

صلاحية مجلس الأمن في الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية

بلعباس عيشة
أستاذ محاضر-ب-
جامعة الجلفة

ملخص:

يكتسي موضوع العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية أهمية خاصة تتجلى في طبيعة الاختلاف بين هذين الجهازين من حيث أنّ المجلس هو جهاز سياسي على العكس من المحكمة التي هي جهاز قضائي تتولى متابعة الأفراد، إضافة إلى تحديد خلفية منح المجلس دورا في بعض اختصاصات المحكمة كالإحالة مثلا، والأهمية الأخرى تتمثل في الدور الذي سيمارسه المجلس في إجراءات المحكمة وأثر ذلك على مجرى التحقيق والمحاكمة وعليه فقد أقر النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في مقدمته مبدأ استقلالية المحكمة، حفاظا على الشفافية والحياد، والمساواة لتحقيق العدالة الدولية، ولا تتعارض هذه الاستقلالية مع وجود روابط مع بقية أجهزة الأمم المتحدة، والتي تملها ضرورات دولية محكومة بمبدأ التكامل فيما بينها، لكن التكامل في المهام بين المجلس والمحكمة قد اقتضى أن يكون للمجلس مهمة يؤديها أمامها من أهمها الإحالة، وذلك نظرا لطبيعة المهام الملقاة على عاتقه في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين .

Abstract

The issue of the relationship between the Security Council and the International Criminal Court is of particular importance, which is reflected in the nature of the difference between the two organs in that the Council is a political organ, in contrast to the Court, which is a judicial body that monitors individuals. The other importance is the role that the Council will play in court proceedings and its impact on the course of investigation and trial. Accordingly, the Statute of the International Criminal Court has adopted the principle of the independence of the Court in order to preserve transparency and impartiality and equality for the achievement of international justice. This independence does not contradict the existence of links with the rest of the United Nations organs, which are dictated by international imperatives governed by the principle of complementarity among them. The tasks between the Council and the Court have required the Council to have an important task to perform, including the referral, in view of the nature of the tasks entrusted to it in the maintenance of international peace and security.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمن ، الإحالة، المحكمة الجنائية الدولية

من أهم الإلتزامات الملقاة على عاتق هيئة الأمم المتحدة بموجب ميثاقها في مواجهة الأعضاء هي حفظ السلم والأمن الدوليين، إذ عملت منذ نشأتها على تحقيقه، باعتباره من أهم مقاصدها وهذا ما نصت عليه المادة الأولى في فقرتها الأولى إذ جاء فيها " حفظ السلم والأمن الدوليين وتحقيقا لهذه الغاية تنفذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم وتتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أولتسويتها".

وقد ربط الميثاق بين المحافظة على السلم والمحافظة على الأمن لأنهما أمران متلازمان، فالسلم العالمي يعني إنتفاء الحروب أو منعها على الأقل أما الأمن الدولي فهو الذي يهيء الأسباب والسبل لمنع الاضطرابات والمنازعات الدولية⁽¹⁾. وامتدت هذه المهمة لهيئة الأمم المتحدة كونها هيئة عالمية قادرة على منع نشوب الحروب وإقرار السلام، غير أن ممارستها إختصت وإنفرد بها مجلس الأمن عن سائر أجهزة الهيئة وهذا ما أكدته المادة 24 الفقرة الأولى من الميثاق⁽²⁾. ورغبة في تمكين المجلس من تحقيق أهدافه وإدراك غاياته الأساسية فقد خوله الميثاق حق إصدار القرارات الملزمة وسلطة التدخل في حل المنازعات الدولية⁽³⁾.

كما خوله نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية سلطة تحريك الدعوى أمام هذه الأخيرة، إلا أن هناك تساؤلات كثيرة أثرت بشأنها ولعل أهمها: هل أن صلاحية الإحالة الممنوحة لمجلس الأمن تؤثر في إختصاص وعمل المحكمة الجنائية الدولية؟

وهذا ما سيتم تناوله على النحو الآتي:

المبحث الأول: الإحالة من مجلس الأمن كآلية لتحريك الدعوى أمام المحكمة الجنائية الدولية

يعتبر مجلس الأمن أحد الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة ويمارس أهم الإختصاصات فيها وهو حفظ السلم والأمن الدوليين بموجب الفصل السابع من الميثاق وإستنادا لهذا الدور فقد أنشأ محكمتين جنائيتين دوليتين وهما محكمة يوغسلافيا السابقة ومحكمة رواندا ورغم أن المحكمة الجنائية الدولية لم يتم إنشائها عن طريقه إلا أنه منح إختصاصات واسعة ومهمة في نطاق العمل القضائي لتلك المحكمة تتعلق بتحريك الدعوى⁽⁴⁾، وهذا ما سيتم تناوله من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم الإحالة من المجلس

نصت المادة 13 الفقرة ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على : ((للمحكمة أن تمارس إختصاصها فيما يتعلق بجريمة مشار إليها في المادة 5 وفقا لأحكام هذا النظام الأساسي في الأحوال التالية:

ب- إذا أحال مجلس الأمن، متصرفا بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، حالة إلى المدعى العام بيدوفها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد أرتكبت))⁽⁵⁾.

ومن إستقراء نص هذه المادة فإنها قد أجازت لمجلس الأمن أن يحيل مواقف معينة إلى المحكمة الجنائية الدولية متصرفا بموجب أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وهناك تساؤلات عديدة أثرت حول المقصود بهذا النص أهمها

حول موقف مجلس الأمن من القضايا التي يحيلها، أي أنه يرفع شكوى بالمعنى الدقيق للكلمة أمام المحكمة أو يلفت إنتباه هذه الأخيرة فقط لوضع معين، ولها سلطة إبداء الرأي فيه.

