدعي العام إذا ثار شك لديه حول مشروعية قرار التأجيل فإنه يلجأ إلى الغرفة التمهيدية من أجل الحصول على قرار تفويض، وفي هذه الحالة فإنه وفقاً لنص المادة ٤/١٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لا بد أن تقتنع الغرفة التمهيدية بأن القضية تدخل ضمن اختصاص المحكمة.

(٦٩) فالمادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لا تتضمن آلية للتعامل مع كثير من المشكلات العملية التي من المحتمل أن تظهر نتيجة لإصدار قرار الإحالة عندما تبدأ الإجراءات، من ذلك التساؤل عما إذا كان على الدولة المحتجزة إطلاق الشخص المقبوض عليه، وماذا عن الشهود المهمين الذين تكون حياتهم في خطر في غياب أي حماية من المحكمة.

(٧٠) إذ تقضي المادة ٦/١٨ بأنه: "ريثما يصدر عن الدائرة التمهيدية قرار، أو في أي وقت يتنازل فيه المدعي العام عن إجراء تحقيق بموجب هذه المادة، للمدعي العام؛ على أساس استثنائي، أن يلتمس من الدائرة التمهيدية سلطة إجراء التحقيقات اللازمة لحفظ الأدلة إذا سنحت فرصة فريدة للحصول على أدلة هامة أو كان هناك احتمال كبير بعدم إمكان الحصول على هذه الأدلة في وقت لاحق ...".

بالفعل إصدار أمر بإلقاء القبض عليهم بمقتضى المادة ٥٨. كل ذلك على الرغم من أنه لن يكون هناك بدءٌ في التحقيق أو المقاضاة أو الاستمرار فيهما بعد قرار مجلس الأمن الدولي بطلب تأجيل نظر القضية^(٧١).

ومجمل القول إنه إذا كان اختصاص المحكمة الجنائية الدولية لا ينعقد إلا إذا أحال مجلس الأمن الدولي، متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، القضية إلى هذه المحكمة، وسواء أكانت الدول الأطراف في هذه القضية أحدها أو جميعها أطرافاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة أم لا، فإن عدم رسم المادة ١٣/ب من النظام الأساسي لهذه المحكمة لطريق معين يلتزم به مجلس الأمن الدولي لإحالة مثل هذه القضية إلى المحكمة، يمنح هذه المحكمة سلطة مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي هذا، وفقاً للأسس التي تضمنتها المادة ١٣/ب ذاتها، لتكوين قناعتها عما إذا كانت تستطيع ممارسة اختصاصها على القضية المحالة أو إذا ما كانت القضية المحالة مقبولة، وفقاً لنظامها الأساسي. فلا يستطيع مجلس الأمن الدولي تقرير انعقاد اختصاص أو قبول الدعوى أمام هذه المحكمة، إذا لم تكن مختصة أو إذا كانت القضية غير مقبولة أمامها، وليست هذه المحكمة ملزمة بأي تقرير من هذا القبيل يصدر عن مجلس الأمن الدولي بقرار متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة. إلا أن انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية وقبول الدعوى أمامها لا يقتصر على هذه الآلية المتمثلة في قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة القضية وفقاً للفصل السابع من الميثاق إلى هذه المحكمة وسلطة هذه الأخيرة في مراجعة هذه الإحالة فحسب، بل يستند أيضاً انعقاد اختصاص هذه المحكمة وقبول الدعوى أمامها إلى آلية أخرى أشار إليها النظام الأساسي لهذه المحكمة، وهي موضوع الفصل التالي.

ومع ذلك فإنه لمجلس الأمن الدولي سلطة إصدار قرار وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، موجه إلى المحكمة الجنائية الدولية،

(٧١) انظر: المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

يتضمن طلب تأجيل التحقيق أو المقاضاة في قضية مرفوعة أمام هذه المحكمة، فيها تهديد للأمن والسلام الدوليين الذي هو من صميم اختصاص هذا المجلس، مدة اثني عشر شهراً قابلة للتجديد، ولهذه المحكمة سلطة مراجعة مثل هذا القرار، تأكيداً على استقلالية هذه المحكمة وخدمة للعدالة، وفقاً لأسس معينة اشتمل عليها أيضاً النظام الأساسي لهذه المحكمة. ويوجه قرار مجلس الأمن الدولي بالإحالة أو التأجيل إلى الجهاز المختص من أجهزة المحكمة الجنائية الدولية حسب المرحلة التي وصلت إليها إجراءات نظر القضية المعنية، وهنا تقرر الغرفة المعنية إذا ما كان لها اختصاص أم لا، وإذا ما كانت القضية مقبولة أمامها أم لا. والسؤال الذي يثور، في هذه المرحلة من مراحل هذه الدراسة، والذي نعتقد ضرورة طرحه استكمالاً لموضوع اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، والذي وإن لمحنا إلى الإجابة عنه في أثناء بحث موضوعات هذا الفصل وإن لم نستقصه، إذا لم يُجل مجلس الأمن قضية تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية فما آلية انعقاد هذا الاختصاص ومداها؟

الفصل الثاني

آلية انعقاد الاختصاص التكاملي للمحكمة الجنائية الدولية ومداه

مقدمة: وكما هو الحال في وضع آلية تحديد الاختصاص في نظر حالة ما بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية، فقد ظلت آلية إنشاء اختصاص هذه المحكمة، إذا لم يحل مجلس الأمن الدولي إليها حالة ما تدخل ضمن اختصاصها، من أكثر أجزاء ذلك النظام الأساسي لهذه المحكمة، التي ثار حولها جدل بين ممثلي الدول في مؤتمر روما استمر حتى نهاية ذلك المؤتمر. فقد أولت الدول في ذلك المؤتمر أهمية كبرى إلى المبدأ الذي يقضي بأنه في جميع الظروف فإنه ينبغي الحصول على موافقة الدول قبل ممارسة المحكمة لاختصاصها^(٧٢)، أي احترام الاختصاص الوطني، إذ إن هذه الدول ترى أن آلية الاختصاص، التي تم تبنيها في المادة ١٢ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، لا تحترم هذا المبدأ، مبدأ التكامل بين اختصاص المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية، حيث إن هذه المادة، التي تشتمل على الشروط المسبقة اللازم توافرها لممارسة المحكمة لاختصاصها، تشتمل على مبدأ الاختصاص العالمي الذي يمتد إلى الدول غير الأطراف في النظام الأساسي لهذه المحكمة.

فما آلية انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وفقا لنظامها الأساسي، وتفعيل العلاقة بين اختصاصها والاختصاص الوطني عندما لا يحيل مجلس الأمن الدولي إلى هذه المحكمة، على خلاف الوضع الذي تمت مناقشته في الفصل الأول، حالة ما تدخل ضمن اختصاصها؟ وما مدى هذا الاختصاص،

(٧٢) In his opening statement to the Conference, the Head of the Indian Delegation argued that: "the I.C.C. should be based on the principles of complementarity, State sovereignty, and non-intervention in internal affairs of states, and that its statute should be such as to attract the widest acceptability of States, with State consent as the cornerstone of the I.C.C., jurisdiction", U.N. Doc. A/CONF.183/9* (1998), 17 July 1998.

على وجه التحديد سواء أقال مجلس الأمن الدولي القضية إلى هذه المحكمة أو لم يحلها، وما مدى امتثال الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة لهذا الاختصاص؟

المبحث الأول

شروط انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية وكيفية ممارسته

كما أشير في مقدمة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإن هذه المحكمة قد أنشئت لممارسة اختصاصها فقط على الجرائم الخطرة التي تهم المجتمع الدولي^(٧٣) على وجه تكمل فيه، دون أن تلغي، أي نقص في الاختصاص الجنائي الوطني^(٧٤)، وفقا لآلية معينة اشتمل عليها النظام الأساسي لهذه المحكمة يستند إعمالها إلى شروط مسبقة، يجب توافرها لممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها، ومعيار محدد لقبول الدعوى. فما هذه الشروط المسبقة اللازم توافرها لإعمال آلية اختصاص هذه المحكمة؟

المطلب الأول:

الشروط المسبقة لممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها وتحديد مدى قبول الدعوى أمامها

إذا كان ممثلو الدول في مؤتمر روما قد اتفقوا على وضع شروط مسبقة لممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها، فقد تعددت المقترحات حول طبيعة هذا الاختصاص؛ فهناك من الدول من اقترح أن يكون لهذه المحكمة

(٧٣) المادة ٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛ دعلي عبدالقادر القهوجي.

القانون الدولي الجنائي، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

(٧٤) الفقرة العاشرة من ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والمادة الأولى من هذا النظام.

اختصاص عالمي، أي أن اختصاص المحكمة ينعقد دون موافقة أي دولة ودون أي شروط، إذا ما وقعت جريمة من الجرائم التي اشتمل عليها النظام الأساسي. وهناك من الدول مَنْ اقترح ضرورة موافقة دولة معينة، أي توافر شروط مسبقة، قبل قيام المحكمة بممارسة اختصاصها. وقد كتب النجاح في المؤتمر للاتجاه الذي يشترط لانعقاد اختصاص المحكمة ضرورة توافر شروط مسبقة مع شئ من التعديل كما يلي:

الشرط الأول: إحالة الدولة الطرف حالة ما إلى المدعي العام أو مباشرة هذا المدعي العام التحقيق فيها:

حددت المادة ١٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الحالات التي تمارس فيها هذه المحكمة اختصاصها على الجرائم، جريمة إبادة الجنس البشري، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب (م ٥)، إذ تشمل هذه الحالات: إحالة الدولة الطرف حالة ما إلى المدعي العام (م ١٤) أو إذا كان المدعي العام قد بدأ بمباشرة التحقيق في حالة ما (م ١٥).

