

صلاحيات مجلس الأمن وفقاً لأحكام المادتين 13(ب) و 16 من نظام روما
الأساسي ومدى تأثيرها في ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها

*The prerogatives of the Security Council in accordance with the
provisions of articles 13 (b) and 16 of Rome Statute and their
impact on the exercise of competences of the international
criminal court*

¹عبد السلام بوكعبن *؛ ²أ.د.قمودي سهيلة

¹جامعة الجزائر 1؛ الجزائر؛ ²جامعة الجزائر 1؛ الجزائر

تاريخ الإستلام: 2023/04/01 تاريخ القبول: 2023/08/29 تاريخ النشر: 2024/03/01

ملخص:

سعت الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن وفي مقدمتها الو.م.أ، أثناء انعقاد مؤتمر روما المعني بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، إلى منح مجلس الأمن صلاحيات واسعة، وفقاً للمادة 13(ب) و 16 من النظام الأساسي للمحكمة، كإجراء للحفاظ على السلم والأمن الدوليين. غير أنّ ممارسات مجلس الأمن، تخضع في غالب الحالات لاعتبارات سياسية مرهونة بإرادة الدول دائمة العضوية فيه ومصالحها الخاصة، مما قد يترتب عنه تداعيات سلبية من شأنها التأثير على استقلالية المحكمة وممارسة اختصاصاتها. الكلمات المفتاحية: مجلس الأمن؛ المحكمة الجنائية الدولية؛ إحالة حالة؛ إرجاء التحقيق والمقاضاة؛ الاعتبارات السياسية.

Abstract:

The permanent member states of the United Nations Security Council, led by the UN, sought, during the Rome Conference on the establishment of the International Criminal Court, to grant the Security Council broad powers according to Article 13(b) and 16 of the Court's Statute as a measure to maintain international peace and security. However, the practices of the Security Council, in most cases, are subject to political considerations tied to the will and specific interests of its permanent member states. This may result in negative consequences that could impact the independence of the court and the exercise of its jurisdiction.

Keywords: Security Council; International Criminal Court; Case Referral; Deferral of Investigation and Prosecution; Political Considerations.

*المؤلف المراسل (مخبر الذكاء الاصطناعي والمجتمع).

مقدمة:

لا شك أن أهم التطورات التي حدثت في العقد الأخير من القرن الماضي - ق.20- وفي كفاح المجتمع الدولي الطويل للنهوض بقضية العدالة الجنائية الدولية وسيادة القانون، هو اعتماد نظام روما الأساسي⁽¹⁾ خلال أشغال مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، كهيئة قضائية دولية دائمة ومستقلة، لها الشخصية القانونية الدولية، والأهلية القانونية اللازمة لممارسة وظائفها، يقتصر اختصاصها على أشد الجرائم خطورة موضع اهتمام المجتمع الدولي، وهي جريمة الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب، إضافة إلى جريمة العدوان، ضماناً لوضع حد لإفلات مرتكبي هذه الجرائم من العقاب، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، باعتبار أن المحكمة الجنائية الدولية مكتملة للولاية القضائية الوطنية للدول الأعضاء⁽²⁾.

وتعزيزاً لفعالية المحكمة ودورها المحوري الذي تضطلع به في ضمان احترام العدالة الدولية وإنفاذها، تمّ تضمين النظام الأساسي للمحكمة بعض النصوص، التي تمنح مجلس الأمن الدولي سلطات محددة في حالات معينة، منها سلطة إحالة حالة إلى المدعى العام يبدو فيه جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت، وفقاً للمادة 13(ب)، وسلطته في إجراء التحقيق أو المقاضاة، المنصوص عليها في المادة 16، والتي بموجبها يمكن لمجلس الأمن

1 - أُعتمد نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، بتاريخ 17 يوليو 1998، في مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، بدء النفاذ في 1 يوليو 2002، أنظر الوثيقة، A/CONF.183/9، الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، روما، إيطاليا 17 يوليو 1998.

2 - يعتبر اختصاص المحكمة الجنائية الدولية المكمل لاختصاص المحاكم الوطنية، من أهم الركائز التي قامت عليها المحكمة، وكان من أهم الدوافع للأخذ به واعتماده، هو جعل المحكمة مقبولة لدى أكبر عدد من الدول، وكذا التأكيد على عدم المساس بمفهوم السيادة، لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع عمر محمود المخزومي، القانون الدولي الإنساني في ضوء المحكمة الجنائية الدولية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 335.

وقف عمل المحكمة بخصوص بدء التحقيق أو المحاكمة أو المضي فيها لمدة اثني عشر شهرًا قابلة للتجديد بالشروط ذاتها، اعتبارًا أنه في بعض الحالات قد يتعارض تحقيق العدالة الجنائية الدولية مع متطلبات صون السلام والأمن الدوليين أو إعادة إرسائهما.

وتشكل أحكام المادتين 13(ب) و16 إلى جانب أحكام المادة 17 من مشروع الاتفاق التفاوضي⁽¹⁾ بشأن العلاقة بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية، الأساس القانوني الذي يحكم علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية، تعزيزًا للتعاون المتبادل من أجل إقامة عدالة دولية مستقلة ودائمة، قائمة على أساس التكامل والتنسيق وعدم تعارض خصوصية كل منهما للآخر، لاشتراكهما في الغايات والأهداف، وأن ميثاق الأمم المتحدة أناط بمجلس الأمن اضطلاعًا بالمسؤولية الرئيسية في المحافظة على السلم والأمن الدوليين وإزالة الأسباب المهددة لاستقرارهما.

من جهة أخرى يؤكد نظام روما الأساسي، على مبادئ ومقاصد الأمم المتحدة، ويسلم أن الجرائم الخطيرة التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، هي تهديد للسلم والأمن والرفاه في العالم، وبذلك فإن ممارسة المحكمة الجنائية الدولية اختصاصها على الجرائم الأشد خطورة، من شأنه أن يحول دون حصول تلك الجرائم، ومن ثمّ الإسهام في صون السلام والأمن الدوليين⁽²⁾.

¹ - راجع القرار ICC-ASP/3/Res.1، مشروع اتفاق تفاوضي بشأن العلاقة بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية، المعتمد بتوافق الآراء، في الجلسة العامة الثالثة المعقودة في 7 سبتمبر 2004.

² - أكد السيد بان كي مون الأمين العام السابق للأمم المتحدة أثناء زيارة قام بها إلى السودان في سبتمبر 2007 قوله " أن العدالة جزء هام في بناء السلام وإدامته. وإنّ عدم التصدي للثقافة الإفلات من العقاب وترك جرائم الماضي لا يمكن إلا أن يؤدي إلى تقويض السلام"، أنظر منشورات الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "أدوات سيادة القانون لدول ما بعد النزاع، تدابير العفو"، الوثيقة، ISBN 978-92-1-654022-7، نيويورك وجنيف 2009، ص 3.

