

سلطة مجلس الأمن في إحالة الجرائم إلى المحكمة الجنائية الدولية

د. زياد درويش

حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. فإما أن تكون وظيفة أساسية، وهي الهدف من إنشائه، وإما أن تكون وظيفته في الحماية ثانوية، وتكون بصدد وظائفه المتعلقة بالهدف من إنشائه.

ان الحماية التي تؤمنها أجهزة الأمم المتحدة هي حماية شاملة لجميع حقوق الإنسان المقررة في الاتفاقيات والعهود الدولية، والمواثيق الدولية ولم تتحدد بفتة معينة منها.

القسم الاول

مجلس الامن

والمحكمة الجنائية الدولية

المحكمة الجنائية الدولية هي هيئة قضائية دائمة نشأت بموجب معاهدة دولية، اتفق أطرافها على ضرورة التحقيق ومحاكمة أشد الجرائم خطورة وأكثرها اهتماماً من جانب المجتمع الدولي، وهي: الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب، وجريمة العدوان. والواقع أن وجود آليات قوية ومستقلة قائمة على تحقيق العدالة الجنائية الدولية من أهم

للأمم المتحدة دور مهم في مجال حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وذلك من خلال أجهزتها الواردة في ميثاقها، إضافة إلى اضطلاع هذه الأجهزة، ووفق الاختصاصات المخولة لها في الميثاق بخلق وسائل وأجهزة دولية أخرى تقوم بمهمة حماية الإنسان وحرياته الأساسية على مستوى الأمم المتحدة. وهكذا فإن الأجهزة التابعة للأمم المتحدة تلعب دوراً مهماً في مجال حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وإن كان هذا الدور من الناحية العملية تقوم به في الاصل عدد من الأجهزة فقط، إلا أنه يفترض من الناحية النظرية أن كل أجهزتها لها صلة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية. كما أن الإجراءات المتبعة أمام تلك الأجهزة لها دور مهم في أداء تلك الأجهزة لمهامها في مجال حماية حقوق الإنسان، ومن ثم تكملة جوانبها، لأنه من دون الآليات الإجرائية لا تتحقق هذه الحماية، وهذه الإجراءات بدورها تختلف من جهاز لآخر بحسب طبيعة وكون وظيفة الجهاز في مجال

على تناول الفرض الذي يقوم فيه مجلس الأمن بإحالة حالة إلى المدعي العام، يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من الجرائم الواردة في النظام الأساسي قد ارتكبت.

أولاً: خلفيات وصلاحيات اعطاء المجلس سلطة الإحالة

خلال المناقشات في مؤتمر روما، كانت الولايات المتحدة الأمريكية تطالب بأن يكون لمجلس الأمن وحده سلطة الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية. ولكن الدول الأخرى، صاحبة العضوية الدائمة في مجلس الأمن، ارتأت أن يشترك المجلس في ذلك مع الدول الأطراف في النظام الأساسي والمدعي العام للمحكمة^(١). والواقع أن غالبية الدول المشاركة في مؤتمر روما لم تؤيد اعطاء مجلس الأمن سلطة واسعة تجاه المحكمة. ومرد ذلك الرغبة في تأكيد استقلالية المحكمة، وتفادي أن تتحول إلى مجرد جهاز سياسي تابع لمجلس الأمن، والخوف من أن يؤدي تمتع الدول ذات العضوية الدائمة بحق الاعتراض إلى تعطيل مهمة المحكمة في تحقيق العدالة في حالات محددة. وعلى أي حال، فقد أقرَّ النظام الأساسي الاتجاه القائل بإعطاء مجلس الأمن سلطة الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية، بالإضافة إلى الدول الأطراف في النظام الأساسي والمدعي العام للمحكمة. بداعي إن مجلس الأمن درج خلال سنوات التسعينيات من القرن الماضي على إنشاء محاكم جنائية خاصة للنظر بجرائم محددة. ولا شك في أن إعطاء مجلس الأمن

دعائم الحفاظ على الأمن الدولي وإعادة السلام إلي كافة أنحاء المعمورة، فضلاً عن أن إنشاء تلك الآليات يعكس تطور الشعور بالمسؤولية والعدالة كقيم معترف بها على المستوى الدولي.

وقد حرص المشرع الدولي على تبيان وسائل اتصال المحكمة بالدعوى أو بالجريمة. إذ تنص المادة (١٣) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية علي أن للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة مشار إليها في المادة ٥، وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي في الأحوال التالية:

(أ) إذا أحالت دولة طرف إلى المدعي العام، وفقاً للمادة ١٤، حالة يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت.

(ب) إذا أحال مجلس الأمن، 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 بمباشرة تحقيق فيما يتعلق بجريمة من هذه الجرائم وفقاً للمادة ٥١. ويستفاد من هذا النص أن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية محدد بالجرائم المنصوص عليها في النظام الأساسي. وعلى غرار القضاء الوطني، ثمة جهة للدعاء أمام المحكمة الجنائية الدولية. ويطلق النظام الأساسي على الشخص المنوط به القيام بمهمة الادعاء اصطلاح المدعي العام. والمدعي العام قد يقوم من تلقاء نفسه بمباشرة التحقيق في الجريمة، وقد يكون البدء في التحقيق بناء على إحالة من دولة طرف أو من مجلس الأمن. وسنقتصر هنا في هذه الدراسة

(١) حازم محمد عتلم، نظم الادعاء أمام المحكمة الجنائية الدولية، بحث مقدم إلى ندوة المحكمة الجنائية الدولية: تحدي الحصانة، والتي نظمتها كلية الحقوق، جامعة دمشق، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، في الفترة من ٣ - ٤ تشرين الثاني / نوفمبر سنة ٢٠٠١، إصدار اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دمشق، ٢٠٠٢، ص ٢٩١.

الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، والتي يكون للمحكمة الجنائية اختصاص النظر فيها، وهي: جريمة الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب.

ومن ناحية أخرى، ينبغي أن يكون موضوع الإحالة واحدة أو أكثر من الجرائم التي ورد النص عليها في نظام روما. وبناء على ذلك، لا يجوز لمجلس الأمن أن يحيل - على سبيل المثال - حالة تتعلق بجرائم الإرهاب، أو الاتجار غير المشروع في المخدرات، أو الهجرة غير الشرعية، أو غسل الأموال، أو الاتجار في النساء والأطفال، أو الاتجار في السلاح، أو مخالفة الحظر الدولي المفروض بواسطة مجلس الأمن على توريد السلاح إلى بلد معين. فعلى الرغم من خطورة هذه الجرائم، إلا أنه لم يرد النص عليها في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ولا يجوز بالتالي أن تكون موضوعاً للإحالة الصادرة عن مجلس الأمن إلى المدعي العام للمحكمة. ومع ذلك، ليس ثمة ما يحول دون قيام المجلس في هذه الحالة بإنشاء محكمة جنائية دولية مؤقتة، على غرار المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا.