ومفاد ذلك أنه عندما تحيل الدولة حالة ما إلى المدعي العام، أو عندما يبدأ المدعي العام تحقيقاً وفقاً للمادة ١٥، فإن المادة ١٢ من النظام الأساسي للمحكمة تضع شروطاً مسبقة لممارسة المحكمة لاختصاصها. من هذه الشروط، في هذه الحالة، أن تكون الدولة التي ارتكبت الجريمة على إقليمها، الإقليم الفعلي أو الحكمي، أو دولة جنسية المتهم بارتكاب الجريمة، طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة أو قبلت فيه، كما يوضحه نص هذه المادة على النحو التالي: "... في حالة الفقرة (أ) أو (ج) من المادة ١٣، يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها، إذا كانت واحدة أو أكثر من الدول التالية طرفاً في هذا النظام الأساسي أو قبلت اختصاص المحكمة وفقاً للفقرة ٣. (أ) الدولة التي وقع في إقليمها السلوك قيد البحث أو دولة تسجيل السفينة أو الطائرة إذا كانت الجريمة قد ارتكبت على متن سفينة أو طائرة. (ب) الدولة التي يكون الشخص المتهم في الجريمة أحد رعاياها..."

فالنص الذي تم تبنيه في المادة ١٢ يختلف عما اقترحه ممثل ألمانيا، الذي مفاده انعقاد اختصاص المحكمة على الجرائم الدولية دون حاجة إلى موافقة أي دولة^(٧٥)، أي اختصاص عالمي. ويختلف أيضاً عن اقتراح ممثل المملكة المتحدة، في اقتراحه الأصلي والذي مفاده أن موافقة فئات من الدول التي ليست أطرافاً في النظام الأساسي ينبغي أن تكون مطلوبة لممارسة المحكمة لاختصاصها^(٧٦). كما يختلف النص عما اقترحه ممثل الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتطلب نص المادة ١٢ موافقة إما دولة الإقليم وإما دولة جنسية المتهم، في حين أن اقتراح الولايات المتحدة الأمريكية يتطلب موافقة كلتا الدولتين^(٧٧)، كذلك فإنه يختلف عن الاقتراح الكوري، الذي حاز على مساندة الغالبية في أثناء المؤتمر، بتطلب هذا النص موافقة دولة من بين دولتين، بدلاً من أربع دول كما في الاقتراح الكوري، تكون طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أو قبلت اختصاص هذه المحكمة بالنسبة لجريمة معينة بوساطة الإعلان المودع لدى المسجل العام لهذه المحكمة^(٧٨).

فالنص حلّ وسط تم التوصل إليه في الدقائق الأخيرة من المؤتمر، إذ وفقاً له، فإن الدولة الطرف إذا أحالت حالة ما إلى المدعي العام أو شرع هذا المدعي العام بالتحقيق في حالة ما، فإنه يشترط لانعقاد اختصاص المحكمة الدولية على مثل هذه الحالة أن تكون دولة جنسية المتهم أو الدولة التي ارتكبت الجريمة على إقليمها طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة أو أنها قد قبلت اختصاص المحكمة الدولية.

(٧٥) وقد قدم هذا الاقتراح في آخر لجنة إعداد أمام المؤتمر، U.N.Doc. A/AC.249/1998/DP.2, 23 March 1998.

(٧٦) فالأقتراح الأصلي قدم من خلال اللجنة التحضيرية الأخيرة في عام ١٩٩٨، انظر: U.N.Doc. A/AC.249/1998/WG 3/DP.1.

(٧٧) It may be noted that Singapore explained its abstention for the overall vote of the Statute by expressing its dismay at the "strange fix for the question of jurisdiction which has appeared for the first time at the last minutes of the conference." See explanatory Statement of Singapore on the vote of the Statute, 17 July 1998, available on internet site <http://www.un.org/icc/pressrel>.

(٧٨) انظر: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، م ٣/١٢.

الشرط الثاني: إحالة مجلس الأمن الدولي:

وإذا كان الشرط الأول يكفي توافره لانعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ويمثل ما للمحكمة من اختصاص اختياري، على الأقل في حق الدولة بأن تنضم إلى النظام الأساسي أو أن تعلن قبولها اختصاص هذه المحكمة بالنسبة لجريمة معينة، فإن أخذ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في المادة ١٣/ب منه، كشرط مسبق أيضاً يكفي وحده لانعقاد اختصاص هذه المحكمة، بسلطة مجلس الأمن الدولي بإحالة قضية ما إلى المدعي العام بوساطة قرار من هذا المجلس وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٧٩)، قد يمنح هذه المحكمة، في هذه الحالة وحدها، ما يشبه الاختصاص الإجمالي والعالمي على حد سواء. وهو ما أثار حفيظة بعض الدول، كالولايات المتحدة الأمريكية، التي تعارض منح المحكمة اختصاصاً عالمياً، على الرغم من أن الولايات المتحدة الأمريكية تمتلك حق الفيتو في مجلس الأمن، ومن ثم تستطيع، إذا ما أرادت حماية أحد رعاياها المتهم، أن تستخدم هذا الحق، ومن ثم فإنه عند مراجعة المحكمة الجنائية الدولية لقرار مجلس الأمن بإحالة الدعوى، وفقاً للأسس التي تم تحديدها في الفصل الأول، فلا ينعقد اختصاص هذه المحكمة، لعدم توافر هذا الشرط. أما بالنسبة للدول التي لا تمتلك حق النقض في مجلس الأمن الدولي، سواء أكانت أعضاء في مجلس الأمن الدولي أم لا، فإنه إذا صدر قرار مجلس الأمن الدولي وفقاً للفصل السابع من الميثاق بإحالة قضية ما تكون إحدى هذه الدول طرفاً فيها، فإن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ينعقد حتى ولو لم تكن هذه الدولة طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة، كما بينا في الفصل الأول من هذه الدراسة.

الشرط الثالث: تطبيق مبدأ التكامل بين اختصاص المحكمة الجنائية الدولية واختصاص المحاكم الوطنية:

على الرغم من أن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد أخذ بمبدأ التكامل بين اختصاص المحكمة الجنائية الدولية واختصاص المحاكم الوطنية في

(٧٩) وعلى الرغم من عنوان المادة ١٢ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإن م ١٢ فقرة ١ ينبغي ألا تفهم على أنها شرط مسبق بممارسة المحكمة لاختصاصها وفقاً للمادة ١٣/ب.

مقدمة هذا النظام (فقرة ١٠) والمادة ١ منه، فإنه لم يعرف المقصود بمبدأ التكامل، وإن وضع هذا النظام الأساسي المعيار الذي تستند إليه المحكمة الجنائية الدولية من أجل تحديد مدى قبول الدعوى أمامها ومدى قدرة الدولة أو رغبتها في محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية وفقاً لاختصاصها الوطني. فلا تستطيع المحكمة الجنائية الدولية ممارسة اختصاصها على قضية ما إلا إذا كانت:

- الدولة صاحبة الاختصاص الوطني على الجريمة غير راغبة أو غير قادرة على ممارسة اختصاصها الوطني.
- الجريمة على درجة كبيرة من الخطورة؛
- أن المتهم لم تجر محاكمته^(٨٠).

فاختصاص المحكمة الجنائية الدولية لا يقتصر على القضايا التي تكون فيها المحاكم الوطنية غير قادرة على محاكمة مرتكبي الجرائم، بل يشمل أيضاً تلك القضايا التي تكون فيها الدولة الطرف غير راغبة في ممارسة اختصاصها الوطني، إذ تستطيع المحكمة الجنائية الدولية، في مثل هذه الحالات، أن تبدأ التحقيق عندما تكون الدول الأطراف غير القادرة على عمل شيء أو عندما تتعنت هذه الدول بآلا تقوم بعمل تجاه مرتكبي الجرائم الدولية، أو عندما تقوم هذه الدول بعمل يتضح منه التقصير في إحضار الشخص المتهم للعدالة. ولكي يتم تقرير عدم قدرة المحاكم الوطنية على محاكمة مرتكبي هذه الجرائم، فإنه ينبغي على المحكمة الجنائية الدولية إثبات التداعي التام أو الجوهرى للنظام القضائي الوطني أو عدم وجوده^(٨١). ومفاد إثبات عدم الرغبة من قبل المحاكم الوطنية

(٨٠) فالمادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تشتمل على المعايير التي ينبغي على المحكمة أخذها بعين الاعتبار عند تقريرها إذا ما كانت الدولة راغبة أو قادرة على محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية، Benison. International Criminal Tribunals, opcit, p.83.

(٨١) فإثبات توافر مبدأ عدم قدرة المحاكم الوطنية أو عدم رغبتها في محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية لانعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية مبدأ مهم تم التأكيد عليه في الغالبية العظمى من الكلمات الافتتاحية التي أُلقيت في المؤتمر في الفترة ما بين

١٨-١٥ يوليو ١٩٩٨، انظر: <http://www.un.org/icc>.

في محاكمة المتهم، أن على قضاة المحكمة الجنائية الدولية تقرير إذا ما كانت الإجراءات المتخذة على المستوى الوطني إنما وضعت بهدف حماية الشخص المتهم من المسؤولية الجنائية أو أن الإجراءات لم تتبع باستقلالية أو موضوعية، أو أنها قد اتبعت بطريقة تتناقض مع هدف إحضار الشخص المتهم للعدالة^(٨٢). وفي جميع الأحوال فإن المحكمة الجنائية الدولية تكون قادرة على إثبات عدم رغبة الدولة في محاكمة المتهم، إذا كان هناك تأخير غير مبرر، من قبل هذه الدولة، في تقديم المتهم للعدالة.

فالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد عدد المعايير، كما ذكرنا سابقاً، التي تحكم حالتي عدم رغبة المحاكم الوطنية أو عدم قدرتها على محاكمة المتهم، ومنح قضاة المحكمة الجنائية الدولية سلطة تقديرية فيما إذا كانت الحالة التي يواجهونها تستند إلى أي من هذه المعايير، ومن ثم تقرير إذا ما كانت القضية مقبولة أم لا أمام المحكمة الجنائية الدولية. فوفقاً لهذه المعايير فإن المحكمة الجنائية الدولية لا تمارس اختصاصها على قضية ما، ويبدو أن مثل هذه القضية غير مقبولة أمامها عندما يكون الشخص المتهم قد تم التحقيق معه أو مقاضاته بواسطة الدولة، أو إذا كانت القضية قد تم التحقيق فيها بواسطة الدولة التي قررت عدم مقاضاة المتهم. وكذلك عندما يكون الشخص المتهم قد تمت محاكمته على الفعل نفسه أو إذا كانت القضية لم تكن على درجة كافية من الخطورة تبرر اتخاذ المحكمة إجراء آخر^(٨٣).