والحقيقة أن مواد النظام الأساسي لم يرد بها أي تعريف لموضوع الإحالة وإكتفت المادة 13/ب بضرورة أن تكون الإحالة وفقا للفصل السابع من الميثاق⁽⁴⁾ ولتحديد موضوع الإحالة، يجب الرجوع إلى الفقه والعمل الإتفاقي الدولي.

أ/- موضوع الإحالة في الفقه الدولي:

في ندوة عن المحكمة الجنائية الدولية، أكد الدكتور حازم محمد عتلم أنه لا يقصد بأن مجلس الأمن يستطيع أن يقف موقف الإدعاء أمام المحكمة وأقصر دوره على مجرد لفت إنتباه المحكمة إلى وضع معين من حيث المبدأ، أما الدكتور محمد شريف بسيوني فقد ذهب إلى أن المقصود بذلك هو النص الفعلي العام الذي يعتقد بموجبه أن جريمة داخلية في اختصاص المحكمة قد تم ارتكابها.

كما ذهب الدكتور محمد حنفي محمود إلى أن الإحالة هي نزاع يثور فيه شك حول مدى وقوع جريمة مما تختص به المحكمة من عدمه، أو يجعلها جديرة بالتحقيق وفقا للمادة 15 من النظام الأساسي وسلطة النائب العام في ذلك⁽⁵⁾.

ب/- موضوع الإحالة في العمل الإتفاقي الدولي:

والمقصود به ميثاق الأمم المتحدة ونظام روما الأساسي لمحكمة العدل الدولية، فالمادة الثالثة عشر (ب) من النظام الأساسي تشترط أن يتصرف مجلس الأمن وفقا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وهو لا يخول لمجلس الأمن أحقية في نسبة الإتهام إلى أشخاص بعينهم، وبناء على ذلك فإن صلاحية هذا الجهاز تنصرف إلى الإجراءات وليس إلى الموضوع إذ لا يمكنه رفع دعوى أمام المحكمة، فلا يجوز لنظام روما الأساسي أن يمنح مجلس الأمن اختصاص لم يمنحه إياه الميثاق الأممي ومن ثم فالإحالة التي يقوم بها المجلس لا تعد وأن تكون مجرد لفت نظر المحكمة الجنائية الدولية إلى وقوع جريمة تدخل في اختصاصها، وهي بهذا المعنى مجرد آلية يلتزم بها المجلس تدخل المحكمة لبدء أولى إجراءاتها الجنائية عن طريق المدعي العام دون أن ترقى إلى درجة الشكوى أو الإدعاء ضد اشخاص معينين⁽⁶⁾.

و يبدو واضحا من خلال نص المادة 13/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أن مجلس الأمن يستمد أساس اختصاصه في الإحالة من نصوص الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة هذا الأخير الذي تحكمه مجموعة من القواعد الشكلية والموضوعية نبرزها كمايلي:

أ-الشروط الشكلية للإحالة:

اولا-القيمة القانونية للإحالة:

إن صياغة المادة 13/ب من النظام الأساسي جاءت غامضة من حيث القيمة القانونية للإحالة مما يدعو إلى التساؤل عن شكلها هل تصدر في شكل قرار أم في شكل توصية؟ وبالتعرض لبعض المؤشرات التي يمكن الاعتماد عليها في إستخلاص ذلك وهي:

- أن نص المادة 10 من النظام الأساسي قد تضمن عبارة تفيد بوجود صدور قرار Decision من مجلس الأمن لإحالة موقف ما

إلى المحكمة الجنائية الدولية⁽⁷⁾.

- أن التوصيات التي يقدمها مجلس الأمن وفقا للفصل السابع من الميثاق ليس لها قوة إلزامية في مواجهة أعضاء الأمم المتحدة مما لا يتلائم مع مقتضيات الفعالية التي تتطلبها العدالة الجنائية الدولية.

- إن الهدف من وراء إعطاء مجلس الأمن سلطة الإحالة يكمن أساسا في محاولة الإستفادة من قراراته الملزمة و ضمان التعاون الكامل للدول مع المحكمة وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا إذا كانت الإحالة صادرة في شكل قرار.

وبناء على ما سبق فإن القيمة القانونية للإحالة تتمثل في قرار صادر عن مجلس الأمن وليس مجرد توصية⁽⁸⁾.

ثانيا- إجراءات صدور قرار الإحالة:

وتتم الإحالة وفقا للإجراءات المعمول بها عند صدور قرارات المجلس والتي ورد النص عليها في المادة السابعة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة⁽⁹⁾.

وأهم شروط إحالة الحالة إلى المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية هي:

1- يصدر قرار الإحالة بموافقة تسعة أعضاء بالمجلس من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة، وبعدها يقوم رئيس المجلس بإتخاذ الإجراءات اللازمة وإبلاغ الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة ليقوم بإخطار الإحالة إلى المدعى العام للمحكمة الجنائية.

2- أن ترتبط الحالة بما هو منصوص عليه في مواد الفصل السابع من الميثاق وهذا تماشيا وتطبيقا مع نصوص المواد من 39 إلى 51 من الميثاق⁽¹⁰⁾.

3- أن يبدو لمجلس الأمن إرتكاب جريمة أو أكثر ويجب أن ترتكب هذه الجرائم طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 5 من النظام الأساسي⁽¹¹⁾.

