

مدى مسؤولية حكومة السودان عن حماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور وفقاً لقواعد القانون الدولي مع إشارة خاصة لقرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة(*)

الدكتور/ مدوس فلاح الرشيد
قسم القانون الدولي
كلية الحقوق - جامعة الكويت

ملخص:

تعتبر قضية التهجير الداخلي للمواطنين في العالم من أكثر قضايا القانون الدولي تعقيداً، سواء من حيث عدد الأشخاص المهجرين أو من حيث امتداد قواعد القانون الدولي إلى حكمها. وقد أخذت هذه الدراسة على عاتقها قضية دارفور مثالاً على ذلك.

لقد أثبتت التقارير الدولية الموثقة الصادرة عن المنظمات الدولية، بالإجماع، لقد أن حكومة السودان قد انتهكت قواعد القانون الدولي الإنساني، في إقليم دارفور مما جعل مجلس الأمن الدولي، وفقاً لتوصية هذه التقارير، يصدر قرارات عدة، من ضمنها القرار رقم ١٥٩٣، بإحالة المتهمين بارتكاب مثل هذه الجرائم إلى المحكمة الجنائية الدولية لإثارة المسؤولية الدولية لحكومة السودان، سواء من الناحية الجنائية، بالنسبة للأفراد، أو من الناحية المدنية لتعويض ضحايا هذه الانتهاكات.

وقد تعرضنا لبعض الفروض القانونية المشروعة والمرغوبة من قبل المجتمع الدولي التي من الممكن لحكومة السودان اللجوء إليها لدفع هذه المسؤولية، بعد أن باءت بالفشل كل وسائل القوة التي مارستها هذه الحكومة، ومن ضمن هذه الوسائل القانونية آلية اللجوء إلى تطبيق مبدأ التكامل، وتطبيق آلية الدفع وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(*) أجزى البحث بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠٠٦م.

مقدمة:

أصبحت مسألة التهجير الداخلي في القرن الحادي والعشرين من المسائل الملحة التي تواجه المجتمع الدولي، والتي تكاد تكون مستعصية على الحل القانوني؛ إذ يمكن استخلاص إلحاح هذه المسألة من حقيقة أن ما يقرب من ٢٠ مليوناً إلى ٢٥ مليون شخص في العالم قد أصبح مهجراً داخلياً، ومن دارفور نحو مليون ومائتي ألف شخص^(١)، نتيجة لأحداث كثيرة من أهمها الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان^(٢). ولما كانت هذه المسألة قد تعرضت لها الدراسات المختلفة في الفقه الغربي للقانون الدولي^(٣)، فإنه لم يصل إلى علمنا، حتى تمام الانتهاء من إعداد هذه الدراسة، أي دراسة جادة في الفقه العربي

(١) وتقدر منظمة العفو الدولية (Amnesty International) عدد الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور في الأول من يوليو عام ٢٠٠٤ بنحو مليون ومائتي ألف شخص Sudan: 1.2 Million internally displaced at risk in Darfur,

<http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR540782004>, visited on 20th November 2005; ونحو ٤٠٠ ألف مهجر داخلياً في الشيشان،

Marat Kengerlinsky. Displaced Persons From the Chechny Crisis: A Legal View, Central Asia and the Caucasus Journal of Social and Political Studies, <http://www.ca-c.org/dataeng/kengerlinsky.shtml>. visited on 20th November 2005.

(٢) ويقدر عدد الأشخاص المهجرين داخلياً نتيجة للنزاعات المسلحة الداخلية والانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان بنحو ٢٥ مليون نسمة، نصفهم في إفريقيا و ٤-٥ ملايين في آسيا،

Sovereignty As Responsibility: The Guiding Principles on Internal Displacement, A Public Lecture by Roberta Cohen, Co-Director of the Brookings Institution-Johns Hopkins SAIS Project on Internal Displacement, Hosted by the Calcutta Research Group and the Refugee Studies Centre of Jadavpur University, Calcutta, December 5, 2003, <http://www.brook.edu/views/speeches/cohenr/20031205.pdf>, visited on 20th November 2005.

(٣) انظر على سبيل المثال مجموعة من الكتب والمقالات التي ألغت في الفقه الغربي بشأن مسائل التهجير الداخلي وفقاً لقواعد القانون الدولي وذلك بالبحث في الشبكة العنكبوتية مستخدماً اصطلاح: "internally displaced persons".

حول هذا الموضوع، على الرغم من أن هناك كثيراً من قضايا التهجير الداخلي الخطيرة التي لا تزال تحدث في العالم العربي، كما هو الحال - على سبيل المثال - في قضية الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور^(٤)؛ الأمر الذي لا يضيفي على مثل هذه الدراسة أهمية خاصة فقط وإنما يثير أيضاً تساؤلاً مؤداه: هل من الممكن امتداد قواعد القانون الدولي لحكم مسألة التهجير الداخلي عموماً والتهجير الداخلي من دارفور خصوصاً؟

ويزيد من عمق هذا التساؤل الأخير وصعوبة الإجابة عنه، أن الأشخاص المهجرين داخلياً لا يزالون يخضعون لسيادة دولتهم^(٥) بشكل يكاد يكون

(٤) ولا ننسى قضية الأشخاص الفلسطينيين المهجرين داخل أراضي فلسطين سواء تلك الأراضي الخاضعة لإسرائيل أو تلك الأراضي الخاضعة للسلطة الفلسطينية، الذين يطلق عليهم خطأ اصطلاح اللاجئين؛ إذ إن إطلاق اصطلاح لاجئ في القانون الدولي يعتمد على مدى مغادرة هذا الشخص لمكان إقامته الدائم وعبوره الحدود الدولية، كما سوف نوضحه عند التمييز بين مفهوم اللجوء ومفهوم الشخص المهجر داخلياً؛ والأشخاص المهجرين داخلياً في العراق، انظر بشأن الأشخاص المهجرين داخلياً في العراق:

John Fawcett and Victor Tanner. The Internally Displaced People of Iraq, the Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement, October 2002, <http://www.brook.edu/fp/projects/IDP/articles/iraqreport.pdf>, visited on 20th November 2005.

(٥) إن المفهوم التقليدي للسيادة في القانون الدولي العام هو: استقلالية السلطة داخلياً وخارجياً في حدود إقليمها بحيث لا تخضع إلا لقواعد القانون الدولي، ويرجع فقهاء القانون الدولي الفضل في تحديد مفهوم السيادة إلى العلامة (بودان)، ثم تناقل فقهاء القانون الدولي هذا المفهوم وطوروه: سلطان، د.حامد. أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية ١٩٨٦، ص ١١٩ وما بعدها؛ عمر، د. جمعة صالح حسين محمد. القضاء الدولي وتأثير السيادة الوطنية في تنفيذ الأحكام الدولية مع دراسة تحليلية لأهم القضايا الدولية، دار النهضة العربية ١٩٩٨، ص ٦٦ وما بعدها؛ وقد تم تعريف السيادة على أنها: "sovereignty in the relations between states signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of other states, the functions of a state", Judge Huber in the Island of Palmas Arbitral Award 1928, American Journal of International Law (hereinafter referred to as: AJIL) 1928, vol.22, p.875.

تاماً^(٦)، وفي ظل مثل هذه السيادة، فإن الأشخاص المهجرين داخلياً عادة ما يفتقرون إلى الأمن بجميع أنواعه، خاصة أن البنات والنساء يشكلن ما يقارب ٥٠٪ من الأشخاص المهجرين داخلياً^(٧)، ويتعرضن لأخطار عديدة^(٨)؛ إذ إن العنف الجنسي ضد النساء عادة ما يستخدم، في مثل هذه الحالات، وسيلة من وسائل التهجير القسري^(٩).

(٦) في العصر الحاضر، أخذ مفهوم السيادة التقليدي يتآكل أمام تطور قواعد القانون الدولي المعاصر وامتداد هذه القواعد إلى موضوعات كانت في السابق حكراً على القانون الداخلي، كمسائل حقوق الإنسان والتفتيش على أسلحة الدمار الشامل، ونمو نوع من القواعد القانونية الدولية الأمرة. لمزيد من التفصيل انظر: سلامة، دمصطفى. تطور القانون الدولي العام الأسباب والإمكانات - المنهج - النطاق - المضمون، دار النهضة العربية (بدون تاريخ)، ص ١٦١ وما بعدها؛ وفي مجال تفسير المادة ١/٢ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فإن هناك من الفقه ما يعترف بأنه منذ عام ١٩٤٥، وفي سياق منظمة الأمم المتحدة، قد تطور مفهوم السيادة بحيث يأخذ بعين الاعتبار فكرة التضامن بين جميع الدول الأعضاء في المجتمع الدولي، B.Fassbender N.B. Simna (ed). The Charter of the United Nations: A Commentary (OUP Oxford Tonuchat, C. Picture at أيضا في هذا المعنى نفسه: 2002), pp.70, 73; Hague Academy of International Law, 1993.

(٧) انظر نسبة النساء في التهجير الداخلي والمخاطر التي يتعرضن لها، منظمة العفو الدولية، السودان: دارفور: الاغتصاب سلاحاً في الحرب - العنف الجنسي والعواقب المترتبة عليه، ١٩ يوليو/تموز ٢٠٠٤، AFR 54/076/2004.

(٨) كحمل السفاح والإجهاض والأمراض الجنسية السارية، إذ إنه حتى وقتنا الحاضر، فإنه لا توجد خدمات طبية فعالة يمكن تقديمها للأشخاص المهجرين داخلياً لمواجهة مثل هذه المشكلات، وقد تعرض المؤتمر الدولي عام ١٩٩٤ بشأن السكان والتنمية لهذا الموضوع ووضع الخطوط الرئيسية للحق في الإنجاب لكل البشر.

(٩) ولا يخفى على أحد استخدام سلاح الاغتصاب الجنسي من قبل الصرب والكروات ضد النساء المسلمات المهجرات داخلياً إبان الحرب الأهلية فيما يسمى بيوغوسلافيا السابقة في مطلع التسعينيات من القرن الماضي؛ وكذلك استخدام مثل هذا السلاح ضد النساء المهجرات داخلياً من دارفور، Amnesty International: Sudan: Darfur: Rape as a weapon of War: Sexual Violence and its Consequences, <http://web.amnesty.org/library/index/engaf540762004>, visited on 20th November 2005.

وليست النساء وحدهن - ضمن هذه الحالات - يتعرضن لمثل هذه الأخطار بل هناك أيضاً الأطفال ذكوراً وإناثاً، حيث إن ما يقارب ٢٧ مليون طفل في العالم يفتقرون إلى الحصول على التعليم في حالات الأزمات ومن ضمن هذا العدد، عدد ليس بقليل من الأطفال المهجرين داخلياً^(١٠). ففي أغلب حالات التهجير القسري عادة ما تعتبر الحكومة مسألة التعليم مسألة ثانوية يمكن النظر فيها لاحقاً بعد عملية التهجير، وقد تمتد هذه الفترة إلى عقود من الزمن؛ الأمر الذي يجعل الطفل المهجر داخلياً يكبر وينمو دون تعليم. فهل في قواعد القانون الدولي المعاصر ما يمكن أن تمتد حمايتها، على الرغم من تلك السيادة، لضمان حق الطفل المهجر داخلياً في التعليم؟

وإذا كان مبدأ سيادة الدولة قد حال بين المجتمع الدولي وتقديم المساعدات الإنسانية والحماية البدنية للأشخاص المهجرين داخلياً، إلا بعد إذن دولة الجنسية في أغلب الأحيان، فإن الأمر يكون أكثر صعوبة، في تقديرنا، إذا ما تعلق الأمر بحماية حق الأشخاص المهجرين داخلياً بالمشاركة السياسية في دولتهم ترشيحاً وانتخاباً^(١١). فهل هناك في قواعد القانون الدولي المعاصر ما يضمن للشخص المهجر داخلياً حقه في المشاركة في الحياة السياسية العامة في دولته؟ وهل دولة الجنسية مسؤولة عن انتهاك تلك الحقوق وفقاً لقواعد القانون الدولي؟ وكيف واجه المجتمع الدولي انتهاكات الدولة لهذه القواعد في الواقع العملي في إقليم دارفور؟ وهل هناك مخرج يوفر من خلاله النظام القانوني الدولي لحكومة السودان وسيلة قانونية لدرء هذه المسؤولية وفقاً لقواعد القانون الدولي؟

(١٠) Women's Commission for Refugee Women and Children, Global Survey on Education in Emergencies, (February 2004), p. iii and p. 9.

(١١) انظر: تقرير ممثل الأمين العام للأمم المتحدة، Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/57. Compilation and analysis of legal norms. UN doc.E/CN.4/1996/52/Add.2 (1996), para. 350.

لما كانت الإجابة عن هذه التساؤلات إنما تهدف إلى تطبيق القواعد على الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور، فإن ذلك يستلزم منا التعرض للخلفية التاريخية لهذا التهجير وتمييز مفهوم الشخص المهجر داخلياً عن مفهوم الشخص اللاجئ في القانون الدولي (المبحث الأول)، يتلو ذلك التعرض لأسس حق الأطفال المهجرين داخلياً في التعليم وحق الأشخاص المهجرين داخلياً في المشاركة السياسية في دولتهم (المبحث الثاني)، ثم نتعرض للإطار العام لحماية هذه الحقوق ومدى انتهاك حكومة السودان لها (المبحث الثالث)، والآلية التي اتخذها مجلس الأمن الدولي لإجبار حكومة السودان على الانصياع لقواعد القانون الدولي واحترامها (المبحث الرابع)، وأخيراً ما مدى استطاعة حكومة الخرطوم التحلل من درء هذه المسؤولية وفقاً لقواعد القانون الدولي (المبحث الخامس).

المبحث الأول

الخلفية التاريخية للنزاع في إقليم دارفور والتمييز بين مفهوم الشخص المهجر داخلياً ومفهوم اللاجئ في القانون الدولي العام

من ضمن الادعاءات التي أثبتت في أثناء النزاع في دارفور، وخاصة من جانب الحكومة والميليشيات المساندة لها، أن عدداً ليس بقليل من السكان الذين يدعون بأنهم سكان لدارفور إنما هم من الأفراد اللاجئين إلى السودان من الدول المحيطة بإقليم دارفور وليسوا سكاناً أصليين. كما أن جزءاً كبيراً من سكان هذا الإقليم، ومنهم هؤلاء المهجرون داخلياً، قد هجروا نتيجة لنزاعات مختلفة إما في نطاق إقليم دارفور؛ أي أجبروا على ترك مكان إقامتهم المعتادة إلى مكان آخر، أو في نطاق إقليم السودان، ومنهم - وإن كانت أعدادهم قليلة - من عبر الحدود الدولية إلى تشاد. فإذا كانت قواعد القانون الدولي تمد حمايتها إلى هؤلاء الذين عبروا الحدود الدولية بلا جدل، فإنه يثور الشك حول امتداد مثل هذه الحماية إلى الأشخاص الذين ظلوا في نطاق السيادة الإقليمية للسودان. ومن هنا جاءت أهمية تتبع مراحل قيام هذا النزاع في المطلب الأول، نستتبعه بالتمييز بين مفهومي الشخص اللاجئ والشخص المهجر داخلياً في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الخلفية التاريخية للتهجير الداخلي في دارفور

منذ استقلال السودان عن المملكة المتحدة في عام ١٩٥٦ وهي تعاني حروباً أهلية بين العرب المسيطرين على الجزء الشمالي من السودان والغالبية المسيحية المسيطرة على الجزء الجنوبي منه^(١٢). أما دارفور الغربية فيسكنها

(١٢) وقد انتهت الحرب الأهلية بين الشمال والجنوب وفقاً لاتفاق سلام أبرم بين الطرفين على مراحل ابتداءً من ٢٠٠٢/١/١٥ حتى تم تنفيذه في يوليو عام ٢٠٠٥، لمزيد من التفصيل =

نحو مليون وسبعمائة ألف نسمة أغلبهم من المزارعين الأفارقة السود، كقبائل الفور (الدارفوريين) والزغاوت والمساليت، وهي القبائل التي اعتمدت عليها حركتا التمرد، وهو ما سوف نوضحه لاحقاً. أما بقية سكان دارفور فيتكونون من القبائل العربية الرحل^(١٣). وعلى الرغم من أن كلاً من القبائل الإفريقية السوداء والقبائل العربية مسلمون، فإن كثيراً من المصادر الموثقة تؤكد أن بينهم نزاعات تاريخية حول الأرض والمنتجات والموارد الطبيعية. وزاد من تعقيد هذه المشكلة قيام الحكومة الحالية عام ١٩٨٩ بتقسيم منطقة دارفور إلى ثلاث ولايات محابة للقبائل العربية على حساب الأكثرية من القبائل الإفريقية^(١٤).

نتيجة لذلك فقد تأسست في هذا الإقليم حركتان هما جيش التحرير السوداني وحركة العدل والمساواة، ولم تلجأ هاتان الحركتان إلى استخدام السلاح للدفاع عن حقوق سكان هذا الإقليم، إلا في فبراير عام ٢٠٠٣ عندما هاجمت الحركتان المنشآت الحكومية^(١٥)، واتهمتا حكومة السودان العربية بقمع

United States Institute of Peace, Peace Agreements Digital Collection =
Humanitarian Cease Fire Agreement on the Conflict in Darfur (4-8-2004), http://www.usip.org/library/pa/sudan/sudan_ceasefire_04082004.html, visited on 20th November 2005.

(١٣) ديفيد موزارسكي، "مجلس الأمن كاد يفقد مصداقيته، ومن الصعب إرغام الخرطوم على تسليم المتهمين"، مقابلة بجريدة الحياة بواسطة كميل الطويل في ٢٦ أبريل عام ٢٠٠٥، لندن،

www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3398&l=6, visited on 20th November 2005.

(١٤) ديفيد موزارسكي، المرجع السابق؛ إذ تؤكد ذلك وكالات الأنباء العالمية وتقارير المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، كما يظهر لأول وهلة عند البحث في الشبكة العنكبوتية باستخدام كلمة "دارفور".

(١٥) عادل عبدالمعطي، "دارفور.. جنود ومآلات الصراع المسلح"، مقالة بتاريخ ٣/١٠/٢٠٠٤، www.aljazeera.net/knowledgeGate/asp/print.htm, visited on 20th November 2005.

السكان الأفارقة السود لصالح السكان العرب^(١٦). وقد ردت حكومة الخرطوم على ذلك بمهاجمة السكان المحليين وقصفهم بالطائرات لوجود الثوار بينهم، تبع ذلك هجوم بري بالميليشيات العربية المعروفة بالجنجاويد^(١٧)، وإن كانت حكومة

(١٦) وقد نمت الحركتان نتيجة للممارسات غير العادلة من قبل حكومة الخرطوم تجاه سكان دارفور وشجعهما على الوقوف في مواجهة حكومة الخرطوم حصول الجنوبيين على حقوقهم كاملة. فقد تشكلت حركة تحرير السودان خارج إقليم دارفور وإن كان لها امتدادات شعبية محلية على الأرض، بينما تكونت حركة العدل والمساواة منذ البداية من سياسيين موجودين على إقليم دارفور من أجل السعي إلى حل قومي للمشكلة وإن كانت الحركتان لا تمثلان تمثيلاً كاملاً لجميع سكان دارفور. ديفيد موزارسكي، مرجع سابق؛ وتجدر الإشارة هنا إلى أن هناك اعترافاً دولياً بهاتين الحركتين بوصفهما حركتي ثوار وفقاً لقواعد القانون الدولي، انظر مفهوم الثوار في القانون الدولي عموماً: أبو الوفا، د. أحمد. الوسيط في القانون الدولي، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٥-١٩٩٦، ص ٤١٩؛ عشوش، د. أحمد. وآخرون، الوسيط في القانون الدولي العام، دراسة مقارنة مع الاهتمام بموقف المملكة العربية السعودية، مؤسسة شباب الجامعة ١٤١٠هـ/١٩٩٠م، ص ٢٧٣ وما بعدها.