وعلى الرغم من أن المؤتمر لم يتعرض بعمق لمسألة العفو العام، الذي قد يصدر عن الدولة لمصلحة مرتكبي جرائم الحرب، فإنه وفقاً للمادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإن هذا الموضوع إذا صدر عن دولة طرف، فمن الممكن تفسيره من قبل المحكمة الجنائية الدولية كحالة من حالات عدم رغبة الدولة في التحقيق أو إقامة الدعوى. فالمتهم بارتكاب مثل هذه

(٨٢) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١٧ / ٢؛ Arsanjani. The Rome Statute of the International Criminal Court, opcit, p.28.

(٨٣) انظر: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية م ١٧ / ١.

الجرائم يخضع لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية ويمكن محاكمته حتى لو استفاد من العفو العام، شريطة أن يكون هذا العفو قد صدر قبل التحقيق مع المتهم، أما إذا صدر هذا العفو العام بعد التحقيق معه من قبل الدولة، فإن هذه القضية إذا ما رفعت إلى المحكمة الجنائية الدولية فإن هذه المحكمة ربما تقرر عدم قبولها على أساس المادة ١٧/١ ب^(٨٤).

وباختصار فإن ممارسة الدولة لاختصاصها ممارسة فاعلة تحول بين المحكمة الجنائية الدولية وممارسة هذه الأخيرة لاختصاصها، إذ إن هذه المحكمة إنما وجدت كضمانة أو لملء أي فراغ في النظام القضائي الدولي لإصلاح أي ثغرة في هذا النظام ناشئة عن عدم قدرة الدول أو عدم رغبتها في محاكمة مرتكبي الجرائم الخطرة التي تقع ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية.

المطلب الثاني:

كيفية ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها

عندما تتوافر الشروط المسبقة، سألقة الذكر، لانعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وعندما تصبح القضية مقبولة أمام هذه المحكمة، فإن النظام الأساسي لهذه المحكمة قد حدد ثلاثة أجهزة مختلفة تختص بتفعيل اختصاص هذه المحكمة، وهي:

- الدولة الطرف.
- مجلس الأمن الدولي.
- المدعي العام^(٨٥).

(٨٤) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١٧/١ ب.

(٨٥) انظر: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادتين ١٣، ١٥.

أولاً: إحالة الدولة الطرف القضية إلى المدعي العام:

لأي دولة طرف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية سلطة إحالة أي حالة من حالات الجرائم الواردة في المادة ٥ من هذا النظام الأساسي إلى المدعي العام للتحقيق فيها وتقرير إذا ما كان هناك شخص أو أشخاص تنبغي مساءلتهم عن ارتكاب مثل هذه الجرائم وتزويد المدعي العام بكل الوثائق المتوافرة، لدى هذه الدولة، التي تسند مثل هذه الحالة.

ثانياً: إحالة مجلس الأمن الدولي القضية إلى المحكمة الجنائية الدولية:

تعددت الاقتراحات التي طرحت في أثناء انعقاد مؤتمر روما بشأن منح مجلس الأمن الدولي سلطة إحالة القضية إلى المحكمة الجنائية الدولية من أجل تفعيل اختصاصها: فالغالبية العظمى اقترحت منح مجلس الأمن الدولي سلطة إحالة القضية إلى هذه المحكمة وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٨٦)، وبعضهم الآخر اقترح مد هذه السلطة لتشمل الفصل السادس من الميثاق^(٨٧) وهناك أصوات أخرى لا تقصر هذه السلطة على مجلس الأمن فقط بل اقترحت مدها لتشمل بقية أجهزة منظمة الأمم المتحدة، كالجمعية العامة ووكالاتها المتخصصة^(٨٨). وعلى الرغم من بعض الانتقادات^(٨٩)، فقد ساد الاتجاه الغالب ونجح في وضع نص المادة ١٣/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ يمنح هذا النص مجلس الأمن الدولي سلطة إحالة

(٨٦) انظر: تقرير ممثل الهند عند التصويت على تبني النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛ U.N Doc. A/CONF.183/C.1/L.72.

(٨٧) كما هو الحال في الاقتراح الذي تقدمت به كل من شيلي والبرازيل ولم يلق مساندة من بقية ممثلي الدول في مؤتمر روما لعام ١٩٩٨.

(٨٨) U.N.Doc.A/CONF.183/C.1/L.27.

(٨٩) In his explanation of the Indian vote on the adoption of the Statute, the Head of the Indian Delegation said: "It would imply that some members of the Council do not plan to accede to the I.C.C., will not accept the obligations imposed by the statute, but want privilege to refer cases to it", *ibid*.

أي حالة إلى هذه المحكمة وفقاً للفصل السابع، كما بينا في الفصل الأول من هذه الدراسة، والمادة ٢٤ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٩٠) على أساس أن ذلك تطبيق للسلطات الأساسية لمجلس الأمن الدولي الخاصة بحفظ السلام والأمن الدوليين.

وحتى لا يتم تحجيم دور المحكمة الجنائية الدولية ومنعها من نظر أي دعوى معروضة أمام مجلس الأمن الدولي وفقاً للفصل السابع من الميثاق^(٩١)، واقتصار اختصاص المحكمة فقط على القضايا التي لم يتعرض لها مجلس الأمن الدولي وفقاً للفصل السابع. وحتى لا تتاح الفرصة لأعضاء هذا المجلس الدائمين باستخدام حق النقض ضد أي قرار يفوض المحكمة في إقامة الدعوى ضد مواطني الدول الدائمة، ومن ثم حصانة مواطني هذه الدول^(٩٢)، فقد نجح المؤتمر في التوصل إلى حل وسط تم تبنيه في المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يحول دون مثل هذه الحصانة. فقرار مجلس الأمن الدولي الصادر وفقاً للفصل السابع من الميثاق بإحالة قضية ما إلى المحكمة الجنائية الدولية ضروري لتفعيل اختصاص هذه المحكمة، كما ذكرنا، وتظل مثل هذه القضية من اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ولا يستطيع مجلس الأمن

(٩٠) See McCormack, T.L.H. and Simpson, G.J. A New International Criminal Law Regime? Neatherlands International Law Review, herein after refer to as: N.I.L.R., 1995, vol.42, pp.177-206 at p.195.

(٩١) Article 23.3 of the International Law Commission draft provided: "No prosecution may be commenced under this statute arising from a situation which is being dealt with by the Security Council as a threat to or a breach of the peace, an act of aggression under Chapter VII Of the Charter, unless the Security Council otherwise decides". See Keith Hall, C. The First and Second Sessions of the U.N. Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, A.J.I.L., 1998, vol.92.

(٩٢) Keith Hall commented that this provision would enable 'any permanent member to veto a Security Council resolution authorizing a prosecution'. See Keith Hall, C. The Third and Fourth Sessions of the U.N. Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, A.J.I.L., 1998, vol.92, pp.124-133 at p.131.

الدولي الاستيلاء عليها مباشرة، إذ إنه إذا أراد تأجيل أو تعليق نظر مثل هذه القضايا المعروضة أمام المحكمة فلا بد أن يكون ذلك بطلب رسمي يصدر عن مجلس الأمن الدولي على أساس قرار صادر وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة مدة اثني عشر شهراً مع إمكانية تجديد هذه الفترة دون قيود معينة^(٩٣).

وعلى الرغم من الانتقادات اللاذعة بشأن منح مجلس الأمن سلطة تعليق الدعاوى التي تنظرها المحكمة الجنائية الدولية أو تأجيلها، على النحو السابق، والتي عبر عنها كثير من ممثلي الدول في مؤتمر روما^(٩٤)، فإن المادة ١٦ تتطلب، لتأجيل نظر قضية معروضة أمام هذه المحكمة، قراراً إيجابياً يتخذ بوساطة مجلس الأمن الدولي يطلب فيه من المحكمة الجنائية الدولية تعليق التحقيقات أو تأجيلها، على النحو الذي بيّناه عند الحديث عن سلطة المحكمة الجنائية الدولية في مراجعة قرار مجلس الأمن الدولي في الفصل الأول من هذه الدراسة. إذ إن مثل هذا القرار ينبغي لصدوره موافقة تسعة أعضاء من أعضاء مجلس الأمن وغياب أي فيتو من أي من الدول دائمة العضوية.

وفي سياق تفعيل مجلس الأمن الدولي لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وعلى الرغم من أن جريمة العدوان ليست جزءاً من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث لم يتم الاتفاق في مؤتمر روما على تعريف لهذه

(٩٣) تقضي المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأنه: "لا يجوز البدء أو المضي في تحقيق أو مقاضاة بموجب هذا النظام الأساسي لمدة اثني عشر شهراً بناءً على طلب من مجلس الأمن إلى المحكمة بهذا المعنى يتضمنه قرار يصدر عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويجوز للمجلس تجديد هذا الطلب بالشروط ذاتها".

(٩٤) ففي مؤتمر روما عام ١٩٩٨ حاول بعض الدول، كسيراليون، تقصير مدة التأجيل الممنوحة لمجلس الأمن الدولي، وذلك باقتراح أن تكون هذه المدة ستة أشهر بدلاً من اثني عشر شهراً من أجل التوفيق بين رأي الدول المؤيدة لمنح مجلس الأمن الدولي مثل هذه السلطة والدول المتخوفة من منح مجلس الأمن الدولي مثل هذه السلطة.

الجريمة^(٩٥)، فإن مجلس الأمن له السلطة، كما ذكرنا سابقاً، في إحالة أي حالة فيها تهديد للسلام والأمن الدوليين، حتى ولو كانت تشتمل على جريمة العدوان، إلى المحكمة الجنائية الدولية أو طلبه من هذه المحكمة تأجيل نظر مثل هذه القضية وفقاً لما بيناه. فالمحكمة الجنائية الدولية مؤسسة قانونية دولية تحتاج إلى آلية مادية لاحترام أحكامها، ومجلس الأمن الدولي مؤسسة سياسية يمتلك من الوسائل المادية والسياسية الفاعلة ما يلزم لتوطيد الأمن والسلام الدوليين، ومن ذلك تنفيذ أحكام هذه المحكمة واحترامها من قبل أعضاء المجتمع الدولي.