ب/- الشروط الموضوعية للإحالة:

إن سلطة مجلس الأمن في الإحالة إلى المحكمة تحكمها مجموعة من الشروط الموضوعية التي يجب على المجلس الإلتزام بها.

أولا-سلطات واسعة للمجلس في التكييف وفقا للفصل السابع من الميثاق:

تمنح المادة 39 من الميثاق سلطات تقديرية واسعة لمجلس الأمن، فإليه وحده يعود الحكم بوجود أو عدم وجود تهديد للسلم الدولي أو أي إخلال به أو أن ما وقع يشكل عملا من أعمال العدوان⁽¹²⁾، فإذا رأى مجلس الأمن أن جريمة قد أرتكبت تدخل ضمن إختصاص المحكمة وإرتأى كذلك أن من شأن هذا الإجراء حفظ السلم والأمن الدوليين فإنه يستطيع إحالة القضية إلى المدعى العام للمحكمة وتتمثل الشروط الموضوعية في:

- ضرورة التقيد بأهداف المجلس التي ألقاها الميثاق على عاتقه وبالخصوص المادة 24 منه التي عهدت إليه بمهمة حفظ السلم والأمن الدوليين حتى لا يتهم بالإنحراف في إستعمال السلطة.

- ضرورة التقيد باختصاصاته الأصلية التي يتمتع بها صراحة أو ضمنا.

- ضرورة الإمتناع عن النظر في المسائل القانونية وتركها للجهاز المختص، أي أن المجلس من واجبه الإمتناع عن نظر المسائل

القانونية وعرضها على محكمة العدل الدولية التي تصدر بشأنها فتوى⁽¹³⁾.

ثانيا- سلطة الإحالة كأحد تدابير الفصل السابع من الميثاق:

نصت المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه " لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين (41) و (42) لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما".

والتدابير التي يمكن لمجلس الأمن إتخاذها بموجب أحكام هذا الفصل، إما أن تكون تدابير مؤقتة نصت عليها المادة 40 من الميثاق فهناك تدابير المنع والتي نصت عليها المادة 41 وأيضا تدابير القمع التي نصت عليها المادة 42.

وبالتالي لا يمكن تصور تلك الإحالة كأحد تدابير القمع فهي لا تشتمل على إستخدام القوة المسلحة، ولا يمكن تصورها كأحد التدابير المؤقتة لأنها تتخذ طابع التسوية والتوفيق مما يدل على أن سلطة المجلس في الإحالة إلى المحكمة مقيدة بالقواعد الواردة في النظام الأساسي للمحكمة⁽¹⁴⁾.

المطلب الثاني: آثار الإحالة من المجلس إلى المحكمة

لصلاحيات الإحالة من مجلس الأمن إلى المحكمة الجنائية الدولية عدة آثار نوجزها في أثر الإحالة على سلطة المدعى العام، وعلى مبدأ التكامل وكذا على دور مجلس الأمن في حالة عدم إستجابة الدول لطلبات المحكمة وسنتناولها كمايلي:

1- أثر الإحالة على سلطة المدعى العام في تقدير جدية التحقيق:

يختلف الفقه بشأن أثر الإحالة الصادرة من مجلس الأمن على سلطة المدعى العام وظهر في ذلك إتجاهين:

- الإتجاه الرافض لإلتزام المدعى العام بمباشرة التحقيق:

فيرى هذا الإتجاه أن إحالة حالة معينة عن طريق مجلس الأمن شأنها في ذلك شأن الإحالة عن طريق الدول الأطراف في النظام الأساسي إذ لا تمثل إلتزاما على المدعى العام بمباشرة إجراءات التحقيق في الجريمة موضوع الإحالة، بمعنى أنها لا تلزمه بمباشرة التحقيق⁽¹⁵⁾، ووفقا لهذا الإتجاه فإن المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية يملك سلطة تقدير جدية الحالة المحالة إليه من مجلس الأمن ويخضع تقدير المدعى العام للمراجعة القانونية من قبل دائرة مكونة من ثلاثة قضاة طبقا للمادة 61 ولمراجعة نهائية من دائرة الإستئناف بموجب المادة 82 وتكون هذه المراجعة القانونية على درجتين تتكونان في مجملهما من ثمانية قضاة لضمان تكامل العملية القانونية⁽¹⁶⁾.

فالمدعى العام لن يكون ملزما بأي قرار من مجلس الأمن، وله أن يقرر هذا وأسبابه وللمجلس الأمن أن يطلب من الدائرة التمهيدية مراجعة هذا القرار والطلب من المدعى العام إعادة النظر في قراره، ومن الممكن أن يعيد النظر فيه في إجابة طلب مجلس الأمن أو رفضه ولهذه الإستقلالية والسلطة التقديرية للمدعى العام ما يبررها لكي تكون هناك عدالة وإستقلالية⁽¹⁷⁾.

- الإتجاه الذي تبنى ضرورة التمييز بين جريمة العدوان والجرائم الأخرى:

يرى هذا الإتجاه بضرورة التفرقة بين الإحالة الصادرة من مجلس الأمن في شأن إحدى حالات العدوان وبين الإحالة الصادرة في شأن إحدى الجرائم الأخرى الوارد النص عليها في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فبالنسبة لجريمة العدوان، إذا أحال مجلس الأمن حالة تتعلق بجريمة عدوان فإن هذه الإحالة تغل يد المحكمة الجنائية في التحقيق عن وجود

العدوان من عدمه، كما تغل يدها في تحديد المعتدي في غير الطرف الذي حدده مجلس الأمن بوصفه مرتكب الجريمة ولا يكون أمام المحكمة سوى تقدير العقوبة، أما فيما يخص الإحالة في شأن جريمة أخرى غير العدوان وداخلة في إختصاص المحكمة الجنائية الدولية فإن سلطته لا تتضمن تحديد الطبيعة القانونية للإنتهاك وتحديد الطرف الذي إرتكبه⁽¹⁸⁾.