(١٧) تعبير "الجنجاويد" هو تعبير مختلف عليه بين حكومة الخرطوم وحركتي التمرد في دارفور - حركة العدل والمساواة وجيش تحرير السودان- مما يزيد من عمق النزاع. ففي رأي أن تعبير "الجنجاويد" قد استخدم منذ فترة طويلة في إقليم دارفور، إذ إنه قد حصل نزاع بين القبائل العربية وقبيلة الدارفوريين، وهي أكبر القبائل في دارفور، وذلك في دارفور ذاتها، وكان ذلك أول حدث استخدم فيه تعبير "الجنجاويد" في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي. ويرى هذا الرأي أن هذا التعبير قد أطلق على مقاتلي القبائل العربية التي شاركت في ذلك النزاع؛ إذ إنه منذ تلك الفترة استخدم هذا التعبير بشكل فضفاض وأطلق على قطاع الطرق والخارجين على القانون. ويختلف طرفا النزاع في دارفور حول استخدام تعبير "الجنجاويد" إذ إن المتمردين يستخدمون هذا التعبير بشكل واسع يشمل أي ميليشيات تستخدمها الحكومة خصوصاً الميليشيات العربية، وفي المقابل عندما تتحدث الحكومة عن «الجنجاويد» فإنها تعني مجموعة صغيرة جداً تتمثل بقطاع الطرق واللصوص والأشخاص الذين يقومون بعمليات النهب والسلب. فهذا الرأي يرى أن تعبير "الجنجاويد" إنما هو أقرب إلى المتمردين، وأن هذا التعبير مشوش ويجب تحديده تحديداً واضحاً، إذ لا يمكن القول إن الصراع في دارفور إنما هو =

الخرطوم تتبرأ مما تقوم به تلك الميليشيات من أعمال في دارفور وتصفهم بأنهم عصابات^(١٨). وفي سبتمبر عام ٢٠٠٣، توصلت الحكومة السودانية وجيش التحرير السوداني إلى اتفاق هش لوقف إطلاق النار لم يدم طويلاً، تلاه اتفاق آخر في أبريل عام ٢٠٠٤ بين الحكومة وحركتي التمرد تحت وساطة تشادية من أجل وقف إطلاق النار وإجراء المفاوضات للتوصل إلى حل مقبول^(١٩).

وتؤكد المصادر الموثقة أنه منذ بداية النزاع قتلت ميليشيات الجنجاويد ما يقارب ثلاثين ألف مواطن من الأفارقة السود^(٢٠)، وقامت بعمليات اغتصاب

= صراع بين السكان العرب والأفارقة؛ إذ إن كثيراً من العرب يقاتلون مع حركتي التمرد وكذلك، فإن كثيراً من أفراد القبائل الإفريقية يقاتلون إلى جانب الحكومة، ديفيد موزارسكي، مرجع سابق؛ وفي رأي آخر فإن تعبير "الجنجاويد" يعني الرجال المسلحين على ظهور الخيول، انظر موقع الإنترنت التالي: <http://en.wikipedia.org/wiki/Janjaweed>, visited on 20th November 2005.

(١٨) وفي رأي: إن حكومة الخرطوم تنسب معظم العمليات الموجهة ضد المدنيين في إقليم دارفور إلى ميليشيات "الجنجاويد"، تلك الميليشيات التي تشتمل على عناصر من القبائل العربية الدارفورية والوافدة؛ وقد تم دعمها من قبل عناصر في الحكومة لمحاربة التمرد في دارفور، وإن كان يبدو أنها تتحرك وفق حسابات خاصة بها كطرد العناصر الزنجية من أراضيها وإحلال قبائل وافدة من خارج السودان مكانها. ويرى هذا الرأي أن الانتهاكات لحقوق الإنسان في إقليم دارفور لا تقتصر على عمليات «الجنجاويد» بل إن منها ما نسب إلى حركتي التمرد وخصوصاً حركة تحرير السودان، عادل عبد المعطي، مرجع سابق.

(١٩) وقد أبرم اتفاق عام ٢٠٠٤ لوقف إطلاق النار بين حكومة الخرطوم وحركتي التمرد في دارفور وذلك بحضور ممثل عن الاتحاد الإفريقي،

United States Institute of Peace, Peace Agreements Digital Collection: Humanitarian Cease Fire Agreement on the Conflict in Darfur (4-8-2004), http://www.usip.org/library/pa/sudan/sudan_ceasefire_04082004.html, visited on 20th November 2005.

(٢٠) See generally Human Rights Watch Report: Darfur Destroyed, Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan, Vol. 16, No. 6(A), May 2004.

للنساء وتدمير للقرى؛ مما أدى إلى إجبار ما يقارب مليون إفريقي أسود من سكان دارفور على مغادرة بيوتهم والهرب إلى مخيمات أغلبها في إقليم السودان وقليل منها في شرق تشاد. وإذا كانت حكومة السودان لم تستطع منع المساعدات الإنسانية من الوصول إلى من غادر إقليم دارفور إلى تشاد، فإنها، وفقاً لكثير من التقارير التي أعدتها المنظمات الدولية لحقوق الإنسان والمنظمات الدولية غير الحكومية، قد عرقلت تلك المساعدات الإنسانية من الوصول إلى الأشخاص المهجرين داخلياً من إقليم دارفور الذين ظلوا داخل إقليم السودان.

ولما كانت قواعد القانون الدولي تشتمل على حماية للأشخاص الذين فروا من دارفور إلى شرقي تشاد، فإنها ليست كذلك بالنسبة للأشخاص المهجرين من دارفور الذين ظلوا داخل إقليم السودان؛ إذ يمنع امتداد مثل هذه الحماية إلى هؤلاء الأشخاص المهجرين داخلياً خضوعهم لسيادة دولتهم. ولما كانت هذه الدراسة تقتصر فقط على تحديد ما يمكن تحديده من قواعد في القانون الدولي لحماية الأشخاص المهجرين داخلياً في إقليم دارفور، فإنها لا تمتد إلى الأشخاص اللاجئين الذين عبروا الحدود الدولية إلى الدول المجاورة، ومن ثم، فإن التساؤل الذي ينبغي الإجابة عنه هنا هو: كيف يتم التمييز بين مفهوم الشخص المهجر داخلياً واللاجئ، وفقاً لقواعد القانون الدولي؟

المطلب الثاني

تعريف الشخص المهجر داخلياً والتمييز بينه وبين اللاجئ وفقاً لقواعد القانون الدولي

يبدو لأول وهلة من هذه الخلفية التاريخية لمسألة التهجير في دارفور، أن هناك تداخلاً كبيراً بين مفهومي الشخص المهجر داخلياً واللاجئ، إذ إن المفهوم الأخير وإن كان قد تم تحديده تحديداً واضحاً وملزماً في القانون

الدولي^(٢١)، فإن مفهوم الشخص المهجر داخلياً، الذي يحول بينه وبين حماية القانون الدولي مبدأ السيادة الوطنية، ليس كذلك.

ولهذا السبب، فقد بذلت الجهود الدولية، في زمن تطور القانون الدولي وبدء تآكل السيادة الوطنية أمامه، من أجل وضع قواعد قانونية دولية أو تطويرها لتحديد مفهوم الشخص المهجر داخلياً وحمايته، وإن كانت هذه الجهود الدولية لا تزال مقصورة على مبادئ توجيهية^(٢٢)، وإعلانات جمعيات

(٢١) ويستخلص ذلك من المعاهدات الدولية والإقليمية والعرف الدولي: كمعاهدة الأمم المتحدة المبرمة في جنيف في ٢٨ يوليو ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين، وقد دخلت حيز النفاذ في ٢١ أبريل عام ١٩٥٤، UNTS, No.2545, vol.189, p.137 وبروتوكول نيويورك المبرم في ٣١ يناير عام ١٩٦٧، الذي تم تحت رعاية الأمم المتحدة، UNTS, No.8791, vol.606, p.267؛

واتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام ١٩٦٩ بشأن الجوانب الذاتية لمشكلات اللاجئين في إفريقيا، UNTS, No.14691 واتفاقيات وإعلانات ووثائق دولية أخرى؛ أمر الله، د. برهان. حق اللجوء السياسي، دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، (بدون تاريخ) ص ٨٨ وما بعدها. وكذلك تم تحديد مفهوم اللاجئ في كثير من القوانين الوطنية، كالقانون السوداني لعام ١٩٧٤ بشأن تنظيم حق اللجوء، إذ إن السودان من الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ بشأن مركز اللاجئين واتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام ١٩٦٩، عبدالمجيد، د. فوزي محمد. قانون اللجوء في السودان، حقوق الإنسان، المجلد الثالث، دراسات تطبيقية عن العالم العربي، إعداد د. محمود شريف بسيوني، وآخرين، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى نوفمبر ١٩٨٩، ص ٤٥٨، وفي قوانين كثيرة كقوانين الدول الأوروبية والإفريقية والآسيوية، المفوض السامي. مذكرة عن إجراءات تحديد صفة اللاجئ بمقتضى الوثائق الدولية، قدمت إلى: اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، الدورة ٣٨. حقوق الإنسان، المجلد الثاني، دراسات حول الوثائق العالمية والإقليمية، إعداد د. محمود شريف بسيوني وآخرين، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى يونيو ١٩٨٩، ص ١٥١ وما بعدها.

(٢٢) فقد قام ممثل الأمين العام للأمم المتحدة بشأن الأشخاص المهجرين داخلياً عند تعيينه عام ١٩٩٢، وهو السوداني د. فرانسيس دينج، بإعداد هذه المبادئ التوجيهية لتحديد مفهوم وحقوق الأشخاص المهجرين داخلياً، وتم تقديم هذه الدراسة إلى =

علمية^(٢٣)، وإعلانات أخرى صدرت في مؤتمرات دولية - كالإعلان الصادر في المؤتمر الوزاري المنعقد في الخرطوم في الثاني من سبتمبر عام ٢٠٠٣^(٢٤) - وجميعها قد يثير الجدل حول مدى إلزاميتها للدول. من ذلك: مفهوم الشخص المهجر داخلياً، الذي وضعه ممثل السكرتير العام للأمم المتحدة، ويستخدمه الآن مكتب الأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في المسائل الإنسانية بعد الموافقة عليه من قبل مفوض الأمم المتحدة السامي بشأن اللاجئين^(٢٥). ووفقاً لهذا المفهوم، فإن الأشخاص المهجرين داخلياً هم الأشخاص أو المجموعات من الأشخاص الذين أجبروا على مغادرة منازلهم وأماكن إقامتهم المعتادة لتجنب آثار النزاعات المسلحة، وحالات العنف العام، وانتهاكات حقوق الإنسان الصارخة، أو الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي هي من عمل الإنسان، والذين لم يعبروا بعد الحدود الدولية المعترف بها لدولتهم^(٢٦).

= منظمة الأمم المتحدة في عام ١٩٩٨، إذ إن هذه المبادئ مبنية على قواعد القانون الدولي الإنساني وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، Cohen, R. Sovereignty as Responsibility: the Guiding Principles on Internal Displacement, the Calcutta Research Group and the Refugee Studies Center of Jadavpur University, Calcutta, December 5, 2003, <http://www.brook.edu/views/speeches/cohenr/20031205.pdf>, visited on 20th November 2005.

(٢٣) كإعلان لندن بشأن مبادئ القانون الدولي التي تحكم الأشخاص المهجرين داخلياً الصادر عن جمعية القانون الدولي، مجمع القانون الدولي، في مؤتمرها السادس والتسعين المنعقد في لندن في الفترة من ٢٥-٢٩ يوليو ٢٠٠٠، وسوف نشير له لاحقاً.

(٢٤) See: Khartoum Declaration: Ministerial Conference on Internally Displaced Persons in the IGAB Sub-Region, <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/DecKhartoum.pdf>, visited on 20th November 2005.

(٢٥) UNHCR, IDPs: the role of the United Nations High Commissioner for Refugees, March 6, 2000, www.unhcr.ch/issues/idp/pos0003.htm, visited on 20th November 2005.

(٢٦) United Nations (UN) Office for the Coordination of Humanitarian Assistance, "مبادئ توجيهية في شأن التهجير الداخلي"، Guiding Principles on Internal Displacement, New York: UN, 2000, Introduction, Para. 2.

وقد نال مفهوم الأشخاص المهجرين داخلياً التطوير عند صدور إعلان لندن بشأن مبادئ القانون الدولي التي تحكم التهجير الداخلي للسكان^(٢٧)، حيث تنص المادة ١/١ من هذا الإعلان على أن الأشخاص المهجرين داخلياً هم: "أشخاص أو مجموعات من الأشخاص قد أجبروا على مغادرة منازلهم أو تركها

(٢٧) أقرت جمعية القانون الدولي، مجمع القانون الدولي، بالتوافق في مؤتمرها الذي عقد في لندن من ٢٥ إلى ٢٩ يوليو عام ٢٠٠٠ إعلاناً بشأن مبادئ القانون الدولي التي تحكم التهجير الداخلي للسكان، The full text, including commentaries and annex, was published in 69 ILA, CONFERENCE REPORT (2000) [hereinafter Declaration]. It is also available online at the ILA's Web site, <http://www.ila-hq.org>, visited on 20th November 2005.

فقد أعدت هذا الإعلان إحدى اللجان التابعة لجمعية القانون الدولي، مجمع القانون الدولي، التي تتكون من ممثلين عن بلجيكا (Jean-Marie Henckaerts)، البرازيل (Adherbal Meira Mattos)، كورواتيا (Budislav Vukas)، أثيوبيا (Daniel Haile)، فنلندا (Ruth Donner)، ألمانيا (Nils Geissler, Andreas Zimmermann)، غانا (John B. K. Kaburise)، كوريا (Woon-Sang Choi, Myong Joon Roe)، هولندا (G.J. H. van Hoof)، سنغافورة (Lincoln Wee)، السويد (Jerzy Sztucki)، المملكة المتحدة (Vera Gowlland-Debbas)، الولايات المتحدة الأمريكية (Maryellen Bosko Jakovljevic)، يوغسلافيا (Fullerton, James A. R. Nafziger, Louis B. Sohn)، زامبيا (Chaloka Beyani)، ألمانيا (the coUrappporteur Rainer Hofmann)، واليابان (the coUrappporteur Yukio Shimada).

وقد تبع هذا الإعلان إعلاناً آخران لجمعية القانون الدولي، مجمع القانون الدولي، بشأن تهجير الأشخاص بالقوة: كإعلان مبادئ القانون الدولي بشأن الترحيل الجماعي الذي تم تبنيه في سبوتل عام ١٩٨٦، See Committee on Legal Status of Refugees, Report of the Committee, 62 ILA, CONFERENCE REPORT 542 (1986).

وإعلان مبادئ القانون الدولي بشأن تعويض اللاجئين الذي تم تبنيه في القاهرة عام ١٩٩٢، See International Committee on the Legal Status of Refugees, Report of the Committee, 65 at 424 (1992); Luke T. Lee, The Cairo Declaration of Principles of International Law on Compensation to Refugees, 87 AJIL 157 (1993).

أو ترك مواطن عيشهم وإقامتهم كنتيجة لنزاعات مسلحة أو اضطرابات داخلية أو كنتيجة للانتهاك المنظم لحقوق الإنسان، ولم يعبروا بعد حدود دولتهم المعترف بها دولياً". فعلى خلاف المبادئ التوجيهية بشأن التهجير الداخلي، التي تشمل ضحايا "الكوارث الطبيعية أو الاصطناعية" كأشخاص مهجرين داخلياً^(٢٨)، فإن الإعلان لا يشملهم بالذات على أساس أن مشكلة الكوارث تعود إلى مسائل اقتصادية أكثر منها إلى مسائل سياسية. والأشخاص المهجرون داخلياً وغير المتأثرين بالمشاكل السياسية لا يجدون أنفسهم في حالة من حالات التهجير الداخلي بالمفهوم الحديث لهذه الكلمة. إلا أن المادة ١/٢ من هذا الإعلان تمد تعريف الأشخاص المهجرين داخلياً، بشكل مشروط، ليشمل "أيضاً الأشخاص المهجرين داخلياً نتيجة لأي سبب، كالكوارث الطبيعية أو الاصطناعية أو المشروعات التنموية العملاقة عندما تفشل الدول المسؤولة أو السلطة الواقعية، لأسباب تؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان الأساسية، في حماية هؤلاء الضحايا أو مساعدتهم".

وإذا ما نظرنا إلى مسألة التهجير الداخلي من دارفور، فإننا نجد هذا التعريف، سواء أكان ذلك الوارد في المبادئ التوجيهية أو في إعلان لندن، ينطبق على هذه المسألة دون شقه المتعلق بالتهجير نتيجة للكوارث الطبيعية أو الوضعية؛ إذ إن ذلك التهجير الواقع في دارفور قد نشأ نتيجة للانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان وفقاً للتقارير الدولية الموثقة، كما سوف نرى. ولا يمكن القول إن ذلك التعريف لم ينشأ عن قاعدة قانونية ملزمة، إذ إنه - كما سوف نرى - يستند إلى قواعد قانونية دولية، وإذا ما استمرت الدول في تطبيقه فترة من الزمن فمن الممكن أن يصبح قاعدة قانونية عرفية دولية^(٢٩).

(٢٨) Walter, Kalin, Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations to American Society of International Law (ASIL Studies in Transnational Legal Policy No.32, 2000), Introduction, para. 2.

(٢٩) انظر كيفية نشأة قواعد القانون الدولي العرفية، عبد الحميد، د. محمد سامي (وآخرين). القانون الدولي العام، الإسكندرية ٢٠٠١، ص ١٤٥ وما بعدها؛ محمود، د. عبدالغني. القاعدة العرفية في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية الطبعة الأولى ١٤١١هـ/١٩٩٠م.

ويمكن تحديد أصناف الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور، الذين تمثل حماية حقوقهم ومسؤولية السودان عن ذلك لب هذه الدراسة، عن طريق عنصرين: الأول هو التهجير غير الاختياري أو الجبري، والثاني أن هذا التهجير يقع في النطاق الإقليمي للسودان نتيجة للنزاع بين حكومة السودان وحركتي التمرد وما يحدث في هذه الأثناء من انتهاك لحقوق سكان إقليم دارفور، حيث وقع هؤلاء السكان ضحية أيضاً للتمييز، نتيجة لتهجيرهم إلى أماكن داخل السودان يكونون فيها أقلية عرقية^(٣٠). والأمثلة المماثلة لحالة دارفور كثيرة وغير حصرية، كالأشخاص المهجرين داخلياً في الشيشان وفلسطين والبوسنة والهرسك. ولا تنطبق القواعد سالفه الذكر على الأشخاص الذين يهاجرون داخل السودان من مكان إلى آخر من أجل رفع مستوى معيشتهم أو لأي أسباب أخرى اختيارية. إلا أن التهجير من مكان إلى آخر - كما هو الحال في دارفور - في دولة الجنسية مع ذلك لا يضيفي على الشخص المهجر داخلياً وضعاً قانونياً دولياً كما هو الحال في الوضع القانوني للاجئ، مما يثير تساؤلاً مؤداه: هل تتضمن قواعد القانون الدولي حماية لضمان ممارسة الأشخاص المهجرين داخلياً لحقوقهم في التعليم والمشاركة السياسية في دولتهم؟ وهو تساؤل سوف نبحث الإجابة عنه في المبحث التالي.