ثالثاً: المبادرة التلقائية للمدعي العام لإجراء التحقيق في مثل هذه الجرائم:

إذا لم تبادر الدول الأطراف أو مجلس الأمن الدولي بإحالة جريمة ما من هذه الجرائم، التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إلى هذه المحكمة، فإن المدعي العام لهذه المحكمة، كأحد الأجهزة التي حددها النظام الأساسي لها لتفعيل اختصاصها، من الممكن أن يبادر إلى إجراء التحقيق من تلقاء نفسه على أساس توافر المعلومات عن الجريمة التي تندرج تحت اختصاص المحكمة الجنائية الدولية.

وقد ووجهت السلطة التلقائية للمدعي العام بالتصدي للقضايا بانتقاد حاد من قبل عدد ليس بقليل من ممثلي الدول في مؤتمر روما خوفاً من أن يصبح هذا المدعي العام لعبة سياسية بيد الدول أو متقلاً بالدعاوى السياسية^(٩٦)، إذ إن هذا الاتجاه يرى أن الدول الأطراف ومجلس الأمن الدولي هما الجهتان اللتان

(٩٥) فإذا تم الاتفاق على تبني تعريف معين لجريمة العدوان، فإن المحكمة الجنائية الدولية تستطيع ممارسة اختصاصها على مثل هذه الجريمة، ومن ثم ينبغي الاتفاق على منح مجلس الأمن الدولي دوراً معيناً بالنسبة لهذه الجريمة لتستطيع هذه المحكمة تفعيل اختصاصها، كما هو الحال في الجرائم التي حددتها المادة ٥ من النظام الأساسي لهذه المحكمة.

(٩٦) ومن بين الدول التي عارضت سلطة المدعي العام بالمبادرة بإجراء التحقيق روسيا، التي أعلنت ذلك صراحة في أثناء مناقشة دور المدعي العام في اللجنة الأم في ٢٢ يونيو ١٩٩٨.

يستطيعان تحريك اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إذا ما أريد احترام استقلالية هذه المحكمة، وفاعلية ادعائها العام واستقلاليتها^(٩٧). إلا أن هذه الانتقادات الحادة من قبل بعض الدول الكبرى، كالولايات المتحدة الأمريكية وروسيا، للسلطة التلقائية للمدعي العام لهذه المحكمة في مباشرة التحقيق في قضية تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، لم تستطع الصمود في مواجهة رأي الغالبية من ممثلي الدول الذي يمثل حلاً وسطاً تم إدراجه في نص المادة ١٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ تعترف هذه المادة بالسلطة التلقائية للمدعي العام المقترنة بقرار للتفويض صادر عن الغرفة التمهيدية من أجل إجراء مثل هذا التحقيق^(٩٨).

ومفاد ذلك أن المدعي العام عندما يرى أن هناك أسساً معقولة لبدء التحقيق فإنه يقوم بتقديم طلب إلى الغرفة التمهيدية للمحكمة الجنائية الدولية من أجل الحصول على تفويض لإجراء تحقيق ما^(٩٩)، فإذا اقتنعت الغرفة التمهيدية بأن هناك أسساً معقولة لبدء التحقيق وأن القضية يبدو منها أنها تندرج تحت اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، فإن هذه الغرفة تقوم بتفويض المدعي العام ببدء التحقيق^(١٠٠). وحتى إذا رفضت الغرفة التمهيدية هذا الطلب

(٩٧) During the debates on the role of the prosecutor on 22 June 1998 Israel mentioned this argument, and similarly, the USA argued that the "volume of complaints will expand significantly, including those that will prove to be inappropriate bases for prosecution." The prosecutor will have to decline some complaints and this will "undermine perceptions of his or her impartiality and subject the prosecutor to incessant criticism by groups and individuals who disagree with his choices." During the Conference, states had the opportunity to take a position regarding the *proprio motu* power of the prosecutor in three instances. States which opposed such a power were: Bahrain, China, India, Algeria, Pakistan, Turkey, Kenya, Yemen, Iraq, Indonesia, Sri Lanka, Nigeria, Saudi Arabia, Bangladesh, Sudan, Iran, the USA, Congo, Egypt, United Arab Emirates, Libya, and Cuba, among others.

(٩٨) Arsanjani. The Rome Statute of the International Criminal Court, opcit, p.27.

(٩٩) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١٥ / ٣.

(١٠٠) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١٥ / ٤.

بالتفويض في التحقيق، فإن المدعي العام يستطيع دائماً إعادة تقديم الطلب إذا بدت له حقائق وأدلة جديدة بالنسبة للقضية نفسها^(١٠١)، فإذا ما حصل المدعي العام على مثل هذا التفويض فإنه يبدأ التحقيق على أساس المعلومات التي تلقاها من المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية. ولا يعني ذلك أن السلطات التلقائية للمدعي العام التي تم الاعتراف بها في المادة ١٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مطلقة بل إنها مقيدة بهذا التفويض وتحت مراقبة الغرفة التمهيدية ومبدأ التكامل بين اختصاص المحكمة الجنائية الدولية واختصاص المحاكم الوطنية.

هذه هي آلية تحريك الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية إذا ما توافرت الشروط المسبقة لانعقاد اختصاصها الإلزامي على جميع الجرائم المذكورة في المادة ٥ من النظام الأساسي لها، إذ إن قبول مثل هذا الاختصاص للمحكمة على مثل هذه الجرائم تعلنه الدولة وقت التصديق أو الانضمام إلى النظام الأساسي دون الحاجة إلى إعلان آخر. فمعظم ممثلي الدول فضلوا أن يكون للمحكمة الجنائية الدولية اختصاص تلقائي أو أصيل على كل الجرائم الخطرة بدلاً من نظام الاختصاص الاختياري أو الانتقائي الذي نادى به عدد قليل من ممثلي الدول^(١٠٢). ومع ذلك فقد تم التوصل إلى حل وسط يقرب بين وجهتي النظر^(١٠٣)، وذلك في نص انتقالي أدرج ضمن النصوص الختامية للنظام الأساسي، مفاده أن للدولة عند انضمامها إلى النظام الأساسي أن تعلن أنها لا تقبل اختصاص المحكمة الجنائية الدولية بالنسبة للجرائم الدولية التي يدعى

(١٠١) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١٥/٥.

(١٠٢) وقد تبنت مسودة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية نظامي الاختصاص

الإلزامي والاختصاص الاختياري، U.N. Doc. A/CONF.183.2/Add.1

(١٠٣) فبعض الدول، كالهند وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية تفضل إخضاع بعض

الجرائم الدولية، كالجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، لنظام الاختصاص الاختياري،

كما يبدو ذلك في اقتراح الولايات المتحدة الأمريكية، U.N. Doc. A/CONF.183/C.1/

L.90.

بأن أحد مواطنيها قد ارتكبها أو أن هذه الجرائم قد ارتكبت على إقليمها. وعلى الرغم من أن هذا الإعلان ملزم، فإنه ليس مطلقاً، بل إنه مقيد بفترة سبع سنوات بعد دخول النظام الأساسي حيز النفاذ بالنسبة للدولة المعنية^(١٠٤). ومن مبررات إضافة هذا النص تقليل تخوف الدول التي ترسل كثيراً من الجنود إلى الخارج من محاكمة هؤلاء الجنود أمام المحكمة الجنائية الدولية على جرائم حرب ارتكبوها في الخارج^(١٠٥).

فإذا ضمنت الدولة في إعلان انضمامها إلى النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية رغبتها في عدم الخضوع لاختصاص هذه المحكمة بالنسبة لنوع معين من جرائم الحرب، فإن مثل هذا الحل الانتقالي سوف يُحدث نظاماً للاختيار بعد الخضوع لاختصاص المحكمة بالنسبة لكل جرائم الحرب، ومن ثم يتم تغيير طبيعة اختصاص المحكمة وينفي عنه فكرة الأصالة أو التلقائية على كل الجرائم الدولية التي حددها النظام الأساسي. كما أن هذا النص يضع الدولة التي أصبحت طرفاً في النظام الأساسي واستبعدت في إعلانها تطبيق اختصاص المحكمة على بعض الجرائم في مركز أفضل من تلك الدولة التي تقرر عدم انضمامها إلى النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث إن الدولة غير الطرف لا يمكنها الاستفادة من نظام الاختيار هذا بعدم خضوع بعض الجرائم التي يرتكبها مواطنوها لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ومن ثم فمن الممكن أن ترى هذه الدولة جنودها وهم يحاكمون على جرائم حرب، إذا كانت هذه الجرائم قد ارتكبت على إقليم دولة طرف تخضع لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية، أو أن مثل هذه الجرائم قد أحييت إلى المحكمة الجنائية الدولية بقرار من مجلس الأمن الدولي متصرفاً وفقاً للفصل السابع من الميثاق. وعلى

(١٠٤) فالمادة ١٢٤ هذه طرحت لأول مرة في اليوم الأخير للمؤتمر، حيث طرحت للتصويت وتم أخيراً تبنيها كإحدى مواد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(١٠٥) وقد وجه ممثل الولايات المتحدة الأمريكية في المؤتمر انتقاداً لاذعاً إلى المادتين ١٢ و١٢٤ على أساس أن الدولة الطرف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تستطيع حماية جنودها من محاكمتهم أمام هذه المحكمة على ارتكابهم لجرائم حرب.

أي حال، فإن هذا النص سوف يتم إعادة تقويمه بعد مرور سبع سنوات من تاريخ دخول النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية حيز النفاذ.

فإذا ما تم انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على قضية ما وبدأ التحقيق فيها، فإن التصدي لقبول هذه الدعوى من الممكن إبدأؤه أمام المحكمة الجنائية الدولية قبل بداية المحاكمة أو عندها^(١٠٦)، إذ يقوم به المتهم على أساس أن الدولة صاحبة الاختصاص على القضية تحقق في الدعوى أو تقاضيه أو أنها حققت في الدعوى أو قاضته، أو بوساطة الدولة التي مطلوب منها قبول الاختصاص على هذه القضية، حيث يكون هذا التصدي أمام الغرفة التمهيدية أو أمام غرفة المحاكمة أو في دائرة الاستئناف وفقاً للإجراءات المحددة لذلك.