رغم وجاهة الأسباب التي تحول مجلس سلطات طبقاً لأحكام م13(ب) و16 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وهو الدور الذي قامت به الدول الدائمة العضوية، بزعمارة الولايات المتحدة الأمريكية، أبدى جانب آخر من المواقف الدولية⁽¹⁾ والآراء المعارضة، التي ترى أنّ من شأن أي دور لمجلس الأمن كجهاز سياسي يتمتع بسلطات تقديرية، أن يعطل آليات عمل المحكمة، ويحول دون ممارسة صلاحياتها وإنفاذ اختصاصها القضائي باستقلالية وحياد، الأمر الذي يؤدي إلى تسييس العدالة الجنائية الدولية على نحو يتناقض تماماً والأهداف التي تم من أجلها إنشاء المحكمة، مما يثير الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير الصلاحيات المخولة لمجلس الأمن كجهاز سياسي طبقاً لأحكام المادتين 13(ب) و16 من نظام روما الأساسي، على ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها القضائي؟

تنطوي تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالإحالة؟ هل يطبق مبدأ التكامل إذا أحال مجلس الأمن حالة على المحكمة؟ ما مدى إلزامية المحكمة بقبول قرار الإحالة؟

- ما المقصود بالإرجاء؟ ما مدى الآثار القانونية المترتبة عن أعمال مجلس الأمن للمادة 16 على استقلالية المحكمة وممارسة اختصاصها؟ للإجابة عن الإشكالية الرئيسية وتساؤلاتها الفرعية، سنعالج الموضوع من خلال التطرق إلى بيان السلطة المخولة لمجلس الأمن طبقاً للمادة 13 (ب) ومدى الآثار المترتبة عنها (المبحث الأول)، ثم التطرق لسلطته عملاً بأحكام المادة (16) والآثار القانونية الناتجة عنها (المبحث الثاني).

¹ - أثار منح مجلس الأمن سلطات واسعة وفقاً لأحكام نظام روما الأساسي، خلافاً وجدلاً واسعاً، خلال مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، مخافة التأثير على مصداقية المحكمة، وتقويض استقلاليتها وحيادها حيث ستصبح عرضة للضغط السياسي من جانب الدول الدائمة العضوية فيما لو أسئ استخدام حق النقض، وهو ما اعترضت عليه الدول العربية، لمزيد من التفاصيل راجع، محمد المخزومي، مرجع سابق، ص358.

المبحث الأول: سلطة مجلس الأمن في الإحالة كآلية لتنفيذ اختصاص المحكمة

خوّل نظام روما الأساسي، لمجلس الأمن سلطة إحالة الجرائم الدولية إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، نظرا للدور الهام المنوط به في مجال صون السلم والأمن الدوليين وفقا لميثاق الأمم المتحدة، والنظام الأساسي للمحكمة، وتخضع سلطته المقررة أعلاه إلى ضوابط قانونية يتعين عليه أن يراعيها في قراره، (المطلب الأول)، ويترتب عن أعمال مجلس الأمن لسلطة الإحالة، آثار قانونية على المبادئ التي تقوم عليها المحكمة في ممارسة اختصاصها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة مجلس الأمن في الإحالة

يستمد مجلس الأمن أساس سلطته في إحالة حالة ما على المحكمة الجنائية الدولية، من خلال نصوص ميثاق الأمم المتحدة، وكذا المادة 13 (ب) من النظام الأساسي للمحكمة، إلى جانب ذلك الاتفاق التفاوضي بشأن العلاقة بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية⁽¹⁾ لاسيما المادة 1/17 منه، سنتناول في هذا المطلب، بيان مضمون الإحالة (الفرع الأول)، ثم نعرض على شروطها في (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مضمون الإحالة

حرص واضعو نظام روما الأساسي خلال المؤتمر الدبلوماسي المعني بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية على التوفيق بين آراء ومواقف مندوبي الدول، حول منح مجلس الأمن سلطة

¹ - أنظر الوثيقة، ICC-ASP/3/Res.1، مشروع اتفاق تفاوضي بشأن العلاقة بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية، المعتمد في الجلسة العامة الثالثة المعقودة في 7 سبتمبر 2004، بتوافق الآراء.

إحالة "حالة" situation⁽¹⁾، إلى المحكمة، وانتهى المؤتمرون إلى صياغة المادة (13/ب) على النحو الآتي:

" للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة مشار إليها في المادة (5) وفقا 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 جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت".

باستقراء نص المادة 13 من النظام الأساسي للمحكمة، يتضح أن مجلس الأمن هو أحد الأجهزة المخول لها سلطة تحريك إجراءات المحكمة، إلى جانب الدول الأطراف والمدعي العام، إلا أن المادة السالفة الذكر وغيرها من نصوص النظام الأساسي للمحكمة، لم تتضمن تعريفاً واضحاً للإحالة، وإنما اكتفت بالإشارة إليه كتدبير إجرائي، وهنا نتساءل ما المقصود بالإحالة؟

يرى الدكتور علي جميل حرب أن الإحالة "إجراءً شكلياً" يتم من خلاله إبلاغ المدعي العام، المسؤول الحصري عنها لكي يقوم بممارسة صلاحياته، فالإحالة لا تمنح صاحبها حق التدخل في الإجراءات الموضوعية أو اختصاصات المحكمة الجزائية"⁽²⁾.

ويذهب جانب آخر من الفقه مفسراً لنص المادة 13(ب) على أن الإحالة هي استرعاء نظر المدعي العام إلى وقوع جريمة تدخل في اختصاص المحكمة، دون أن ترقى إلى

1 - "تعني" الحالة" حادثة أو واقعة وليس بمعنى حالة بسيطة، كما نعي بالحالة نزاع يثور فيه شك حول مدى وقوع جريمة مما تختص به المحكمة من عدمه أو يجعلها جديرة بالتحقيق وفقاً للمادة 15 من النظام الأساسي وسلطة النائب العام في ذلك"، أنظر أ. بن عامر تونسي، " تأثير مجلس الأمن على المحكمة الجنائية الدولية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد 4، 2008، ص 234.

2- علي جميل حرب، القضاء الدولي الجنائي، المحاكم الجنائية الدولية، دار المنهل اللبناني، ط1، بيروت، لبنان، 2010، ص 508.

إدعاء قانوني، بل هي مجرد إدعاء "سياسي"، من خلال مجلس الأمن الذي يعتبر هيئة سياسية في الأمم المتحدة⁽¹⁾.

في ضوء ما سبق، وبناء على ما ورد في نص المادة 13 (ب)، تتحدد سلطة مجلس الأمن في الإحالة إلى المدعي العام للمحكمة للجنايات الدولية، انطلاقاً من مسؤوليته الرئيسية في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وإعادةتهما إلى نصابهما، استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة⁽²⁾، باستعاء نظر المحكمة في وقوع جرائم تدخل في اختصاصها، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمعاقبة مرتكبي هذه الجرائم، دون أن يرقى هذا الإجراء إلى درجة شكوى أو إدعاء، فالإحالة لا تعني التزام المدعي العام بمباشرة إجراءات التحقيق، بل لفت نظره لوقائع معينة، وهو المختص في توجيه الاتهام، وتحديد الأشخاص بارتكابهم لجرائم محددة وإحالتهم على المحاكمة⁽³⁾.