أ. نطاق سلطة المجلس من حيث الزمان

وفقاً للمادة (١١) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، لا تختص المحكمة إلا فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب بعد بدء نفاذ النظام الأساسي. وتجدر الإشارة إلى أن النظام الأساسي قد دخل حيز التنفيذ اعتباراً من أول

سلطة الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية من شأنه ألا يكون المجلس بحاجة إلى إنشاء محاكم جنائية خاصة، الأمر الذي يدعم دور المحكمة الجنائية الدولية^(٢). ويضيف بعض الفقهاء أن العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن ما هي إلا تطبيق لسلطة مجلس الأمن، كما هي محددة في ميثاق الأمم المتحدة، خاصة الفصل السابع، والذي يعطي للمجلس سلطة سياسية مطلقة فيما يتعلق بالأمر التي تنطوي على حفظ واستعادة وبقاء السلام، ويعطي أيضاً الفصل السابع (المادة ٣٩) للمجلس سلطة فرض العقوبات لحفظ وبقاء السلام. ونتيجة لذلك، فإن لمجلس الأمن الحق في أن يحيل حالة للمحكمة الجنائية الدولية للتحقيق وإقامة الادعاء النهائي.

غير أن بعض الدول والمنظمات غير الحكومية تنتقد اعطاء مجلس الأمن سلطة الإحالة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. ويستند هذا النقد إلى أن تمتع المجلس بهذه السلطة يمكن أن يؤثر في استقلال المحكمة وحيادها، ويؤثر بالتالي على دورها في تحقيق العدالة الدولية، ويمكن أن ينال أيضاً من إرادة الدول المعنية وسيادتها^(٣).

ثانياً: نطاق سلطة المجلس في الإحالة

١. نطاق الصلاحية لجهة الجرائم

لا تقتصر الإحالة المقررة لمجلس الأمن على حالة ارتكاب جريمة العدوان، وإنما تشمل الجرائم الأخرى الوارد النص عليها في النظام

(٢) محمود بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، دون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٩١.

(٣) سوسن خان بكة، الجرائم ضد الإنسانية في ضوء أحكام النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٢١.

تنشأ محكمة خاصة مؤقتة بقرار أيضا من مجلس الأمن، مثل محكمة يوغوسلافيا السابقة ومحكمة رواندا.

وباستقراء التطبيق العملي، نجد أن قرار مجلس الأمن رقم ١٥٩٣ لسنة ٢٠٠٥ بشأن دارفور قد قرر صراحة في البند الأول منه إحالة الوضع القائم في دارفور منذ ١ تموز / يوليو ٢٠٠٢ إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. ويعني ذلك أن مجلس الأمن قد قصر الإحالة على الوقائع اللاحقة على تاريخ بدء نفاذ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الواقع في الأول من تموز / يوليو سنة ٢٠٠٢.

ب. نطاق سلطة المجلس لجهة المكان

يكاد يجمع الفقه^(٥) على أن مجلس الأمن يتمتع بسلطة الإحالة، أي كان مكان ارتكاب الجريمة أو جنسية الجناة فيها، أي سواء كانت الجريمة قد ارتكبت في إقليم دولة طرف في النظام الأساسي للمحكمة أو من أحد مواطني هذه الدولة، أو كانت قد ارتكبت في إقليم دولة ليست طرفاً. ففي هذه الحالة، يمتد الاختصاص المكاني للمحكمة الجنائية الدولية إلى أقاليم الدول غير الأطراف في النظام الأساسي، وبغض النظر عن قبول تلك الدول لاختصاص المحكمة. وقد تأكد ذلك من خلال التطبيق العملي، إذ قام مجلس الأمن الدولي بإحالة قضية دارفور إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، على الرغم من أن السودان ليس طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(٦).

ويمكن تبرير ذلك بأن سلطة مجلس الأمن في الإحالة تستند إلى الفصل السابع من ميثاق

تموز / يوليو سنة ٢٠٠٢. ومن ثم، فإن اختصاص المحكمة يقتصر على الجرائم التي ترتكب في وقت لاحق على هذا التاريخ. وهذا الحكم خاص بالدول التي قامت بالتصديق على النظام الأساسي قبل بدء نفاذه. فإذا أصبحت دولة ما طرفاً في النظام الأساسي بعد بدء نفاذه، فلا يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها إلا فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب بعد بدء نفاذ هذا النظام بالنسبة لتلك الدولة، ما لم تكن قد قبلت باختصاص المحكمة في تاريخ سابق على انضمامها.

وبناء على ذلك، لا تختص المحكمة الجنائية الدولية بالنظر في الجرائم التي وقعت قبل بدء نفاذ نظام روما مبدئياً. ويرى بعض الفقهاء أن المحكمة الجنائية الدولية يحق لها أن تتخذ قراراً بعدم قبول الدعوى، كلما تبين أن موضوع الإحالة يخرج عن نطاق اختصاصاتها، خاصة لجهة الموضوع والزمان والأشخاص، ولو كان مجلس الأمن هو جهة الإحالة. وعليه، إذا أحال مجلس الأمن أي المدعي العام حالة تتعلق بجريمة من جرائم الحرب ارتكبت قبل دخول النظام الأساسي في الأول من تموز / يوليو ٢٠٠٢، فإن المحكمة لها الحق في عدم قبول الدعوى لخروج الموضوع عن نطاق اختصاصها الزمني. ولكن ليس ثمة ما يمنع المجلس إذا رأى ذلك ضرورياً من إنشاء محكمة جنائية دولية خاصة ومؤقتة.

وبعكس ذلك يرى بعض الفقهاء^(٤) جواز أن يسند الاختصاص إلى المحكمة بالنظر في الجرائم التي ارتكبت قبل بدء نفاذ نظام روما، بمقتضى قرار يصدر عن مجلس الأمن، عملاً بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أو أن

(٤) علي القهوجي، القانون الدولي الجنائي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٣٣.

(٥) محمود بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ١٦٥.

(٦) شريف كامل، اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ١٥٨.

اختصاص المحكمة في هاتين الحالتين يتوقف على ارتكاب الجريمة في إقليم دولة طرف في النظام الأساسي أو في إقليم دولة تقبل ممارسة المحكمة اختصاصها في شأن الجريمة قيد البحث. وقد سكت النص عن بيان الحكم في حالة الإحالة من مجلس الأمن وفقا للبند (ب) من المادة (١٣)، الأمر الذي يعني بمفهوم المخالفة أن تمارس المحكمة اختصاصها في هذا الفرض، سواء كانت الجريمة قد ارتكبت في إقليم دولة طرف في النظام الأساسي أو من أحد مواطنيها، أو كانت قد ارتكبت في إقليم دولة غير طرف.

والسؤال الذي يطرح هنا هو عما إذا كان مجلس الأمن يملك هذه السلطة كذلك حيال الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة أم لا. فإذا افترضنا أن دولة غير عضو في الأمم المتحدة ارتكبت على أراضيها إحدى الجرائم المنصوص عليها في النظام الأساسي للمحكمة، فماذا سيكون الحكم القانوني في هذه الحالة؟ وهل يملك مجلس الأمن سلطة الإحالة في هذا الفرض؟ وإذا افترضنا أن إحدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قد انسحبت من هذه المنظمة العالمية، فهل سيبقى مجلس الأمن متمتعا بسلطة الإحالة إزاء الجرائم التي ترتكب على إقليم هذه الدولة؟ ولو افترضنا أن الأمم المتحدة قامت بفصل إحدى الدول الأعضاء (١٥)، فهل يحول هذا الفصل دون تمتع مجلس الأمن بسلطة الإحالة عن الجرائم المرتكبة على إقليمها؟

أن الإجابة على هذه الأسئلة هي بالإيجاب. والدليل على ذلك أن المادة الثانية البند السادس من الميثاق تنص على أن تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين. ويستفاد من هذا النص أن الأثر الملزم للميثاق لا يقتصر على الدول الأعضاء، وإنما يمتد في حدود معينة إلى الدول