فإذا ما توافرت الشروط المسبقة لانعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية: بإحالة دولة طرف للقضية إلى المدعي العام التابع لهذه المحكمة أو أن هذا المدعي العام قد شرع بالتحقيق فيها وكان أي من الدولتين، دولة جنسية المتهم أو دولة الإقليم الذي ارتكبت عليه الجريمة، طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة أو أعلنت قبولها له، ولم تمارس أياً منهما اختصاصها الوطني، أو مارسته بشكل لا يتفق مع العدالة، ولم يحل مجلس الأمن الدولي القضية، التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إلى هذه المحكمة أو أحالها إليها، فانعقد اختصاص المحكمة صحيحاً، ولم يطلب مجلس الأمن الدولي من هذه المحكمة تأجيل نظر القضية بقرار يستند إلى الفصل السابع من الميثاق، فإن امتداد اختصاص المحكمة هذا إلى الجرائم التي تقع على إقليم الدول غير الأطراف أو من قبل أشخاص ينتمون إلى مثل هذه الدول، قد يثير التساؤل عن طبيعة اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ومداه من حيث النطاق الإقليمي والشخصي والموضوعي.

Arsanjani. The Rome Statute of the International Criminal Court, opcit, p.28. (١٠٦)

المبحث الثاني:

مدى اختصاص المحكمة الجنائية الدولية والامتنال له من قبل الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة:

المطلب الأول: مدى الاختصاص

وفقا للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(١٠٧) فإن اختصاص هذه المحكمة إما أن يكون نوعيا، حسب نوع الجريمة، وإما شخصيا، حسب أشخاص مرتكبيها، وإما زمنيا، حسب الزمن الذي ارتكبت فيه الجريمة، وإما مكانيا، على حسب المكان الذي ارتكبت فيه الجريمة، ومن ثم، فبالإضافة إلى تكامله مع الاختصاص الوطني، فقد يتداخل مع ما يسمى، في القانون الدولي، بالاختصاص العالمي على الجرائم الدولية^(١٠٨). هذا التداخل بين الاختصاصين، هو ما أثار حفيظة ممثلي بعض الدول عند التصويت على تبني النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في مؤتمر روما عام ١٩٩٨^(١٠٩) على أساس أن الشروط اللازم توافرها لانعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في المادة ١٢ من

(١٠٧) المادة ١٢ حددت الشروط المسبقة لانعقاد اختصاص هذه المحكمة، والمواد ١٣، ١٤، ١٥، ١٦، ١٧ حددت كيفية ممارسة المحكمة لهذا الاختصاص، بالإضافة إلى ما ورد في ديباجة هذا النظام من التأكيد على أن الجرائم الأكثر خطورة إنما هي موضوع اهتمام المجتمع الدولي، إذ ينبغي ألا تفلت من العقاب، وذلك عن طريق إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة ومستقلة تضع نهاية للإفلات من العقوبة، حيث إن غالبية الجرائم الخطرة ذات الاهتمام الدولي تدخل بالتأكيد ضمن موضوعات اختصاص هذه المحكمة: جريمة إبادة الجنس البشري والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

See: The Discussion whether the International Criminal Tribunal's Jurisdiction is (١٠٨) universal or not in the pre-I.C.C. era, Ginsburgs, G. and others (eds.) The Nuremberg Trial and International Law, Martinus Nijhoff Publishers 1990, p.255 ff.

(١٠٩) إذ إنه عند التصويت على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في ١٧ يوليو ١٩٩٨ فقد وافقت عليه ١٢٠ دولة وعارضته ٧ دول وتغيبت عن التصويت ٢١ دولة، ومن بين الدول التي صوتت ضد هذا النظام الأساسي الولايات المتحدة الأمريكية،

والصين وإسرائيل، U.N. Doc. A/CONF.183/9* (1998), 17 July 1998.

النظام الأساسي، وهي: أن تكون دولة الإقليم أو دولة جنسية المتهم، طرفاً في النظام الأساسي، وفي غير الحالة التي يحيل فيها مجلس الأمن الدولي متصرفاً وفقاً للفصل السابع من الميثاق حالة ما إلى المحكمة الجنائية الدولية، فإن مثل هذه الشروط المسبقة لا تمنع من امتداد اختصاص هذه المحكمة إلى مواطني الدول غير الأطراف في النظام الأساسي. لذلك كانت هذه الدول تطالب، لانعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، أن تنص المادة ١٢ على ضرورة موافقة دولة جنسية المتهم ودولة الإقليم معاً على النظام الأساسي للمحكمة، لنزع الصفة العالمية عن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. فهل هذا الاقتراح، لو أخذ به النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في المادة ١٢ منه، يحقق لمعتنقيه ذلك؟

تتضح الإجابة عن هذا التساؤل من المقارنة بين تفعيل كل من أنظمة الاختصاص الثلاثة في مواجهة الآخر: اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، الاختصاص العالمي، واختصاص المحاكم الوطنية. فوفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإن الأنظمة الثلاثة تشترك في عنصر الاختصاص النوعي، الجرائم الدولية (م٥)، والاختصاص الشخصي، الأشخاص الطبيعيين. وتختلف في نوعين من الاختصاصات هما: الاختصاص المكاني والاختصاص الزمني. فالمحكمة الجنائية الدولية لا ينعقد لها الاختصاص على حالة ما إلا إذا كانت دولة الإقليم أو دولة جنسية المتهم طرفاً في نظامها الأساسي، أما الاختصاص الوطني والاختصاص العالمي فينعقد لأي دولة على أي جريمة دولية بصرف النظر عن مكان وقوعها أو جنسية المتهم فيها على أساس من مبدأ سلم أو حاكم^(١١٠). وإذا كان الاختصاص الوطني والاختصاص العالمي ينعقدان على الجريمة الدولية أياً كان زمن ارتكابها^(١١١)، فإن اختصاص المحكمة

(١١٠) Ginsburgs. The Nuremberg Trial and International Law, opcit, p.256;

د.علي راشد. القانون الجنائي، المدخل وأصول النظرية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢، ص ١٩٨.

(١١١) إذ لا يسري التقادم على الجريمة الدولية، خلافاً للجريمة الداخلية، انظر: د. حسنين عبيد. الجريمة الدولية، مرجع سابق، ص ١٤٢.

الجنائية الدولية لا ينعقد إلا على الجرائم التي ترتكب بعد نفاذ النظام الأساسي، بالنسبة للدول الأطراف فيه. فإذا أصبحت دولة من الدول طرفاً في هذا النظام الأساسي بعد بدء نفاذه، فإنه لا ينعقد اختصاص المحكمة إلا فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب بعد بدء نفاذ هذا النظام الأساسي بالنسبة لهذه الدولة^(١١٢).

فاختصاص المحكمة الجنائية الدولية، في الغالب الأعم، لا يتطابق مع ما يسمى بالاختصاص العالمي على الجرائم الدولية، إذ إنه بالإضافة إلى ما ورد في النص الانتقالي من إمكانية اختيار الدولة عند انضمامها إلى النظام الأساسي إعلان عدم خضوع بعض الجرائم لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية مدة سبع سنوات من تاريخ بدء نفاذ النظام الأساسي لهذه المحكمة بالنسبة لهذه الدولة^(١١٣)، فإن الشروط التي تضمنها نص المادة ١٢ من هذا النظام قد قيدت اختصاص هذه المحكمة ليشمل حالات قليلة من الجرائم الدولية، إذ إن المحكمة الجنائية الدولية ربما لا تكون قادرة على تبرير عدم رغبة الدول الأطراف أو عدم قدرتها على تقديم مرتكبي جرائم الحرب إلى العدالة أمام محاكمها^(١١٤) ووفقاً لألية المراجعة في النظام الأساسي لهذه المحكمة^(١١٥)، بالإضافة إلى ما للدول الأطراف من سلطة في التصدي لاختصاص هذه المحكمة وقبول الدعوى أمامها باللجوء إلى دائرة الاستئناف وفقاً للإجراءات التي حددها النظام الأساسي^(١١٦)؛ فلا يصبح اختصاص المحكمة الجنائية الدولية عالمياً إلا إذا أحال مجلس الأمن قضية ما متصرفاً وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، حيث إن

(١١٢) انظر: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية م ١١.

(١١٣) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، م ١٢٤.

(١١٤) إذا كانت الدولة الطرف تدعي أنها تقوم بالتحقيق أو مقاضاة المتهم، أو أنها قد قامت بالتحقيق أو المقاضاة وأثبتت التهمة على المتهم ولكنها منحتة عفواً عاماً وفقاً لقانونها الوطني.

(١١٥) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٣/١٥.

(١١٦) انظر: م ١٨ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

الاختصاص في هذه الحالة يمتد إلى الدولة غير الطرف في النظام الأساسي لهذه المحكمة، إذا كانت هذه الدولة ليست من الدول دائمة العضوية في هذا المجلس، إذ إن موافقة الدول دائمة العضوية على صدور مثل هذا القرار أمر جوهري لانعقاد اختصاص هذه المحكمة وقبول الدعوى أمامها تتأكد منه هذه المحكمة عند مراجعة مثل هذا القرار على النحو الذي بيناه في الفصل الأول من هذه الدراسة^(١١٧). والجدير بالذكر أن موافقة الدولة غير الطرف على اشتغال اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على الجرائم التي تقع على إقليمها من الممكن إبداءه إما عند انضمام هذه الدولة إلى النظام الأساسي لهذه المحكمة وإما بإعلان قبولها لهذا الاختصاص بعد ارتكاب الجريمة، وهو ما يشكل ضماناً أكيدة لعدم عولمة هذا الاختصاص.