(٣٠) انظر عموماً: Walter. Guiding Principles on Internal Displacement, ASIL, op.cit.

المبحث الثاني

حق الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور في التعليم والمشاركة السياسية في دولتهم

هناك حقوق كثيرة للأشخاص المهجرين داخلياً عموماً قد تعرضت لها الدراسات القانونية، كالحق في الحصول على المساعدات الإنسانية والحق في الحماية البدنية وغيرها من الحقوق الأساسية للإنسان، إلا أن هناك حقين ندرت فيهما مثل هذه الدراسات، وهما حق الطفل المهجر داخلياً في التعليم وحق الشخص المهجر داخلياً في المشاركة السياسية في دولته وفقاً لقانونها، إذ يمكن التعرض فيما يلي - بقدر الإمكان - للأسباب التي تحول بين الأشخاص المهجرين داخلياً وممارستهم لهذين الحقين، مع التطبيق على الوضع في دارفور، وما قد يشتمل عليه القانون الدولي من قواعد لضمان ممارسة الأشخاص المهجرين داخلياً لهذين الحقين، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

الأسباب التي تحول بين الطفل المهجر داخلياً وممارسته لحقه في التعليم ومدى حماية القانون الدولي لهذا الحق

من الأسباب التي قد تحول دون ممارسة الطفل المهجر داخلياً لحقه في التعليم اتخاذ طرفي النزاع في دارفور المدارس والمدرسين هدفاً من أهدافهما الحربية، وعدم قيام الحكومة بما عليها من التزامات قانونية لحماية تلك المؤسسات التعليمية، كما حدث بالفعل في دارفور^(٣١). إضافة إلى ذلك، فإنه إذا ما وجدت مثل تلك المدارس، على الرغم من قلتها، تكون عادة مزدحمة وقليلة المصادر وتقتصر على التعليم الابتدائي، كما أن الطريق منها وإليها ليس آمناً

Emily Wax, 'Targeting the Teachers of Darfur,' Washington Post (18 August ٢٠٠٤) (٣٨), p. A12.

للأطفال من البنات^(٣٢). وقد يؤدي ضياع وثائق الأطفال المهجرين داخلياً إلى الحيلولة بينهم وبين تسجيلهم في المدارس الموجودة في المناطق التي هجروا إليها^(٣٣). كما قد يكون السبب في حرمان الطفل المهجر داخلياً من ممارسة حقه في التعليم هو عدم معرفة هذا الطفل للغة التي يتم التدريس فيها في المدارس التي توجد في المناطق التي هجر إليها^(٣٤). وقد يحول بين الطفل المهجر داخلياً وممارسته لحقه في التعليم فرض بعض المدارس في المناطق التي هجر إليها لرسوم على التعليم^(٣٥) أو تخيرهم بين الحصول على التعليم والحصول على المأكل^(٣٦). إضافة إلى ذلك، فإن عائلات الأطفال المهجرين داخلياً قد لا تكون لديهم القدرة على توفير المصاريف اللازمة للاحتياجات المدرسية كالدفاتر والأقلام ومصاريف المواصلات^(٣٧). وهي أسباب عامة تواجه الطفل المهجر داخلياً سواء أكان ذلك في دارفور أم في غيرها. فهل تشتمل قواعد القانون

(٣٢) Amnesty International, Afghanistan: "No one listens to us and no one treats us as human beings": Justice denied to women'. Report ASA 11/023/2003 (6 October 2003); Refugees International, 'Vulnerabilities faced by child and adolescent returnees,' Refugees International Bulletin (4 November 2002).

(٣٣) Manual on Field Practice in Internal Displacement (United Nations: 1999), p. 49.

(٣٤) وقد يحدث الشيء نفسه للأطفال المهجرين داخلياً عندما يعودون إلى الأقاليم الأصلية لأبائهم، إذ قد يكون الطفل قد تعلم لغة الإقليم الذي ولد فيه ولا يتقن جيداً لغة إقليم آبائه الأصلي، Report of the Representative, Profiles in Displacement: Georgia. Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN Doc. E/CN.4/2001/5/Add.4, 25 January 2001, para. 80.

(٣٥) Profiles in Displacement: Forced Relocation in Burundi. Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN doc. E/CN.4/2001/5/Add.1, 6 March 2000, para.25.

(٣٦) Report of Special Rapporteur on the right to education, UN Doc. E/CN.4/2004/45/Add.2, 17 February 2004, para.25.

(٣٧) Profiles in Displacement: Mexico, Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN Doc. E/CN.4.2003/86/Add.3, 10 January 2003, para. 29.

الدولي المعاصر على التزامات تلقئها على عاتق دولة الجنسية لتمكين هذا الطفل المهجر داخلياً من ممارسة هذا الحق؟

يمكن البحث عن إجابة هذا التساؤل في القواعد المرنة والقواعد الملزمة في القانون الدولي العام. من ذلك، أن حق الأطفال المهجرين داخلياً قد كفلته القواعد القانونية المرنة، وكذلك الملزمة في القانون الدولي العام؛ إذ إن من القواعد القانونية المرنة ما ورد في المبدأ (٢٠) من المبادئ التوجيهية، حيث يؤكد هذا المبدأ حق الأشخاص المهجرين داخلياً في الحصول على نسخ من وثائقهم الشخصية التي فقدت في أثناء التهجير دون العودة إلى مناطقهم الأصلية من أجل تسجيل أطفالهم في المدارس التي توجد في المناطق التي هجروا إليها. كما أن المبدأ (٢٣) من المبادئ التوجيهية يؤكد حق الأشخاص المهجرين داخلياً في تلقي التعليم وفقاً لثقافتهم وبلغتهم والمحافظة على هويتهم. بل إن المبدأ (٢٩) من المبادئ التوجيهية يقضي بمساواة الأشخاص المهجرين داخلياً مع بقية السكان في ممارسة حقهم في الحصول على الخدمات العامة ومن ضمنها التعليم، ومن أهم مبادئ هذه المساواة ما جاء في المبدأ (٣/٢٣) من المبادئ التوجيهية، الذي يتطلب من الحكومة الوطنية بذل مجهودات خاصة لمشاركة النساء والبنات، الكاملة والمتساوية في ممارسة حق التعليم.

أما التزام حماية حق الأطفال المهجرين داخلياً في التعليم، فقد اشتملت عليه القواعد العامة الملزمة في القانون الدولي، كالمادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨^(٣٨)، والمادة ١٣/٢/أ من العهد الدولي بشأن

(٣٨) وعلى الرغم من أن هذا الإعلان وفقاً للاتجاه الراجح في فقه القانون الدولي لا يتضمن التزاماً قانونياً يمكن فرضه على الدول فإن له قيمة أدبية كبرى خاصة أنه أتى لتفسير نصوص ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وأخذت تشير إلى نصوصه والتزامه كثير من الدساتير الوطنية، كالدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ في المادة (١٣) منه، والدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ في المادة ١٧ منه، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان لعام ١٩٨١.

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمادة ٢٨/١/أ من الاتفاق الدولي بشأن حقوق الطفل؛ إذ إن السودان طرف في أغلب هذه الاتفاقيات الدولية^(٣٩).

المطلب الثاني حق الأشخاص المهجرين داخلياً في المشاركة السياسية في دولتهم

كما اشتملت القواعد المرنة والقواعد القانونية الملزمة في القانون الدولي على حق الطفل المهجر داخلياً في التعليم، فإن مثل هذه القواعد قد اشتملت أيضاً على حق الشخص المهجر داخلياً - سواء الطفل الذي أصبح راشداً أم الشخص المهجر داخلياً الراشد وفقاً للقانون الوطني - في ممارسة حقي الانتخاب والترشيح للمناصب العامة في دولته على النحو التالي:

أولاً - القواعد القانونية الدولية الملزمة: اشتملت المادة ٢٥ من العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية على أن لكل مواطن حقاً في المشاركة السياسية وفي أن ينتخب ويُنْتَخَب في الانتخابات العامة، وتضيف المادة ٢ منه ضرورة تأمين ممارسة هذا الحق دون أي قيود غير معقولة ودون أي تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين... إلخ. فالتمييز على أساس أي من هذه الاعتبارات ضد الأشخاص المهجرين داخلياً أو حرمانهم من حقوقهم في المشاركة السياسية من قبل دولتهم يعتبر انتهاكاً لقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتمييزاً محرماً كما هو الحال في العهد الدولي بشأن إزالة جميع أشكال التمييز العنصري^(٤٠) والعهد الدولي بشأن إزالة جميع أشكال

(٣٩) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, status of ratifications of the Principal International Human Rights Treaties as of 9 June 2004, p.10.

(٤٠) تقضي المادة (٥) من هذه الاتفاقية على: "إيفاء بالالتزامات الأساسية المقررة للمادة (٢) من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بجميع أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل أو القومية أو الإثنية، في سبيل المساواة أمام القانون، ولا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية:.... (ج) الحقوق السياسية...".

التمييز العنصري ضد المرأة^(٤١)، والميثاق الإفريقي بشأن حقوق الإنسان^(٤٢)، والسودان طرف في هذه الاتفاقية الدولية^(٤٣).

ثانياً - في قواعد القانون الدولي المرنة: أشارت القواعد القانونية العامة في القانون الدولي إلى حق الشخص بشكل عام في المشاركة السياسية في دولته ولم تخص الشخص المهجر داخلياً بنص خاص. ولما كان هذا الشخص المهجر داخلياً يمثل جانباً ضعيفاً مارست السلطة في دولته تعسفاً عليه بتهجير، فقد تم تطوير قواعد قانونية دولية مرنة أطلق عليها اصطلاحاً: "المبادئ التوجيهية بشأن الأشخاص المهجرين داخلياً"^(٤٤) من أجل ممارسة

(٤١) تقضي المادة (٧) من هذه الاتفاقية على أنه: " تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق: (أ) التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام؛ (ب) المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وفي تنفيذ هذه السياسة، وفي شغل الوظائف العامة، وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية؛...".

(٤٢) انظر: م ١/١٣ من هذه الاتفاقية.

(٤٣) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, op.cit, p.10.

(٤٤) فقد قام ممثل السكرتير العام - بشأن الأشخاص المهجرين داخلياً - بإعداد هذه المبادئ وتقديمها إلى لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٩٨، كما ذكرنا سابقاً، Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1997/39. Addendum. Guiding Principles on Internal Displacement. UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998). وقد وضع فريق من الخبراء، الذين يعملون تحت إشراف ممثل السكرتير العام، هذه المبادئ التوجيهية بناء على طلب اللجنة والجمعية العامة للأمم المتحدة، See E/CN.4/1996/52/Add.2 (1996) and Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1997/39. Addendum. Compilation and Analysis of Legal Norms, Part II: Legal Aspects Relating to the Protection against Arbitrary Displacement. UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.1 (1998).

هذا الشخص لحقوقه في مواجهة دولته. إلا أن هذه المبادئ التوجيهية غير ملزمة قانوناً، وإن كانت تتفق مع المبادئ العامة للقانون الدولي التي توفر حماية عامة لممارسة حقوق الإنسان لكل شخص، كإنسان في دولته، ومن ثم فإن هذه الحماية ليست كافية في الواقع العملي، حيث إن الأشخاص المهجرين داخلياً لا يزالون يخضعون لسيادة دولتهم التي من الممكن أن تتعسف باستخدام سلطتها ضدهم على النحو الذي بيناه سابقاً.

ونتيجة لعدم وجود قواعد قانونية دولية خاصة تشتمل على حماية مباشرة لحقوق الأشخاص المهجرين داخلياً، فقد وضعت هذه "المبادئ التوجيهية" لهذا الغرض، والتي من الممكن - إذا ما درجت عليها الدول - أن تتحول إلى قواعد عرفية لحماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً بالمشاركة السياسية. من ذلك ما اشتمل عليه المبدأ ٢٢(١) (د) من أن الأشخاص المهجرين داخلياً سواء كانوا يعيشون في مخيمات أم لا ينبغي ألا يقع عليهم تمييز بسبب تهجيرهم؛ بحيث يحول بينهم وبين ممارسة حقهم في الانتخاب والترشيح للمناصب الحكومية والحياة العامة، ومن ضمنها الحق في التمكين من الوسائل الضرورية لممارسة هذا الحق. إذ ينبغي أن يقرأ هذا النص جنباً إلى جنب مع المبدأ (١)، الذي، وفقاً له، يكون للأشخاص المهجرين داخلياً الحق في ممارسة الحقوق والحريات نفسها وبشكل كامل ومتساو مع غيرهم من السكان في الدولة نفسها، كما أشارت إلى ذلك القواعد العامة في القانون الدولي والقانون الوطني. فالمساس بأي حق من هذه الحقوق من قبل موظفي الدولة قد يمثل جريمة دولية يترتب عليها إثارة مسؤولية الدولة، كالسودان، مما يستوجب معاقبة مرتكبيها وفقاً للقانون الدولي والقانون السوداني^(٤٥)، فما الإطار العام لممارسة هذين الحقين وفقاً للقانون الدولي وما مدى انتهاك حكومة الخرطوم لهما؟

(٤٥) انظر: الحماية الجنائية لحقوق الإنسان في القانون السوداني، إعداد اللواء سر الختم عثمان إدريس، مدير إدارة السجون بالسودان، بسيوني، د. محمود شريف (وآخرون). حقوق الإنسان ٣، المجلد الثالث، دراسات تطبيقية عن العالم العربي، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى ١٩٨٩، ص ٢٩٩ وما بعدها.

المبحث الثالث

الإطار العام لحماية هذين الحقين

ومدى انتهاك حكومة السودان لهما

لما كان الأشخاص المهجرين داخلياً لا يزالون يقيمون في النطاق الإقليمي لسيادة السودان، فإن حكومة السودان، بوصفها دولة عضواً في المجتمع الدولي، تكون مسؤولة عنهم أمام المجتمع الدولي لضمان ممارسة هؤلاء الأشخاص المهجرين داخلياً لحقوقهم، ومن بينها الحق في التعليم والحق في المشاركة السياسية، وفقاً لإطار قانوني معين استقر في الممارسات الدولية يحدد مدى استجابة الحكومة للقيام بمسؤولياتها تجاه تمكين الأشخاص المهجرين داخلياً من ممارسة حقوقهم؛ بحيث إذا ما خرجت الحكومة عن هذا الإطار العام، فإنها تعتبر منتهكة لقاعدة من قواعد القانون الدولي، سالف الذكر، التي تحمي مثل هذه الحقوق.

المطلب الأول

الإطار العام لتمكين الأشخاص المهجرين داخلياً

من ممارسة حقوقهم في التعليم والمشاركة السياسية

إذا كانت قواعد القانون الدولي، سالف الذكر، تقوم على أساس مسؤولية الدولة عن حماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً، الذين يخضعون لسيادتها، فإن هذه القواعد ترسم أيضاً إطاراً عاماً لممارسة هذين الحقين. ومن معالم الإطار الذي يحدد مدى قيام حكومة السودان بمسؤولياتها تجاه تمكين الأشخاص المهجرين داخلياً من ممارسة حقوقهم في التعليم والمشاركة السياسية ما يلي:

- تمكين جميع أفراد الجماعات المهجرة داخلياً، الذين يحملون جنسية الدولة من ممارسة هذين الحقين: إن على دولة الجنسية، وفقاً لقواعد القانون الدولي سالف الذكر، تأمين حق الأطفال المهجرين داخلياً في التعليم، وحق

الأشخاص المهجرين داخلياً عموماً في المشاركة السياسية في دولتهم وفقاً للقانون ودون تمييز^(٤٦).

– تلتزم الدولة توفير جميع الاحتياجات الضرورية لضمان ممارسة الأشخاص المهجرين داخلياً لهذين الحقين: فالحكومة الوطنية مسؤولة عن احتياجات الأشخاص المهجرين داخلياً، التي توفر لهم العيش الكريم والمساواة مع غيرهم، ومن بينها الحق في التعليم والحق في المشاركة في الحياة السياسية العامة دون تمييز^(٤٧).

– حكومة السودان مسؤولة عن جميع أوجه التهجير: فهذه الحكومة مسؤولة عن عمليات التهجير التعسفي، وكذلك التهجير بسبب الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان وكل تهجير قسري وغير اختياري ينال السكان الوطنيين^(٤٨).

– مسؤولية حكومة السودان عن مواجهة حالات التهجير على جميع مستويات الدولة: إن من معالم تمكين هذه الحكومة للأشخاص المهجرين داخلياً من ممارسة حقوقهم في التعليم والمشاركة السياسية قيام موظفيها في العاصمة وكذلك في الأقاليم المختلفة بتوفير الوسائل الممكنة لذلك، والمساعدة بقدر الإمكان واستعانة هؤلاء الموظفين بالأشخاص المهجرين داخلياً نواتهم لتنفيذ ما على عاتق الدولة من التزامات في مواجهة هؤلاء الأشخاص^(٤٩).

– حكومة السودان مسؤولة عن جميع المناطق المهجر منها أو إليها، التي

(٤٦) انظر مبادئ القانون الدولي التي تحرم التمييز، والواردة في الاتفاقيات التي صادقت عليها السودان، Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, op.cit.

(٤٧) انظر مبدأ رقم (١) من المبادئ التوجيهية، مرجع سابق.

(٤٨) انظر: أنواع التهجير في مقدمة المبادئ التوجيهية فقرة (٢)، مرجع سابق.

(٤٩) انظر: المبدأ رقم (٢٢) من المبادئ التوجيهية، مرجع سابق.

تخضع لسيادة السودان: إن الحكومة تكون مسؤولة عن حماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً في حالة الاضطرابات العامة والنزاعات الداخلية حتى ولو كان الأشخاص المهجرون داخلياً يخضعون لقوات غير حكومية، إذ إنه في هذه الحالة، على الحكومة الوطنية، على الأقل، تسهيل قيام المنظمات الإنسانية بتقديم المساعدات المختلفة ومن ضمنها تسهيل ممارسة الأطفال المهجرين داخلياً لحقهم في التعليم، والأشخاص الراشدين بممارسة حقهم بالمشاركة السياسية. فإذا كان مثل هؤلاء الأشخاص المهجرين داخلياً يخضعون لقوات أخرى تابعة لأي من حركتي التمرد، فإن على حكومة السودان، لإخلاء مسؤوليتها، تنبيه هذه القوات بما عليها من مسؤوليات تجاه هؤلاء السكان وفقاً لقواعد القانون الدولي^(٥٠).

ومن البدهي أن أي دولة تمارس التهجير الداخلي التعسفي، قد تتذرع، للتوصل من مسؤوليتها، بأنها قد قامت بما يليق به على عاتقها القانون الدولي من مسؤوليات تجاه هؤلاء الأشخاص المهجرين داخلياً، وهو ما تدعيه حكومة الخرطوم حالياً، ولكن هناك مؤشرات يمكن لأي مراقب، كالمجتمع الدولي، تتبعها للتأكد مما إذا كانت دولة ما تمارس التهجير الجبري وتدعي أنها قد قامت بواجبها تجاه الأشخاص المهجرين داخلياً. فما هذه المؤشرات؟

يمكن تلخيص الإجابة عن هذا التساؤل بما يلي:

- تجنب أسباب التهجير الداخلي بقدر الإمكان^(٥١)، كأن تقوم حكومة السودان بنزع أسلحة الجنجاويد، وهو ما لم تؤكد التقارير الدولية الموثقة.
- تحفيز جميع أجهزة الدولة ومنظمات المجتمع المدني لمواجهة مشكلة التهجير الداخلي إذا لم يكن من حدوثها بد؛ إذ إن اعتراف الحكومة الوطنية

(٥٠) انظر عموماً مسؤولية الثوار وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، عتلم، د. حازم محمد. قانون النزاعات المسلحة الدولية، المدخل- النطاق الزمني، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، مؤسسة دار الكتب، ص ١٥٢ وما بعدها.