الأمم المتحدة، ومن ثم يكفي أن تكون الدولة عضوا في هذه المنظمة العالمية. وإذا كان من الجائز لمجلس الأمن أن ينشئ محكمة جنائية خاصة للتحقيق في جرائم الإبادة الجماعية والجرائم الإنسانية التي ترتكب في أي دولة عضو في الأمم المتحدة، فلا يكون مقبولا حرمانه من سلطة الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية الدائمة عن ذات الجرائم، إذ يقود هذا الحرمان إلى قيام مجلس الأمن بإنشاء محكمة جنائية خاصة، الأمر الذي يؤثر في النهاية على المحكمة الجنائية الدولية الدائمة. ويختلف نطاق السلطة المخولة لمجلس الأمن في هذا الشأن عن السلطة المخولة للدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة، والتي تقتصر على الجرائم المرتكبة في إقليم دولة طرف. وهكذا، عند إحالة مجلس الأمن لقضية أو حالة معينة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، متصرفا وفقا للفصل السابع، فإن المحكمة لا تتقيد بالشروط المذكورة في المادة الثانية عشرة من نظامها الأساسي، وهي: ارتكاب الجريمة على إقليم دولة طرف أو بواسطة أحد مواطنيها. ويمكن استخلاص هذا الحكم بمفهوم المخالفة من المادة (١٢) البند الثاني من النظام الأساسي للمحكمة، والذي ينص على أنه في حالة الفقرة (أ) أو (ج) من المادة ١٣، يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها إذا كانت واحدة أو أكثر من الدول التالية طرفا في هذا النظام الأساسي أو قبلت باختصاص المحكمة وفقا للفقرة ٣. فهذا النص يحدد الاختصاص المكاني للمحكمة، مقرا اقتصر ممارسة المحكمة لاختصاصها على الجرائم المرتكبة في إقليم دولة طرف في النظام الأساسي، أو على الأقل قبلت ممارسة المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بالجريمة قيد البحث، وذلك إذا كانت الإحالة إلى المحكمة من قبل دولة طرف، أو كان المدعي العام قد باشر التحقيق من تلقاء نفسه. وبمعنى آخر فإن

أن التعليل الصحيح للحكم السابق يكمن في ضرورات العيش المشترك في ظل مجتمع دولي واحد. إذ لن يتسنى للأمم المتحدة أن تحقق مقصدها الرئيسي في حفظ السلم والأمن الدوليين، ما لم تتقيد كل الدول بضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين^(٨). وفي معنى آخر، يسوغ القول إن أي انتهاك لمبادئ الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، يصدر من إحدى الدول غير الأعضاء في هذه المنظمة، يؤثر بالضرورة في الدول الأعضاء وعلى السلم الدولي بشكل عام. فحرية الدولة غير الطرف تنتهي، حيث يؤدي سلوكها إلى الإضرار بالآخرين. ووجه الإضرار هو المساس بالأمن والسلم الدوليين. فإذا كان سلوك الدولة غير الطرف يمس بالأمن والسلم الدوليين، فلا يجوز لها أن تتذرع بعدم الانضمام إلى الأمم المتحدة، وبأنها لم يسبق لها توقيع ميثاقها، وإنما يجوز لمجلس الأمن في هذه الحالة أن يتخذ في مواجهتها ما يراه مناسباً من التدابير الكفيلة بحفظ السلم والأمن الدوليين.

ولما كانت سلطة الإحالة المقررة لمجلس الأمن تستند إلى الفصل السابع من الميثاق، وتندرج ضمن التدابير التي يتخذها المجلس للمحافظة على السلم والأمن الدوليين، فمجلس الأمن يملك هذه السلطة كذلك حيال الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة. ولعل هذا الرأي يتأكد في ضوء التطبيق العملي لعمل أجهزة الأمم المتحدة. ودليل ذلك أنه قد استند إلى نص المادة (٦/٢) أمام مجلس الأمن في أكثر من مناسبة، أولاًها المسألة المعروفة باسم المسألة الإسبانية، إذ طلب مندوب بولندا في خطاب موجه إلى مجلس الأمن، بتاريخ التاسع

غير الأعضاء، بحيث تلتزم هذه الدول بمبادئ الميثاق بالقدر اللازم لحفظ السلم والأمن الدوليين. والحقيقة أن هذا الحكم يخالف القواعد التقليدية في القانون الدولي، ويمثل بالتالي تجديداً في هذه القواعد. ودليل ذلك أن القاعدة العامة في القانون الدولي هي نسبية أثر المعاهدات، الأمر الذي يتسق مع القاعدة العامة في القانون الوطني، أي نسبية أثر العقد. ويعني ذلك أن الدول لا تلتزم بغير رضاها، وأن المعاهدات الدولية لا يمتد أثرها إلى غير الأطراف فيها. ولكن ميثاق الأمم المتحدة يشذ عن هذه القاعدة، إذ أوجب على الدول غير الأعضاء أن يكون سلوكها متفقاً ومبادئ الأمم المتحدة، متى كان احترام هذه المبادئ ضرورياً للمحافظة على السلم والأمن الدوليين. ويبرر بعض الفقه^(٧) هذا الحكم في ضوء الطبيعة الدستورية الخاصة لميثاق الأمم المتحدة، باعتباره جزءاً من القانون الأساسي للمجتمع الدولي المعاصر، والذي لا يقتصر على ترتيب حقوق والتزامات بالنسبة للدول الأعضاء، وإنما يتجاوز ذلك إلى وضع تنظيم عام للمجتمع الدولي بأسره. ويضيف صاحب هذا الرأي أن الثابت قانوناً هو جواز امتداد أثر المعاهدة الدولية إلى غير أطرافها، ما دامت تنظم مسائل موضوعية عامة تهم المجتمع الدولي ككل، الأمر الذي يصدق على الأمم المتحدة. ويذهب رأي آخر إلى أن الأمم المتحدة، باعتبارها ممثلة للأغلبية وكذلك أداة هذه الأغلبية، تستطيع أن تقرر ما يتعين توافره من قواعد لتحقيق أهداف هذه الأغلبية، دون أن يعتد بتعلل أقلية محدودة لم تنضم إليها، خاصة أن هذه القواعد تتصل بسلامة وأمن كل الجماعة الدولية.

(٧) محمد عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة التاسعة، ٢٠٠٠، ص ٨٦ وما يليها.

(٨) إبراهيم العناني، التنظيم الدولي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٩٢ و ٣٩١.

اختصاصها، وهو قبول دولة غير طرف في النظام الأساسي لاختصاص المحكمة فيما يتعلق بالجريمة قيد الدرس، بموجب إعلان يودع لدى مسجل المحكمة (المادة ١٢ البند الثالث). وبالتمعن في هذه المادة، يلاحظ أنها تستعمل لفظ جريمة لتحديد مضمون الإحالة. ومن ثم، يثور التساؤل عما إذا كان للفظ حالة ذات مدلول لفظ جريمة؟ وهل كان من الأدق أن يستخدم النظام الأساسي لفظ جريمة عند الحديث عن سلطة مجلس الأمن في الإحالة أم لا؟.