ولعل أخذ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بمبدأ التكامل بين اختصاص هذه المحكمة واختصاص المحاكم الوطنية قد قلل كثيراً، على الأقل في الوضع الحالي لهذا النظام الأساسي، من عالمية اختصاص هذه المحكمة من ناحية، ومن ناحية أخرى عدم سموه على الاختصاص الوطني، إذ إن في ذلك احتراماً لسيادة الدول^(١١٨). ومفاد ذلك أن المادة ١٨ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تلزم المدعي العام بإعلان أي دولة طرف والدول التي لها مصلحة عن عزمه للبدء بالتحقيق في أي حالة من الحالات التي يعتقد فيها، ووفقاً للأسس سالفة الذكر، أنها تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. فإذا أعلنت الدولة الطرف المحكمة الجنائية الدولية بأنها تقوم بمحاكمة المتهم، وتؤكد المدعي العام أن هذه الإجراءات حقيقية وفاعلة، فإن القضية

(١١٧) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١٣/ب؛ Benison. International Criminal Tribunals, opcit, p.84.

(١١٨) وقد تصبح السيادة الدولية عائقاً دون تنفيذ أحكام القضاء الدولي بشكل عام: انظر: د. جمعة صالح عمر. القضاء الدولي وتأثير السيادة الوطنية في تنفيذ الأحكام الدولية مع دراسة تحليلية لأهم القضايا الدولية، دار النهضة العربية ١٩٩٨، ص ١٢٥ وما بعدها.

تصبح غير مقبولة أمام المحكمة الجنائية الدولية، وعلى قضاة هذه المحكمة مسئولية تقرير إذا ما كانت هذه الدولة غير راغبة في محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية، وقبول الدعوى من عدمه، ولهذه الدولة أن تطعن في اختصاص أو قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية^(١١٩).

ولا ينطبق ذلك على الدولة غير الطرف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث إن هذه الدولة، وحتى في حالة تأكد المحكمة الجنائية الدولية من عدم رغبتها الواضحة في المحاكمة، فإن المحكمة الجنائية الدولية لا يكون لها اختصاص، بل إن الاختصاص في مثل هذه الحالة ينعقد لمحاكم دولة الإقليم أو دولة جنسية المتهم، وفقاً لما يسمى بالاختصاص العالمي على الجرائم الدولية، فإذا لم تحاكم المتهم أي من هاتين الدولتين ولم يقبل أي منهما باختصاص المحكمة الجنائية الدولية، فإن الاختصاص ينعقد لأي دولة، وفي هذه الحالة الأخيرة فمن الممكن أن يفلت المتهم من يد العدالة.

ولما كان الهدف من إنشاء المحكمة الجنائية الدولية هو ملء مثل هذا الفراغ، ودون المساس بالاختصاص الوطني وسيادة الدول، فإنه كان على واضعي النظام الأساسي لهذه المحكمة منحها اختصاصاً عالمياً، وفقاً لآلية محددة، بحيث ينعقد لها الاختصاص على محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية حتى ولو كانت دولة جنسية المتهم أو دولة الإقليم ليست طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة، إذا لم تقم أي من هاتين الدولتين بمحاكمة المتهم، إذ لن يمس مثل هذا الدور لهذه المحكمة بسمو الاختصاص الوطني أو سيادة الدول بل يتفق مع القواعد العامة للقانون الدولي الجنائي والهدف من إنشاء هذه المحكمة^(١٢٠).

فمثل هذا الاختصاص العالمي للمحكمة لا يحدث التزامات قانونية على عاتق الدول غير الأطراف في النظام الأساسي لهذه المحكمة، حيث إن المحكمة

(١١٩) انظر: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١٨/٤، م ١٩.

(١٢٠) انظر: مقدمة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

الدولية فقط تثير المسؤولية الفردية لمرتكبي الجرائم الدولية، تلك المسؤولية التي تخضع للاختصاص العالمي. إلا أن واضعي النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لم يرغبوا في منح هذه المحكمة مثل هذا الدور الذي يؤمن عدم إفلات مرتكبي الجرائم الدولية من العقاب، فاشتروا لانعقاد اختصاص هذه المحكمة لمحاكمة المتهم بجرائم دولية موافقة الدولة الطرف سواءً أكانت دولة الإقليم، الذي ارتكبت عليه الجريمة، أم دولة جنسية المتهم. وسوف تصبح الجرائم الدولية، بعد دخول النظام الأساسي للمحكمة الدولية حيز النفاذ، تخضع لنظامين دوليين: النظام القانوني الدولي العرفي الذي خاضعة هذه الجرائم لمبدأ الاختصاص العالمي الذي يمكن أي دولة من محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية، والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي يتطلب لانعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على مثل هذه الجرائم موافقة دولة جنسية المتهم أو موافقة دولة الإقليم الذي ارتكبت عليه الجريمة من أجل إثارة المسؤولية الجنائية الفردية لمرتكبي مثل هذه الجرائم، الأمر الذي يمثل قيداً سوف يقلل من فرصة هذه المحكمة في درء الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني^(١٢١). ومع ذلك فإنه من المميزات التي من الممكن التنبؤ بها أن النظام

(١٢١) وخصوصاً عند ارتكاب الجرائم الدولية، كإبادة الجنس البشري، والجرائم ضد الإنسانية، من قبل القواد غير العسكريين والقواد العسكريين في النزاعات الدولية والداخلية، لمزيد من التفاصيل حول محاكمة مثل هؤلاء المجرمين انظر: جريمة استخدام الأسلحة الكيميائية في حرب الخليج الأولى بين العراق وإيران، McCormack T. L., *International Law and the Use of Chemical Weapons in the Gulf War*, California Western International Law Journal, 1990-1991, vol.21, p.1; مسؤولية القائد غير العسكري، Vetter, G. *Command Responsibility of Non-Military Superiors in the International Criminal Court (I.C.C.)* The Yale Journal of International Law, 2000, vol.25, p.89; وفي محاكمة مجرمي الحرب العراقيين في أثناء احتلال العراق لدولة الكويت عام ١٩٩٠: Beres, L. *Toward Prosecution of Iraqi Crimes Under International Law: Jurisprudential Foundations and Jurisdictional Choices*, California Western International Law Journal, 1991-1992, vol.22, No.1 p.127;

الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية من الممكن أن يكون وسيلة ردع ضد انتهاكات حقوق الإنسان أكثر منه وسيلة تطبيق، ووسيلة ضغط لقيام المحاكم الوطنية بدورها على أكمل وجه لمحاكمة مجرمي الحرب، وفوق هذا وذلك تطور نوعي في النظام القانوني الدولي يحتاج إلى تشجيع وتطوير من أجل اكتمال البناء القانوني الذي يحكم الجرائم الدولية.

المطلب الثاني:

مدى امتثال الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية:

تفعيل آليات تحديد الاختصاص في نظر الدعوى بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية، الذي تمت مناقشته في الفصل الأول، وآلية انعقاد اختصاص هذه المحكمة، عندما لا يحيل مجلس الأمن الدولي قضية تدخل ضمن اختصاصها إليها، وتفعيل مبدأ التكامل بين اختصاص هذه المحكمة والمحاكم الوطنية، لا يمكن، عمليا، تطبيقه إلا بتعاون الدول الأعضاء في المجتمع الدولي، سواءً أكانت هذه الدول أعضاء في منظمة الأمم المتحدة أم غير أعضاء، مع المحكمة الجنائية الدولية لممارسة اختصاص هذه المحكمة إلى أقصى مدى، وإن كان هذا المدى لا يتطابق مع مدى الاختصاص العالمي في جميع الأحوال، كما بينا سابقا، لتحقيق الأهداف التي من أجلها وضع النظام

= وفي جريمة العدوان: Carpenter, A. The International Criminal Court and the Crime of Aggression, Nordic Journal of International Law 1995, vol.64, p.223;
وفي محاكمة القائد العسكري: Tinta, M. Commanders on Trial: The Blaskic Case and the Doctrine of Command Responsibility Under International Law, Netherlands International Law Review, 2000, p.293;

وفي محاكمة رؤساء الدول عن المجازر التي ارتكبوها على سبيل المثال: McGoldrick, D. and others (eds.), The First Pinochet Case: Immunity of a Former Head of State, International and Comparative Law Quarterly, 1999, vol.48, p.207.

الأساسي لهذه المحكمة. ولم يغب ذلك عن ذهن واضعي هذا النظام الأساسي، وإن كان ليس جلياً لا يثير أي شك، إذ اشتمل الجزء التاسع من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على آلية التعاون الدولي والمساعدة القضائية للمحكمة. فما آلية إلزام الدول الأطراف وغير الأطراف، التي اشتمل عليها الجزء التاسع من النظام الأساسي لهذه المحكمة، بالتعاون معها وتقديم المساعدة القضائية لها لتفعيل اختصاصها؟

الفرع الأول

آلية إلزام الدول الأطراف بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية وتقديم المساعدة القضائية لها

تقضي المادة ٨٧/٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أنه: "في حالة عدم امتثال دولة طرف لطلب تعاون مقدم من المحكمة بما يتنافى وأحكام هذا النظام الأساسي ويحول دون ممارسة المحكمة وظائفها وسلطاتها [ومن بينها ممارسة الاختصاص] بموجب هذا النظام يجوز للمحكمة أن تتخذ قراراً بهذا المعنى وأن تحيل المسألة إلى جمعية الدول الأطراف أو إلى مجلس الأمن إذا كان مجلس الأمن قد أحال المسألة إلى المحكمة". فهذه المادة تمنح المحكمة الجنائية الدولية، عندما تحجم دولة طرف عن التعاون مع هذه المحكمة في قضية تدخل ضمن اختصاصها، سلطة اتخاذ قرار بإحالة المسألة إما إلى جمعية الدول الأطراف في النظام الأساسي لهذه المحكمة وإما إلى مجلس الأمن الدولي إذا كان هذا المجلس قد أحال هذه المسألة إلى المحكمة من قبل.