واقع الأمر أن منح مجلس الأمن هذه الصلاحية ما هو إلا تجسيد لدوره الهام في مجال العدالة الجنائية الدولية، من خلال إنشائه للمحاكم الجنائية الدولية المخصصة، كما أنها تعبر عن الرابطة الموجودة بين قمع الجرائم الدولية والحفاظ على السلم والأمن الدوليين⁽⁴⁾،

¹ - راجع حازم علتم، نظم الإدعاء أمام المحكمة الجنائية الدولية، منشور في المحكمة الجنائية الدولية - تحدي الحصانة، نقابة المحامين في بيروت - معهد حقوق الإنسان، نقلاً عن، علي وهي ديب، المحاكم الجنائية الدولية، تطورها ودورها في قمع الجرائم الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، 2015، ص126،

² - La "saisine" de la CPI par le conseil de sécurité n'est justifiée que si elle s'inscrit dans l'une des situation prévues par l'article 39 de la charte, c'est-à-dire une "menace contre la paix" une "rupture de la paix ou un " acte d'agression", Di Gorge Simmala, "Le pouvoir de "saisine" de la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité des Nations unies: entre nécessité et légitimité", Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N°2, mars-avril 2013, p 447.

³-Noémie Blaise, "LES INTERACTION ENTRE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ: JUSTICE VERSUS POLITIQUE, Revue Internationale de Droit Pénal, vol 82, 2011/3, P.426.

⁴ خالد حساني، "مساهمة مجلس الأمن في قمع مرتكبي الجرائم الدولية"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، العدد 5، 2016، ص66.

ذلك أن السلام والأمن يتطلبان العدالة⁽¹⁾، مما يعزز فعالية المحكمة، في إطار احترام ولايتها القضائية المستقلة، ومن ثم الإسهام في مكافحة الإفلات من العقاب، وتحقيق العدالة للضحايا.

مما تجدر الإشارة إليه، أنّ حق مجلس الأمن بإحالة حالة للمحكمة، لا يشترط أن تكون الإحالة مقترنة بدولة طرف في النظام الأساسي، بل تمتد حتى للدول غير الأطراف⁽²⁾، ويرى جانب من الفقه القانوني أنّ ذلك مخالفًا لنص المادة 34 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، التي لا ترتب التزامات ولا أية حقوق على دولة دون موافقتها⁽³⁾، هذا المنحى يدخل في توسيع صلاحيات مجلس الأمن بموجب الفصل السابع، وهو قائم على فرضية التوافق والإجماع بين أعضائه الدائمين، وعدم استخدام حق النقض (الفيتو)، الأمر الذي قد يتيح لها فرصة النأي بنفسها عن تطبيق هذا الإجراء في حال ما تعلق الأمر بإحدى هذه الدول، أو الدول الحليفة لها، ودليل ذلك استخدام روسيا والصين حق النقض "الفيتو" ضد مشروع قرار فرنسي يتعلق بإحالة الوضع في سوريا إلى المحكمة الجنائية الدولية⁽⁴⁾، وفي ظل

1 - كلمة السيد، فليب كيرش، رئيس المحكمة الجنائية الدولية سابقًا، بمناسبة الذكرى السنوية العاشرة لإقرار نظام روما الأساسي، منشورات المحكمة الجنائية الدولية، الطبعة الأولى، النسخة الثانية، 2009، صدر عن سكرتارية جمعية الدول الأطراف، 2009، ص 13.

2 - راجع قرار مجلس الأمن 1593 (2005) S/RES/1593، المؤرخ في 13 مارس 2005، إحالة الوضع القائم في دارفور، رغم أن السودان غير طرف في النظام الأساسي للمحكمة.

3 - راجع المادة 34 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، دخلت حيز النفاذ في يناير 1980.

4 -- أصدرت أكثر من مئة منظمة غير حكومية من مختلف أنحاء العالم بيانًا، حثت فيه مجلس الأمن الموافقة على القرار الذي اقترحه فرنسا، وقالت هيومن رايتس ووتش، إنّ التأييد الواسع للقرار من قبل الحكومات والجماعات غير الحكومية على حد سواء يعكس الإرادة الكبيرة لتحقيق العدالة في الجرائم الخطيرة في سوريا، منشور على الرابط الإلكتروني: <https://www.hrw.org/ar/news/2014/05/22/253832> - استخدمت روسيا والصين حق النقض "الفيتو"، ضد مشروع قرار فرنسي في ماي 2014، يتعلق بإحالة الجرائم التي تم ارتكابها في سوريا إلى المحكمة الجنائية الدولية، منشور على الرابط الإلكتروني:

<https://www.aljazeera.net/news/humanrights/2016/10/10>، أطلع عليه بتاريخ 2023/02/23.

غياب لآليات دولية تعنى بمراقبة أعمال المجلس، فإنها تبقى موسومة بالطابع السياسي حيث تغلب عليها الاعتبارات السياسية غير الحيادية⁽¹⁾، تنحو في بعض الأحيان عن تحقيق العدالة الجنائية الدولية.

نخلص في الأخير، إلى أنّ إحالة مجلس الأمن حالة يبدو فيها جريمة أو أكثر من الجرائم المحددة في المادة 5 قد ارتكبت، يتصرف في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بتكليف الحالة المعروضة عليه طبقاً لنص المادة 39، قبل أن يتخذ قرار بشأن إحالتها على المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، مرفقة بالمستندات والمواد الأخرى التي تكون وثيقة الصلة بقرار المجلس، وذلك بغرض الشروع في إجراءات التحقيق والمتابعة.

الفرع الثاني: شروط الإحالة

باستقراء نص المادة 13 (ب) من النظام الأساسي للمحكمة، يتضح لنا أن مجلس الأمن يخضع لمجموعة من شروط يتعين مراعاتها عند ممارسته لسلطة الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية، حتى يكون قرار الإحالة مشروعاً، وتتمثل هذه الشروط في ما يأتي:

أولاً: أن تتعلق الإحالة بجريمة واردة في المادة 5 من النظام روما الأساسي.

يتعين على مجلس الأمن في اتخاذه لقرار إحالة حالة ما على المحكمة الجنائية الدولية، الأخذ بعين الاعتبار الجرائم تدخل في الاختصاص الموضوعي للمحكمة، المحددة على سبيل الحصر في المادة 5 من النظام الأساسي للمحكمة، وهي جرائم الإبادة الجماعية، جرائم الحرب، جرائم ضد الإنسانية، وجريمة العدوان التي تم التوصل إلى تعريفها⁽²⁾، وتفعيل

1 - أنظر، حيدر عبد الرزاق حميد، تطور القضاء الدولي الجنائي من المحاكم المؤقتة إلى المحكمة الدولية الجنائية الدائمة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2008، ص 158.

2 - راجع قرار جمعية الدول الأطراف، RC/Res.6، اتخذ بتوافق الآراء في المؤتمر الاستعراضي في كمبالا بشأن اعتماد التعديلات على نظام روما الأساسي المتعلقة بجريمة العدوان.

اختصاص المحكمة الجنائية الدولية حيالها ابتداءً من 17 يوليو 2018⁽¹⁾، ومن ثم يكون قرار الإحالة صحيحًا ومشروعًا إذا تعلق بإحدى الجرائم المذكورة آنفًا⁽²⁾ وبالمقابل يكون قرار الإحالة غير مشروع إذا ما تعلق الأمر بجرائم أخرى غير تلك الجرائم الواردة في نص المادة 5، كجرائم الإرهاب، أو الاتجار غير المشروع في المخدرات، أو الاتجار بالبشر، تطبيقًا لقاعدة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" المنصوص عليها في المادة 1/22 من النظام الأساسي للمحكمة.

ثانيًا: أن تتم الإحالة بموجب قرار وفقا للفصل السابع من الميثاق.