يرى بعض الفقه^(٩) أن لفظ جريمة أدق لجهة حسن الصياغة التشريعية من لفظ حالة. ومع ذلك، فإن اللفظين يؤديان المعنى والمدلول ذاته، وهو مجرد نزاع يثور فيه شك حول مدى وقوع جريمة مما تختص به المحكمة من عدمه. ومن ثم، يخلص القائل بهذا الرأي إلى أن لفظ حالة له نفس معنى جريمة، الأمر الذي يستلزم القول إن مجلس الأمن يستشعر أن إحدى الجرائم التي تختص بها المحكمة قد ارتكبت، وهذا المعنى هو المقصود بعبارة يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت، وذلك من أجل تحديد ما إذا كان من الممكن توجيه الاتهام لشخص أو أكثر بارتكاب هذه الجرائم أم لا.

غير أن فريقاً آخر في الفقه^(١٠)، يذهب إلى أن ثمة خطأ مادياً في المادة (٣/٢١) الذي يتناول قبول اختصاص المحكمة الجنائية الدولية من قبل دولة غير طرف في حدود الجريمة قيد الدرس. فوفقاً لهذا الرأي، يبدو أن لفظ جريمة قد استخدم على سبيل الخطأ بواسطة أولئك الذين صاغوا هذا النص بوجه غير رسمي، بدلا من لفظ حالة الذي تم استخدامه بصدد الإحالة

من نيسان / أبريل سنة ١٩٤٦، بحث الموقف في إسبانيا، ولم تكن قد انضمت إلى الأمم المتحدة بدعوى أن تصرفات نظام فرانكو تهدد الأمن والسلم الدوليين. وما دام مجلس الأمن يستطيع مناقشة الموضوع واتخاذ التدبير المناسب للحفاظ على السلم، فإن من حقه أن يحيل القضية إلى المحكمة الجنائية الدولية، إذا وجد فيها ما يوحي بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في النظام الأساسي للمحكمة.

٢. مضمون الإحالة

تحدد المادة (١٣) البند (ب) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية موضوع الإحالة، مقررة أنها تركز على حالة، يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم (أي من الجرائم المشار إليها في المادة الخامسة من النظام الأساسي) قد ارتكبت. ومن ثم، ينبغي تحديد المراد بلفظ حالة، وبيان الفارق بينها وبين الواقعة والجريمة والقضية.

وقد ورد لفظ حالة في المادتين (١٣) و(١٤) من النظام الأساسي. وينص البند الثاني من المادة الرابعة عشرة على أن تحدد الحالة، قدر المستطاع، الظروف ذات الصلة، وتكون مشفوعة بما هو في متناول الدولة المحيلة من مستندات مؤيدة. ويشار هنا إلى أن المادة الثالثة عشرة تتعلق ببيان حالات ممارسة الاختصاص، وهي: الإحالة من قبل دولة طرف، والإحالة بواسطة مجلس الأمن، ومباشرة المدعي العام التحقيق من تلقاء نفسه. وتنصرف المادة الرابعة عشرة إلى الفرض الذي يتم فيه إحالة حالة ما من قبل دولة طرف. ولكن ثمة فرضاً آخر تمارس فيه المحكمة الجنائية الدولية

(٩) محمد محمود، جرائم الحرب أمام القضاء الجنائي الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٩٠ و ١٩٠.
(١٠) محمود بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ١٦٦ و ٧٦١.

للفظ حالة سوف يكون بالطبع مختلفا من واقعة إلى أخرى. فالحالة إذن هي النص الفعلي العام الذي يعتقد بموجبه أن جريمة داخلية في اختصاص المحكمة قد تم ارتكابها. ويعني ذلك أن مجلس الأمن لا يجوز له توجيه الاتهام ضد شخص معين، وبالتالي يصعب استخدام المحكمة كأداة سياسية تجاه أي فرد.

ثمة اختلاف في المدلول بين لفظ حالة ولفظ جريمة. وليس أدل على ذلك من قراءة نص المادتين الثالثة عشرة والرابعة عشرة من النظام الأساسي، ولا سيما عبارة حالة يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت. إذ لا يمكن وضع كلمة جريمة محل كلمة حالة في هذه العبارة، وإلا صارت نشازا.

القسم الثاني

شروط الإحالة وشكلها وآثارها

ثمة شروط واجبة وشكل معين وآثار لإحالة الدعوى من قبل مجلس الأمن إلى المحكمة الجنائية الدولية.

أولاً: شروط الإحالة

عندما يحيل مجلس الأمن قضية أو حالة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، إنما يتصرف طبقاً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وقد ورد النص على ذلك صراحة في المادة (١٣) البند (ب) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ويرى بعض الفقه أن القرار الصادر من مجلس الأمن الدولي بإحالة قضية أو حالة معينة إلى المحكمة الجنائية الدولية، استناداً إلى أحكام الفصل السابع من الميثاق، يندرج ضمن التدابير التي يتخذها المجلس بموجب المادة (٤١) للمحافظة على

من مجلس الأمن أو الدولة الطرف. وكان الغرض من هذا النص هو أن يكون للدولة غير الطرف الحق في إحالة حالة، والتي قد تشكل جريمة من الجرائم الداخلة ضمن اختصاص المحكمة. ولا يعتقد أن هذا الخطأ المادي الوارد في المادة (٣/٢١) سوف يقود المحكمة إلى تفسير هذا النص على نحو مغاير للفظ حالة الوارد في المادتين اللاحقتين عليه. وبذلك، فإن كلمة حالة، التي من الجائز إحالتها للمدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية عن طريق مجلس الأمن أو الدولة الطرف، هي ذاتها المقصودة عند الإحالة من دولة غير طرف، وذلك على الرغم من استخدام لفظ جريمة في البند الثالث من المادة الثانية عشرة. فالأقرب إلى الظن والاحتمال في تفسير هذه المادة أن النية قد اتجهت إلى حالة تحدث جريمة تدخل ضمن الاختصاص القضائي للمحكمة. وقيمة هذا الرأي أن القائل به هو رئيس لجنة الصياغة للمؤتمر الدبلوماسي الخاص بتحرير الاتفاقية الدولية المحتوية للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، مؤكداً أن مسودة نص المادة (٣/٢١) كعمل تحضيرية لم تتم صياغته بواسطة اللجنة التحضيرية، وإنما وضعه قلة من المندوبين. وعلى هذا النحو، يبدو جلياً أن استخدام لفظ حالة في المادة (١٣) الخاصة بحالات ممارسة الاختصاص كان مقصوداً. فما هو المراد إذن بهذا المصطلح؟

وفي الإجابة على هذا التساؤل، يرى بعض الفقه^(١١) أن لفظ حالة لا يجوز تفسيره ذلك التفسير المحدود أو الضيق الذي يعني قيام نزاع بين مجموعة أو فرد أو وحدة عسكرية، أو أن يفسر ليشير إلى حدث معين دون الرجوع إلى السياق العام للنص. وهذا المعنى المقصود

(١١) محمود بسيوني، المرجع السابق، ص ٦٦١.

يجب أن يستند قراره إلى اعتبارات العدالة الجنائية الدولية، وألا يكون للاعتبارات السياسية دور في هذا الشأن.

ثانياً: شكل الإحالة

اختص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مجلس الأمن دون فروع الأمم المتحدة الأخرى، وأعطاه سلطة إحالة أي حالة للمدعي العام، يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة قد ارتكبت. ويعني ذلك أن هذا الحق يعد حقا استثنائياً وانفرادياً لمجلس الأمن وحده دون غيره من الهيئات الدولية، سواءً كانت فروعاً في الأمم المتحدة أو في أي منظمة أخرى^(١٥).