(٥١) انظر: المبادئ (٥-٩) من المبادئ التوجيهية، مرجع سابق.

بوقوع مشكلة التهجير الداخلي على جميع الأصعدة الرسمية والإعلامية واستنهاضها لمواجهة هذه المشكلة يمثل الخطوة الأولى في قيام الحكومة الوطنية بمسؤوليتها تجاه هذه المشكلة. ومن أهم مظاهر تحفيز أجهزة الدولة، تقديم من قام بجرائم دولية على إقليم دارفور إلى القضاء الوطني المستقل، وكفالة حرية الإعلام لتتبع هذه القضية، وكذلك كفالة حرية منظمات المجتمع المدني من أجل القيام بمسؤولياتها الوطنية تجاه هذه المشكلة؛ إذ إنه يؤخذ على السودان عدم تمتع مثل هذه المؤسسات بالحرية، لتجاهل تحفيزها، أو على الأقل عدم فاعليتها لمواجهة مثل هذه المشكلة^(٥٢).

- قيام حكومة السودان بجمع وتوفير المعلومات الدقيقة عن مشكلة التهجير الداخلي من دارفور؛ إذ إن تلك المعلومات، التي تشتمل على عدد الأشخاص المهجرين داخلياً، وسن كل منهم وجنسه، وأي خصوصية من المحتمل أن تؤدي إلى إعاقة هذا الشخص المهجر داخلياً عن ممارسة حقوقه، إنما تظهر جلياً مدى مصداقية حكومة السودان في تتبع هذه المشكلة وقدرتها على وضع السياسات والبرامج الفعالة لحلها، وهو ما لم تقم به حكومة السودان^(٥٣).

- قيام الدولة بوضع مراكز تدريب الموظفين من أجل تعريفهم بحقوق الأشخاص المهجرين داخلياً، وكيفية تسهيل ممارستها، وهذا ما لم تقم به حكومة السودان، إذ تؤكد ذلك معاملة موظفي الحكومة للأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور، المتمثلة بالاغتصاب والقتل^(٥٤).

(٥٢) المنظمات الإنسانية الدولية والمنظمات الوطنية الأجنبية هي التي تقوم غالباً بتقديم المساعدات للأشخاص المهجرين داخلياً في السودان، كما بينا سابقاً.

(٥٣) مثل هذه المعلومات تقوم بإعدادها المنظمات الدولية والمنظمات الوطنية الأجنبية في دارفور، كمنظمة العفو الدولية، وأطباء بلا حدود، وممثل الأمين العام للأمم المتحدة..إلخ.

(٥٤) انظر: تقرير منظمة العفو الدولية، السودان: دارفور: اغتصاب سلاحاً في الحرب- العنف الجنسي والعواقب المترتبة عليه، ١٩ يوليو-تموز ٢٠٠٤، AFR54/076/2004

- إصدار التشريعات الوطنية لحماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً؛ إذ إن حكومة السودان قد أصدرت قانوناً لعام ١٩٧٤ لتنظيم حق اللجوء، ولكنها لم تفعل مثل ذلك بالنسبة لمواجهة مشكلة التهجير من دارفور على الرغم من أهميتها^(٥٥).
- إنشاء جهة حكومية معينة ترعى شؤون الأشخاص المهجرين داخلياً، وهو ما لم تقم به حكومة السودان^(٥٦).
- استعانة الحكومة بمنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية الإنسانية، وهو ما لم تقم به الحكومة في البداية وإن سلمت بذلك أخيراً^(٥٧).
- قيام الحكومة بإتاحة الفرصة للأشخاص المهجرين داخلياً للمشاركة في جميع القرارات التي تتخذها هذه الحكومة في مواجهة مشكلتهم^(٥٨)، وهو ما ترفضه حكومة السودان جملة وتفصيلاً.
- قيام الحكومة السودانية بتوفير الحل العادل لمشكلة التهجير الداخلي من دارفور، إذ إن عليها واجب حل مثل هذه المشكلة حلاً عادلاً وذلك عن

(٥٥) انظر بشأن دراسة قانون تنظيم حق اللجوء في السودان، عبدالمجيد، د. فوزي محمد. قانون اللجوء في السودان، بسيوني (وآخرون). حقوق الإنسان ٣، المجلد الثالث، دراسات تطبيقية على العالم العربي، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى ١٩٨٩، ص ٤٥٨؛ إذ يمكن لحكومة السودان إصدار تشريع لحماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً ووضع اللوائح التنفيذية اللازمة لذلك وفقاً لنظامها التشريعي.

(٥٦) كإنشاء لجنة وطنية لشؤون المهجرين داخلياً أو إسناد هذه المهمة إلى إحدى وزارات الدولة.

(٥٧) إذ إن هناك اتجاهاً دولياً في عصرنا الحاضر يحث على إنشاء منظمات حقوق الإنسان في كل دولة عربية لمواجهة هذه القضايا، وقد أنشئت هذه اللجان الوطنية في كل من جمهورية مصر العربية، دولة الكويت، المملكة العربية السعودية، مملكة البحرين.

(٥٨) وما ذلك إلا تطبيق فعال لحقهم في المشاركة في الحياة السياسية العامة وفقاً لقواعد القانون الدولي سألقة الذكر.

طريق بذل كل الجهود الممكنة وتسهيل عودة هؤلاء المهجرين إلى بيوتهم وديارهم أو توطينهم، إذا ما اختاروا ذلك^(٥٩)، وهو ما لم تلتزمه حكومة السودان؛ إذ تمارس الضغط على الأشخاص المهجرين داخلياً من أجل عودتهم إلى ديارهم. فهل يرقى خروج حكومة السودان على هذا الإطار القانوني العام لحماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور إلى درجة انتهاك قواعد القانون الدولي التي تحمي هذه الحقوق، بحيث يشكل ذلك جريمة دولية تتطلب من المجتمع الدولي استخدام آلية معينة لتقديم مرتكبي هذه الجرائم إلى القضاء الدولي؟ هذا ما نجيب عنه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

مدى انتهاك حكومة السودان لحقوق الأشخاص المهجرين داخلياً في التعليم والمشاركة السياسية

يمكن التوصل إلى الإجابة عن هذا التساؤل عن طريق تتبع النتائج التي أسفرت عنها التقارير الدولية الموثقة. فقد أشار مسؤول كبير في إحدى وكالات الأمم المتحدة إلى أن الوضع في دارفور: "واحد من أسوأ الأزمات الإنسانية في العالم"^(٦٠). كما أشار تقرير المفوض السامي لحقوق الإنسان بشأن الوضع الإنساني في دارفور إلى أن هذا الوضع يمثل انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان على مستوى عام، وبالطبع من ضمن هذه الحقوق الحق في التعليم والمشاركة السياسية، وقد تم اقتراحه بواسطة حكومة السودان وميليشياتها؛ إذ إن كثيراً من

(٥٩) انظر: المبدأ ١٥/د من المبادئ التوجيهية، مرجع سابق.

(٦٠) انظر: البيان الصادر عن المدير التنفيذي لبرنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة،

Statement by the UN World Food Programme Executive Director James

Morris, May 4, 2004, available on website:

<http://www.wfp.org/index.asp?section=2>, visited on 20th November 2005.

هذه الانتهاكات من الممكن أن تشكل جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية^(٦١). فضلاً عن ذلك، فإن مثل هذه الممارسات تمثل انتهاكاً للاتفاقيات الدولية التي التزمتها حكومة السودان. فحكومة السودان طرف في العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية، ولهؤلاء الأشخاص المهجرين داخلياً حقوق في المشاركة السياسية في الحياة العامة في دولتهم. كذلك، فإن حكومة السودان طرف في الاتفاق الدولي بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ولهؤلاء أيضاً حقوق يحميها هذا الاتفاق، والاتفاق الدولي بشأن حقوق الطفل، ويشمل ذلك الطفل المهجر داخلياً، والميثاق الإفريقي بشأن حقوق الإنسان؛ إذ تشتمل هذه الاتفاقيات جميعاً على القواعد العامة لحماية حقوق هؤلاء الأشخاص المهجرين داخلياً. كما أن السودان ملزم قانوناً باتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، التي تحظر: "العنف ضد الحياة والأشخاص، خصوصاً القتل في جميع أشكاله، والمعاملة القاسية والتعذيب" والمساس بالكرامة الإنسانية وعلى وجه الخصوص الإذلال والمعاملة المسيئة^(٦٢). فإذا كانت حكومة السودان وميليشياتها، قد ارتكبت مثل هذه الانتهاكات الخطيرة التي تؤكدتها التقارير، فهل تمثل هذه الانتهاكات لحقوق الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور وعلى وجه الخصوص الحق في التعليم والمشاركة السياسية جريمة إبادة جماعية؟

لقد ثار خلاف حول الإجابة عن هذا السؤال وإذا ما كانت انتهاكات حقوق الإنسان، ومن بينها الحق في التعليم والحق في المشاركة السياسية، في إقليم

(٦١) The report is available on the U.N. High Commissioner for Human Rights' web site at <http://www.ohchr.org/english/>, visited on 20th November 2005.

(٦٢) انظر المادة ٣ من اتفاقيات جنيف المبرمة في ١٢ أغسطس عام ١٩٤٩، اللجنة الدولية للصليب الأحمر. اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، الناشر: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف ١٩٨٧، ص ١٨٤؛ سعدالله، د.عمر. القانون الدولي الإنساني، وثائق وآراء، مجدلاوي، عمان، الأردن، الطبعة الأولى ١٤٢٣هـ/٢٠٠٢م، ص ٣٣٠ وما بعدها.

دارفور، تمثل جريمة إبادة جماعية^(٦٣). من ذلك أنه في ٩ أغسطس عام ٢٠٠٤، قد وجدت لجنة تقصي الحقائق الأوروبية أن هناك صمتاً عاماً وقتلاً بطيئاً مستمراً وحرقاً للمدن بشكل عام^(٦٤)، وهذا في رأينا تدمير للهوية، ولكن هذه اللجنة رفضت استخدام مصطلح الإبادة الجماعية، مخالفة بذلك، في رأينا، ما هو ثابت بالنص. فالمادة ٢ من اتفاقية عام ١٩٤٨ بشأن منع جريمة الإبادة الجماعية ومعاقبتها، تعرف هذه الجريمة بأنها: " في هذه الاتفاقية، تعني الإبادة الجماعية أيّاً من الأفعال التالية، المرتكبة بقصد التدمير الكلي أو الجزئي بجماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، بصفتها هذه،

(أ) قتل أعضاء من الجماعة.

(ب) إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء من الجماعة.

(ج) إخضاع الجماعة، عمداً، لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي كلياً أو جزئياً.

(د) فرض تدابير تستهدف الحؤول دون إنجاب أطفال داخل الجماعة.

(هـ) نقل أطفال من الجماعة قسراً إلى جماعة أخرى..."^(٦٥). فهذا التعريف، في رأينا، ينطبق على الوضع في إقليم دارفور؛ إذ إن التهجير القسري للسكان

(٦٣) إذ إنه في ٢٢ يوليو عام ٢٠٠٤ اتخذ مجلس الشيوخ الأمريكي قراراً أعلن فيه أن مهاجمة القرويين الأفارقة في دارفور يمثل جريمة إبادة جماعية، كذلك فإن موظفي الأمم المتحدة قد وصفوا الوضع في دارفور كوضع الإبادة الجماعية الذي حدث في رواندا عام ١٩٩٤، وإن كانت منظمة الأمم المتحدة وإدارة بوش والاتحاد الإفريقي حتى الآن يرفضون وصف ما يحدث في دارفور بأنه جريمة إبادة جماعية.

(٦٤) Press Briefing by Pieter Feith, Personal Representative for Sudan of the Secretary-General of the Council of the EU, on the EU Action in Sudan/Darfur, August 9, 2004.

(٦٥) تم تبني اتفاق عام ١٩٤٨ بشأن منع ومعاقبة جريمة إبادة الجنس البشري لعام ١٩٤٨ بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٩ ديسمبر عام ١٩٤٨ ودخل حيز

النفاذ في ١٢ يناير عام ١٩٥١، UNTS, vol.78, p.277

هناك وحرقت قراهم ما هو إلا أذى جسدي وروحي خطير يؤدي إلى القضاء كلياً أو جزئياً على هؤلاء الأشخاص المهجرين داخلياً، وما الحيلولة بين هؤلاء السكان وحققهم في التعليم والمشاركة السياسية في دولتهم إلا استكمال لطمس هويتهم واستئصالها من الذاكرة العامة للمجتمع الذي يعيشون فيه، والقصد الخاص يمكن استخلاصه من هذه الوقائع. وفي هذه الحالة، فإن المادة ١ من الاتفاقية تلزم حكومة الخرطوم بأن تتخذ ما من شأنه منع مرتكب مثل هذه الجريمة ومعاقبته وفقاً لقواعد القانون الدولي. وليس لهذه الحكومة التذرع بأنها ليست طرفاً في هذا الاتفاق؛ إذ إن جريمة الإبادة الجماعية تمثل جريمة دولية وفقاً لقواعد القانون الدولي العرفي وتخضع لما يسمى بـ "الاختصاص العالمي" ^(٦٦)، ومن ثم، فإن على أي دولة أن تمنع وقوع مثل هذه الجريمة، فإذا ما وقعت، فإن عليها أن تقدم مرتكبها للمحاكمة العادلة لمعاقبته. فإذا ما ثار خلاف حول تحديد الواقعة إذا ما كانت تمثل جريمة إبادة بشرية أم لا، فإن هذا النزاع يحال إلى محكمة العدل الدولية ^(٦٧)، أو إحالة الموضوع إلى مجلس الأمن الدولي، وهو ما لم تفعله حكومة السودان وإن بادر مجلس الأمن الدولي إلى وصف تلك الجرائم بأنها جرائم جسيمة من تلقاء نفسه، كما سوف نرى.

(٦٦) Steiner, H.J. and Alston, P. International Human Rights in Context, Law, Morals, Text and Materials, 2nd ed., Oxford University Press 2000, p.1132 ff; Reydams, L. Universal Jurisdiction, International and Municipal Legal Perspectives, Oxford University Press 2004.

(٦٧) إما لأخذ رأي استشاري عن طريق طلب يقدم إلى هذه المحكمة من الجمعية العامة للأمم المتحدة، إذا لم يكن هناك اتفاق يلزم أطراف النزاع باللجوء إلى هذه المحكمة أو حال دون ذلك أي مانع آخر وفقاً للمادة ٩٦ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، أو باستصدار قرار من هذه المحكمة ملزم لأطراف النزاع إذا كان هناك اتفاق مبرم بينهم لإحالة ما يثور من نزاع إلى هذه المحكمة وفقاً للمادة ٩٥ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

وهناك من يرى غير ذلك، فقد وجدت لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق عن انتهاكات قواعد القانون الدولي الإنساني في دارفور في تقريرها، أن قوات حكومة السودان وميليشياتها قد مارست مهاجمة السكان دون تمييز في دارفور وقامت بالقتل والتعذيب والاغتصاب هناك على نطاق واسع وأجبرت السكان على الهجرة^(٦٨). فقد استخلصت هذه اللجنة في تقريرها أن حكومة السودان لم تتبع سياسة الإبادة الجماعية. وما قامت به من قتل جماعي وأعمال وحشية أخرى لا تشكل إبادة جماعية، في رأي هذه اللجنة، إلا إذا وجد قصد خاص، وهو ما لم يوجد وفقاً للتقرير، لتشكيل مثل هذه الجريمة. فهذه الجريمة تتشكل عندما يكون هناك قصد لتدمير جماعة وطنية أو إثنية أو عرقية أو دينية كلياً أو جزئياً^(٦٩). فلم تجد هذه اللجنة أي وقائع تدل على مثل هذا القصد الخاص لدى حكومة السودان. إلا أن اللجنة تؤكد في تقريرها خطورة الجرائم التي ارتكبت في دارفور، والتي تشتمل على الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، وهو تطبيق متشدد للنص السابق قد يكون له ما يسوغه في ظل القانون الجنائي الدولي. لذلك فقد أوصت هذه اللجنة مجلس الأمن الدولي بإحالة الموضوع فوراً إلى المحكمة الجنائية الدولية للتحقيق فيه ومحاكمة الأشخاص المتهمين بارتكاب مثل هذه الجرائم^(٧٠)، وإن كانت هذه اللجنة في تقريرها لم تفصح بصراحة عن أسماء هؤلاء المتهمين. وجميعها وقائع تمثل أساساً لقيام المجتمع الدولي، بما لديه من آلية قانونية، بتحريك المسؤولية الدولية لحكومة السودان.

(٦٨) انظر: تقرير لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق عن انتهاكات قواعد القانون الدولي الإنساني في دارفور، http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf, visited on 20th November 2005.

(٦٩) انظر: المادة ٢ من اتفاقية منع ومعاقبة جريمة الإبادة الجماعية، 78 U.N. T. S. 277

(٧٠) انظر: تقرير لجنة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق عن انتهاكات قواعد القانون الدولي الإنساني في دارفور، ويشار إليه فيما يلي "لجنة تقصي الحقائق"، فقرة ٥٨٤.

المبحث الرابع

آلية المجتمع الدولي القانونية لإثارة المسؤولية الدولية لحكومة السودان عن ارتكاب هذه الجرائم والنتائج المترتبة على ذلك

من الآليات التي نشأت في ممارسات المجتمع الدولي منذ إنشاء منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ لمواجهة قضايا انتهاك القانون الدولي الإنساني، كما حدث في دارفور، آلية تمثلت بما يتخذه مجلس الأمن الدولي من قرارات وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة؛ إذ عادة ما تؤدي مثل هذه الآلية إما لإنشاء المحاكم الدولية لمحاكمة الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم حرب أو لفرض العقوبات الاقتصادية، وأحياناً إلى استخدام القوة المسلحة، كما حدث في قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٦٧٨ لعام ١٩٩٠، الذي تم وفقاً له إجبار العراق بالقوة على الانسحاب من دولة الكويت^(٧١). وقد تردد مجلس الأمن الدولي كثيراً في تعامله مع قضية دارفور بين هذه الآليات الثلاث وإن لم يصل به الأمر إلى درجة استخدام القوة العسكرية - وإن هدد بذلك كثيراً - لإجبار حكومة الخرطوم على الانصياع لقواعد القانون الدولي، والقيام بمسؤوليتها تجاه حماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور، وما يترتب على ذلك من نتيجة تتمثل في محاكمة الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم دولية في هذا الإقليم من أجل معاقبتهم وتعويض ضحايا هذه الجرائم. ويمكن

(٧١) وقد صدر قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٦٧٨ في ٢٨ نوفمبر عام ١٩٩٠ وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، إذ يجيز هذا القرار، بطريقة غير مباشرة، استخدام القوة لردع العراق وإجباره على الانسحاب من الأراضي الكويتية. انظر نص هذا القرار في موقع الإنترنت التالي:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0575/28/IMG/NR057528.pdf?OpenElement>, visited on 20th November 2005.