2- أثر الإحالة على مبدأ التكامل:

إن صلاحية مجلس الأمن الممنوحة له بموجب المادة (16) من النظام الأساسي متى لجأ إليها فإن المحكمة لن تستطيع إتخاذ أي إجراء إتجاه المتهمين بإرتكاب الجرائم التي تدخل في إختصاصها وبالتالي فإن مبدأ التكامل سيفقد فعاليته وتحقيق العدالة الجنائية بشأن هذه الجرائم خصوصاً أن الدعوى لا تدخل في إختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلا بعد خروجها عن إختصاص القضاء الوطني.

وبالتالي فصلاحيّة مجلس الأمن بموجب المادة 16 يترتب عليها تعطيل مبدأ التكامل كلية عن تحقيق الهدف الذي وجد من أجله وهو أن تكون المحكمة الجنائية الدولية مكملّة لإختصاص القضاء الوطني⁽¹⁹⁾.

في حين يذهب بعض الفقه إلى أن الإحالة من مجلس الأمن ليس من شأنها التأثير سلباً على أعمال مبدأ التكامل فموافقة دولة الإقليم أو دولة جنسية المتهم وإن كان يعطي تصريحاً للمحكمة ببدء إجراءات التحقيق والمحاكمة إلا أنه لا يعني إلزام المدعى العام بمباشرة التحقيق كما لا يعني قبول الدعوى، إذا كان تحقيقاً عن ذات الواقعة وضد نفس المتهم قد بدأ بالفعل أمام القضاء الجنائي الوطني بإجراءات تمت وفقاً لأصول المحاكمات المعترف بها دولياً، وبفاعلية ونزاهة على المستوى الوطني، أو أن الدولة صاحبة الإختصاص قد أخطرت المدعى العام بأنها بصدد إجراء التحقيق والمحاكمة أمام قضاها الوطني وفقاً لنص المادة (18/2) من النظام الأساسي⁽²⁰⁾.

3- دور مجلس الأمن في حالة عدم إستجابة الدول لطلبات المحكمة:

إقتصرت المادة 87/7 من النظام الأساسي على ذكر حالة واحدة يمكن اللجوء فيها إلى مجلس الأمن إذ أحجم الدول الأطراف عن التعاون مع المحكمة وذلك عندما تكون الإحالة الصادرة من المجلس ذاته، فللمحكمة في هذه الحالة أن تحيل المسألة إلى مجلس الأمن وله بعد ذلك أن يصدر قراراً يذكر فيه الدولة الطرف بالتزاماتها الناشئة عن النظام الأساسي متضمناً تدابير ملزمة أو غير ملزمة وفقاً للفصل السابع من الميثاق أو حتى الفصل السادس منه⁽²¹⁾ وفقاً للفقرتين (5) و (7) من المادة 87 المذكورة أعلاه فإن للمحكمة أيضاً أن تدعو أية دولة غير طرف في ذلك النظام إلى تقديم المساعدة المنصوص عليها في الباب التاسع منه والمتعلق بالتعاون الدولي والمساعدة القضائية على أساس ترتيب خاص وإتفاق مع هذه الدولة، وفي حالة إمتناعها- الدولة غير الطرف- ولكنها عقدت ترتيباً خاصاً أو إتفاقاً مع المحكمة على التعاون يجوز لهذه الأخيرة أن تخطر بذلك جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كان هو من أحال الدعوى إليها، فإذا قررت المحكمة أن تبلغ مجلس الأمن بإمتناع دولة ما عن التعاون المطلوب أو أن تحيل هذه المسألة إلى المجلس فإنه يتولى إتخاذ الإجراء المناسب ويبلغه للمحكمة.

فالمحكمة تستعين بالمجلس بماله من سلطات واسعة لضمان إستجابة الدول لطلباتها سواء كانت من الدول الأطراف أو غير ذلك⁽²²⁾.

وهكذا يحرص المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية على إبلاغ مجلس الأمن بمدى تعاون المجتمع الدولي في تنفيذ قراراته بالإحالة والهدف هو تمكين هذا الجهاز من ممارسة دوره الرقابي الذي يخوله فرض تدابير عقابية على الدولة الممتنعة عن التعاون مع المحكمة⁽²³⁾.

وبالنسبة للتدابير العقابية التي يجوز للمجلس فرضها في حالة عدم التعاون فإنه ينبغي الرجوع إلى القواعد العامة و تحديدا للمادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة وهي تدابير متنوعة لتشمل تدابير غير عسكرية كالعقوبات الاقتصادية وتدابير عسكرية قد تصل إلى حد استعمال القوة المسلحة⁽²⁴⁾.

وما يمكن تأكيده عند إحالة مجلس الأمن لحالة معينة إلى المحكمة فإنها لا تحتاج إلى التقييد بالشروط الواردة في المادة 12/2 من النظام الأساسي والمتمثلة في ارتكاب الجريمة بمعرفة أحد مواطني دولة طرف أو على إقليم تلك الدولة، فهو يتصرف بموجب أحكام الفصل السابع من الميثاق للمحافظة على السلم والأمن الدوليين⁽²⁵⁾.