وتتم الإحالة وفقاً للإجراءات المعمول بها عند صدور قرارات المجلس، والتي ورد النص عليها في المادة السابعة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة. ولما كانت الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية تندرج ضمن المسائل الموضوعية، لذا فإن قرار الإحالة يصدر بموافقة تسعة من أعضاء المجلس، على أن يكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين. وبصدور القرار على هذا النحو، يقوم رئيس المجلس باتخاذ الإجراءات اللازمة، وإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يقوم بدوره بإخطار الإحالة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية.

يشار إلى أن العمل في مجلس الأمن قد درج على إنشاء لجنة تحقيق دولية، تتولى فحص البلاغات والمعلومات التي يحصل عليها

السلم والأمن الدوليين، أي التدابير التي لا تشتمل على استخدام القوة العسكرية^(١٢).

ويحمل الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة عنوان «فيما يتخذ من الأعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان». ويشتمل هذا الفصل على ثلاث عشرة مادة (المواد من ٣٩ إلى ٥١). إذ تعطي أولى مواد الفصل المشار إليه لمجلس الأمن سلطة تحديد وجود أي تهديد للسلم الدولي أو وقوع عمل عدواني، ومن ثم يقدم التوصيات أو يحدد الإجراءات التي تتخذ، استناداً إلى المادتين ٤١ و٤٢ من الميثاق للمحافظة على السلم والأمن الدوليين. وبناءً على ذلك، يشترط في الحالة أو القضية التي يحيلها المجلس إلى المحكمة الجنائية الدولية أن تتضمن تهديداً للسلم والأمن الدوليين. ولعل هذا هو السبب وراء التأكيد في قرارات مجلس الأمن الصادرة بالإحالة على أن الحالة لا تزال تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين^(١٣).

وعلى الرغم من استعمال مجلس الأمن العبارة سالفة الذكر، وبصفة خاصة لفظ لا يزال، فإن ذلك لا يعني اشتراط أن يكون تهديد السلم والأمن الدوليين مستمراً، وإنما يجوز أن يكون قد انتهى التهديد للسلم والأمن الدوليين. المهم أن تكون الحالة وقت حدوثها قد شكلت تهديداً للسلم والأمن الدوليين. وبالإضافة إلى الشروط المتعلقة بالجريمة، يري بعض الفقه^(١٤) أنه عند ممارسة مجلس الأمن لسلطة الإحالة،

(١٢) مدوس الرشدي، آلية تحديد الاختصاص وانعقاده في نظر الجرائم الدولية وفقاً لاتفاق روما لعام ١٩٩٨: مجلس الأمن الدولي، المحكمة الجنائية الدولية والمحكمة الوطنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، حزيران / يونيو ٢٠٠٣، ص ٩١.

(١٣) راجع: قرار مجلس الأمن رقم ١٥٩٣ لسنة ٢٠٠٥ بشأن إحالة الوضع القائم في دارفور إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية.

(١٤) شريف كامل، اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ٩٥١.

(١٥) محمد محمود، جرائم الحرب أمام القضاء الجنائي الدولي، مرجع سابق، ص ٥٩.

الدوليين، وتستند بالتالي إلى المادة (٤١) البند الأول التي تعطي لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، والمادة (٤٩) الخاصة بتضافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن.

ونعتقد أن قيام مجلس الأمن بتشكيل لجنة تحقيق دولية، قبل استعمال سلطته في الإحالة، إنما يستند إلى المادة (٢٩) من ميثاق الأمم المتحدة، والتي تعطي لمجلس الأمن أن ينشيء من الفروع الثانوية ما يرى ضرورة له لأداء وظائفه. واستناداً إلى نص هذه المادة، وإلى النصوص الأخرى الواردة في النظام الداخلي المؤقت له، قام مجلس الأمن بإنشاء العديد من اللجان اللازمة لمساعدته في أداء وظائفه^(١٩). وهذه اللجان قد تكون دائمة، وقد تكون مؤقتة لأداء مهام خاصة، إذ ينتهي دورها بانتهاء الغرض من إنشائها. ومن أمثلة هذا النوع الثاني من اللجان، لجنة الأمم المتحدة لإندونيسيا التي أنشأها المجلس سنة ١٩٤٩ لتسوية النزاع الهولندي - الإندونيسي. وقد انتهى وجود هذه اللجنة بصدر قرار مجلس الأمن في الثالث من نيسان / أبريل سنة ١٩٥١. ومثال ذلك أيضا

المجلس، والتي تفيد وقوع انتهاكات للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وتندر بوقوع جرائم خطيرة في المجتمع الدولي. وقد سار مجلس الأمن على هذا النهج عند إنشاء المحكمتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، واستمر على النهج ذاته عند استعمال سلطته في الإحالة المقررة بموجب النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الدائمة. ولعل أبرز مثال على ذلك هو إنشاء لجنة التحقيق الدولية بشأن انتهاكات القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان في دارفور^(١٦). وهكذا، يسوغ القول إن خطة مجلس الأمن تجري على مرحلتين، أولاهما: تكوين لجنة تحقيق دولية، وثانيتها: الإحالة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، إذا تبين للمجلس من تقرير اللجنة وقوع انتهاكات للقوانين آفة الذكر^(١٧).

ويرى بعض الفقه^(١٨) أن خطة مجلس الأمن في تكوين لجنة تحقيق دولية عن انتهاكات القانون الدولي وحقوق الإنسان لا تستند إلى نصوص الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، إذ لم يرد في هذه المواد ذكر لهذه اللجنة، وإنما يمكن أن تندرج ضمن التدابير التي يملكها مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن

(١٦) راجع: قرار مجلس الأمن رقم ١٥٦٤ لسنة ٢٠٠٤، الصادر في جلسة المجلس رقم ٥٠٤٠، المنعقدة بتاريخ ١٨ ايلول / سبتمبر ٢٠٠٢. إذ ينص البند الثاني عشر من هذا القرار على أن يطلب إلى الأمين العام أن يقوم على وجه السرعة بإنشاء لجنة تحقيق دولية تضطلع فوراً بالتحقيق في التقارير المتعلقة بانتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان التي ترتكبها جميع الأطراف في دارفور، ولتحدد أيضاً ما إذا كانت قد وقعت أعمال إبادة جماعية أم لا، وتحديد هوية مرتكبي تلك الانتهاكات لكفالة محاسبة المسؤولين عنها، ويدعو جميع الأطراف إلى التعاون التام مع تلك اللجنة. يشار إلى أن اللجنة قدمت تقريرها إلى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني / يناير ٢٠٠٥، وخلص إلى التوصية بتطبيق المادة ١٣ ب من النظام الأساسي، وبالتالي قيام مجلس الأمن بإحالة الوضع إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية.

(١٧) يبدو جلياً في ديباجة قرار مجلس الأمن رقم ١٥٩٣ لسنة ٢٠٠٥ بشأن إحالة الوضع القائم في دارفور منذ أول تموز / يوليو ٢٠٠٢ إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. إذ يشير صدر الديباجة إلى إحاطة المجلس علماً بتقرير لجنة التحقيق الدولية بشأن انتهاكات القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان في دارفور (S/60/2005).