تتبع أعمال مثل هذه الآلية في المطلب التالي، نستتبعه بمطلب ثان نوضح فيه النتائج المترتبة على تطبيقها.

المطلب الأول

آلية إثارة مسؤولية السودان الدولية عن الجرائم التي ارتكبت في دارفور

بدأ اهتمام المجتمع الدولي بنزاع دارفور في الثاني من إبريل عام ٢٠٠٤؛ إذ أصدر مجلس الأمن الدولي عدداً من القرارات حول هذا النزاع^(٧٢) وقد تحول ذلك الاهتمام إلى عمل ملموس عندما تبنى مجلس الأمن الدولي بالإجماع في ١١ يونيو عام ٢٠٠٤ القرار رقم ١٥٤٧، الذي دعا فيه جميع الأطراف إلى استخدام تأثيرهم للإيقاف الفوري للقتال في دارفور^(٧٣). وفي ٣٠ يوليو ٢٠٠٤

Global Policy Forum - UN Security Council, Sudan:

<http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudanindex.htm>, visited on 20th November 2005.

(٧٢)

سبق إصدار هذه القرارات بدء اهتمام مجلس الأمن الدولي في هذه القضية منذ الثاني من إبريل عام ٢٠٠٤، إذ أصدر مجلس الأمن الدولي إعلاناً رئاسياً يعبر فيه عن اهتمامه بالآزمة الإنسانية الكبيرة في دارفور ودعا جميع الأطراف إلى الاهتمام بحماية السكان المدنيين وتمكين المنظمات الإنسانية من توصيل المساعدات بكل حرية إليهم،

The full text of the statement is available on the U.N. web site at <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8050.doc.htm>, visited on 20th November 2005.

(٧٣) أصدر مجلس الأمن أيضاً إعلاناً رئاسياً ثانياً في ٢٥ مايو عام ٢٠٠٤ معبراً فيه عن اهتمامه العميق وانزعاجه نتيجة لاستمرارية التقارير التي تكشف عن أن هناك انتهاكاً واسعاً لحقوق الإنسان في إقليم دارفور ودعا الحكومة السودانية لنزع أسلحة الجنجاويد،

The full text of the presidential statement is available on the U.N. web site at http://www.un.org/Docs/sc/unsc_pres_statements04.html, visited on

= 20th November 2005.

أصدر القرار رقم ١٥٥٦ وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة مهدداً فيه حكومة الخرطوم باتخاذ إجراءات شديدة، إذا لم تقم بنزع أسلحة ميليشيات «الجنجاويد» خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذا القرار^(٧٤). وفي

The full text of Resolution 1547 is available on the U.N. web site at http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html, visited on 20th November 2005.

وفي ٣ يوليو عام ٢٠٠٤، وقعت حكومة السودان إعلاناً مع الأمين العام للأمم المتحدة، وفي بداية يوليو من تلك السنة، قام كل من وزير خارجية أمريكا (كولن باول) والأمين العام للأمم المتحدة بزيارة السودان وعقد محادثة مع الحكومة السودانية بشأن الوضع في دارفور، أبرم على أثره اتفاق يقضي بنزع أسلحة "الجنجاويد" وقبول مراقبين لحقوق الإنسان في إقليم دارفور، وموافقة حكومة الخرطوم على قائمة تتكون من ١٦ عملاً خاصاً تلتزم اتخاذها من أجل حل هذه الأزمة. وفي المقابل تلتزم الأمم المتحدة المساعدة في نشر مراقبين من الاتحاد الإفريقي لوقف إطلاق النار في دارفور. وعلى الرغم من كل ذلك فقد لاحظ الاتحاد الإفريقي في ٢٧ يوليو من تلك السنة أن هجمات «الجنجاويد» ضد السكان المحليين في دارفور لم تتوقف: Communiqué of the 13th Meeting of the Peace and Security Council of the African Union, July 27, 2004, available on the African Union's web site at: <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm>.

(٧٤) وفقاً لهذا القرار فقد فرض مجلس الأمن الدولي حظراً على السلاح بالنسبة لكيانات أخرى غير أجهزة الحكومة في دارفور، ومن ضمن تلك الكيانات ميليشيات "الجنجاويد" وذلك وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة. فقد هدّد مجلس الأمن الدولي وفقاً لذلك حكومة الخرطوم باتخاذ إجراءات أخرى أكثر شدة وفقاً للمادة ٤١ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة إذا لم تدعن هذه الحكومة إلى طلب مجلس الأمن الدولي بنزع أسلحة ميليشيات الجنجاويد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار. فالمادة ٤١ تمنح مجلس الأمن الدولي صلاحيات اتخاذ إجراءات غير عسكرية تتمثل بقطع كل العلاقات الاقتصادية أو بعضها، وقد صدر القرار بأغلبية ثلاثة عشر صوتاً في حين امتنع عن التصويت عليه كل من الصين وباكستان. وكان مشروع القرار قد وضعته الولايات المتحدة وساندته كل من بريطانيا وفرنسا وألمانيا وشيلي وأسبانيا ورومانيا وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، انظر موقع الإنترنت التالي: <http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan/2004/0730furtheractions.pdf>, visited on 20th November 2005.

١٨ سبتمبر ٢٠٠٤ أصدر قراره رقم ١٥٦٤، الذي أشار فيه إلى أن حكومة السودان قد فشلت في نزع أسلحة ميليشيات «الجنجاويد» وتأمين حياة المدنيين في دارفور وتقديم مرتكبي الأعمال الوحشية إلى العدالة^(٧٥). ونتيجة لفشل جميع الأطراف المتنازعة في دارفور بالانصياع لقرارات هذا المجلس ذات الصلة بالنزاع، فقد أصدر مجلس الأمن الدولي في ٢٩ مارس عام ٢٠٠٥ قراره رقم ١٥٩١، الذي اشتمل على حظر سفر جميع الأشخاص المتهمين بانتهاكات حقوق الإنسان في دارفور^(٧٦)، تمهيداً لاتخاذ القرار بتحديد الجهة القضائية المختصة بمحاكمتهم.

وعندما طرح مشروع القرار على المجلس لهذا الغرض، اختلف أعضاؤه حول تحديد الجهة القضائية المختصة بمحاكمة هؤلاء المتهمين؛ إذ إن هناك عدداً من الأعضاء يفضلون إحالة المتهمين إلى المحكمة الجنائية الدولية، إلا أن

(٧٥) ودعا هذا القرار الدول الأعضاء إلى مساعدة ومساندة بعثة الاتحاد الإفريقي إلى دارفور، وطلب تشكيل لجنة دولية لتقصي الحقائق عن حالات الإبادة الجماعية فيها. وقد أعاد المجلس في القرار تهديده للحكومة السودانية باتخاذ إجراءات إضافية إذا لم تقم بواجباتها تجاه الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور، انظر محتوى القرار في موقع الإنترنت التالي:

<http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan/2004/0918shallconsider.htm>;

وفي ١٩ نوفمبر عام ٢٠٠٤ أصدر مجلس الأمن الدولي قراره رقم ١٥٧٤ لتشجيع التقدم الذي حصل في محادثات السلام بين حكومة السودان وجيش التحرير، وقرر عقد اجتماع غير عادي في نيروبي. ولم يستطع مجلس الأمن الدولي فرض عقوبات على طرفي النزاع؛ إذ أراد حث حكومة السودان وحركتي التمرد على إيقاف جميع أشكال العنف في دارفور من أجل إيصال المساعدات إلى هذا الإقليم. وقد دعا المجلس في قراره الاتحاد الإفريقي لإرسال بعثته إلى دارفور، وأكد ضرورة إيجاد مراقبين لحقوق الإنسان في الإقليم.

(٧٦) وتجميد ودائعهم المالية في البنوك دون أن يشمل ذلك حظراً على تصدير البترول خوفاً من استخدام الصين سلاح الفيتو ضد هذا القرار، Security Council Resolution 1591(March 29, 2005) website: <http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan/2005/sancre1591.htm>, visited on 20th November 2005.

حكومة الولايات المتحدة الأمريكية تعارض صدور مثل هذا القرار لأسباب معينة، واقترحت، للخروج من هذا المأزق، إحالة الموضوع إلى محكمة دولية جديدة تعمل بالاشتراك مع الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، إذ يمكن لمجلس الأمن الدولي إنشاء مثل هذه المحكمة وفقاً لسلطاته المستمدة من الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة. واستندت الولايات المتحدة، في رأيها، إلى السوابق الدولية في هذا المجال، كما هو الحال في المحاكم الدولية الخاصة التي أنشأها المجلس للنظر في الجرائم التي ارتكبت في يوغوسلافيا السابقة ورواندا. واقترحت أن يكون مقرها في تنزانيا، حيث إنها سوف تستفيد من التسهيلات الحالية لمحكمة رواندا. إلا أن اقتراح الولايات المتحدة عارضه بقية أعضاء المجلس على أساس أنه سوف يؤدي إلى تأخير إجراءات المحاكمة ويتطلب مصروفات مالية غير ضرورية في حين إن هناك محكمة قائمة، وهي المحكمة الجنائية الدولية، وعلى أتم الاستعداد لتناول هذا الموضوع^(٧٧).

وقد ظهرت معارضة الولايات المتحدة الأمريكية هذه أول ما ظهرت جلياً في أثناء المفاوضات لوضع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ تبنت رأياً يمنح مجلس الأمن الدولي دوراً كبيراً في تقرير الحالات التي ينبغي إحالتها إلى هذه المحكمة، لأنها تضمن - في أغلب الأحيان - هيمنة على هذا المجلس، أو على الأقل اللجوء إلى حق الفيتو لإيقاف أي قرار يمد اختصاص المحكمة إلى أي من مواطني الولايات المتحدة الأمريكية. كما أنه في أثناء هذه المفاوضات، ساور الولايات المتحدة الأمريكية القلق من منح الادعاء العام التابع لهذه المحكمة سلطة تقديرية كبيرة في تقرير الحالات التي ينبغي رفعها؛ إلى المحكمة، والحالات التي ينبغي عدم رفعها؛ إذ من الممكن أن تؤدي هذه السلطة التقديرية إلى مد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى محاكمة مواطني الولايات المتحدة الأمريكية على غير رغبة هذه الأخيرة من ناحية، ومن ناحية

(٧٧) وقد اعتنقت هذا الرأي أيضاً لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق في انتهاكات قواعد القانون الدولي الإنساني في دارفور، انظر تقريرها، مرجع سابق، فقرة ٥٧٣-٥٧٤.

أخرى من الممكن أن تؤدي هذه السلطة التقديرية للمدعي العام - من بين حالات أخرى كما سوف نرى في المبحث الأخير - إلى إفلات المتهم من العقوبة. ولكن تم إقرار النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية دون تصديق الولايات المتحدة الأمريكية عليه، ودخل أخيراً حيز التنفيذ، وهو يجعل إحالة مجلس الأمن الدولي هذه واحدة من ثلاث حالات تمثل آليات انعقاد اختصاص هذه المحكمة. والحالتان الأخريان هما الإحالة بواسطة الدولة الطرف والثانية الإحالة بواسطة المدعي العام لهذه المحكمة^(٧٨). ولهذا السبب تعارض الولايات المتحدة الأمريكية استخدام مجلس الأمن الدولي لسلطاته بمد اختصاص المحكمة ليشمل موضوع دارفور^(٧٩).

وأخيراً، فقد تمت صياغة مشروع القرار بطريقة تتفق مع اتجاه الولايات المتحدة الأمريكية وصدر القرار في ٣٠ مارس عام ٢٠٠٥ تحت رقم ١٥٩٣ مقررًا إحالة منتهكي حقوق الإنسان في إقليم دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٨٠). وقد وجهت إلى

(٧٨) انظر المادة ١٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٧٩) ولا يشمل اختصاص هذه المحكمة الجرائم التي ارتكبت قبل الأول من يوليو عام ٢٠٠٢، وهو تاريخ دخول النظام الأساسي لهذه المحكمة حيز التنفيذ، انظر النظام الأساسي للمحكمة في المادة ١١/١ والجرائم التي ارتكبت في دارفور قد وقعت بعد هذا التاريخ ومن ثم يشملها اختصاص هذه المحكمة إذا ما أحييت بقرار من مجلس الأمن الدولي وفقاً للفصل السابع من الميثاق.

(٨٠) Security Council Resolution 1593 (March 31, 2005), website: <http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan/2005/iccres1593.htm>, visited on 20th November 2005;

وبعد إتمام هذه الدراسة وقبل نشرها بقليل صدر قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٧٠٦ في تاريخ ٣١ أغسطس ٢٠٠٦ بموافقة اثني عشر صوتاً لصالحه وتغيب ثلاث دول عن التصويت هي الصين وقطر وروسيا، مؤكداً قراراته السابقة ومنها القرار ١٥٩٣. وقد أشار القرار ١٧٠٦ إلى دعوة السودان إلى استخدام جميع الوسائل الضرورية لحماية موظفي الأمم المتحدة والمدنيين الذين يتعرضون للعنف المادي، انظر الموقع التالي التي تمت زيارته في ١٠ ديسمبر ٢٠٠٦: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc881.doc.htm>.

مجلس الأمن الدولي انتقادات شديدة بإصداره هذا القرار الذي يستثني من تطبيقه دولة ليست طرفاً في اتفاق روما لعام ١٩٩٨ المشتمل على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ إن ذلك يخلق معايير مزدوجة خطيرة قصد منها إرضاء الولايات المتحدة الأمريكية.

وقد ورد تنفيذ توصية لجنة تقصي الحقائق بشأن انتهاكات القانون الدولي الإنساني في دارفور في الفقرة الأولى من القرار رقم ١٥٩٣، سالف الذكر، عندما قرر مجلس الأمن الدولي إحالة المتهمين بارتكاب جرائم في دارفور منذ الأول من يوليو عام ٢٠٠٢ إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، مطبقاً بذلك المادة ١٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لأول مرة دون الإشارة إلى هذه المادة صراحةً على الرغم من توافر شروط تطبيقها^(٨١)، وهو ما يثير الشك مقارنة بإشارة القرار صراحة إلى المادة ١٦ من النظام الأساسي في فقرته الثانية^(٨٢)، ذلك الشك الذي يظهر أن هناك شيئاً مخبئاً خلف اختيار مجلس الأمن الدولي في هذا القرار عدم إظهار علاقة صحيحة بين قرار الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية والمادة ١٣ من النظام الأساسي لها. ويزداد هذا الشك عند النظر في بقية فقرات القرار رقم ١٥٩٣ لعام ٢٠٠٥؛ إذ من الممكن أن يكون السبب وراء ذلك إنما هو التخوف من إفلات حكومة السودان

(٨١) انظر بشأن الشروط اللازم توافرها لإحالة أي حالة إلى المحكمة الجنائية الدولية بواسطة مجلس الأمن الدولي:

L. Condorelli and S. Villalpando, 'Referral and Deferral by the Security Council', in A. Cassese et al. (eds), *The Rome Statute for an International Criminal Court: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2002) 627-664, at 630 ff.

(٨٢) وتحمل المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية عنوان: "إرجاء التحقيق أو المقاضاة"، تمنح هذه المادة مجلس الأمن الدولي سلطة الطلب من المحكمة الجنائية الدولية إرجاء البدء في التحقيق أو المقاضاة لمدة اثني عشر شهراً وذلك بقرار يصدر عن المجلس وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، ويمكن تجديد هذه المدة بالشروط نفسها.

والمتهمين من المسؤولية، حيث إن السودان ليس طرفاً في اتفاق روما المشتمل على النظام الأساسي لهذه المحكمة، كما سوف نبين مدى قانونية هذا التخوف في ظل قانون المعاهدات.

وقد جاء في الفقرة (٢) من القرار أن على حكومة السودان والأطراف الأخرى في النزاع وحدهم التزاماً دولياً بالتعاون الكامل مع هذه المحكمة والمدعي العام التابع لها وتقديم أي مساعدات ضرورية لهما وفقاً لهذا القرار. أما الدول الأخرى الإقليمية والمنظمات الدولية، فقد حثها القرار في هذه الفقرة على التعاون الكامل مع المحكمة. وهنا يثور التساؤل حول مدى التزام الدول الأخرى التي ليست أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كالسودان، بالتعاون مع المحكمة وفقاً لهذا القرار؟

ولما كان النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يمثل معاهدة جماعية شارعة، فإنه يمكن الإجابة عن هذا التساؤل إما في ضوء قانون المعاهدات الدولية أو في ضوء قواعد القانون الدولي غير الاتفاقية. وفي ظل قانون المعاهدات الدولية، فإن ممارسة المحكمة لاختصاصها خارج نطاق المادة ١٢ من نظامها الأساسي، التي تمنح هذه المحكمة الاختصاص في حالة موافقة دولة الإقليم الذي ارتكبت عليه الجريمة أو موافقة دولة جنسية المتهم، أو موافقة الدولة عموماً، يتعارض مع نص المادة ٣٤ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات، التي تقضي بأن المعاهدة لا تنشئ التزامات أو حقوقاً لدولة ثالثة دون موافقة هذه الدولة^(٨٣)، وإن كان هناك جدل يثور في الفقه حول مدى سلطة مجلس الأمن الدولي بالخروج على هذا المبدأ ومد أثر المعاهدة إلى طرف ثالث، كما هو الحال في مد اتفاق روما لعام ١٩٩٨ المشتمل على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إلى السودان، وهي دولة لم تصادق على هذه الاتفاقية. ومد اختصاص المحكمة إلى محاكمة المتهمين بارتكاب جرائم

(٨٣) Haye, Ve La. The Jurisdiction of International Criminal Law: Controversies Over the Pre-Conditions for Exercising its Jurisdiction, Netherlands International Law Review, 1999, vol.xlvi, p.19.

دولية في إقليم دارفور. فمن أين استمد مجلس الأمن الدولي سلطة مد أثر هذه الاتفاقية إلى دولة ليست طرفاً فيها؟ فهل استمد هذه السلطة من اتفاقية روما أم من غيرها؟

وبالنظر إلى اتفاق روما المشتمل على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإننا نجد المادة ٨٦ والمواد الواردة في الجزء التاسع من النظام الأساسي لهذه المحكمة تفرض فقط على الدول الأطراف التزام التعاون مع المحكمة وفقاً لاتفاقية روما التي لا تمتد آثارها إلى دولة ثالثة إلا إذا أعلنت هذه الأخيرة موافقتها على ذلك وفقاً لقانون المعاهدات أو موافقتها على الخضوع لاختصاص هذه المحكمة وفقاً لاتفاقية روما^(٨٤). ولا يقتصر الأمر على مبدأ الأثر النسبي للمعاهدة أو مبدأ إعلان موافقة الدولة الخضوع للاختصاص لكي تكون ملزمة بالخضوع لمعاهدة ليست طرفاً فيها، بل إن قانون المعاهدات يشتمل على آليات أخرى مماثلة قد تكون أكثر فاعلية لإخضاع الدولة لمعاهدة لم تصادق عليها. من ذلك قيام مجلس الأمن الدولي بإصدار قرار وفقاً للمادة ٤١ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة فارضاً بذلك التزاماً على جميع الدول التعاون من أجل تنفيذ قراراته، كالقرار رقم ١٥٩٣. ولا يعني ذلك أن هذا القرار قد خلط بين مبدأ التمييز بين الدول الأطراف في المعاهدة والدول غير الأطراف فيها، هذا المبدأ المستقر في قانون المعاهدات الدولية؛ إذ إنه في فقرته (٢) قد ميز صراحةً بين هاتين الحالتين.