أناطت المادة 13 (ب) بمجلس الأمن حق إحالة الجرائم المرتكبة على المحكمة الجنائية الدولية بشرط أن يكون أن يكون قرار الإحالة مستندا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويتم ذلك من خلال تكييف الحالة المعروضة عليه طبقا لنص المادة 39، التي تخول لمجلس الأمن سلطة تحديد وقوع تهديدا للسلم أو إخلال به أو عدوانًا، ثم تقرير الإجراءات الواجب اتخاذها، قبل أن يتم إحالتها على المحكمة بغرض الشروع في إجراءات التحقيق والمتابعة⁽³⁾

ثالثًا: اتخاذ قرار الإحالة وفقا للإجراءات المنصوص عليها في الميثاق

لم تحدد أحكام النظام الأساسي للمحكمة، الإجراءات التي ينبغي إتباعها لإصدار قرار الإحالة إلى المدعي العام، ما يعني الرجوع إلى القواعد العامة الواردة في ميثاق الأمم

¹ - راجع قرار جمعية الدول الأطراف ICC-ASP/16/Res.5، 14 ديسمبر 2017، المتعلق بتفعيل اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على جريمة العدوان ابتداءً من تاريخ 17 يوليو 2018، على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/understanding-the-icc-arabic.pdf>، أطلع عليه بتاريخ 2023/01/08.

² - خالد حساني، سلطات مجلس الأمن في تطبيق الفصل السابع، بين أحكام الميثاق والممارسة الدولية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2015، بيروت، لبنان، 169.

³ - نصر الدين بوسماحة، المحكمة الجنائية الدولية، شرح اتفاقية روما مادة بمادة، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 61.

المتحدة⁽¹⁾، لاسيما المادة 27 منه، التي تحدد التصويت لإصدار قرارات مجلس الأمن، وإلا اعتبر هذا القرار غير مشروع، ونتساءل في هذا السياق، هل يعد قرار الإحالة من المسائل الإجرائية أم الموضوعية؟

إنّ التمييز بين المسائل الإجرائية والموضوعية هو سلطة تقديرية لمجلس الأمن، الذي يعد صاحب الاختصاص بتحديد طبيعة ما يعرض عليه من مسائل طبقا للميثاق عملا بما تقتضيه المادة 27 وذلك بموجب قرار يصدر عنه⁽²⁾، وما تجدر الإشارة إليه في السياق ذاته، أن الإحالة تُعد من قبيل المسائل الموضوعية، لا الإجرائية، ويتضح ذلك من خلال القرار الذي اتخذته مجلس الأمن في أول قضية أحالها إلى المحكمة الجنائية الدولية، ويتعلق الأمر بالقرار 1593⁽³⁾، الصادر في 2005/03/31 والذي يعد السابقة الأولى من نوعها التي استخدم فيها مجلس الأمن صلاحياته في الإحالة⁽⁴⁾ بشأن الوضع القائم في دارفور، والقرار 1970 المتعلق بإحالة الوضع القائم في الجماهيرية الليبية.

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن قرار الإحالة على اختصاصات المحكمة

نتناول في المطلب الثاني، الآثار القانونية المترتبة عن قرار الإحالة الصادر عن مجلس الأمن في مخالفة بعض المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المحكمة في ممارسة اختصاصها المتعلقة، باستقلالية المدعي العام (الفرع الأول)، واختصاصها التكميلي (الفرع الثاني).

¹ - بوعزة عبد الهادي، مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية في عالم متغير، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2013، ص 78.

² - أحمد عبد الله أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، مجلس الأمن في عالم متغير، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص، 31.

³ - راجع قرار مجلس الأمن 1593 (2005) S/RES/1593، المؤرخ في 13 مارس 2005.

⁴ - Nathalie chevalier, Bernard Lefort, La Cour pénale internationale, Édition de Tournon, 2007, p 83.

الفرع الأول: أثر قرار الإحالة على سلطة المدعي العام في تقدير جدية التحقيق

أشرنا سابقا إلى أن إحالة مجلس الأمن "حالة" إلى المدعي العام للمحكمة، تعد بمثابة إجراء شكلي وإدعاء غير مباشر في مواجهة مرتكبي الجرائم الدولية، ذلك أنّ مجلس الأمن، لا يحيل قضية بالمعنى المعروف في التشريعات الوطنية كشكوى ضد أفراد محددين بأسمائهم، وإنما يقتصر دوره في لفت نظر المحكمة في حالة معينة يقدر فيها المجلس وقوع جريمة أو أكثر ضمن الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة، تاركا للمدعي العام، الاضطلاع بمهام التحقيق وتوجيه الاتهام والمقاضاة أمام المحكمة.

على هذا النحو يكون للمدعي العام سلطة تقدير جدية الواقعة المحالة على المحكمة، في ما إذا كانت تتوفر فيها أسباب معقولة تجعلها جديرة بالتحقيق من عدمه⁽¹⁾، هذا ما أفترته المادة 53 من النظام الأساسي للمحكمة، وبمفهوم المخالفة يمكن للمدعي العام رفض فتح التحقيق أو إجراء المتابعة القضائية، إذا رأى أن الإحالة الواردة من مجلس الأمن لا تتوفر على أدلة قاطعة، تثبت ارتكاب الجريمة أو أكثر التي تدخل في اختصاص المحكمة⁽²⁾، أو أن هناك أسباب جوهرية تدعو للاعتقاد بأن إجراء التحقيق لن يخدم مصالح العدالة.

على ضوء ما سبق، فإن قرار الإحالة من مجلس الأمن غير ملزم للمدعي العام، ولا يشكل قيّدًا على الإدعاء لمباشرة التحقيق، ذلك أنّ نص المادة 53 (ف2) من النظام الأساسي للمحكمة، تشير في حالة ما إذا تبين للمدعي العام، أنه لا يوجد أساس كاف للمقاضاة، وجب عليه - أي المدعي العام للمحكمة - أن يبلغ الدائرة التمهيديّة، ومجلس

¹ - تنص القاعدة 104 (ف1) على أنه " عند التصرف بموجب الفقرة 1 من المادة 53، يقوم المدعي العام لدى تقييمه للمعلومات المقدمة إليه بتحليل مدى جدية هذه المعلومات"، القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، اعتمدت من قبل جمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، في دورتها الأولى المنعقدة في نيويورك خلال الفترة من 3 إلى 10 سبتمبر 2002

² - يوبي عبد القادر، علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران، السنة الجامعية 2011-2012، ص 99.

الأمّن في الحالات التي تندرج في إطار الفقرة (ب) من المادة 13 بالنتيجة التي انتهى إليها والأسباب التي تترتب عليها النتيجة⁽¹⁾.

نخلص في الأخير إلى أنّ، تمتع المدعي العام بسلطة واسعة في تقدير مدى جدية قرار الإحالة ومن ثم الإقرار بالقبول أو الرفض⁽²⁾، وفقاً للقواعد التي يحددها النظام الأساسي للمحكمة، غير أن الممارسة العملية لمجلس الأمّن تكشف استغلال بعض الدول لطبيعة العلاقة التي تربط المحكمة بمجلس الأمّن، والتي تبني على دوافع سياسية أو انتقائية في بعض الحالات، ويظهر ذلك جلياً من خلال قرار إحالة الوضع في دارفور إلى المدعي العام، والذي تضمن في الفقرة (6) منه استثناء مواطني الدول غير الأطراف في نظام روما التي ساهمت في العمليات التي أذن بها مجلس الأمّن، وإخضاعهم للولاية الحصرية لتكلك الدول المساهمة، مما يتيح إمكانية إفلاتهم من العقاب، ومن ثم يمكن القول أن ذلك يشكل تحدياً حقيقياً للمحكمة الجنائية الدولية في استقلاليتها المكرسة نظرياً بموجب النظام الأساسي للمحكمة.