(١٨) محمد محمود، جرائم الحرب أمام القضاء الجنائي الدولي، مرجع سابق، ص ٩٧ و ٨٩.

النظام الأساسي. ولدى اتخاذ قرار البدء في التحقيق، ينظر المدعي العام في:

أ. ما إذا كانت المعلومات المتاحة توفر أساساً معقولاً للاعتقاد بأن جريمة تدخل في اختصاص المحكمة قد ارتكبت أو يجري ارتكابها .

ب. ما إذا كانت القضية مقبولة أو يمكن أن تكون مقبولة بموجب المادة ٧.

ج. ما إذا كان يرى، أخذاً في اعتباره خطورة الجريمة ومصالح المجني عليهم، أن هناك مع ذلك أسباباً جوهريّة تدعو إلى الاعتقاد بأن إجراء تحقيق لن يخدم مصالح العدالة.

فيما قرر المدعي العام عدم وجود أساس معقول لمباشرة إجراء، وأن قراره يستند إلى الفقرة الفرعية ج السابقة، فإن عليه أن يبلغ الدائرة التمهيدية بذلك. وهذا النص عام، يسري على الفرض الذي تكون فيه الإحالة إلى المدعي العام من قبل الدول الأطراف في النظام الأساسي، كما يسري على الإحالة من مجلس الأمن.

وعلى هذا النحو، فإن المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية يملك - وفقاً للنظام الأساسي - سلطة تقدير جديّة الحالة، وما إذا كانت تتوافر لها أسباب معقولة تجعلها جديرة بالتحقيق من عدمه. وإذا انتهى المدعي العام إلى عدم وجود أساس كاف للمقاضاة، أو أن المقاضاة لن تخدم مصالح العدالة، وجب عليه أن يبلغ الدائرة التمهيدية ومجلس الأمن بالنتيجة التي انتهى إليها والأسباب التي بني عليها رأيه^(٢٠). ويجوز

اللجنة الخاصة بناميبيا، والتي انتهى دورها بعد استقلال هذه الدولة وانضمامها إلى الأمم المتحدة في عام ١٩٩٠. ويمكن إدراج لجان التحقيق الدولية التي ينشئها المجلس قبل استعمال سلطته في الإحالة ضمن هذه اللجان المؤقتة.

ثالثاً: آثار الإحالة

ثمة العديد من الآثار التي تظهر وأبرزها:

١. أثر الإحالة على سلطة المدعي العام في تقدير جديّة التحقيق

يجمع الفقه^(٢٠) على أن إحالة حالة معينة عن طريق مجلس الأمن، شأنها في ذلك شأن الإحالة عن طريق الدول الأطراف في النظام الأساسي، لا تمثل التزاماً على المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية بمباشرة إجراءات التحقيق في الجريمة موضوع الإحالة، وإنما تظل للمدعي العام سلطة تقدير البدء في الإجراءات من عدمه. وبعبارة أخرى، فإن الإحالة من مجلس الأمن لا تلزم المدعي العام بمباشرة التحقيق، بل يجوز له ألا يباشر التحقيقات إذا اقتنع بأن الإحالة استندت إلى معلومات غير صحيحة أو أدلة تافهة، أو كانت مبنية على أهواء سياسية أو افتراضات غير واقعية.

فوفقاً للمادة (٥٣) البند الأول من النظام الأساسي، يشرع المدعي العام في التحقيق، بعد تقييم المعلومات المتاحة له، ما لم يقرر عدم وجود أساس معقول لمباشرة إجراء بموجب هذا

(٢٠) شريف كامل، اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ١٥٩.

(٢١) تنص المادة ٥٣ البند الثاني من النظام الأساسي على أنه إذا تبين للمدعي العام، بناءً على التحقيق، أنه لا يوجد أساس كاف للمقاضاة: أ - لأنه لا يوجد أساس قانوني أو وقائعي كاف لطلب إصدار أمر قبض أو أمر حضور بموجب المادة ٥٨، أو ب - لأن القضية غير مقبولة بموجب المادة ١٧، أو ج - لأنه رأي - بعد مراعاة جميع الظروف بما فيها مدى خطورة الجريمة ومصالح المجني عليهم وسن، أو اعتقال الشخص المنسوب إليه الجريمة أو دوره في الجريمة المدعاة - أن المقاضاة لن تخدم مصالح العدالة، وجب عليه أن يبلغ الدائرة التمهيدية والدولة المقدمة للإحالة بموجب المادة ١٤، أو مجلس الأمن في الحالات التي تندرج في إطار الفقرة ب من المادة ١٣ بالنتيجة التي انتهى إليها والأسباب التي ترتبت عليها هذه النتيجة.

الظروف ذاتها^(٢٣).

وبذلك يملك المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية سلطة تقدير جدية الحالة المحالة من مجلس الأمن. ويخضع تقدير المدعي العام للمراجعة القانونية من قبل دائرة مكونة من ثلاثة قضاة، طبقاً للمادة (٦١)، ولمراجعة نهائية من دائرة الاستئناف بموجب المادة (٨٢). وتكون هذه المراجعة القانونية على درجتين تتكونان في مجملهما من ثمانية قضاة لضمان تكامل العملية القانونية^(٢٤).

٢. الإحالة ومبدأ التكامل:

المحكمة الجنائية الدولية نظام تكميلي للقضاء الوطني. فالمحكمة ليست في مرتبة أعلى أو ذات سيادة على الدول الأعضاء بها، كما أنها ليست بدرجة أعلى أو مرحلة أسمی من مراحل التقاضي في النظم القضائية الوطنية، بل هي قضاء تكميلي لا ينعقد له الاختصاص، ما دام القضاء الوطني قادراً وراغباً في التحقيق ومحاكمة المشتبه بهم. وفي تعبير آخر، يكون للقضاء الجنائي الوطني الأولوية دائماً على اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، ولا تستطيع المحكمة ممارسة اختصاصها إلا عند انهيار النظام القضائي الوطني، أو عند رفض أو فشل القضاء الوطني في القيام بالتزاماته القانونية^(٢٥). ومن ثم، يثور التساؤل عما إذا كان يترتب على الإحالة من مجلس الأمن إلى

لمجلس الأمن أن يطلب من الدائرة التمهيديّة مراجعة قرار المدعي العام بعدم مباشرة إجراء، وللدائرة التمهيديّة أن تطلب من المدعي العام إعادة النظر في ذلك القرار. ويجوز للدائرة التمهيديّة من تلقاء نفسها، ودون حاجة إلى طلب من مجلس الأمن، مراجعة قرار المدعي العام بعدم مباشرة إجراء، إذا كان هذا القرار يستند فقط إلى أن إجراء التحقيق والمقاضاة لن يخدم مصالح العدالة. وفي هذه الحالة الأخيرة، لا يصبح قرار المدعي العام نافذاً إلا إذا اعتمده الدائرة التمهيديّة^(٢٦).