وقد أثارت الفقرة (٦) من القرار رقم ١٥٩٣ جدلاً كبيراً في مجلس الأمن الدولي، إذ تم إدخالها في هذا القرار بناءً على طلب الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تنص هذه الفقرة على أنه: "... يقرر إخضاع مواطني أي دولة من الدول المساهمة من خارج السودان لا تكون طرفاً في نظام روما الأساسي، أو

(٨٤) انظر بالنسبة للأثر النسبي للمعاهدة المادتين ٣٥ و ٣٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات، وبشأن إعلان الدولة موافقتها على الخضوع لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية المادة ١٢/٣ والمادة ٨٧/٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

مسؤوليها أو أفرادها الحاليين أو السابقين، للولاية الحصرية لتلك الدولة المساهمة عن كل ما يدعا ارتكابه أو الامتناع عن ارتكابه من أعمال نتيجة للعمليات التي أنشأها أو أذن بها المجلس أو الاتحاد الإفريقي، أو فيما يتصل بهذه العمليات، ما لم تتنازل تلك الدولة المساهمة عن هذه الولاية الحصرية تنازلاً واضحاً؛ ... "ولتوضيح الأسباب الكامنة وراء إثارة هذا الجدل حول الفقرة، ينبغي قراءتها جنباً إلى جنب مع قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩١ لعام ٢٠٠٥ الذي وفقاً له أنشئت لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني في دارفور من أجل تنفيذ الجهود المؤدية إلى إقرار السلام فيها^(٨٥)، وكان هدف الولايات المتحدة الأمريكية من إصرارها على وضع هذه الفقرة في القرار إنما كان عدم امتداد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى محاكمة مواطني الدول التي ليست أطرافاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة^(٨٦)، بالإضافة إلى خوفها من إمكانية تسييس اتخاذ مثل هذه الإجراءات القضائية ضد دولة ليست طرفاً أو ضد مواطنيها^(٨٧)، وهو موقف يتناقض مع موقف الولايات المتحدة، كما ورد في القرار رقم ١٥٩٣ بحد اختصاص هذه المحكمة إلى دولة ليست طرفاً، وقد تبلور هذا الموقف جلياً منذ دخول النظام الأساسي لها حيز النفاذ، حيث إن مشاركة الولايات المتحدة في أي قرار من هذا النوع يعتمد على مدى اشتماله على ضمانات ضد التحقيق مع المواطنين

(٨٥) انظر: مهمة لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني في دارفور في الفقرة (٤/أ-د) من قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٠ لعام ٢٠٠٥.

(٨٦) إذ إن الجرائم التي يدعا ارتكابها إنما ارتكبت على إقليم دولة طرف في اتفاقية روما المشتمة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، أو إن تلك الحالة قد أحيلت إلى المدعي العام التابع للمحكمة الجنائية الدولية بواسطة مجلس الأمن الدولي. قارن بين المادتين ١٢ و ١٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٨٧) انظر هذه الأسباب التي تم تلخيصها في بيان ممثل الولايات المتحدة الأمريكية في أثناء شرحه لموقفه بعد انتهاء التصويت على القرار رقم ١٥٩٣ لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق.

الأمريكيين أو أفراد القوات المسلحة للولايات المتحدة أو للدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أو اتخاذ إجراءات قانونية ضدهم بواسطتها.

وإذا كان ميثاق منظمة الأمم المتحدة قد منح مجلس الأمن الدولي سلطة مد آثار المعاهدة الدولية إلى دولة ليست طرفاً فيها، كما حدث في مد اتفاقية روما المشتمة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى السودان بموجب القرار رقم ١٥٩٣، فإن اتفاقية روما، وفقاً للمادة ١٦، تمنح مجلس الأمن الدولي سلطة الطلب من المحكمة الجنائية الدولية إيقاف التحقيق أو إيقاف اتخاذ الإجراءات القانونية ضد مثل هؤلاء المتهمين، وذلك بقرار منه وفقاً للفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة لمدة لا تتجاوز اثني عشر شهراً لأسباب يقدرها مجلس الأمن الدولي ذاته، كأن تقوم حكومة الخرطوم بمحاكمة هؤلاء المجرمين محاكمة عادلة، مع إمكانية تجديد هذه المدة وفقاً للشروط نفسها^(٨٨).

(٨٨) إذ إنه منذ دخول النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية حيز النفاذ، فقد استخدم مجلس الأمن الدولي هذه السلطة مرتين وذلك بقرارين يمكن مناقشتها على النحو التالي:

– القرار رقم ١٤٢٢ لعام ٢٠٠٢، الذي طلب فيه مجلس الأمن الدولي من المحكمة الجنائية الدولية عدم المبادرة باتخاذ أية إجراءات في أية حالة تتضمن موظفين حاليين أو سابقين أو أشخاصاً من الدول المشاركة في قوات حفظ السلام، التي ليست أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والامتناع عن القيام بأعمال تتعلق بقوات أنشأتها الأمم المتحدة أو فوضتها وذلك لمدة لا تتجاوز اثني عشر شهراً ابتداءً من الأول من يوليو عام ٢٠٠٢. والقرار رقم ١٤٨٧ لعام ٢٠٠٣، الذي بموجبه تم تمديد ذلك الطلب وفقاً للشروط نفسها لمدة لا تتجاوز الاثني عشر شهراً،
For the problems raised by these Resolutions and their implications, see C. Stahn, 'The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)', 14 European Journal of International Law (2003) 85-104; S. Zappalà, 'The Reaction of the US to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UN SC Resolution 1422 (2002) and Article 98 Agreements', 1 Journal of International Criminal Justice = (2003) 114-134, at 114.

ولا تعني سلطة مجلس الأمن الدولي هذه بحد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى دولة ليست طرفاً في اتفاقية روما، أو إيقاف ذلك الاختصاص مؤقتاً بالنسبة لدولة طرف، التكرار لمبدأ التكامل بين اختصاص المحكمة الجنائية الدولية واختصاص المحاكم الوطنية وأولوية هذا الأخير^(٨٩)، أو إلغاء مبدأ الاختصاص العالمي، الذي يمنح كل دولة الحق في ممارسة اختصاصها على الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم دولية خطيرة^(٩٠)، كالمتهمين بارتكاب جرائم حرب في دارفور.

= وفي غياب تجديد آخر لهذه المدة، In the absence of an agreement among the members of the Security Council, the draft resolution proposed by the United States, which would have extended the deferral for a second time, was withdrawn in order 'to avoid a prolonged and divisive debate'. See the statement of the US Deputy Representative to the UN Ambassador, James B. Cunningham, released on 23 June 2004, available online at http://www.un.int/usa/04__111.htm (visited 20 April 2005).

ومنذ ٣٠ يونيو عام ٢٠٠٤، لم تعد المحكمة الجنائية الدولية ممنوعة من إجراء التحقيق أو اتخاذ الإجراءات القانونية في تلك القضايا التي تتضمن موظفين أو أشخاصاً تابعين للدول المشاركة في قوات الأمم المتحدة إذا كانت تلك الدول ليست أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية شريطة توافر الشروط اللازمة لممارسة هذه المحكمة لاختصاصها.

(٨٩) مؤداه أن اختصاص المحاكم الوطنية للدول الأطراف له الأولوية إلا إذا كانت الدولة غير مختارة أو غير قادرة على محاكمة المتهم، عطية، د. أبو الخير أحمد. المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، دراسة للنظام الأساسي للمحكمة وللجرائم التي تختص المحكمة بالنظر فيها، دار النهضة العربية ١٩٩٩، ص ٥٦؛ ويتعلق ذلك بمدى قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية وفقاً للمادتين ١٦ و ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٩٠) لمزيد من التفصيل حول هذا المبدأ، انظر: Reydam, L. Universal Jurisdiction, International and Municipal Legal Perspectives, Oxford Monographs in International Law, 2003.

وتظهر أهمية مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي، في مثل حالة متهمي دارفور، في أن المحكمة الجنائية الدولية إذا ما مارست اختصاصها على أشخاص متهمين ينتسبون إلى جنسية دولة ليست طرفاً في النظام الأساسي لها، كالسودان، فإن هذه الدولة ليست ملزمة - وفقاً لقواعد النظام الأساسي للمحكمة - بالتعاون معها، إلا إذا وافقت على مثل هذا الاختصاص، ولهذه الدولة الحق إما بمحاكمة هؤلاء المتهمين أو تسليمهم لدولة أخرى لمحاكمتهم أو حتى تسليمهم إلى المحكمة الجنائية الدولية لهذا الغرض. فإذا ما قيل خلاف ذلك استناداً إلى انعقاد اختصاص هذه المحكمة وفقاً للقرار رقم ١٥٩٣، على نحو ما بيناه سابقاً، فإن المحكمة لا تستطيع ممارسة هذا الاختصاص، مع ذلك كله، إلا بالنسبة للجرائم المعترف بها في القانون الدولي، باعتبارها جرائم دولية، كجريمة إبادة الجنس البشري وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية^(٩١). وقد يكشف التحقيق، سواء تم بواسطة المحاكم الوطنية السودانية - وهو الأولى في رأينا - أو بواسطة المدعي العام التابع للمحكمة الجنائية الدولية، عن أن الجرائم التي ارتكبت في دارفور لا تنطبق عليها شروط الجرائم الدولية، أي أنها جرائم عادية. يضاف إلى ذلك أن الالتزام القانوني عدم ارتكاب الانتهاكات الخطيرة لقواعد القانون الدولي له استقلالية ومستمد من القواعد القانونية الدولية الآمرة ولا يعتمد على معاهدة ما، كالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أو حتى قرارات مجلس الأمن الدولي الصادرة وفقاً للفصل السابع من الميثاق^(٩٢). لذلك فإن المتهمين بجرائم حرب - سواء من أفراد القوات المسلحة الذين يعملون في خارج دولتهم أو داخلها، وسواء

(٩١) انظر تفصيل هذه الجرائم: عبد الخالق، د. محمد عبد المنعم. الجرائم الدولية، دراسة تأصيلية للجرائم ضد الإنسانية والسلام وجرائم الحرب، الطبعة الأولى ١٩٨٩، ص ٨.

(٩٢) حول النظرية العامة للقواعد القانونية الدولية الآمرة، انظر: عبد المنعم، د. سليمان. النظرية العامة للقواعد الآمرة في النظام القانوني الدولي، دار النهضة العربية ١٩٧٨؛ BYERS, M. Conceptualizing the Relationship between *Jus cogens* and *Erga Omnes* Rules, Nordic Journal of International Law 1997, vol.66, p.211.

كانوا من مواطني الولايات المتحدة أم السودان - يخضعون لهذه القواعد والالتزام الناشئ عنها حتى لو لم تكن دولة جنسيتهم طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وما دمنّا قد حددنا نطاق هذه الدراسة بآلية إثارة مسؤولية حكومة الخرطوم عن الجرائم التي ارتكبت في إقليم دارفور وفقاً لقرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٣، فإننا نلتزم بتتبع النتائج المترتبة على صدور مثل هذا القرار دون غيرها كما هو الحال في المطلب التالي.

المطلب الثاني

الآثار المترتبة على قيام مسؤولية السودان

في ٢٥ يناير عام ٢٠٠٥ تم تأسيس لجنة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق بشأن انتهاكات القانون الدولي الإنساني في دارفور وفقاً لقرارات مجلس الأمن الدولي سألقة الذكر^(٩٣)، وقد رفعت إلى المجلس تقريرها في ١٨ سبتمبر ٢٠٠٤^(٩٤)، وتطرقت فيه إلى مسألة المسؤولية الدولية لحكومة السودان، سواء كان ذلك في شقها الجنائي، بالنسبة للأفراد، أم في شقها المدني، بالنسبة للدولة، مستندة بذلك إلى التطورات الحديثة في القانون الدولي.

من ذلك، على سبيل المثال، ما تبنته لجنة القانون الدولي حديثاً من تقنين بشأن المسؤولية عن الأعمال غير المشروعة دولياً^(٩٥)، كجرائم الحرب التي

(٩٣) وقد تم تأسيس هذه اللجنة على وجه الخصوص بقرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٤ الذي اتخذته في جلسته رقم ٥٤٠، المعقودة في ١٨ سبتمبر عام ٢٠٠٤، مرجع سابق.

(٩٤) انظر: تقرير لجنة تقصي الحقائق في دارفور،

Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General. Pursuant to SC Res. 1564, 18 September 2004. UN Doc. S/2005/60, 25 January 2005, available online at http://www.un.org/News/dh/sudan/com__inq__darfur.pdf, visited on 20th November 2005.

See James Crawford, The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries (2002).

ارتكبتها ميليشيات الجنجاويد في دارفور أو غيرهم، ويعتبر ذلك التقنين تقنياً لقواعد القانون الدولي العرفي في هذا الخصوص. فالمادة ٤ منه تقضي بأن الأعمال غير المشروعة لموظف الدولة - كموظفي حكومة الخرطوم في إقليم دارفور، حتى وإن لم يكن موظفاً رسمياً بل موظف واقعي فقط - تنسب إلى الدولة وفقاً لقواعد القانون الدولي^(٩٦). فإذا كانت هذه المادة لا تتضمن صراحة النص على أن انتهاكات حقوق الإنسان، التي يرتكبها المواطنون العاديون، كميليشيات "الجنجاويد" الذين لا يعملون لدى حكومة الخرطوم، لا تنسب إلى الدولة وفقاً لقواعد القانون الدولي، إلا أن هذه المادة تعترف بأنه في حالات معينة، فإن المسؤولية الدولية للدولة تحكمها قواعد خاصة من قواعد القانون الدولي^(٩٧).

ولا تستند مسألة إثارة مسؤولية حكومة السودان عن تلك الجرائم على ما تم تقنيه من قواعد للقانون الدولي فقط، بل أيضاً، إلى بعض الممارسات القضائية، حيث إن هناك اتجاهاً يأخذ به القضاء الدولي يتمثل بافتراض مسؤولية الدولة عن انتهاكات حقوق الإنسان، التي تقع ضمن اختصاصها الإقليمي حتى ولو ارتكبت من قبل أشخاص لا يمثلون تلك الدولة، إذا كانت الدولة طرفاً في معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان، وحكومة الخرطوم طرف في كثير من هذه المعاهدات، كما ذكرنا سابقاً، وهي معاهدات تتطلب من حكومات الدول الأطراف فيها حماية جميع الأشخاص الذين يخضعون لاختصاصها وتمكينهم من ممارسة حقوقهم الأساسية^(٩٨). ولما كانت حكومة

(٩٦) See Crawford, The International Law Commission's Articles, op.cit, pp. 94, 98.

(٩٧) ILC Articles on State Responsibility, art. 55, in Crawford. The International Law Commission's Articles, op.cit, p.306.

حيث تقضي المادة ٥٥ بأنه: "لا تسري أحكام هذه المواد حيثما تكون أو بقرار ما تكون الشروط المتصلة بوجود فعل غير مشروع دولياً أو مضمون المسؤولية الدولية للدولة أو أعمال هذه المسؤولية منظمة بموجب قواعد خاصة من قواعد القانون الدولي".

(٩٨) وقد أخذ هذا الاتجاه يستقر في الممارسات القضائية الدولية منذ قضية Velásquez (Rodríguez). التي حكمت فيها محكمة حقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية في عام

.See 1988 Report of the Inter-American Court of Human Rights at page 35، ١٩٨٨.

السودان طرفاً في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التي تنص صراحة على حق الإنسان في الحياة وحقه في الحماية من التعذيب وحمايته من الأعمال الحادة للكرامة والحق في الأمان، فإنها تخضع للالتزامات القانونية نفسها^(٩٩).

وتأسيساً على ذلك، فقد رأت هذه اللجنة أنه عندما تنتهك جماعة ما قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان في ارتكاب جريمة دولية، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يتضمن فقط المسؤولية الجنائية لهذه الجماعة، بل يلقي أيضاً على عاتق الدولة التي تتبعها مسؤولية مدنية، سواء كانت تلك التبعية تبعية قانونية أو أنها فقط من موظفيها، لتكون تلك الدولة مسؤولة عن تعويض ضحايا تلك الجرائم^(١٠٠). وقد عاملت لجنة تقصي الحقائق الثوار على حدة، حيث إن أعمالهم التي ارتكبوها لا تنسب إلى الدولة وفقاً لقواعد القانون الدولي^(١٠١).

وفي مجال إثارة المسؤولية الجنائية والمدنية لحكومة السودان، فعلى الرغم من أن اللجنة لم تستطع التوصل إلى وجود دليل على ارتكاب هذه الحكومة لسياسة الإبادة الجماعية في دارفور، فإنها وجدت أن الجرائم الدولية التي ارتكبت في هذا الإقليم، كالجريمة ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، ليست بأقل خطورة من جريمة الإبادة البشرية^(١٠٢). وقد حددت هذه اللجنة عدداً من الأشخاص المحتمل تورطهم في ارتكاب مثل هذه الجرائم^(١٠٣). واقترحت

(٩٩) انظر: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ في مواد: ٢، ٦، ٧، ٩، 999 U.N.T.S., 171; 6 ILM, 368 (1967); Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary 37-39 (1993). كما أن السودان طرف في الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان.

(١٠٠) انظر، تقرير لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني في دارفور، مرجع سابق، فقرة ٥٩٨.

(١٠١) انظر تقرير لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني في دارفور، مرجع سابق، فقرة ٦٠٠، ٦٠٣.

(١٠٢) انظر: تقرير لجنة تقصي الحقائق، مرجع سابق، في دارفور فقرة ٤٨٩-٥٢٢.

(١٠٣) انظر: تقرير لجنة تقصي الحقائق في دارفور، مرجع سابق، فقرة ٥٢٣-٥٦٤.

استخدام مجلس الأمن الدولي لآليتين من أجل محاكمتهم محاكمة عادلة من ناحية، ومن ناحية أخرى إغاثة ضحايا هذه الجرائم وتعويضهم. الأولى إخضاع مرتكبي هذه الجرائم في دارفور للإجراءات القانونية الجنائية، والثانية وضع آلية لتعويض ضحايا هذه الجرائم. وقد أشارت اللجنة بقوة على مجلس الأمن الدولي إحالة الموضوع برمته إلى المحكمة الجنائية الدولية^(١٠٤) وإنشاء لجنة تعويضات لتعويض ضحايا هذه الجرائم سواء تمت معرفة مرتكبيها أم لا^(١٠٥). وبناءً على توصية هذه اللجنة، أصدر مجلس الأمن الدولي قراره رقم ١٥٩٣^(١٠٦) مستنداً بذلك إلى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، ومقرراً أن الوضع في إقليم دارفور يمثل تهديداً للأمن والسلام الدوليين^(١٠٧).

وبغض النظر عن مدى نجاح الإجراءات أمام المحكمة الجنائية الدولية، وهو نجاح مشكوك فيه أمام تصريح رئيس جمهورية السودان (عمر البشير) المتضمن تعهده بعدم تسليم أي مواطن سوداني إلى أي محكمة أجنبية^(١٠٨) أو

(١٠٤) أشارت لجنة تقصي الحقائق بشدة ضد إنشاء محكمة دولية خاصة أو مد اختصاص واحدة قائمة من هذا النوع أو حتى إنشاء محاكم مختلطة، انظر تقرير اللجنة، مرجع سابق، فقرة ٥٧١-٥٧٢.