الفرع الثاني: أثر قرار الإحالة على مبدأ الاختصاص التكميلي للمحكمة

ينصرف معنى التكامل⁽³⁾ إلى انعقاد الاختصاص للقضاء الوطني أولاً، فإذا تبين أن هذا الأخير لم يباشر اختصاصه، لعدم الرغبة في إجراء المحاكمة، أو عدم القدرة على ذلك،

1 - أنظر المادة 53 الفقرة (2) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

2 - رفض المدعي العام فتح التحقيق في الواقعة المحالة إليه من مجلس الأمّن، لا يعد تشكيكاً بأن الواقعة تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، لتفاصيل أكثر راجع ثقل سعد العمري، مجلس الأمّن وعلاقته بالمحكمة الجنائية الدولية، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد، 04، السنة 29، 2005، ص 30.

3 - تم التأكيد على هذا المبدأ في الفقرة العاشرة من ديباجة النظام الأساسي للمحكمة، والتي جاء فيها، أن الدول الأطراف في هذا النظام الأساسي، تؤكد على أن المحكمة الجنائية الدولية ستكون مكتملة للولايات القضائية الجنائية الوطنية. - وكذلك في نص المادة الأولى منه والتي أكدت أنه: "... وتكون المحكمة مكتملة للولايات القضائية الجنائية الوطنية، ...".

يؤول الاختصاص للمحكمة منعقدًا لمحاكمة المتهمين⁽¹⁾، والغاية من إقرار هذا المبدأ والأخذ به، هو جعل المحكمة مقبولة لدى أكبر عدد من الدول، بالتصديق أو الانضمام للنظام الأساسي للمحكمة، لاسيما وأن الغرض المنشود هو سد فجوة إفلات مرتكبي الجرائم من العقاب، وضمان مقاضاة مقترفها على نحو فعال.

جدير بالذكر أن المادة 17 من النظام السالف الذكر، تضمنت المسائل التي يجب مراعاتها عند تقدير مقبولية الدعوى، ويقر نص المادة المذكورة أعلا وبوضوح، أولوية القضاء الجنائي الوطني للنظر في الجرائم الواردة في النظام الأساسي، غير أن هذا الأخير خلا من بيان وسائل تحريك الاختصاص المنصوص عليها في المادة 13، لاسيما إذا تعلق الأمر بإحالة حالة من مجلس الأمن إلى المحكمة، وعدم النص بشكل صريح في استثنائها من تطبيق مقتضيات مبدأ التكامل⁽²⁾، الأمر الذي يطرح تساؤل حول ما إذا كان يجب على المحكمة، أن تطبق مبدأ التكامل عندما يحيل إليها مجلس الأمن حالة بموجب المادة 13(ب) من نظام روما الأساسي؟

يرى بعض الفقه في إجابته عن هذا التساؤل، أن ممارسة مجلس الأمن لصلاحياته بإحالة حالة ما على المحكمة يخضع لمبدأ التكامل، أي أنّ الأولوية للقضاء الجنائي الوطني، وبخلاف ذلك يمكن أن يواجه قرار الإحالة عدم قبوله من قبل المحكمة⁽³⁾ وفقا لنصي المادتين 17 و 53 الفقرة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة، فالمسائل المتعلقة بالمقبولية أمام المحكمة، يجب مراعاتها سواء تعلق الأمر بإحالة من مجلس الأمن، أو من الدول الأعضاء.

¹ - علي يوسف الشكري، القضاء الجنائي الدولي في عالم متغير، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الإصدار الأول، عمان، 2008، ص 127.

² - Loannis PERZAS, "Justice Pénale Internationale a l'Épreuve du Maintien de la Paix: A Propos de la Relation entre la Cour Pénale Internationale et le Conseil de Sécurité", R.B.D.I, n°1, 2006, p 72.

³ - عمر محمود المخزومي، مرجع سابق، ص 360، وينظر أيضاً، عصام بارة، سلطة مجلس الأمن في الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد 39، سبتمبر 2014، ص 235.

في المقابل يذهب جانب آخر من الفقه، إلى اعتبار قرار مجلس الأمن بإحالة حالة على المدعي العام للمحكمة، من شأنه أن يغلق يد القضاء الوطني النظر في القضية محل الإحالة ويعطل العمل بمبدأ التكامل وإفراغه من مضمونه⁽¹⁾، ويبرر هذا الاتجاه موقفه بالاستناد إلى ميثاق الأمم المتحدة لاسيما المادة 103 منه والتي تمنح أولوية للالتزامات المترتبة عن الميثاق، عن بقية الالتزامات الدولية الأخرى، ومع نص المادة 25 التي تقضي بوجوب تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، ومن ثم يكون لقرار الإحالة إلى المحكمة، الأولوية على القضاء الجنائي الوطني، ما يلزم الدول بعدم التصدي لتلك الحالة⁽²⁾.

مما تجدر الإشارة إليه، فإن الواقع العملي يبين أنّ التكامل ينطبق أيضا على الإحالات المقدمة من مجلس الأمن، والتي تقوم عادة على افتراض أن دولة الإقليم لا تقيم العدل لأنها غير راغبة في ذلك أو غير قادرة عليه⁽³⁾، ويستدل على ذلك من خلال إحالة الوضع القائم في دارفور إلى المحكمة، حيث باشر المدعي العام التحقيقات، من خلال دراسته للقوانين والإجراءات، وكذا تحليل الآليات الخاصة المتعددة التي أنشأتها السودان، وخلص إلى أن هناك قضايا متعلقة بالوضع في دارفور تتمتع بالمقبولية لدى المحكمة⁽⁴⁾.

1 - ضاري خليل محمود، باسيل يوسف، المحكمة الجنائية الدولية، هيمنة القانون أم قانون الهيمنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 242.

2 - مدوس فلاح الرشيد، آلية تحديد الاختصاص وانعقاده في نظر الجرائم الدولية وفقا لاتفاق روما لعام 1998، مجلس الأمن الدولي، المحكمة الجنائية الدولية والمحكمة الوطنية مجلة الحقوق، السنة السابعة والعشرون، العدد الثاني، يونيو 2003، الكويت، ص ص 41-42

3 - راجع، تقرير لجنة التحقيق الدولية بشأن دارفور، الوثيقة S/2005/60، المؤرخة في 1 فبراير 2005، نسخة باللغة العربية، ص 6.

4 - أنظر تقرير حول المحكمة الجنائية الدولية والسودان: الوصول للعدالة الجنائية وحقوق المحني عليهم، يومي 2-3 أكتوبر 2005، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: https://www.fidh.org/IMG/pdf/CPI_Soudan.pdf، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2023/03/05.