ولا يعني ذلك أن جمعية الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إنما تمثل سلطة عليا فوق سلطة المحكمة، إذ إن المحكمة، كما ذكرنا سابقاً، تتمتع باستقلالية تامة في ممارسة اختصاصها وصدور أحكامها، إنما منح النظام الأساسي لهذه المحكمة جمعية الدول الأطراف، وهي الدول التي وضعت هذا النظام الأساسي أو انضمت إليه فيما بعد، من بين سلطات أخرى، لا تمس استقلالية هذه المحكمة، سلطة حل النزاعات بين دولتين أو أكثر من

الدول الأطراف بشأن تفسير النظام الأساسي أو تطبيقه، وذلك عن طريق المفاوضات، ضمن مدة معينة، أو أي وسيلة أخرى سلمية تراها جمعية الدول الأطراف بما في ذلك إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية^(١٢٢). كما أن جمعية الدول الأطراف، بالتعاون مع مجلس الأمن الدولي، كما بينا، مسئولة عن تنفيذ قرارات هذه المحكمة^(١٢٣) وأن تطلب من الدول الأطراف، في حالة عدم التعاون، التعاون التام مع المحكمة الجنائية الدولية لتفعيل اختصاص هذه المحكمة^(١٢٤) وتأمين مثل هذا التعاون في القوانين الوطنية ووفقاً للإجراءات التي تحددها هذه القوانين^(١٢٥).

فمثلاً: عندما تتلقى دولة طرف طلباً من المحكمة ودولة أخرى لتسليم شخص معين ارتكب جريمة من الجرائم التي تدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة، فإنه ينبغي على الدولة الأولى إعطاء الأولوية لطلب المحكمة على طلب الدولة الثانية، شريطة أن تكون المحكمة قد قررت قبول الدعوى. أما إذا لم تقرر المحكمة قبول الدعوى، فإن الدولة الأولى يكون لها الخيار بإجابة أي من الطلبين. وفي حالة إذا ما كان الطلبان؛ طلب المحكمة وطلب الدولة الثانية، ينصرفا إلى الشخص نفسه ولكن ليس إلى الجريمة نفسها، أي أن هذا الشخص قد ارتكب جريمتين، فإن الدولة المطلوب منها التسليم، ينبغي عليها إعطاء طلب المحكمة أولوية على غيره^(١٢٦). كما أن الدول الأطراف ملزمة، وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، بالتعاون مع هذه المحكمة في مسائل أخرى من أجل تفعيل اختصاص هذه المحكمة، كتقديم الوثائق، المتعلقة بالقضية، وتسهيل استدعاء الشهود وغيرها^(١٢٧).

(١٢٢) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ١١٩-٢؛ Benison. International Criminal Tribunals, opcit, p.85.

(١٢٣) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٨٧-٧.

(١٢٤) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٨٦.

(١٢٥) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٨٨.

(١٢٦) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٩٠.

(١٢٧) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٩٣.

إلا أن الدولة الطرف ليست ملزمة دائماً بالاستجابة إلى طلبات المحكمة بالتعاون، إذا قررت هذه الدولة أن مثل هذه الطلبات سوف تعرقل التحقيق أو المقاضاة التي تقوم بها هذه الدولة، وفقاً لمبدأ التكامل، أو أن قبول هذه الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية قد تم التصدي له^(١٢٨).

أما إذا كانت القضية، التي لم تتعاون فيها الدولة الطرف مع المحكمة الجنائية الدولية، قد أحيلت إلى هذه المحكمة من قبل مجلس الأمن الدولي، فإن المحكمة تحيل مسألة عدم التعاون إلى مجلس الأمن الدولي، ولمجلس الأمن الدولي، بعد ذلك، أن يصدر قراراً يذكر فيه الدولة الطرف بالتزاماتها الناشئة عن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مشتملاً مثل هذا القرار إما على تدابير غير ملزمة وفقاً للفصل السادس^(١٢٩) وإما على تدابير ملزمة وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

فإذا أصبحت الدولة الطرف غير المتعاونة متعاونة، فإن مواد النظام الأساسي الأخرى ذات الصلة بشأن التعاون الدولي والمساعدة القضائية للمحكمة يتم تطبيقها، كذلك المتعلقة بتسليم الأشخاص إلى المحكمة^(١٣٠)، وإلقاء القبض واستسلام مثل هؤلاء الأشخاص^(١٣١).

وعلى أي حال فإن المحكمة سوف تتعاون مع الدولة الطرف وفقاً لنصوص النظام الأساسي لهذه المحكمة، إذ لن تكون هذه المحكمة ملزمة بما اتخذته مجلس الأمن الدولي من تدابير لإجبار الدولة الطرف بالتعاون مع المحكمة إذا كانت هذه التدابير لا تتفق ونظامها الأساسي. كما أن مجلس الأمن الدولي

(١٢٨) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٩٤، ٩٥.

(١٢٩) فإذا أخذنا بعين الاعتبار المادتين ٣٣ و ٣٨ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإنه من الممكن تفعيل الفصل السابع من هذا الميثاق لإجبار الدولة على التعاون مع المحكمة، عندما لا يكون قرار مجلس الأمن الدولي بإحالة القضية إلى المحكمة متصرفاً وفقاً لهذا الفصل أساساً كافياً لذلك.

(١٣٠) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٨٩.

(١٣١) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م ٩٠، ٩١.

يستطيع أن يجبر الدولة الطرف على التعاون مع المحكمة، سواءً أحوال القضية إلى المحكمة أم لا.

الفرع الثاني

آلية إلزام الدول غير الأطراف بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية وتقديم المساعدة القضائية لها:

كذلك اشتملت المادة ٨٧/٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على آلية إلزام الدول غير الأطراف في النظام الأساسي لهذه المحكمة على التعاون مع هذه المحكمة وتقديم المساعدة القضائية لها، إذ تقضي بأنه: "... للمحكمة أن تدعو أي دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي إلى تقديم المساعدة المنصوص عليها في هذا الباب على أساس ترتيب خاص أو اتفاق مع هذه الدولة أو على أي أساس مناسب آخر.

في حالة امتناع دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي، عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة، عن التعاون بخصوص الطلبات المقدمة بمقتضى ترتيب أو اتفاق من هذا القبيل، يجوز للمحكمة أن تخطر بذلك جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كان مجلس الأمن قد أحوال المسألة إلى المحكمة...". وقبل التعرض للآلية التي اشتمل عليها هذا النص، فإنه يذكرنا، خاصة بالجزء الخاص بإحالة مجلس الأمن الدولي، بنص المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة الذي يقضي بأنه: " (١) يتعهد كل عضو من أعضاء "الأمم المتحدة"، أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية، في أية قضية يكون طرفاً فيها.

(٢) إذا امتنع أحد المتقاضين، في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن، ولهذا المجلس، إذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته، أو يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم".

فنص المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة يشير في سياقه إلى أن الالتزام بالتنفيذ، أو التعاون، ليس مقصوراً على أعضاء الأمم المتحدة، الذين أشارت إليهم الفقرة الأولى، بل يتسع ليشمل الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة، كما أشارت إلى ذلك الفقرة الثانية، إذ ذكرت صراحة: "أحد المتقاضين"، حيث إنه بإمكان الدول غير الأعضاء اللجوء إلى محكمة العدل الدولية، كما هو الحال في إمكانية لجوء الدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى هذه المحكمة، وفقاً لضوابط وضعها مجلس الأمن الدولي والجمعية العامة للأمم المتحدة. فمن الممكن إلزام الدول غير الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، وفقاً لهذا النص، بالتعاون مع محكمة العدل الدولية، وكذلك من الممكن إلزام الدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بالتعاون مع هذه المحكمة وفقاً لنص المادة ٨٧/٥ سالف الذكر.

إلا أنه من الممكن أن يؤخذ على هذه المقارنة، أن نص المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة قد أشار بصراحة إلى عبارة: "حكم تصدره المحكمة"، ومن ثم فإن هذا النص يقتصر على الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يشمل الأمور الأخرى، كالتعاون والمساعدة القضائية. وبالرجوع إلى الفقه الدولي، فإن هناك جانباً كبيراً منه يرى أن هذا النص لا يقتصر فقط على أحكام محكمة العدل الدولية بل يتعداها إلى أحكام المحاكم الدولية الأخرى، والإجراءات المؤقتة، وفقاً لضوابط محددة^(١٣٢).

فإذا كان نص المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة يمنح مجلس الأمن الدولي هذا الاختصاص بإلزام الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة بالتعاون مع محكمة العدل الدولية، ومن ضمنها تنفيذ أحكام هذه المحكمة، إذا لم تقم أي دولة عضو من أعضاء منظمة الأمم المتحدة بتنفيذ حكم هي طرف فيه،

(١٣٢) د. عبدالله الأشعل. التعليق على قضية الرهائن الأمريكيين بطهران، المجلة المصرية للقانون الدولي، ١٩٨٠م، العدد ٨٠، ص ٢٥٢.

ويمتد هذا الاختصاص، وفقاً لرأي جانب كبير من الفقه، إلى أحكام المحاكم الأخرى، كالمحكمة الجنائية الدولية، فإن نص المادة ٨٧/٥ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، وإن منح مجلس الأمن الدولي مثل هذا الاختصاص بالنسبة لتعاون الدولة غير الطرف مع المحكمة الجنائية الدولية، فإن هذا النص يختلف عن نص المادة ٩٤، من حيث اشتراطه، لانعقاد اختصاص مجلس الأمن الدولي، أن يكون هناك ترتيب خاص أو اتفاق بين الدولة غير الطرف والمحكمة الجنائية الدولية سواءً أكانت هذه الدولة عضواً في منظمة الأمم أم لا.

والنتيجة التي من الممكن أن تتمخض عنها مقارنة أحكام نص المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة والمادة ٨٧/٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بشأن إمكانية لجوء هذه المحكمة إلى مجلس الأمن الدولي لإلزام دولة ما بالتعاون معها وتقديم المساعدة القضائية لها من الممكن أن تتجسد في ثلاثة فروض:

- الفرض الأول: تلك الدولة التي دخلت في ترتيب خاص أو اتفاق مع هذه المحكمة والتي هي عضو في منظمة الأمم المتحدة،
 - الفرض الثاني: تلك الدولة التي لم تدخل في ترتيب خاص مع هذه المحكمة وإن كانت عضواً في منظمة الأمم المتحدة،
 - الفرض الثالث: تلك الدولة التي لم تدخل في ترتيب خاص مع هذه المحكمة ولم تكن عضواً في منظمة الأمم المتحدة.
- فبالنسبة للفرض الأول فإن نص المادة ٨٧/٥ قد اشتمل على الشروط اللازمة لتوافرها لانعقاد اختصاص مجلس الأمن الدولي لإلزام الدولة غير الطرف بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية وتقديم المساعدة القضائية لها، وهذه الشروط هي:
- ينبغي أن تكون الدولة غير المتعاونة غير طرف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛
 - ينبغي أن تكون القضية، المطلوب تعاون الدولة غير الطرف مع المحكمة بشأنها، قد أحيلت أصلاً من مجلس الأمن الدولي إلى المحكمة الدولية؛

- أن تكون الدولة المعنية قد دخلت مع المحكمة الدولية في ترتيبات أو اتفاق خاص، من أجل التعاون في القضايا التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة^(١٣٣).