أما إذا رأى المدعي العام وجود أساس معقول لمباشرة التحقيق، ورأى بعد الشروع في التحقيق ضرورة القبض على أحد الأشخاص، فإن أمر القبض أو الحضور لا يصدر سوى من الدائرة التمهيديّة، بناء على طلب المدعي العام. وتصدر الدائرة التمهيديّة، أمر القبض بعد فحص الطلب والأدلة أو المعلومات الأخرى المقدمة من المدعي العام، متى قدرت وجود أسباب معقولة للاعتقاد بأن الشخص قد ارتكب جريمة تدخل في اختصاص المحكمة، وأن القبض على هذا الشخص يبدو ضرورياً لضمان حضوره أمام المحكمة، أو لضمان عدم قيامه بعرقلة التحقيق أو إجراءات المحكمة أو تعريضهما للخطر، أو لمنع الشخص من الاستمرار في ارتكاب تلك الجريمة، أو لمنع ارتكاب جريمة ذات صلة بها تدخل في اختصاص المحكمة وتنشأ عن

(٢٢) تنص المادة ٥٣ البند الثالث من النظام الأساسي على أنه: أ - بناء على طلب الدولة القائمة بالإحالة بموجب المادة ١٤ أو طلب مجلس الأمن بموجب الفقرة ب من المادة ١٣، يجوز للدائرة التمهيديّة مراجعة قرار المدعي العام بموجب الفقرة ١ أو ٢ بعدم مباشرة إجراء، ولها أن تطلب من المدعي العام إعادة النظر في ذلك القرار. ب - يجوز للدائرة التمهيديّة، بالإضافة إلى ذلك وبمبادرة منها، مراجعة قرار المدعي العام بعدم مباشرة إجراء، إذا كان القرار يستند فحسب إلى الفقرة ١/ج أو ٢/ج. في هذه الحالة، لا يصبح قرار المدعي العام نافذاً إلا إذا اعتمده الدائرة التمهيديّة.

(٢٣) راجع: المادة ٥٨ من النظام الأساسي.

(٢٤) محمود بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ٦٦١.

(٢٥) راجع: المواد ١، ١٧، ١٨ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

ذلك طبقاً لنص المادة ٢٥ من الميثاق، وهذا الأمر لا يمنع المحكمة من التحقق من وجود عناصر التكاملية، طبقاً لنظامها الأساسي، إلا في حالة اعترافها الصريح بتطبيق المادة ١٠٣ من الميثاق من طرفها على الدول الأعضاء في نظامها الأساسي، خاصة على الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، وبتطبيق المادة ٤٨ من الميثاق». وزيادة على ما سبقت الإشارة إليه، ولتأكيد مدى قوة وهيمنة وأولوية مجلس الأمن، يمكن التذكير بأن مجلس الأمن له أن يضع التزامات مباشرة على عاتق المؤسسات الدولية والعالمية والإقليمية أو الخاصة، مثل المحكمة الجنائية الدولية، وهذا كله بهدف الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. وفي المقابل، وإذا أرادت الدول أن تقف في وجه طلب مجلس الأمن، فلها أن تقوم بمفردها وبإرادتها بإحالة المتهمين إلى القضاء الدولي أو معاقبتهم داخلياً، أو أن تبلغ المحكمة الجنائية عن طريق النائب العام بمثل هذه الجرائم. وفي الوقت ذاته، وحتى تتجنب تدخل المجلس بالإحالة ضد إرادتها، فما عليها إلا أن تنضم إلى النظام الأساسي للمحكمة بالتوقيع والتصديق عليه. وهكذا، تباشر المحكمة اختصاصها عن طريق الدولة الطرف في النظام الأساسي أو التي قبلت اختصاصها.

ويستند هذا الرأي، كما هو واضح، إلى أن مجلس الأمن يتصرف هنا بموجب الفصل السابع من الميثاق، وليس بمقتضى نظام روما الأساسي. ووفقاً للمادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتحدة، إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة، وفقاً لأحكام هذا الميثاق، مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالالتزامات المترتبة على هذا الميثاق. ويعني

المدعي العام عدم استطاعة المحاكم الوطنية بعد ذلك ممارسة ولايتها القضائية في شأن الجريمة محل الإحالة، أم أن مبدأ التكامل يبقى واجب التطبيق، على الرغم من لجوء مجلس الأمن إلى استعمال سلطته في الإحالة؟.

وفي الإجابة على هذا التساؤل، يرى بعض الفقهاء^(٢٦) أن الإحالة من مجلس الأمن إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية من شأنها أن تعطل أي مبادرة تقوم بها المحاكم الوطنية في ممارسة اختصاصها بشأن الحالة موضوع الإحالة. وبعبارة أخرى، فإن مجلس الأمن يبقى صاحب القرار النهائي من حيث طلبه الإحالة، وذلك لحقه في اللجوء إلى إلزام الدول غير الأعضاء في النظام الأساسي للمحكمة والأعضاء في منظمة الأمم المتحدة بعدم مباشرتها اختصاصها الجنائي، تجاه بعض القضايا لصالح المحكمة الجنائية، أو أي جهة قضائية، وذلك استناداً إلى مواد الفصل السابع من الميثاق، الذي يصبح هو المقيد أو الضابط لمبدأ التكاملية. وقد يذهب الوضع إلى أبعد من ذلك، حيث إنه من الناحية القانونية والعملية ليس من حق المحكمة الجنائية أن ترفض طلب المجلس إذا تأكد لديها أن الدولة قامت فعلاً بكل إجراءات التحقيق والبحث والمحاكمة، وليس لها أن تصرح عملياً بعدم قبول الحالة، في حالة اعتبار مجلس الأمن أن الدولة غير قادرة، وبالتالي لمجلس الأمن أن يلزم المحكمة بالنظر في الحالة، حتى وإن سبق للدولة الفصل في القضية ومحاكمة مرتكبي الفعل المجرم بحكم اختصاصها الوطني. ذلك أن الدول، في هذه الحالات، «ملزمة بالخضوع لقرارات مجلس الأمن، طبقاً لنصوص الفصل السابع، وأكثر من

(٢٦) محمود بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ١٤٤ و ٥٤١.

اتفاق مع هذه الدولة، أو على أي أساس مناسب آخر. في حالة امتناع دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي، عقدت ترتيبا خاصا أو اتفاقا مع المحكمة، عن التعاون بخصوص الطلبات المقدمة بمقتضى ترتيب أو اتفاق من هذا القبيل، يجوز للمحكمة أن تخطر بذلك جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن، إذا كان مجلس الأمن قد أحال المسألة إلى المحكمة. أما فيما يتعلق بالدول الأطراف، فإن البند السابع من المادة نفسها ينص على أنه في حالة عدم امتثال دولة طرف لطلب تعاون مقدم من المحكمة، بما يتنافى وأحكام هذا النظام الأساسي ويحول دون ممارسة المحكمة وظائفها وسلطاتها بموجب هذا النظام، فإنه يجوز للمحكمة أن تتخذ قرارا بهذا المعنى وأن تحيل المسألة إلى جمعية الدول الأطراف أو إلى مجلس الأمن، إذا كان المجلس قد أحال المسألة إلى المحكمة.

ان الغاية من ذلك الإخطار هي تمكين مجلس الأمن من ممارسة دوره الرقابي الذي يخوله فرض تدابير عقابية على الدولة الممتنعة عن التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية. ويستند قيام مجلس الأمن بفرض هذه التدابير أساسا إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وخصوصا المادة (٣٩) التي تعطي المجلس سلطة فرض العقوبات لحفظ السلم والأمن الدوليين. ولا شك في أن عدم امتثال دولة ما لطلبات التعاون المقدمة من المحكمة الجنائية الدولية من شأنه أن يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، على اعتبار أن الجرائم الداخلية في اختصاص المحكمة تعد - كما ورد في ديباجة النظام الأساسي - من الجرائم الدولية الخطيرة التي تثير قلق المجتمع الدولي، وتهديد السلم والأمن الدوليين. وفيما يتعلق بماهية التدابير العقابية التي يجوز لمجلس الأمن فرضها، في حالة عدم التعاون من جانب الدول الأطراف أو غير الأطراف مع المحكمة أي

هذا النص أن ميثاق الأمم المتحدة يسمو من الناحية القانونية على غيره من الاتفاقيات الدولية.