المبحث الثاني: التطبيقات المستجدة لصلاحيات الإحالة على

الساحة الدولية (الوضع في دارفور نموذجا):

يقع إقليم دارفور غرب السودان وبفعل أسباب سياسية ظهرت مشكلات بين هذه القبائل سعت الحكومات المتعاقبة على حلها وبرزت المشكلة بشكل حاد في الإقليم منذ عام 2003 عندما دخلت الحكومة السودانية وقواتها إضافة إلى ميليشيا قبائلية تسمى (الجنجاويد) ضد ثلاث مجموعات عرقية (الزغاوة، الفور، المساليت) في نزاع مسلح، إذ طالبت تلك القبائل بإلغاء سياسة التهميش الطويل والإهمال والتمييز الاجتماعي والإقتصادي، مما أدى إلى نشوب نزاع أسفر عن هجمات عسكرية واسعة استهدفت المدنيين، فتدخلت عدة أطراف دولية وإقليمية في القضية⁽²⁶⁾ ومن بينها مجلس الأمن الذي تدخل بموجب عدة قرارات ومارس السلطات المخولة له للحفاظ على السلم والأمن الدوليين وهذا ما سنتعرض له من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: تفعيل إختصاص المحكمة الجنائية الدولية من خلال

القرار 1593:

أدانت كثير من منظمات حقوق الإنسان الإنتهاكات التي قامت بها جماعات الجنجاويد والقوات الحكومية، وتم في هذا الإطار إتهام الحكومة السودانية بإرتكاب الإبادة الجماعية وتشريد نحو مليون من سكان الإقليم، وأمام إستمرار الإنتهاكات لحقوق الإنسان والقواعد الإنسانية تدخل مجلس الأمن وأصدر في 30/06/2004 قرار رقم 1556 دعا فيه الحكومة السودانية للتحرك خلال 30 يوم لنزع سلاح الميليشيات وإعتقال المسؤولين عن الجرائم التي إرتكبوها، كما حمل القرار مسؤولية الحكومة السودانية عما وصل إليه الوضع في إقليم دارفور والذي أصبح يهدد السلم والأمن الدوليين⁽²⁷⁾.

ولم ينتظر مجلس الأمن طويلا أمام الخروقات المستمرة لقواعد القانون الإنساني وحقوق الإنسان في دارفور وذلك من خلال إنشاء لجنة تحقيق دولية وأصدار اللائحة رقم 1593 (2005).

كما أصدر مجلس الأمن اللائحة رقم 1564 (2004) التي أنشأ بموجبها لجنة جديدة لتقصي الحقائق⁽²⁸⁾.

فتوصلت اللجنة إلى إثبات تورط الحكومة السودانية ومليشيات الجنجاويد في مباشرة هجمات عشوائية مما يسمح

بتكليف هذه الأفعال على أنها جرائم ضد الإنسانية⁽²⁹⁾، وأوصت بشدة أن يحيل مجلس الأمن الحالة في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية فوراً وأعدت قائمة بـ 51 مشتبهاً يجب إجراء تحقيقات إضافية معهم، وبناءً على هذه التوصيات أصدر مجلس الأمن القرار رقم 1593 في 31/03/2005 بإحالة الملف الخاص بالوضع في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية في لاهاي⁽³⁰⁾.

وذلك من أجل وضع حد لتلك النزاعات الدائرة في هذا الإقليم، ورغم القرارات الصادرة عن مجلس الأمن لإحلال السلم والأمن الدوليين في ذلك الإقليم، فقد كان آخرها القرار 1593 والذي كان لتقرير لجنة التحقيق الدولية الأثر البالغ لصدوره وتعتبر هذه الإحالة الأولى من نوعها⁽³¹⁾.

وقد صدر القرار 1593 بأغلبية 11 صوتاً دون معارضة بينما إمتنع عن التصويت أربعة دول وهي الجزائر، البرازيل بالإضافة إلى الصين والولايات المتحدة الأمريكية والتي فسرت موقفها بقبول فرنسا إستثناء الجنود الأمريكيين في السودان من الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية.

وبذلك يعتبر القرار المذكور أعلاه أول قرار يجسد سلطة الإحالة التي منحت له وفقاً لأحكام المادة 13/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية⁽³²⁾.

وجاء القرار كحلقة في سلسلة طويلة من المحاصرة والضغط على النظام السوداني تديرها الأطراف الغربية وفي مقدمتها الولايات المتحدة وبريطانيا لإدانة النظام الحاكم في السودان وخلق الجو المناسب لتدخل هذه الأطراف كي تحقق هدفها النهائي في تمييز السودان وتفتيته إلى عدد من الدويلات المتصارعة إتساقاً مع مخطط الشرق الأوسط الجديد⁽³³⁾.

وقد وصفت الحكومة السودانية أن القرار جائر وظالم وقامت بإنشاء لجنة لتقصي الحقائق والتحقيق في حوادث الإغتصاب وكذا في الجرائم التي تمت إحالتها إلى المحكمة الجنائية الدولية إلا أن المدعى العام أعلن في تقريره المقدم إلى مجلس الأمن أن السلطات السودانية لم تظهر الرغبة الجادة أثناء مباشرة إجراءات التحقيق⁽³⁴⁾.

وأهم ما يميز قرار الإحالة أنه أحال أطراف النزاع بما فهم قيادات في النظام السوداني إلى المساءلة الجنائية، وقد إنقسم المجتمع الدولي إلى مؤيد لهذا القرار ومعارض له.

أ- حجج مؤيدي قرار الإحالة:

من بين مؤيدي هذا القرار الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية، ويرى أنصار هذا الإتجاه أن السودان قد وقع على إتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949 والتي تشكل مجموعة من قواعد القانون الدولي الإنساني وأن المحكمة وضعت لترسيخ هذه القواعد والمبادئ، كما أن تفسير المادة 13/ب تجعل جميع الدول ملزمة بنظام المحكمة والإحالة الصادرة عن مجلس الأمن⁽³⁶⁾.