فإذا تخلف الشرط الأول، أي أن الدولة طرف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإنه في مثل هذه الحالة تنطبق الآلية سالف الذكر، الخاصة بإلزام الدول الأطراف بالتعاون مع هذه المحكمة، أما إذا تخلف الشرط الثاني، وهو إحالة مجلس الأمن الدولي للقضية إلى المحكمة ولم تكن الدولة الممتنعة عن التعاون طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة ولكنها كانت عضواً في الأمم المتحدة، وهذا هو الفرض الثاني، فإن المحكمة لا تستطيع اللجوء إلى مجلس الأمن الدولي لإجبار تلك الدولة على التعاون مع المحكمة لأن تلك الدولة لم تدخل في ترتيبات خاصة أو اتفاق من أجل التعاون مع المحكمة، والقول بغير ذلك يعني الخروج على قاعدة من قواعد قانون المعاهدات الدولية^(١٣٤)، وإن كانت هذه الحالة تدخل ضمن نطاق المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، سالف الذكر، ومن ثم تسمو التزامات هذه الدولة الناشئة عن الميثاق على تلك الناشئة عن غيره^(١٣٥)، ومن الممكن للمحكمة اللجوء إلى مجلس الأمن الدولي لإرغام هذه الدولة على التعاون معها. كذلك إذا كان عدم

(١٣٣) تقضي المادة ٨٧/٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأنه: " ... للمحكمة أن تدعو أي دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي إلى تقديم المساعدة المنصوص عليها في هذا الباب على أساس ترتيب خاص أو اتفاق مع هذه الدولة أو على أي أساس مناسب آخر.

في حالة امتناع دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي، عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة، عن التعاون بخصوص الطلبات المقدمة بمقتضى ترتيب أو اتفاق من هذا القبيل، يجوز للمحكمة أن تخطر بذلك جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كان مجلس الأمن قد أحال المسألة إلى المحكمة...".

(١٣٤) تقضي المادة ٣٤ من اتفاق فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ بأنه:

"a treaty does not create either obligations or rights for a third state without its consent".

(١٣٥) انظر: المادة ١٠٣ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

التعاون هذا من الممكن أن يؤدي إلى تهديد الأمن والسلام الدوليين، وهو ما يشمل الفرض الثالث، فإن مجلس الأمن الدولي ينعقد له الاختصاص، سواء أعلنته المحكمة أم لم تعلنه عن عدم التعاون هذا. وسواءً أكانت المحكمة عدم التعاون من قبل الدولة غير الطرف وغير العضو في منظمة الأمم المتحدة إلى مجلس الأمن الدولي أو بلغته عن ذلك، فإن ذلك لن يؤثر في الاختيارات المحتملة أمام مجلس الأمن الدولي، والتي يمنحها له الميثاق^(١٣٦) أو النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(١٣٧).

وعندما يتم إلزام الدولة غير الطرف وغير المتعاونة، في أي من الفروض الثلاثة سالفة الذكر، بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، فإن النصوص الأخرى ذات الصلة والمتعلقة بالتعاون والمساعدة القضائية من الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة تنطبق، كتلك النصوص المتعلقة بتسليم الأشخاص المتهمين إلى المحكمة^(١٣٨)، وإلقاء القبض على هؤلاء الأشخاص^(١٣٩).

هذه هي الآليات، التي ابتدعها النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، في تحديد الاختصاص في نظر جرائم دولية محددة، هي: جريمة إبادة الجنس البشري، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية، وتحديد اختصاص هذه المحكمة وكيفية ممارسته، بالتكامل مع الاختصاص الوطني، ومدى امتثال الدول الأطراف وغير الأطراف لهذا الاختصاص. ومع ذلك تبقى أسئلة كثيرة، في ظل هذا النظام الأساسي، لم تتم الإجابة عنها وأسئلة أخرى أكثر قد تثور في المستقبل، عند دخول النظام الأساسي لهذه المحكمة حيز النفاذ وقيام المحكمة بدورها، سوف تواجهها جمعية الدول الأطراف بعد مرور سبع سنوات من نفاذ هذا النظام الأساسي. من النوع الأول من هذه الأسئلة: لماذا اقتصر اختصاص هذه المحكمة على هذه

(١٣٦) وفقاً للمادة ٩٤، الفصل السادس، والفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

(١٣٧) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م٨٧/٥، م١٣/ب.

(١٣٨) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م٨٩.

(١٣٩) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: م٩١، ٩٢.

الجرائم الثلاث في مجتمع دولي تعددت فيه الجرائم الدولية في نوعها وفي فظاعتها؟ ومن النوع الثاني من هذه الأسئلة: ما مدى إيمان جمعية الدول الأطراف في تطوير النظام الأساسي لهذه المحكمة وتفعيله وتحقيق استقلاليتها خدمة للعدالة، في مجتمع تهيمن عليه سياسة الدول الكبرى بما لها من قوة مادية واقتصادية وسياسية؟ وتساؤلات أخرى أنبئت عنها هذه الدراسة في ثناياها لن نتعرض لها بالإجابة التزاماً بالتحديد الذي اعتنقناه في عنوانها، وإن كنا لا ندعي أننا قد استقصينا هذا الموضوع من جميع جوانبه، وإنما نترك هذا وذاك لمزيد من الدراسة والبحث، لمن أراد إلى ذلك سبيلاً، وحسبنا، هنا، الإشارة إليها والتنبيه إلى أهميتها في الفقه العربي المعاصر قبل أن نختم هذه الدراسة بما توصلنا إليه من خلاصة.

الخلاصة:

نخلص من كل ما سبق، أن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي تم تبنيه في مؤتمر روما في ١٧/٧/١٩٩٨ قد تبنى آليات معينة لتحديد الاختصاص في نظر الجرائم الدولية بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية وتحديد اختصاص هذه المحكمة، بالتكامل مع الاختصاص الوطني، وكيفية ممارسته ومداه بالنسبة لامتنثال أعضاء المجتمع الدولي له.

فآلية تحديد الاختصاص في نظر الجرائم الدولية، وفقاً للنظام الأساسي، بين مجلس الأمن الدولي والمحكمة الجنائية الدولية، تؤكد استقلالية كل منهما. فإذا كانت هذه الآلية تمنح مجلس الأمن الدولي إحالة أي حالة، تدخل ضمن اختصاص المحكمة، بقرار وفقاً للفصل السابع من الميثاق، سواء أكانت الدول الأطراف في هذه القضية أطرافاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة أم لا، فإن لهذه المحكمة سلطة مراجعة هذا القرار، وفقاً لأسس معينة، لتحديد مدى اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، ولن تكون ملزمة بأي قرار من قبل مجلس الأمن الدولي في هذا الشأن إذا لم يتفق مع نظامها الأساسي. وحتى لا تتداخل إجراءات المحكمة، في نظر قضية تدخل ضمن اختصاصها، مع اختصاص مجلس الأمن الدولي في حفظ السلام والأمن الدوليين، فإن لهذا الأخير، وفقاً

للنظام الأساسي لهذه المحكمة، سلطة اتخاذ قرار وفقاً للفصل السابع من الميثاق يطلب فيه من المحكمة تأجيل نظر قضية معروضة أمامها، ولهذه المحكمة سلطة مراجعة هذا القرار، وفقاً لأسس معينة، كما هو الحال في مراجعة قرار الإحالة، لتحديد مدى اختصاصها وقبول الدعوى أمامها، إذ إن هذه الآلية ينبغي ألا تستغل على حساب آلية تحديد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية وتكامله مع الاختصاص الوطني.

أما آلية انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية وتحديد مداه، فقد أخذت بمبدأ الاختصاص المقيد بالاختصاص الوطني، إذا لم يحل مجلس الأمن الدولي الحالة إلى المحكمة بقرار وفقاً للفصل السابع من الميثاق، وذلك بالاشتراط لانعقاد اختصاص المحكمة، أن تكون دولة جنسية المتهم أو الدولة التي ارتكب الجريمة على إقليمها طرفاً في النظام الأساسي أو قد أعلنت قبولها له. أما إذا أحال مجلس الأمن الدولي حالة ما بقرار وفقاً للفصل السابع من الميثاق، فقد يمتد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الجرائم الدولية التي ارتكبتها مواطنو الدول غير الأطراف في النظام الأساسي لهذه المحكمة، وفي هذه الحالة قد يتطابق اختصاص المحكمة مع ما يسمى في القانون الدولي بالاختصاص العالمي، وهو سبب من أسباب الانتقاد لهذا النظام الأساسي.

إلا أن ما يقلل من الانتقادات التي وجهها ممثلو الدول في مؤتمر روما إلى آليات انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية لنظر الجرائم الدولية، هو السلطة التي منحها النظام الأساسي لجمعية الدول الأطراف في مراجعة هذا النظام الأساسي بعد سبع سنوات من تاريخ دخوله حيز النفاذ لتطويره وتفاذي ما أظهرته الممارسة من قصور. فإذا قرر عدد كبير من الدول التصديق على هذا النظام الأساسي لهذه المحكمة، فإن تحقيق أهداف إنشاء المحكمة بمنع ارتكاب الجرائم التي حددها نظامها الأساسي، وهي جريمة إبادة الجنس البشري والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب بموضوعية تامة، ومد هذا الاختصاص ليشمل بقية الجرائم الدولية، سوف يكون التحدي المستقبلي لهذه المحكمة وجمعية الدول الأطراف.