(١٠٥) أشارت لجنة تقصي الحقائق في تقريرها في الفقرة ٦٠٠، بالإضافة إلى تلك التدابير التي قد يتخذها مجلس الأمن الدولي، إلى اتخاذ عدد من التدابير بواسطة الأجهزة الأخرى، كلجنة حقوق الإنسان والسلطات السودانية والدول الأخرى وفقاً لمبدأ الاختصاص العالمي في محاكمة الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم دولية، مرجع سابق.

(١٠٦) انظر الفقرة الأولى من الديباجة، التي أشار فيها مجلس الأمن الدولي إلى اتخاذ لباب الملاحظات المستمدة من تقرير لجنة تقصي الحقائق بشأن انتهاكات القانون الدولي الإنساني في دارفور، مرجع سابق.

(١٠٧) جاء في قرارات مجلس الأمن الدولي الصادرة بشأن الأزمة في إقليم دارفور أن الوضع هناك يمثل تهديداً للسلام والأمن الدوليين، انظر قرارات مجلس الأمن الدولي التي صدرت بشأن الأزمة في دارفور، مرجع سابق.

(١٠٨) صدر تصريح عمر البشير هذا في ٥ إبريل عام ٢٠٠٥ على إثر صدور قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٣.

أمام تمسك حكومة الخرطوم بتطبيق مبدأ التكامل بين اختصاص هذه المحكمة واختصاص المحاكم الوطنية السودانية الذي له الأولوية، فإن المحكمة الجنائية الدولية، لن تتمكن من محاكمة أي متهم، أو على الأقل سوف تحاكم عدداً قليلاً من هؤلاء المتهمين بارتكاب الجرائم الدولية في دارفور. ويستند هذا الرأي، إضافة إلى ذلك، إلى ما جاء في المادة ٦/٧٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، التي تقرر صراحة أنه: "ليس في هذه المادة ما يفسر على أنه ينطوي على مساس بحقوق المجني عليه بمقتضى القانون الوطني أو الدولي".

أما بالنسبة لإثارة المسؤولية المدنية لحكومة الخرطوم، فلم تقصر لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق في دارفور عملها على تقصي الوقائع الجنائية بل امتد أيضاً إلى ما ينشأ عنها من مطالبات مدنية، وحملت حكومة السودان المسؤولية المدنية عن دفع التعويضات لأي ادعاءات صحيحة تجد لجنة التعويضات لها أساساً قانونياً. وقد أوصت اللجنة بأن يقوم مجلس الأمن الدولي بإنشاء لجنة تعويضات لضحايا هذه الجرائم حتى ولو لم يعرف مرتكبها^(١٠٩)، واستندت في رأيها هذا إلى سابقة قيام مجلس الأمن الدولي بإنشاء لجنة تعويضات على إثر انتهاء حرب الخليج لعام ١٩٩١ للنظر في ادعاءات التعويضات الناجمة عن الجرائم التي ارتكبها النظام العراقي في أثناء احتلاله لدولة الكويت^(١١٠). وقد استجاب مجلس الأمن الدولي، أيضاً، لهذه التوصية في الفقرة ٣ من مقدمة القرار رقم ١٥٩٣، ولكن ليس بإنشاء لجنة

(١٠٩) انظر: تقرير لجنة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق في دارفور، مرجع سابق، فقرة ٥٩٠-٥٩١. إذ وفقاً لهذه التوصية فإن اللجنة تتكون من ١٥ عضواً، عشرة منهم يتم تعيينهم بواسطة الأمين العام للأمم المتحدة والخمسة الآخرون يتم تعيينهم بواسطة جهاز سوداني مستقل من أجل تعويض الضحايا في دارفور.

(١١٠) انظر عموماً: Richard B. Lillich (ed.), The United Nations Compensation Commission (1995).

تعويضات وإنما بحث الدول على المساهمة المالية في صندوق المحكمة الجنائية الدولية المخصص لضحايا مثل هذه الجرائم وفقاً للمادتين ٧٥ و ٧٩ من النظام الأساسي للمحكمة، خلافاً لتوصية هذه اللجنة وما جرى عليه العمل أثناء تعويض ضحايا جرائم الاحتلال العراقي لدولة الكويت. إضافة إلى ذلك، فإن لجنة تعويض ضحايا جرائم الاحتلال العراقي لدولة الكويت كان لديها مصادر مالية تتمثل بنسبة ما خصص لها من قيمة صادرات النفط العراقي، بينما صندوق تعويض ضحايا الجرائم التي ارتكبت في إقليم دارفور لم يكن لديه مثل هذه المصادر المالية. وتأسيساً على ذلك، فإن كيفية استجابة مجلس الأمن الدولي لتوصية لجنة تقصي الحقائق في إقليم دارفور على هذا النحو لم تكن استجابة موفقة لتحقيق العدالة المرجوة من وراء هذه التوصية. فهذه الاستجابة لم تضيف شيئاً جديداً، إذ وفقاً للمادة ٧٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإن لهذه المحكمة سلطة طلب التعويض لضحايا الجرائم التي تندرج ضمن اختصاصها مباشرة من الشخص المسؤول، وذلك عن طريق الصندوق الائتماني المشار إليه في المادة ٧٩ من النظام الأساسي للمحكمة^(١١١).

لذلك يمكن القول: إن هذا الحل يقصر كثيراً عن الآليات العامة للتعويض التي تصورتها لجنة تقصي الحقائق واستخدمها مجلس الأمن الدولي في حالات أخرى مماثلة لحالة دارفور^(١١٢). وأمام إلقاء هذه المسؤولية الدولية على كاهل حكومة الخرطوم، فإنه يمكن افتراض أو توقع أن تبحث هذه الحكومة، في نهاية المطاف، عن مخرج لها لدرء المسؤولية عن طريق اللجوء إلى الوسائل القانونية

(١١١) ومن أجل تطبيق هذا النص، فقد تم بالفعل إنشاء صندوق ائتماني يدار عن طريق كاتب المحكمة وتحت إشراف لجنة من المديرين، لمزيد من التفصيل انظر: <http://www.icc-cpi.int/vtf.html>, (visited 20 April 2005).

(١١٢) On the UNCC, see Campanelli, D. 'The United Nations Compensation Commission (UNCC): Reflections on its Judicial Character', 4 The Law and Practice of International Courts and Tribunals (2005), 107-139.

بعد أن فشلت جميع وسائل القوة، وهو أمر مشروع ومرغوب من قبل المجتمع الدولي. ويتمثل هذا الافتراض، إما عن طريق تطبيق نظامها القانوني الوطني، ك محاكمة المتهمين أمام محاكمها الوطنية أو منحهم عفواً عاماً، أو الانصياع لإرادة المجتمع الدولي بتقديمهم إلى المحكمة الجنائية الدولية، والبحث في النظام الأساسي لهذه المحكمة عن أسس قانونية لدرء المسؤولية الدولية، فإذا ما أدرجنا هذين الأساسين، من أجل التسهيل فقط، تحت عنوان: " الآلية القانونية لدرء حكومة السودان مسؤوليتها الدولية عن انتهاك حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور"، فإنه يمكن التساؤل عن مدى فاعلية هذه الآلية في المبحث التالي.

المبحث الخامس

الآلية القانونية لدرء حكومة السودان المسؤولية الدولية الناشئة عن انتهاكات حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور

يمكن تحليل هذه الآلية إلى عناصرها الممكنة على النحو التالي: المجموعة الأولى، وتتكون من تطبيق مبدأ "التكامل"؛ أي محاكمة المتهمين أمام القضاء الوطني، أو مدى إمكانية منحهم عفواً عاماً وفقاً للقانون الوطني؛ أما المجموعة الثانية فهي: قيام حكومة الخرطوم - إذا ما أجبرت على تسليم المتهمين إلى المحكمة الجنائية الدولية - بالدفع بعدم اختصاص هذه المحكمة أو عدم قبول الدعوى أمامها. لذلك فإنه يمكن إدراج الإجابة عن التساؤل السابق في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

تطبيق حكومة الخرطوم لمبدأ التكامل

أو مدى إمكانية منح المتهمين العفو العام

الفرع الأول

تطبيق مبدأ التكامل

يمكن لهذه الحكومة التمسك بتطبيق مبدأ التكامل بين الاختصاص الجنائي الدولي والاختصاص الجنائي الوطني وأولوية الثاني على الأول، حيث إن هذا المبدأ من المبادئ المتفق عليها في القانون الدولي لاتفاقه مع مبدأ سيادة الدولة، تلك السيادة التي لم يتوصل القانون الدولي بعد إلى إهدارها تماماً^(١١٣)، إذ

(١١٣) من أهم عناصر الدولة في القانون الدولي المعاصر هو عنصر السيادة والاستقلال، انظر: Crawford, J. The Creation of States in International Law, Oxford, 1979, p.47.

يتضمن مبدأ التكامل بهذا المعنى التزام الدول بالتحقيق في الانتهاكات الخطيرة لمبادئ القانون الدولي الإنساني واتخاذ الإجراءات القضائية المناسبة لها حماية للمصلحة المشتركة للمجتمع الدولي^(١١٤). وقد تم تقنين ذلك في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي أكد صراحة أن: "... من واجب كل دولة أن تمارس ولايتها القضائية الجنائية على أولئك المسؤولين عن ارتكاب جرائم دولية؛ ..." ^(١١٥).

ولما كان هذا النص إنما هو نص عام ينطبق على كل دولة، سواء أكانت طرفاً في هذا النظام الأساسي أم غير طرف، كالسودان، فإن قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٣ لعام ٢٠٠٥ في فقرته الأولى التي تقضي بما يلي: "... إحالة الوضع القائم في دارفور... إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية..."، إن هذا القرار حتى ولو كان يستند إلى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة لا يلغي مبدأ التكامل، سالف الذكر، سواء اعتبر هذا المبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي، تم تقنيه في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، أو مبدأ اتفاق أقرته أغلبية أعضاء المجتمع الدولي في هذا النظام الأساسي. كما أن هذا المبدأ يسنده مبدأ آخر هو مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي، الذي هو بدوره لا يستطيع قرار مجلس الأمن الدولي السابق إلغائه، لأن القول بغير ذلك يمنح مجلس الأمن الدولي سلطة الخروج على قواعد القانون الدولي الآمرة، إذا

BERGSMO, M. Occasional Remarks on Certain States Concerns about the (١١٤) Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and the Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council, Nordic Journal of International Law, 2000, vol.69, No.1, p.99; ArsanJani, M.H. The Rome Statute of the International Criminal Court, AJIL, 1999, vol.93, p.25.

(١١٥) انظر الفقرة ٦ من ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كما تم تقنين مبدأ التكامل في المواد من ١٧-١٩ من هذا النظام الأساسي.

اعتبرنا قاعدة الاختصاص الجنائي العالمي من قواعد القانون الدولي الأمرة^(١١٦). فالمدعي العام التابع للمحكمة الجنائية الدولية لا يستطيع الشروع في اتخاذ إجراءات التحقيق، وفقاً لقرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٣، إذا كان ذلك يتعارض مع مبدأ التكامل أو مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي، إلا إذا كانت السودان غير راغبة أو غير قادرة على القيام بإجراء التحقيق أو اتخاذ الإجراءات القضائية ضد المتهمين^(١١٧).

ولما كان مفهوماً: "عدم الرغبة وعدم القدرة" يشتركان من ناحية بتطبيق مبدأ التكامل ومن ناحية أخرى هما شرطان لا بد من توافرها لقبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية، فإننا لن نناقشهما هنا من هذه الناحية الأخيرة، وسوف نناقش مدى قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية فيما بعد. أما الناحية المتعلقة بتطبيق مبدأ التكامل، وهل لحكومة الخرطوم حق التمسك بتطبيق هذا المبدأ وإلزام المدعي العام التابع للمحكمة الجنائية الدولية بالتوقف عن الشروع بالتحقيق في الموضوع نفسه، فإن مفهوم الرغبة، المنصوص عليه في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية، ينصرف إلى ما قامت به حكومة

(١١٦) انظر الرأي الانفرادي للقاضي لوترباخ، أحد قضاة محكمة العدل الدولية، حول اتخاذ التدابير المؤقتة في قضية تطبيق الاتفاق الدولي بشأن منع ومعاقبة ارتكاب جريمة إبادة الجنس البشري، إذ تم تطبيق فكرة القواعد القانونية الدولية الأمرة على مسألة مدى قانونية الحصار العسكري الذي فرضه مجلس الأمن الدولي على البوسنة والهرسك وذلك بقرار يستند إلى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، ICJ Reports, 1993, 325, 407

(١١٧) انظر: المادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية حول أسس مبدأ التكامل، والجدل الذي دار حول هذه الأسس بين ممثلي الدول في مؤتمر روما الذي تبنى اتفاقية روما لعام ١٩٩٨ المشتعلة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: ArsanJani, M. The Rome Statute, op.cit, p.26.

الخرطوم من إجراءات قانونية ضد المتهمين بارتكاب جرائم حرب في دارفور، أو إلى ما اتخذته محاكمها الوطنية من قرارات ضدهم، بحيث لا يكون ذلك كله من أجل حمايتهم من المسؤولية الجنائية أو حمايتهم من محاكمتهم أمام المحكمة الجنائية الدولية، بل فقط من أجل مصلحة العدالة وتحقيقها^(١١٨). أما مفهوم: "عدم القدرة"، فإن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يفرض على هذه المحكمة التحقق مما إذا كان كل النظام القضائي السوداني أو جزء كبير منه منهاراً أو غير واضح المعالم مما يجعل أجهزتها القضائية غير قادرة على اتخاذ الإجراءات القانونية ضد هؤلاء المتهمين^(١١٩). فلكي تقنع حكومة الخرطوم المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية بتطبيق مبدأ التكامل بين اختصاص المحاكم السودانية والمحكمة الجنائية الدولية، فإن عليها أن تثبت له أنها ليست فقط راغبة بل قادرة على محاكمة المتهمين في ارتكاب جرائم حرب في إقليم دارفور، وذلك عن طريق ترتيب نظامها القضائي وفقاً للمعايير

(١١٨) وقد وردت الإشارة في المادة ١/٥٣ ج من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى: "مصالح اعتبارات العدالة"، أي بالجمع، مما يظهر أهمية اللجوء إلى هذا المعيار لتقرير إذا ما كانت حكومة الخرطوم راغبة في محاكمة هؤلاء المتهمين من عدمه، فإذا كان التخلي عن التحقيق مع هؤلاء المتهمين إنما تم وفقاً لقرار اتخذه المدعي العام التابع للمحكمة الجنائية بناء على سلطته التقديرية المستمدة من المادة ٥٣ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، فإن مثل هذا القرار يخضع لرقابة الغرفة التمهيدية التابعة لهذه المحكمة، كقاعدة عامة، انظر عموماً: Robinson, D. Serving the Interests of Justice: Amnesties, Truth Commissions and the International Criminal Court, European Journal of International Law, 2003, vol.14, p.481 ff.

(١١٩) وهذا كله يندرج تحت مبدأ انعدام العدالة في القانون الدولي العام إذا كان ترتيب المحاكم ليس واضحاً أو يندرج تحت مبدأ المحاكمة العادلة، كأحد مبادئ حقوق الإنسان، انظر عموماً: علوان، د. محمد يوسف. حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، الطبعة الأولى ١٩٨٩، ص ٤١٥ وما بعدها.

الدولية^(١٢٠). وقد تؤدي هذه المحاكمة، إذا ما التزمت المعايير الدولية، إلى إمكانية إفلات المتهمين من العقوبة وفقاً لمبدأ العفو العام في النظام القانوني السوداني، فما القواعد القانونية الدولية التي تحكم ذلك؟

الفرع الثاني مدى إمكانية منح العفو العام

الآلية القانونية الثانية في هذه المجموعة، والتي من الممكن أن تشجع حكومة السودان على اللجوء إلى الوسائل القانونية لدرء مسؤوليتها الدولية، هي مدى إعمال آلية منح العفو العام في أثناء المحاكمة أمام محاكمها الوطنية^(١٢١)، على الرغم من أن القاعدة العامة، كما استقرت في الفقه الدولي^(١٢٢) وفي

(١٢٠) فعندما صدر قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٣ بشأن إحالة المتهمين في ارتكاب جرائم حرب في إقليم دارفور، فقد أعلن عمر البشير (رئيس جمهورية السودان) أن حكومته لن تسلم أيّاً من مواطنيها للمحاكمة في محاكم أجنبية خارج إقليم السودان، إذ إن المحاكم السودانية ذات كفاءة لمحاكمة مثل هؤلاء المتهمين، انظر عموماً القواعد العامة في تطبيق مبدأ التكامل بين اختصاص المحاكم الوطنية واختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ElZeidy, M. The Principle of Complementarity: A New Missionary to Implement International Criminal Law, Michigan Journal of International Law, 2002, vol.23, p.869 ff.

(١٢١) يعرف العفو العام أنه: "سلطة سيادية بموجبها يعفى رسمياً عن مجموعات معينة من الأشخاص المقدمين إلى المحاكمة ولكنهم لم يدانوا بعد، Black's Law Dictionary, 7th edition (St Paul, MN: West Group, 1999) p.83.

وهناك نظام قريب الشبه من العفو العام هو وقف تنفيذ العقوبة، الذي يتميز عن العفو العام بأنه يمنح للمتهم بعد صدور الحكم بإدانته، ibid, p.1137

(١٢٢) انظر: Orentlicher. Sitting Accounts: the Duty to prosecute Human Rights Violations of a Previous Regime, Yale Law Journal, 1991, vol.100, p.2539; Donb, S. Treatment of War Crimes in Peace Settlement Prosecution or Amnesty? in Dinstein and Tabory (eds.) War Crimes in International Law, 1996, p.305, at p.308; Roht-Arriaza. State Responsibility to Investigate and Punish Human Rights Violations in International Law, California Law Review, 1990, vol.78, p.449; Scharf. The Letter of the Law: the Scope of the International Legal Obligations to Prosecute Human Rights Crime, Law and Contemporary Problems, 1996, vol.59, p.41.

الممارسات الدولية العامة، تقضي بأن قوانين العفو لا يمكن أن تعفي الدولة من مسؤوليتها الدولية بمحاكمة مرتكبي الجرائم الدولية^(١٢٣).

إلا أن إمعان النظر في نصوص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يفتح مجالاً يسيراً للقول إن المحكمة الجنائية الدولية من الممكن أن تقبل قوانين العفو العام في حالات استثنائية تؤدي إلى وقف الإجراءات القضائية أمام هذه المحكمة. من ذلك ما ورد في نص المادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ إن هذه المادة تحكم الاستثناءات الواردة على مبدأ قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية ومبدأ عدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها على القيام بإجراءات التحقيق أو اتخاذ الإجراءات القضائية ضد المتهمين بارتكاب جرائم دولية، حيث تتضمن هذه المادة ما مضمونه أن القضية عموماً تكون مقبولة أمام المحكمة الجنائية الدولية إلا إذا توافرت شروط عدم قبولها^(١٢٤).

واستناداً إلى ذلك، فإن أي قانون عفو سوداني لتخليص هؤلاء المتهمين من مسؤوليتهم الجنائية وإعاقة اتخاذ الإجراءات القضائية الدولية ضدهم أو إجراء التحقيق معهم، لا يمكن الاستناد إليه؛ حيث إن هذا العفو العام لا يشمل على الشروط الأساسية لإعمال مبدأ عدم قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية وفقاً للمادة ١٧/١/أ أو ب من النظام الأساسي لهذه المحكمة^(١٢٥). فالمادة ١٧ تتضمن مبدأ مؤداه أن تطبيق قانون العفو ينبغي - على الأقل - أن

Gavron, J. Amnesties in the Light of Developments in International Law and the Establishment of the International Criminal Court, ICLQ, 2002, vol.51, Part I, p.91 ff.