ويرون أن مبرر الإحالة إلى المحكمة يرجع إلى عدم رغبة السودان في محاكمة عادلة وجدية لمرتكبي الجرائم في هذا الإقليم، إضافة إلى أن تصرف مجلس الأمن كان وفقاً للفصل السابع من الميثاق الذي يجيز استخدام القوة دون اعتبار لسيادة الدول حفاظاً على السلم والأمن الدوليين⁽³⁷⁾.

ب- حجج معارضي قرار الإحالة:

أستند معارضي القرار 1593 إلى مايلي:

- أن مبادرة مجلس الأمن لإصدار هذا القرار تم دون أن يتاح الوقت الكافي للحكومة السودانية بوصفها المسؤولة الأولى عن حماية حقوق مواطنيها وتقديم الأشخاص المشتبه فيهم إلى المحاكمة أمام قضائها الوطني، حتى وإن كان لهذا الجهاز سلطة تقديرية واسعة في تكييف هذه الوقائع عند تهديدها للسلم والأمن الدوليين، إلا أن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد أوجد توازنا ضروريا بين مصالح المجتمعات الوطنية ومصلحة المجتمع الدولي⁽³⁸⁾.

- هناك تناقض بين القرار ومقتضيات العدالة الجنائية الموضوعية، فالقرار جاء صريحا بالنص على إحالة الوضع القائم في دارفور إلى المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية إلا أن مجلس الأمن عاد في البند السادس من منه -القرار- وقضى بحصانة تشمل جميع الأفراد الواقعين تحت ولاية الدول غير الأطراف في نظام روما الأساسي، مما أتاح إفلات مواطني دول معينة من العقاب كالولايات المتحدة الأمريكية، لأن الأصل أن تسحب هذه القاعدة أي مساءلة المشتبه بهم في ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية على جميع الأشخاص الذين توجه إليهم أصابع الاتهام دون تمييز بينهم⁽³⁹⁾.

ويرى أنصار هذا الإتجاه أن نص المادة 13 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية يتعلق بطريقة من طرق الإحالة و هي لا تنشئ سلطانا لمجلس الأمن لإخضاع دولة ليست طرفا في هذا النظام للمحكمة الجنائية وبالتالي فالإحالة بموجب المادة 13 لا تصلح أن تكون سنداً قانونياً مقبولا⁽⁴⁰⁾.

المطلب الثاني: آثار القرار 1593 على إختصاص المحكمة الجنائية الدولية:

إن القرار 1593 إذا كان صحيحا من الناحية الشكلية إذ يتحدث عن عدالة دولية ضد جرائم الإبادة الجماعية مما لا يقوى أحد على معارضته إلا أنه إستخدم لتحقيق أغراض سياسية لا علاقة لها بالعدالة المزعومة، فالمجلس ينزع هنا الشرعية عن الحكومة السودانية ويضعها في قفص الاتهام منتهاكا بذلك مبادئ السيادة والإستقلال للدول⁽⁴¹⁾.

فمنذ أن أصدر مجلس الأمن قرار الإحالة ثار جدل كبير حول إمتداد إختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى الجرائم المرتكبة في إقليم دارفور وإنكار ولاية القضاء السوداني لمقاضاة المسؤولين عن هذه الجرائم، وكان لهذا القرار عدة آثار من بينها: -أثر إحالة النزاع في دارفور على مبدأ التكامل:

بناء على إحالة مجلس الأمن التي صدرت على خلفية ما توصلت إلى لجنة تقصي الحقائق الدولية فتح المدعى العام تحقيقا ضد المتهمين بإرتكاب جرائم حرب و جرائم ضد الإنسانية وقدم تقريراً في 27/02/2007 للدائرة التمهيديّة بالمحكمة يؤكد فيه أن قضية دارفور تتمتع بالمقبولية أمامها إستنادا إلى المادة 17 من النظام الأساسي وعدم قدرة الحكومة السودانية ورغبتها في ملاحقة مرتكبي جرائم دارفور وعلى هذا لا يمكنها التمسك بمبدأ التكامل الذي يعطي الأولوية للقضاء الوطني السوداني⁽⁴²⁾.

إن تأثير الإحالة من مجلس الأمن على المحكمة وقبول الدعوى أمامها يعطي الحق للمدعى العام والغرفة التمهيديّة سلطة تقويم المعلومات ومن ضمنها ما يحيله مجلس الأمن .

و بالنسبة لتقرير إختصاص المحكمة وقبولها النظر في قضية دارفور المحالة إليها طبقا للقرار 1593 فإن المادة 53 من نظام روما الأساسي تؤكد بوضوح أن المدعى العام ليس ملزما بقرار المجلس، فهذه المادة تعطي للمدعى العام سلطة تقدير الشروع في التحقيق أم لا ولا تعد إحالة مجلس الأمن وحدها أساسا للبدء في التحقيق⁽⁴³⁾.

ولابد من القول أن نظام روما الأساسي لم يعالج بشكل واضح ما إذا كان مبدأ التكامل قابلا للتطبيق أم لا في الحالة السودانية، إلا أنه وفقا للمادة 18 فقرة 1 نجد أنه يتوجب على المدعى العام إشعار جميع الدول الأطراف والدول التي من عاداتها أن تمارس ولايتها على الجرائم ويمكن لها أن تنازع المدعى العام بإختصاصها من خلال إبلاغه بالتحقيقات التي تجريها.