٣. دور المجلس إزاء الامتناع عن التعاون مع المحكمة:

يكرس النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الباب التاسع منه، للأحكام الخاصة بالتعاون الدولي والمساعدة القضائية (المواد ٨٦ - ١٠٢). كذلك، يحرص مجلس الأمن، في قرارات الإحالة، على تقرير التزام جميع الدول المعنية بالتعاون الكامل مع المحكمة. فعلى سبيل المثال، ينص البند الثاني من قرار مجلس الأمن رقم ١٥٩٣ لسنة ٢٠٠٥ بشأن دارفور على أن تتعاون حكومة السودان وجميع أطراف الصراع الأخرى في دارفور تعاوننا كاملا مع المحكمة والمدعي العام، وأن تقدم إليهما كل ما يلزم من مساعدة، عملا بهذا القرار، وإذ يدرك أن الدول غير الأطراف في نظام روما الأساسي لا يقع عليها أي التزام بموجب النظام الأساسي، يحث جميع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية الأخرى المعنية على أن تتعاون تعاوننا كاملا.

ولما كانت حكومة السودان قد أعلنت مرارا وتكرارا أنها لن تتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، ولن تسلم أيا من مواطنيها إلى المحكمة، لذا فإن التساؤل يثور عن دور مجلس الأمن في حالة امتناع دولة طرف، أو عدم امتثال دولة غير طرف لطلبات التعاون المقدمة من المحكمة، إذا كان المجلس هو الذي أحال الحالة إليها.

والواقع أن المادة (٨٧) من النظام الأساسي قد تكفلت ببيان الحكم القانوني في هذه الحالة. ففيما يتعلق بالدول غير الأطراف، ينص البند الخامس من المادة أنفة الذكر على أن للمحكمة أن تدعو أي دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي إلى تقديم المساعدة المنصوص عليها في هذا الباب، على أساس ترتيب خاص أو

صدرت عن مجلس الأمن أو عن دولة طرف، والقول بتحمل الأمم المتحدة نفقات المحاكمة، إذا كانت الإحالة صادرة عن مجلس الأمن. (الثالث) التفرقة بين ما إذا كانت الحالة موضوع الإحالة تتعلق بدولة طرف ووقعت، في تاريخ لاحق، نفاذ النظام الأساسي للمحكمة، وبين ما إذا كانت الحالة تتعلق بدولة غير طرف، دون أن تكون هذه الدولة قد قبلت اختصاص المحكمة بنظرها. ففي الفرض الثاني، يترتب على الإحالة الصادرة عن مجلس الأمن مد اختصاص المحكمة إلى وقائع لا يجوز للمحكمة نظرها إلا بناء على هذه الإحالة. ولذلك، يغدو من السائغ عقلا ومنطقا القول بتحمل هيئة الأمم المتحدة نفقات المحاكمة. أما في الفرض الأول، فإن المحكمة ذاتها هي التي تتحمل نفقات المحاكمة.

أخيرا إن سلطة مجلس الأمن قد وردت في المادة الثالثة عشرة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. والواقع أن موضوع العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية لم يكن محل اتفاق بين وفود الدول التي شاركت في مؤتمر روما الدبلوماسي للمفوضين بشأن إنشاء المحكمة الجنائية (روما ١٩٩٨)، بل كانت محل جدل كبير فيما بينها. وقد دفع ذلك بعض الدول لاحقا إلى عدم توقيع نظام روما الأساسي، أو عدم التصديق عليه حتى الآن. ومرد هذا الخلاف إلى أن بعض الدول، وفي مقدمتها الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن، رأت أن العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن، كما هي موضحة في نظام روما هي تطبيق لسلطة المجلس، كما هي محددة في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الذي يمنحه سلطات واسعة ومطلقة في مجال استعادة وبقاء السلام وحفظ الأمن. غير أن فريقا آخر من الدول، التي شاركت في مؤتمر روما، كان يشكك في مصداقية مجلس الأمن ويرى أن منح المجلس

في حالة ما إذا كان المجلس قد أحال الحالة إلى المدعي العام للمحكمة، فإنه يلاحظ أن النظام الأساسي للمحكمة لم يتضمن نصوصا خاصة يتعلق بتحديد هذه التدابير. وإزاء ذلك، ليس ثمة من سبيل سوى الرجوع إلى القاعدة العامة، ونعني بذلك المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتحدة التي نصت على التدابير الوقائية التي يجوز للمجلس فرضها لحفظ السلم والأمن الدوليين وقمع العدوان، وهي تدابير متنوعة لتشمل تدابير غير عسكرية كالعقوبات الاقتصادية، وقطع العلاقات الدبلوماسية، وكذلك تدابير عسكرية قد تصل إلى حد استعمال القوة المسلحة.

٤. عدم تحمل الأمم المتحدة نفقات المحاكمة:

إذا كانت الإحالة صادرة من مجلس الأمن، فإن التساؤل يثور عن يتحمل نفقات التحقيق والمحاكمة، وما إذا كانت هيئة الأمم المتحدة أو المحكمة الجنائية الدولية.

وفي الإجابة على هذا التساؤل، فإن الآراء التي يمكن تصورها لا تخرج عن ثلاثة: (الأول) تحمل الأمم المتحدة نفقات التحقيق والمحاكمة، باعتبار أن المجلس يتصرف في هذه الحالة بموجب الفصل السابع من الميثاق، ولأن الإحالة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية تندرج ضمن التدابير غير العسكرية التي يتخذها مجلس الأمم للمحافظة على السلم والأمن الدوليين. (الثاني) إن المحكمة الجنائية الدولية ذاتها هي التي تتحمل نفقات المحاكمة. ويشفع لهذا الرأي أن الأمر يتعلق بجريمة تدخل ضمن اختصاص المحكمة، ولا يهم نوع الجهة التي قامت بالإحالة، فيستوي أن تكون دولة طرف أو مجلس الأمن أو أن المدعي العام للمحكمة قد باشر التحقيق من تلقاء نفسه. فلا يجوز التفرقة بين ما إذا كانت الإحالة قد

سلطة الدول الأطراف في الإحالة وعن حق المدعي العام في مباشرة التحقيق من تلقاء نفسه. إذ إن مجلس الأمن وحده يملك الإحالة، ولو كانت الحالة موضوع الإحالة تتعلق بدولة غير طرف في النظام الأساسي. والمأمول هو أن يبتعد مجلس الأمن في ممارسة هذه السلطة عن الاعتبارات السياسية، وأن يكون رائده وهدفه فعلا هو إقامة العدالة الجنائية الدولية.

كل هذه الحقوق، وإعطاء السلطات الواردة بمشروع إنشاء المحكمة من شأنه أن يؤدي إلى تسييس المحكمة الجنائية الدولية، وبالتالي يؤثر عليها سلبا باعتبارها أداة للعدالة الجنائية الدولية.

لقد تم إقرار حق مجلس الأمن في الإحالة إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. وتتميز سلطة مجلس الأمن في هذا الشأن عن