تأسيساً على ما سبق نخلص بالنتيجة أن نظام روما الأساسي منح مجلس الأمن دوراً هاماً في تفعيل وتعزيز اختصاص المحكمة الجنائية الدولية عن طريق الإحالة رهناً باستيفاء الشروط اللازمة، ودون الإخلال بالدور الذي يمكن أن تؤديه المحاكم الجنائية الوطنية، لاسيما في حال ما إذا كان لها الرغبة والقدرة في ممارسة اختصاصها بموجب قانونها الوطني، للنظر في الجرائم المرتكبة، المنصوص عليها في نظام روما الأساسي، مما يقتضي معه الاستمرار في تطبيق مبدأ التكامل حتى في الحالات التي يتم إحالتها من قبل مجلس الأمن.

المبحث الثاني: سلطة الإرجاء كآلية لتعليق ممارسة المحكمة لاختصاصها

يمارس مجلس الأمن سلطته في إرجاء التحقيق أو المقاضاة وفقاً لأحكام المادة 16 من نظام روما الأساسي، وكذا استناداً لميثاق الأمم المتحدة انطلاقاً من مسؤولية الرئيسية في المحافظة على السلم والأمن الدوليين، ويترتب عن أعمال المادة 16 من النظام الأساسي للمحكمة، آثار قانونية تؤدي إلى تجميد وتعطيل عمل المحكمة وأجهزتها في ممارسة اختصاصها لفترة غير محدودة.

توضيحاً لذلك سنتطرق لسلطة مجلس الأمن في طلب الإرجاء وشروط ممارسته (المطلب الأول)، ثم بيان الآثار القانونية المترتبة عن أعمال المادة 16 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مضمون طلب الإرجاء وشروط ممارسته

إضافةً للسلطة الممنوحة لمجلس الأمن عملاً بالمادة 13 (ب) من نظام روما، والمتمثلة في إحالة حالة إلى المحكمة، خوّل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، صلاحية أخرى أكثر خطورة، وفقاً للمادة 16 والمتمثلة في تقديم طلب من مجلس الأمن إلى المحكمة يتضمن إرجاء التحقيق أو المقاضاة لمدة اثني عشر شهراً قابلة للتجديد بالشروط ذاتها.

الفرع الأول: مضمون طلب الإرجاء

تقرر خلال أشغال مؤتمر روما الدبلوماسي المعني بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، صياغة نظامها الأساسي وتضمينه نص المادة 16، يمنح بموجبه لمجلس الأمن -لاعتبارات ومتطلبات الحفاظ على السلم والأمن الدوليين أو إعادة إرسائهما- سلطة إرجاء التحقيق والمقاضاة لمدة اثني عشرة شهرا قابلة للتجديد بالشروط ذاتها.

يرى أعضاء الدول الدائمة العضوية أن السلطة المخولة لمجلس الأمن وفقا لنص المادة المذكورة أعلاه، تُعد بمثابة طريقة للوقوف أمام المحكمة ومنعها من عرقلة أهداف المجلس⁽¹⁾؛ في تسوية المسائل المطروحة أمامه، حيث أنه في بعض الحالات يمكن أن يحدث تعارض بين إرساء العدالة الجنائية الدولية، وجهود مجلس الأمن في تحقيق السلم والأمن الدوليين.

في السياق ذاته، يرى جانب من الفقه المؤيد لسلطة الإرجاء المخولة لمجلس الأمن، أنها ليست المطلقة من أي قيد، ذلك أن ممارسة عضو من أعضائه الدائمين لحق النقض (الفيتو)، من شأنه أن يسلب المجلس سلطته في طلب التأجيل⁽²⁾.

على الرغم من وجاهة المبررات السابقة، إلا أنها في واقع الحال لاقت معارضة واسعة النطاق من جانب معظم وفود الدول المشاركة في مؤتمر روما الدبلوماسي، حول جدواها وآثارها على عمل المحكمة، ذلك أنها تتسم بالخطورة التي من شأنها تعطيل آلية العمل بالمحكمة إلى أجل غير مسمى⁽³⁾.

1 - أنظر، بن عامر تونسي، مرجع سابق، ص 245.

2 - أنظر، يوسف حسن يوسف، المحكمة الدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2011، ص 226.

3 - أنظر، إبراهيم الدراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية عنها، منشورات الحلبي، ط1، بيروت، لبنان، 2005، ص 1032.

في هذا السياق يرى الأستاذ على جميل حرب، أن نص المادة 16 جاء مخالفاً لمفهوم العلاقة بين جهازين دوليين ومناقضا لأحكام النظام الأساسي للمحكمة، بسبب خروجه عن القواعد الجوهرية التي تحكم العلاقة بين الجهازين، القائمة على التكامل والتنسيق والحفاظ على خصوصيتهما⁽¹⁾.

واقع الأمر وفي ظل تغير موازين القوى، وهيمنة الزعامة الأحادية بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية في استغلال السلطات الممنوحة لمجلس الأمن حماية لمصالحها الخاصة، باتخاذ القرار 1422⁽²⁾، الذي يطلب من المحكمة الجنائية الدولية أن تمتنع عن بدء أو مباشرة أية إجراءات للتحقيق أو المقاضاة تشمل مسؤولين أو موظفين تابعين لدولة مساهمة، ليست طرف في نظام روما الأساسي، والغاية من هذا القرار هو منح حصانة لجنودها العاملين بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ويترتب عن هذا التصرف تعطيل عمل المحكمة في ممارسة اختصاصها، بإساءة استخدام نص المادة 16 في غير مضمونها القانوني، وتفسيرها بشكل تعسفي، وعدم توافقه مع مبررات إقرار المادة 16 من النظام الأساسي⁽³⁾، الأمر الذي يؤسس لقرار مبني على اعتبارات سياسية، إملائية أكثر منها قانونية، وهو ما يتعارض مع مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، و مناقضا لروح ونص النظام الأساسي للمحكمة، لاسيما المادة 27 منه.

¹ - إن نص المادة 16 من نظام روما الأساسي، تتناقض وتلغي في آن معاً، نصوص سابقة ولاحقة من النظام السالف الذكر، راجع الدكتور على جميل حرب، القضاء الجنائي الدولي، المحاكم الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص 515.

² - أنظر القرار 1422 (2002)، اتخذ مجلس الأمن في جلسته 4572، المعقودة في 12 يوليو 2002، الوثيقة S/RES/1422 (2002).

³ - شيتير عبد الوهاب، صلاحيات مجلس الأمن على ضوء النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، علوم، تخصص، القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2014، ص 367.

الفرع الثاني: شروط طلب إرجاء التحقيق أو المقاضاة

من خلال استقراءنا لنص المادة 16 من النظام الأساسي للمحكمة، يتضح أن هناك مجموعة من الشروط التي يتطلب توافرها في طلب الإرجاء، وتتجلى فيما يلي:

أولاً: أن يتم طلب الإرجاء بناء على قرار مجلس الأمن وفقاً للفصل السابع من الميثاق يشترط في طلب الإرجاء صدور قرار من مجلس الأمن استناداً للفصل السابع من الميثاق، وذلك بعد تكييفه للحالة المنظورة من طرف المحكمة الجنائية الدولية على أنها تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، أو إخلالاً به أو تشكل عملاً من أعمال العدوان طبقاً لنص المادة 39 من الميثاق.