وعليه فإذا ما قامت حكومة السودان وأثبتت جدية المحاكمات ونزاهتها فللمحكمة الجنائية الدولية سلطة تقديرية في عدم قبول القضية المحالة إليها من قبل مجلس الأمن⁽⁴⁴⁾.

و لا يكون قرار الإحالة ساري المفعول بالنسبة إلى حكومة السودان إلا بعد إثبات إختصاص المحكمة، و من بين إختصاصها هي مسألة المقبولية وهذا حسب المادة 17 من النظام الأساسي خاصة أن حكومة السودان بعد صدور قرار الإحالة إلى المحكمة أعلنت أنها لا تسمح بمحاكمة مواطنيها أمام المحكمة وإمتنعت عن التعاون معها، الأمر الذي يجعل تطبيق أمر الإحالة أمام المحكمة وإقرار إختصاصها أمر صعبا جدا⁽⁴⁵⁾.

وفي هذا الخصوص يرى الدكتور عمر المخزومي أن تضمن مثل هذه الفقرة في قرارات الإحالة من قبل مجلس الأمن يشكل تحدي حقيقي للمحكمة الجنائية الدولية في إثبات مدى إستقلالها وكرامتها وتوضح حقيقة العلاقة بينهما وحتى تستبعد المحكمة من الشبهات يجب أن تتعامل مع قرارات الإحالة من قبل المجلس على أنها مجرد لفت للإنتباه إلى أن هناك تهديد للسلم والأمن الدوليين بصرف النظر عن التوجهات التي تتضمنها قراراته كذلك الواردة في الفقرة 6 من القرار⁽⁴⁶⁾.

إن الفقرة "ب" من المادة 163 من النظام الأساسي للمحكمة تشترط لممارسة مجلس الأمن لصلاحيته الإحالة أن يقع تصرفه بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والمتعلق بالحالات التي تهدد السلم والأمن الدوليين والإخلال بهما، و لا يقوم مجلس الأمن بالدور المسند إلى المدعى العام دون تقديم أي توجيهات أو أوامر في هذا الشأن⁽⁴⁷⁾.

وقد شكل القرار 1593 ضرب من ضروب العدالة المزدوجة المعايير والدليل على إنتقائية عمل مجلس الأمن المؤثر بدوره على إختصاص المحكمة الجنائية الدولية هو مقارنة قضية دارفور بقضية قطاع غزة (27 ديسمبر 2008) إذ أنه أصدرت تحت الفصل السابع قرارات تتمحور حول الوضع المهدد للسلم والأمن الدوليين في دارفور ولم يسفر إجتماعه حول القصف العشوائي على غزة سوى عن قرار هزيل بوقف إطلاق النار.

وهذا ما كان له تأثير على إختصاص المحكمة فشاب عملها أيضا هذه الإنتقائية، فرغم الإنتهاكات العديدة لحقوق الإنسان والإتفاقيات الدولية التي تحميها إلا أن تركيز عملها يقع على جزء بسيط من هذه الإنتهاكات خاصة تلك الواقعة في القارة الإفريقية⁽⁴⁸⁾.

كما أن المحكمة قد فسرت المادة 13 من نظامها الأساسي تفسير يؤكد هيمنة المجلس عليها ويفترض أن المحكمة هي التي تحدد مدى إختصاصها الموضوعي والزمني فيما أحيل إليها ولكنها قبلت أن يكون القرار 1593 منشئا لإختصاصها وليس

محيلة للملف إلى حوزتها⁽⁴⁹⁾.

كما أن صلاحية المحكمة هي في حد ذاتها بنظر هذا الوضع في غير محلها لأن موضوع الإتهام كان قد أحيل إليها من مجلس الأمن بالقرار 1593 في الوقت تفرض فيه إتفاقية روما أن تكون أي إحالة من هذا القبيل قائمة على أساس تهديد السلم والأمن الدوليين، أي أن تتعلق بنزاع دولي وهي ليست حالة دارفور، وإلا فلماذا لم تقحم المحكمة نفسها في قضايا مماثلة وأكثر خطورة، مثل النزاع في الشيشان؟.

ولوسلمنا جدلاً أن العضوية في النظام الأساسي للمحكمة ليس شرطاً أو مانعاً لتطبيق بنود الإتفاقية، فلماذا لا تطبق على الجنود الأمريكيين والإسرائيليين الذين يرتكبون جرائم الحرب والجرائم الإنسانية؟⁽⁵⁰⁾.

الخاتمة

نظراً للأهمية التي يحظى بها مجلس الأمن وبنفرد بها على سائر أجهزة هيئة الأمم المتحدة، كونه يمارس إختصاصاً مهماً يتمثل في حفظ السلم والأمن الدوليين بموجب الفصل السابع من الميثاق وإستناداً إلى هذا الدور وإنطلاقاً من علاقته بالمحكمة الجنائية الدولية، فقد أعطيت له صلاحيات واسعة وذات أهمية في نطاق التعاون القضائي مع المحكمة ومن بينها صلاحية تحريك الدعوى أمام المدعى العام للمحكمة لجريمة أو أكثر من الجرائم التي تدخل في إختصاصها.

وعلى هذا يجب على مجلس الأمن عند ممارسته لهذه الصلاحية الإبتعاد عن الإنتقائية في التعامل مع القضايا المهددة للسلم والأمن الدوليين وأيضاً عن تداخل السياسة في القضاء حتى لا يكون هناك إنتهاك لإستقلالية المحكمة الجنائية الدولية وحيادها.

الهوامش:

1- محمد المجذوب، التنظيم الدولي النظرية و المنظمات العالمية و الإقليمية المتخصصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص 190.