(١٢٤) ويمكن القول بمثل ذلك بالنسبة لنص المادة ١٩ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

ElZeidy. The Principle of Complementarity, op.cit, p.942.

(١٢٥)

يكون مصحوباً بنوع من التحقيق في الجريمة المدعى ارتكابها حتى يمكن أن يؤدي تطبيق هذا القانون إلى إيقاف إجراءات المحكمة الجنائية الدولية.

وتشتمل المادة ١٧/١/ب على معيار محدد لتطبيق مبدأ العفو العام، وهو اشتراط أن تكون الدولة قد حققت في القضية، وأن تكون الدولة المعنية قد اتخذت قرار بعدم اتخاذ الإجراءات القضائية ضد المتهم، وأن هذا القرار لا يستند إلى عدم رغبتها أو عدم قدرتها على اتخاذ الإجراءات القضائية ضد المتهم^(١٢٦). ولكن ما المقصود بالتحقيق الذي تنطبق عليه هذه الشروط؟ وللإجابة عن هذا التساؤل، فإنه يقصد بالتحقيق هنا وفقاً للمادة ١٧/١ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، تلك الإجراءات الموضوعة لاكتشاف الأدلة والحقائق المحيطة بارتكاب الجرائم ودور المتهم فيها^(١٢٧). وهنا نلاحظ أن المادة ١٧/١/أ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مرنة في تحديد هذا المفهوم، حيث تمنح الدولة المعنية الفرصة الأولى للتحقيق في الجريمة أو اتخاذ الإجراءات القضائية ضد المتهم^(١٢٨). فهذه المادة تتيح لحكومة الخرطوم مجالاً لإنشاء لجان تقصي حقائق ومصالحة على نمط لجان تقصي الحقائق والمصالحة التي أنشئت على إثر إنهاء نظام الفصل العنصري في جنوب إفريقيا^(١٢٩)، وعلى إثر استقلال شرقي تيمور^(١٣٠)، حيث إن درء

(١٢٦) انظر: المادة ١٧/١/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(١٢٧) Robinson. Serving the Interests of Justice, op.cit, p.500. ff.

(١٢٨) وذلك بقولها: "إذا كانت تجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها...".

(١٢٩) Dugard, J. Reconciliation and Practice: The South-African Experience, Trans-national Law and Contemporary Problems, 1998, vol.8, p.277 ff.

(١٣٠) Stahn, C. Accommodating Individual Criminal Responsibility and National Reconciliation: the U.N. Truth Commission for East Timor, AJIL, 2001, vol.95, p.952 ff.

المسؤولية الجنائية عن حكومة السودان مشروط باعتراف المتهمين بما ارتكبه من وقائع^(١٣١). ولكن هذه الآلية ليست مضمونة الفاعلية دائماً لأسباب عديدة، سبق ذكر بعض منها، فقد تجبر حكومة الخرطوم على تقديم المتهمين إلى المحكمة الجنائية الدولية، وهنا لا يمكن لهذه الحكومة التنصل من مسؤوليتها، إلا باللجوء إلى آلية الدفع وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فما هذه الدفع؟ وما مدى فاعليتها؟

المطلب الثاني

مدى فاعلية دفع حكومة السودان بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية

وقد يكون من بين هذه الفروض التي تمثل الملجأ الأخير لحكومة الخرطوم، عندما يستخدم مجلس الأمن الدولي جميع وسائل الضغط عليها لتقديم المتهمين بارتكاب جرائم حرب في إقليم دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية، هو الدفع بعدم اختصاص هذه المحكمة أو عدم قبول الدعوى أمامها على النحو التالي:

(١٣١) مثال ذلك، عندما تم إنهاء نظام الفصل العنصري في جنوب إفريقيا، فقد أشار الدستور المؤقت في خاتمته إلى أن على السلطة التشريعية تبني قانون عفو عام عن الجرائم ذات الأهداف السياسية التي ارتكبت في الماضي، وعلى إثر انتخاب السلطة التشريعية تم إصدار قانون المصالحة الوطنية، انظر القانون الدستوري لجمهورية جنوب إفريقيا رقم ٢٠٠ لعام ١٩٩٣، وقانون المصالحة والوحدة الوطنية رقم ٣٤ لعام ١٩٩٥. وفي أثناء تطبيق العفو العام هذا أشارت المحكمة الدستورية لجمهورية جنوب إفريقيا إلى أن قانون العفو العام هذا لا ينتهك الدستور أو القانون الدولي، Azanian People Organization v. President of the Republic of South Africa 1996 SA 671 (4). وقررت هذه المحكمة أن الدولة لديها إمكانيات كافية للتعامل مع تلك المسائل المرتبطة بالنزاعات الداخلية، إذ إن الهدف من قانون العفو العام إنما هو تسجيل الحقائق أكثر منه تجاهلاً لها.

الفرع الأول الدفع بعدم الاختصاص

نظمت المادتان ١٢ و ١٣، من بين مواد أخرى في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، اختصاص هذه المحكمة حيث ينبغي قراءتهما معاً عند إثارة موضوع الاختصاص من قبل دولة ليست طرفاً في النظام الأساسي لهذه المحكمة، كالسودان. فبالنظر إلى المادة ١٣، التي اعتمد عليها صدور قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٣، وإن لم يشر إليها صراحة، فقد أشارت إلى هذه المادة الفقرة الثانية من المادة ١٢ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تحت عنوان: "ممارسة الاختصاص"، إذ تنص المادة ١٣ على أنه: "للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة مشار إليها في المادة ٥ وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي في الأحوال التالية:...

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

(ج) إذا كان المدعي العام قد بدأ في مباشرة التحقيق فيما يتعلق بجريمة من هذه الجرائم وفقاً للمادة ١٥.

فإذا افترضنا قيام حكومة السودان بالدفع بعدم اختصاص المحكمة الجنائية الدولية للنظر في الجرائم التي تم ارتكابها في إقليم دارفور استناداً إلى ما يمكن استخلاصه من قراءة للمادة ١٢ جنباً إلى جنب مع المادة ١٣، على نحو ما سبق، فإنه يتضح جلياً أن المادة ١٣/ب تمنح مجلس الأمن الدولي سلطة إحالة أي من هذه الجرائم المشار إليها في النص السابق، إذا ما ارتكبت في دولة ليست طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كالسودان، بينما المادة ١٢ فقرة ٢ تتعلق بشروط انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية بالنسبة للجرائم التي تقع على إقليم دولة طرف أو على إقليم دولة قبلت

انعقاد اختصاص هذه المحكمة^(١٣٢)، وهنا تلتزم الحكومة الانصياع لهذا القرار وفقاً لما جاء في المادة ١٣، سالفه الذكر، ولمجلس الأمن استخدام القوة لإجبارها على ذلك وفقاً لقواعد القانون الدولي. ولا يعني ذلك إطلاق يد مجلس الأمن الدولي تماماً في مثل حالة المادة ١٣/ب، إذ إن قراءة هذه المادة، أيضاً، جنباً إلى جنب مع المادة ٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يفتح الباب أمام حكومة السودان بأن تدفع بأن هذه المحكمة ليست ملزمة دائماً بما يقرره مجلس الأمن الدولي في هذه الحالة، إذا تعارض القرار مع النظام الأساسي للمحكمة، حيث إن المادة ١٣ ذاتها تنص على أنه: "للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة مشار إليها في المادة ٥ وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي في الأحوال التالية: ...

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

فالإشارة في هذه المادة إلى النظام الأساسي يعني أن المحكمة ملزمة بممارسة اختصاصها، إذا ما أحال مجلس الأمن الدولي حالة إليها وبعد تمام الإحالة. وهنا يأتي إعمال نص المادة ٥٣، المعنونة بـ "الشروع في التحقيق" التي تنظم، بين أمور كثيرة، ممارسة المدعي العام لاختصاصه ومنها تقويم المعلومات التي تم استلامها من حكومة السودان أو التي استنتجها المدعي العام من الوقائع والتقارير من أجل تقرير البدء بالتحقيق من عدمه. فمجلس الأمن قد

(١٣٢) لمزيد من التفصيل حول علاقة المحكمة الجنائية الدولية بمجلس الأمن الدولي، انظر: Bergsmo, M. Occasional Remarks on Certain States Concerns about Jurisdiction Reach of the International Criminal Court, and their possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council, Nordic Journal International Law, 2000, vol.69, No.1, p.92ff.

أحال الدعوى إلى المدعي العام وعلى المدعي العام التعامل معها وفقاً للمادة ٥٣ من النظام الأساسي، التي تقضي فقرتها الأولى بأنه: "يشرع المدعي العام في التحقيق، بعد تقويم المعلومات المتاحة له، ما لم يقرر عدم وجود أساس معقول لمباشرة إجراء بموجب هذا النظام الأساسي..."^(١٣٣). فهذه النصوص جميعاً تشير إلى أن المدعي العام التابع للمحكمة الجنائية الدولية لن يكون ملزماً بكل حالة أحيلت إليه من مجلس الأمن الدولي، كما هو الحال في حالة القرار رقم ١٥٩٣، إذ وفقاً للفقرة الأولى من المادة ٥٣ من النظام الأساسي لهذه المحكمة، فإن للمدعي العام سلطة تقدير أن يشرع في التحقيق أم لا. وهنا إذا كان مقنعاً للمدعي العام ما تدعيه حكومة السودان بأنها حققت في هذه الجرائم وعاقبت مرتكبيها أو أن هذه الجرائم لا ترتقي إلى الجرائم الدولية، فإن المدعي العام لن يشرع في التحقيق وفقاً لمبدأ عدم المعاقبة على الجرم مرتين، ومن ثم فإن إحالة مجلس الأمن الدولي في حد ذاتها لا تصلح وحدها أن تكون أساساً معقولاً لشروعه بالتحقيق. فإذا ما نجحت حكومة الخرطوم في إقناع المدعي العام لهذه المحكمة بعدم الشروع في التحقيق، فإن عدم شروعه في التحقيق يخضع لنص المادة ٥٣ فقرة ٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث تمنح هذه الفقرة مجلس الأمن الدولي الحق أن يطلب من الغرفة التمهيدية مراجعة قرار المدعي العام بعدم الشروع في التحقيق، ولهذه الأخيرة أن تطلب من المدعي العام إعادة النظر في قراره بعدم الشروع بالتحقيق، وتبقى هذه المسألة مسألة تقديرية بين المدعي العام والغرفة التمهيدية، وهو مخرج لحكومة الخرطوم من الممكن استخدامه لدرء مسؤوليتها، وفي الوقت نفسه تنفيذ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥٩٣. إضافة إلى ذلك، فإن المدعي العام والغرفة التمهيدية ليسا ملزمين بالشروع أو بطلب الشروع بالتحقيق في مثل هذه الحالة

(١٣٣) ومثل ذلك في بقية فقرات المادة ٥٣ سواء كان ذلك بالنسبة للمدعي العام كما هو الحال في الفقرة الأولى والفقرة الثانية أو مراجعة الغرفة التمهيدية لقرار المدعي العام كما هو الحال في الفقرة الثالثة من هذه المادة.. إلخ.

الواردة في القرار رقم ١٥٩٣ باتخاذ إجراءات المقاضاة ضد المتهمين بارتكاب جرائم حرب في دارفور، إذا ما قامت حكومة الخرطوم بإجراء تحقيق مسبق معهم ومحاكمتهم أمام المحاكم الوطنية، كما سبق ذكره، حيث أشارت إلى ذلك أيضاً الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وهو شرط، أيضاً، من شروط الدفع بعدم قبول الدعوى أمام هذه المحكمة، وهو ما سنبينه فيما يلي:

الفرع الثاني

مدى فاعلية دفع حكومة السودان بعدم قبول الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية

كما أن حكومة السودان قد تدفع بعدم قبول القضية أمام المحكمة الجنائية الدولية استناداً إلى نص المادة ١٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المعنونة بـ "المسائل المتعلقة بالقبول"؛ إذ تؤكد مبادئ، من أهمها أن المحكمة إنما هي مكملّة للمحاكم الجنائية الوطنية وليس لها سمو عليها. فالمادة ١٧ تقرر أن للمحكمة الجنائية الدولية سلطة تقرير قبول أي قضية من عدمه، ومنح المحكمة مثل هذه السلطة، بالنسبة لمجلس الأمن عامة وبالنسبة لقراره رقم ١٥٩٣ خاصة، إنما يمثل ضماناً لاستقلال هذه المحكمة بوصفها سلطة قضائية، وهو ما قصد من إنشائها^(١٣٤).

وتظهر هذه الاستقلالية للمحكمة الجنائية الدولية جلياً في المادة ١٧ عندما ضمنت أربع حالات إذا ما توافرت في قضية ما، فإنها تصبح غير مقبولة أمام هذه المحكمة، وهذه الحالات هي: " (أ) إذا كانت تجري التحقيق أو المقاضاة في

(١٣٤) القهوجي. القانون الدولي الجنائي، مرجع سابق، ص ٣٣١؛ ولمزيد من التفصيل حول مناقشة الاختصاص التكميلي للمحكمة الجنائية الدولية في مؤتمر روما لعام ١٩٩٨، انظر: Scheffer, David. The United States and the International Criminal Court, American Journal of International Law, 1999, vol.93 (1), p.15; UN Doc.A/AC.249/1998/WG.3/DP.2

الدعوى دولة لها ولاية عليها، ما لم تكن الدولة حقاً غير راغبة في الاضطلاع في التحقيق 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. (ج) إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حوكم عن السلوك موضوع الشكوى، ولا يكون من الجائز للمحكمة إجراء محاكمة طبقاً للفقرة ٣ من المادة ٢٠. (د) إذا لم تكن الدعوى على درجة كافية من الخطورة تبرر اتخاذ المحكمة إجراء آخر...". وما عدا الفقرة (د)، فإن هذا النص يضيف أساساً قانونياً من الممكن أن يسند ادعاء حكومة السودان باتخاذها الإجراءات القانونية ضد المتهمين بارتكاب جرائم حرب في دارفور، حيث ينطبق على قضية إحالة هؤلاء الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم حرب في دارفور. وتشترط المادة ١٧/١ ب لانطباقها على مثل هذه القضية، أن تكون حكومة الخرطوم قد أجرت تحقيقاً مع المتهمين مسبقاً، وأن تكون لديها الرغبة الصادقة في محاكمتهم أمام قضائها الوطني ومعاقتهم والقدرة على ذلك، وهو أمر لا تؤكد الوقائع والتقارير الموثقة سالفه الذكر.

الخلاصة

نخلص من كل ما سبق، إلى أن قضية التهجير الداخلي في العالم إنما هي من أكثر قضايا القانون الدولي تعقيداً، سواء من حيث عدد الأشخاص المهجرين أو من حيث مدى امتداد قواعد القانون الدولي إلى حكمها. ووفقاً للمبادئ التوجيهية، التي وضعها المجتمع الدولي، والإعلانات الخاصة بالأشخاص المهجرين داخلياً، التي تأخذ بها المؤسسات الأكاديمية، فإن الشخص المهجر داخلياً هو ذلك الشخص الذي لم يغادر إقليم دولته على الرغم من انتقاله من موطن إقامته لأسباب سياسية، كما هو حال الأشخاص المهجرين من دارفور، على خلاف مفهوم اللاجئين الذي وفقاً لقواعد القانون الدولي، هو ذلك الشخص الذي قد غادر الحدود الدولية لدولته إلى دولة أخرى.

وقد اخترنا التركيز، بالنسبة لحقوق الأشخاص المهجرين داخلياً عموماً والأشخاص المهجرين داخلياً من دارفور، على حقي التعليم والمشاركة السياسية، لما للأول من أهمية للنشء وما للثاني من أهمية في مشاركة الشخص المهجر داخلياً في ممارسة حقوقه السياسية في دولته. وقد توصلنا إلى نتيجة مؤداها أن عدم وجود قواعد في القانون الدولي تنص صراحة على حماية حقوق الأشخاص المهجرين داخلياً، لا يمنع من انطباق القواعد العامة في القانون الدولي لحماية هذه الحقوق، سواء كانت قواعد ملزمة أو قواعد مرنة.

وقد اجتهدنا في وضع إطار عام لتمكين الأشخاص المهجرين داخلياً من ممارسة حقوقهم في التعليم والمشاركة السياسية وفقاً لقواعد القانون الدولي، سالفة الذكر، وتحديد بعض المؤشرات، التي تمكن المجتمع الدولي، بوصفه مراقباً على تطبيق قواعد القانون الدولي، من التأكد مما إذا كانت دولة ما، تمارس التهجير الجبري وتدعي أنها قامت بواجباتها تجاه الأشخاص المهجرين داخلياً، تقوم فعلاً بواجباتها، وتطبق ذلك على قضية إقليم دارفور. وإذا ما كانت

مخالفة القواعد التي تحمي هذه الحقوق، تشكل جريمة دولية تتطلب من المجتمع الدولي استخدام آلية معينة لتقديم مرتكبيها إلى القضاء الدولي.

وبالرجوع إلى النتائج التي أسفرت عنها التقارير الدولية الموثقة، نجدها قد أجمعت على ارتكاب جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب، في إقليم دارفور، وأوصت مجلس الأمن الدولي بإحالة الموضوع إلى المحكمة الجنائية الدولية لمحاكمة الأشخاص المتهمين بارتكاب هذه الجرائم.

وقد استخدم المجتمع الدولي، ممثلاً بمجلس الأمن، آلية القرارات المستندة إلى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وذلك بإصداره لعدة قرارات من هذا النوع، وعلى رأسها القرار رقم ١٥٩٣، لإثارة المسؤولية الدولية لحكومة الخرطوم عن ارتكاب هذه الجرائم، وإحالة المتهمين إلى المحكمة الجنائية الدولية، مما يربط على إثارة هذه المسؤولية آثاراً جنائية تتعلق بمحاكمة المتهمين، وآثاراً مدنية تتعلق بتعويض ضحايا هذه الجرائم وفقاً لآلية معينة وضعها مجلس الأمن الدولي في القرار رقم ١٥٩٣.

وقد تعرضنا لبعض الفروض القانونية التي من الممكن لحكومة السودان اللجوء إليها لدفع هذه المسؤولية، وهي إما آلية اللجوء إلى ما يمنحه لها القانون الدولي من حق، وفقاً لمبدأ التكامل المشار إليه سابقاً، وذلك عن طريق تطبيق نظامها القانوني: إما بمحاكمة هؤلاء المتهمين أمام محاكمها الوطنية وإدانتهم، أو منحهم عفواً عاماً لا يعفيهم من المسؤولية وإنما قد يكون سبباً لتخفيف العقوبة أو عدم قبول القضية أمام المحكمة الجنائية الدولية، أو بالانصياع. فإذا لم تجد آلية الإجراءات القانونية هذه فليس لهذه الحكومة إلا الانصياع إلى إرادة المجتمع الدولي بتقديم المتهمين إلى المحكمة الجنائية، واللجوء إلى ما يبيحه النظام الأساسي لها من دفع، كالدفع بعدم الاختصاص أو الدفع بعدم قبول القضية أمامها على النحو الذي بيناه. وهي مخارج لا يقصد منها إتاحة الفرصة لإفلات المتهم من العقوبة، وإنما اللجوء إلى سلطة القانون بدلاً من اللجوء إلى سلطة القوة.