بناءً على ذلك فإن أعمال مجلس الأمن للمادة 16 من النظام الأساسي للمحكمة، تمكنه في حالات معينة من صون مصالح السلم والأمن الدوليين، حيث يكون هناك تنازع مؤقت بين حل الصراع المسلح من ناحية، وملاحقة الجرائم من ناحية أخرى، ونشير في هذا السياق أن يفسر⁽¹⁾ مضمون المادة السالفة الذكر وفقاً لمتطلبات ومقتضيات الفصل السابع من الميثاق⁽²⁾.

مما تجدر الإشارة إليه، أن قرار مجلس الأمن بطلب إرجاء التحقيق أو المقاضاة يندرج ضمن المسائل الموضوعية التي تتطلب موافقة تسعة من أعضائه، يكون من بينهم أصوات أعضاء الدول الدائمين العضوية مجتمعة، الأمر الذي يقلل من احتمال طلب الإرجاء بمجرد استخدام حق (الفيتو)، ومن ثم يكون لهذا الأخير دور إيجابي في تغليب مصالح العدالة الجنائية الدولية على المصالح السياسية للدول الدائمة العضوية وحلفائها⁽³⁾.

¹ - وبالنظر للهدف والغرض اللذين يتوخاهما نظام روما الأساسي بوضع حد للإفلات من العقاب، فإنه ينبغي تفسير نص المادة 16 في نطاق ضيق، وفقاً للمبادئ التي تحكم تفسير المعاهدات، راجع المادة 1/31 من اتفاقية فيينا لعام 1969.

² - تونسي بن عامر، مرجع سابق، ص 247.

³ - خالد حساني، سلطات مجلس الأمن في تطبيق الفصل السابع، بين أحكام الميثاق والممارسات الدولية، مرجع سابق، ص 184.

ثانيا: الشرط المتعلق بصيغة الإرجاء

أن يتضمن قرار المجلس طلبا واضحا وصریحا من المحكمة بعدم البدء أو المضي في التحقيق أو المقاضاة، ومن ثم لا يُعد قرار بإرجاء عمل المحكمة مجرد مناقشة أو تصريح⁽¹⁾ يصدر عن رئيس المجلس، ويمكن أن نستشف صيغة طلب الإرجاء من خلال ما ورد في القرارين اللذين أصدرهما مجلس الأمن إلى المحكمة ويتعلق الأمر بالقرار (2002)1422 والقرار 1487 (2003)، حيث أشارا فيهما أن "..... تمتنع المحكمة الجنائية الدولية عن بدء أو مباشرة أية إجراءات للتحقيق أو المقاضاة"⁽²⁾،

ثالثا: الشرط المتعلق بمدة الإرجاء

لم تحدد المادة 16 من النظام الأساسي للمحكمة عدد مرات التي يمكن لمجلس الأمن من خلالها إعادة طلب وقف إجراءات التحقيق أو المقاضاة، حيث اكتفت فقط بالنص على أن يكون قرار طلب الإرجاء لمدة اثني عشرة شهرا، بمعنى يتم تجديد طلب الإرجاء متى توافرت الظروف وبقاء النزاع قائم، أي هناك تهديد للسلم والأمن الدوليين، وهو ما يتيح لمجلس الأمن سلطة وقف وتعطيل اختصاصات المحكمة بصفة غير منتهية، وتكريس تبعيتها قضائيا وعمليا لجهاز سياسي تابع للأمم المتحدة⁽³⁾.

المطلب الثاني: آثار إعمال مجلس الأمن للمادة 16 من نظام روما الأساسي

إن إعمال مجلس الأمن للسلطة المقررة له بموجب المادة 16 من نظام روما الأساسي، يؤدي حتما إلى تعطيل آليات عمل المحكمة وأجهزتها عن تأدية دورها لأجل غير

¹ - محمد صباح مدحت، دراسة استكمالا الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، 2017 ص43.

² - راجع قرار مجلس الأمن رقم 1422 (2002)، والقرار رقم 1487 (2003).

³ - شيتير عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 327.

محدد، مما يربط آثاراً قانونية سلبية على استقلالية المحكمة في ممارسة اختصاصها، (الفرع الأول)، وعلى سير إجراءات التحقيق والمحاكمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر إعمال المادة 16 على استقلالية المحكمة الجنائية الدولية

إنّ وجود جهاز قضائي دولي مستقل ومحايد، أمرٌ ضروري وجوهري لترسيخ قيم العدالة الجنائية الدولية وسيادة القانون في حماية ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وضمان حصولهم على سبل الإنصاف الفعالة، وذلك بملاحقة مرتكبي هذه الانتهاكات وتقديمهم إلى العدالة ومحاکمتهم محاكمة عادلة وفقاً للمعايير الدولية⁽¹⁾.

في هذا السياق، تشير الصكوك والمواثيق الدولية والإقليمية إلى مبدأ استقلال القضاء كضمانة قضائية من ضمانات حقوق الإنسان في القانون الدولي، حيث نصت على هذا المبدأ، المادة (10) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽²⁾، والمادة (14) من العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية⁽³⁾، والمادة (6) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽⁴⁾، وقد تضمنت هذه النصوص، إقرار حق كل إنسان في محاكمة عادلة وعلنية أمام محاكم مستقلة ونزيهة، كما تم التأكيد على هذا المبدأ في مؤتمر الأمم المتحدة السابع بشأن منع الجريمة

¹ - اللجنة الدولية للحقوقيين، المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، والمحامين، وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين الطبعة الأولى، جنيف 2007، ص 18.

² - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أعتد بموجب قرار الجمعية العامة، 217، ألف د-3، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.

³ - العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية، أعتد بموجب قرار الجمعية العامة، 2200 ألف، (د-21)، في 16 ديسمبر 1966، ودخل حيز النفاذ في 23 مارس 1976.

⁴ - الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، روما في 4 نوفمبر 1950.

ومعاملة المجرمين⁽¹⁾، والذي نص على المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي لا يمكن المساس بها.

وبالنظر لهذه المبادئ المتعلقة باستقلالية القضاء، فإن أهميتها تبرز في تحقيق العدالة الجنائية الدولية بنزاهة وحياد، ومنه حماية لحقوق الإنسان، وإن كان الأمر كذلك فإن ما يثير التساؤل في هذا السياق هو مدى الأثر المترتب عن أعمال مجلس الأمن للمادة 16 من نظام روما على استقلالية المحكمة في ممارسة اختصاصها؟

تم النص على استقلالية المحكمة في الفقرة (9) من ديباجة نظام الأساسي للمحكمة، إذ جاء فيها: " وقد عقدت العزم، من أجل بلوغ هذه الغايات ولصالح الأجيال الحالية والمقبلة، على إنشاء محكمة جنائية دولية مستقلة ذات علاقة بمنظومة الأمم المتحدة ... " (2)، كما تم الإشارة إلى استقلالية القضاة في المادة 40 من النظام ذاته، كضمانة أساسية للحق في المحاكمة العادلة، وعلى الرغم ما يكتسبه مبدأ استقلال القضاء من أهمية، فقد تم الإقرار لمجلس الأمن بسلطة إرجاء التحقيق أو المقاضاة، والتي تخوله وقف إجراءات عمل المحكمة في أي مرحلة كانت، وبذلك فإن نص المادة 16 من نظام الأساسي للمحكمة، يكون قد ناقض مبدأ استقلالية القضاء بمنحه لجهاز خارجي عنها حق التدخل في شؤونها والأمر بوقف أو إرجاء عملها⁽³⁾، الأمر الذي من شأنه أن يفقد المحكمة استقلاليتها وفعاليتها وشرعيتها⁽⁴⁾.