*- تنص المادة 24 الفقرة الأولى من الميثاق الأممي على: ((رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبغات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبغات))

2- أحمد عبد الله أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلم الدوليين، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص 1.

3- براء مندر كمال عبد اللطيف، النظام القضائي للمحكمة الجنائية الدولية الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 137.

4- الأزهر لعبيدي، حدود سلطات مجلس الأمن في عمل المحكمة الجنائية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 45-46.

5- المرجع نفسه، ص 47.

- 6- أحمد عبد الظاهر، دور مجلس الأمن في النظام الجنائي الدولي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 149.
- 7- الأزهر لعبيدي، المرجع السابق، ص 64.
- 8- المرجع نفسه، ص ص 65-66.
- 9- أحمد عبد الظاهر، المرجع السابق، ص 194.
- 10- فرست سوفي، الوسائل القانونية لمجلس الأمن في تدويل النزاعات الداخلية وتسويتها، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 226.
- 11- المرجع نفسه، ص 227.
- 12- الأزهر لعبيدي، المرجع السابق، ص 71.
- 13- منى غبولى، العدوان بين القانون الدولي العام والقانون الدولي الجنائي أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص ص 237-238.
- 14- الأزهر لعبيدي، المرجع السابق، ص 77.
- 15- أحمد الظاهر، المرجع السابق، ص ص 204-205.
- 16- المرجع نفسه، ص 208.
- 17- عامر علي سمير الدليهي، صلاحية المدعى العام القانونية لدى المحاكم الجنائية الدولية المؤقتة والدائمة، دراسة قانونية، دار غبداء للنشر، عمان الأردن، 2013، ص 150.
- 18- أحمد عبد الظاهر، المرجع السابق، ص ص 209-210.
- 19- علي خلف الشرعة، مبدأ التكامل في المحكمة الجنائية الدولية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.
- 20- أحمد عبد الظاهر، المرجع السابق، ص ص 221-222.
- 21- الأزهر لعبيدي، المرجع السابق، ص 152.
- 22- فرست سوفي، المرجع السابق، ص 230.
- 23- أحمد الظاهر، المرجع السابق، ص 234.
- 24- المرجع نفسه، ص 235.
- 25- صالح زيد قصيلة، ضمانات الحماية الجنائية الدولية لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 529.
- 26- فرست سوفي، المرجع السابق، ص ص 231-232.
- 27- عبد القادريوبي، علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2011-2012، ص ص 114-115.
- 28- خالد خلوي، تأثير مجلس الأمن على ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لإختصاصها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و

- العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص ص 56-57.
- 29- المرجع نفسه، ص 58.
- 30- فرست سوفي، المرجع السابق، ص 234.
- 31- هشام محمد فريجة، القضاء الدولي الجنائي من حماية حقوق الأفراد إلى تجسيد العدالة الدولية، الطبعة الأولى، دار
الراية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012، ص 283.
- 32- عبد القادريوي، المرجع السابق، ص 119.
- 33- زكي البحيري، مشكلة دارفور أصول الأزمة وتداعيات المحكمة الجنائية الدولية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة،
2010، ص 282.
- 34- أحمد محمد المهندي بالله، النظرية العامة للقضاء الدولي الجنائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010،
ص 619.
- 35- القرار 1593 الصادر عن مجلس الأمن في جلسته 5158 بتاريخ 31 مارس 2005.
- 36- الهاشي كمرشو، سلطات مجلس الأمن في الإحالة على المحكمة الجنائية الدولية، دراسة قانونية لقضية إقليم دارفور
السوداني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012-2013، ص 89.
- 37- المرجع نفسه، ص 90.
- 38- محمد جلول زعادي، إختصاص المحكمة الجنائية الدولية بمتابعة مجرمي الحرب بين الفعلية والإستثناء الأمريكي، شهادة
ماجستير، معهد الحقوق المركز الجامعي أكلي محند أولحاج، البويرة، 2011، ص 80.
- 39- المرجع نفسه، ص 81.
- 40- الهاشي كمرشو، المرجع السابق، ص 93.
- 41- حنان بوعزيز، أزمة دارفور والقانون الدولي الإنساني، مذكرة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأخوة
منتوري، قسنطينة، 2011-2012، ص 162.
- 42- الهاشي كمرشو، المرجع السابق، ص 111.
- 43- هشام محمد فريجة، المرجع السابق، ص 286.
- 44- فايزة إيلال، علاقة مجلس الأمن بالقضاء الدولي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
مولود معمري، تيزي وزو 2012، ص 103.
- 45- فوزية مهبوب، فعالية المحكمة الجنائية الدولية في ضوء العلاقة القائمة بينها وبين هيئة الأمم المتحدة، مذكرة ماجستير،
كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2010-2011، ص 139.
- 46- المرجع نفسه، ص 140.
- 47- رفيق بوهراوة، إختصاص المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

الأخوة منتوري، قسنطينة 2010-2009، ص 125.

48- محمد فيصل ساسي، حدود تطبيق مبدأ التكامل على ضوء العلاقات القانونية للمحكمة الجنائية الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2013، ص ص 213-212.

49- عبد الله الأشعل، أزمة العدالة الجنائية الدولية في ضوء قضية الرئيس البشير، مقال متوفر على الموقع: <http://2015omndaaily> تاريخ الإطلاع: 02/09/2016.

50- أحمد بشارة موسى، الإنتقائية في العدالة الجنائية الدولية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد الحادي عشر جوان 2013، متوفر على الموقع: <http://www.almaktabah.net> تاريخ الإطلاع: 04/09/2016.