1 - راجع المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، التي اعتمدت في مؤتمر الأمم المتحدة السابع حول منع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في ميلانو في الفترة 26 أوت، إلى 6 ديسمبر 1985.

2 - راجع الفقرة (9) من ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

3 - أنظر، على جميل حرب، القضاء الجنائي الدولي، "المحاكم الجنائية الدولية"، مرجع سابق، ص 516.

4 - أنظر، محمد ظافر عبد الكريم الحسيني، تدخل مجلس الأمن في المحكمة الجنائية الدولية، رسالة ماجستير في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة بيروت العربية، 2016، ص 96.

بناء على ما تقدم نخلص أن أعمال مجلس الأمن للسلطة المقررة له وفقا لنص المادة 16، يكرس تبعية المحكمة الجنائية كهيئة قضائية دولية، لجهاز ذي طبيعة سياسية يخضع في بعض الحالات لقيود واعتبارات موسومة بالطابع السياسي غير الحيادي، ينحو بها عن تحقيق العدالة الجنائية الدولية.

الفرع الثاني: أثر أعمال مجلس الأمن للمادة 16 على إجراءات التحقيق أو المحاكمة

يتضح من خلال نص المادة 16، أنه يحمل الطابع الإلزامي للمحكمة وأجهزتها بعدم البدء أو المضي في التحقيقات أو المحاكمات، وينيط بمجلس الأمن سلطة وقف عمل المحكمة في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، الأمر الذي تترتب عنه نتائج سلبية في إلغاء دور المدعى العام بإيقاف إجراءات التحري وجمع الأدلة من مسرح الجريمة ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى ضياع محتمل للأدلة والمستندات، وفقدان الشهود أو إحجامهم عن الإدلاء بشهادتهم⁽¹⁾، وهي كلها أمور قد تؤثر على حسن سير التحقيقات، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق، يرى جانب من الفقه أن سد الثغرة القانونية المتعلقة باتخاذ إجراءات الحفاظ على الأدلة، هو إدراج مجلس الأمن لبند في قرار الإرجاء يتم من خلاله تحويل المدعى باتخاذ الإجراءات التحفظية للحفاظ على الأدلة⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بإجراءات المحاكمة فنص المادة 16 جاء على إطلاقه، ليشمل سلطة المقاضاة بدوائرها الثلاث: التمهيدية والابتدائية والاستئناف⁽³⁾، بوقف وعدم المضي في إجراءات المقاضاة، ويشكل هذا الأخير تعطيلاً للمحكمة في ممارستها لسلطة المقاضاة ويضعها في حالة انتظار (mise en sommeil)، الأمر الذي يؤثر على حقوق الضحايا في جبر أضرارهم⁽⁴⁾ عن الجرائم المرتكبة، سواء كانت مادية أو معنوية، وقد يتم حرمانهم من

1 - أنظر، عمر محمود المخزومي، القانون الدولي الإنساني، مرجع سابق، ص 363.

2 - أنظر، بوي عبد القادر، مرجع سابق، 147.

3 - أنظر، علي جميل حرب، مرجع سابق، ص 518

4 - راجع المادة 75 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

التعويض، كما يمكن أن يكون لطلب الإرجاء، التأثير على المتهمين وحققهم في المحاكمة دون تأخير، مما يجعل مصير المتهم الذي قد يكون بريئاً معلقاً ولمدة طويلة، الأمر الذي يعد خرقاً واضحاً لحقوق الإنسان⁽¹⁾. وكذا للضمانات المكفولة لهم بموجب الصكوك والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان كحق المتهم في المحاكمة دون تأخير الذي يرتبط بمبدأ أن الأصل في الإنسان هو البراءة إلى أن تثبت إدانته.

الخاتمة :

إنّ منح مجلس الأمن سلطتي الإحالة، وإرجاء التحقيق أو المقاضاة طبقاً لأحكام المادتين 13 (ب) و 16 من نظام روما الأساسي، قد تم استناداً لمسؤوليته الرئيسية في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وتعزيزاً لفعالية المحكمة والدور الذي تضطلع به في ضمان احترام العدالة الدولية وإنفاذها، غير أن الواقع العملي يكشف مدى تأثير القيود والاعتبارات الموسومة بالطابع السياسي، الانتقائي والإملائي، حمايةً لمصالح دول أعضائه الدائمين وحلفائهم، على النحو الذي أدى في حالات معينة إلى تسييس العدالة الجنائية الدولية، ومناقضا للأهداف التي من أجلها تم إنشاء المحكمة.

وإتماماً للفائدة نعرض في خاتمة هذه الدراسة أهم النتائج والمقترحات المتوصل إليها:

أولاً: النتائج

— أنّ إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، واعتماد نظامها الأساسي، يشكل نقطة تحول بارزة في بنية العدالة الجنائية الدولية، وتجسيدها للمبادئ الأساسية التي تنص على ملاحقة الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي، وضرورة وضع حد لإفلات مقترفها من العقاب.

¹ - صدام حسين الفتلاوي، محمد جبار جدوع، الآثار المترتبة عن اختصاص مجلس الأمن في طلب الإرجاء/ إجراءات المحكمة الجنائية الدولية، مجلة المحقق الخلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة السابعة، 2015، ص 270.

– أنّ منح مجلس الأمن سلطة إحالة حالة على المحكمة للجناية الدولية، تتحدد انطلاقاً من مسؤوليته الرئيسية في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وإعادة إرسائهما، استناداً إلى الفصل السابع من الميثاق، في لفت نظر المحكمة في وقوع جرائم تدخل في اختصاصها، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمعاقبة مرتكبي هذه الجرائم، دون أن يرقى هذا الإجراء إلى درجة شكوى أو إدعاء.

– يجمع غالبية الفقه القانوني الدولي، أن نص المادة 16 جاء مخالفاً لمفهوم العلاقة بين جهازين دوليين ومناقضاً لأحكام النظام الأساسي للمحكمة، القائمة على التكامل والتنسيق والحفاظ على خصوصيتهما، ذلك أنّها تتسم بالخطورة التي من شأنها تعطيل آليات عمل المحكمة إلى أجل غير مسمى، والمثال على ذلك إعمال مجلس الأمن لقراره رقم 1422 (2002)، بتفعيل نص المادة 16 في غير مضمونها القانوني وتفسيرها بشكل تعسفي.

ثانياً: الاقتراحات

– ضرورة تعديل نص المادة 13 (ب)، بإضافة الجمعية العامة للأمم المتحدة، إلى جانب مجلس الأمن وتمكينها من حق الإحالة، لاسيما في الدعاوى التي يعرقل فيها استخدام حق النقض من قبل عضو من أعضاء مجلس الأمن الدائمين العضوية.

– ضرورة تعديل نص المادة 16 من النظام الأساسي للمحكمة، بتحديد مدة الإجراء، والتي يجب أن تتسق وطبيعة المسائل المطروحة أمام مجلس الأمن بفترة زمنية تقدر بستة أشهر على الأكثر كمرحلة أولية، وفي حال عدم التوصل إلى تسوية، يمكن تمديدتها مرة ثانية مع تحديد أسباب تجديدها.