

العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية "مقتضيات العدالة واحتمالات التيسيس"

ميهور يزيد *

من المعلوم أن مجلس الأمن مكلف بموجب ميثاق الأمم المتحدة بأداء مهمة الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وله أن يتخذ في سبيل ذلك التدابير الملائمة لتحقيق هذا الهدف . ومن المؤكد - من الناحية النظرية على الأقل - أن المحكمة الجنائية الدولية بملاحقتها لمرتكبي الجرائم الدولية ، بإمكانها أن تساهم في الجهود المبذولة لتفادي وقوع النزاعات التي تهدد السلم والأمن الدولي باعتبارها سلطة رادعة في هذا المجال . وبناء عليه يمكن القول إن جهود مجلس الأمن والمحكمة تتقاطعان في حدود معينة ، ولكن كيفية تعامل كل منهما مع النزاع يختلف بسبب الطبيعة السياسية للأول ، والطبيعة القضائية القانونية للثانية . غير أن مجلس الأمن أحيط بدور لا يمكن تجاهله في أحكام اتفاقية روما لعام ١٩٩٨ حيث كفل له النظام الأساسي مكنة التدخل في عمل المحكمة عن طريق سلطتي الإحالة بموجب المادة ١٣/ب والإجراء بموجب المادة ١٦/٢ . وقد تعرض كلا النصين للنقد وأثارا الكثير من الجدل أثناء إعداد النظام الأساسي وبعد إنشاء المحكمة . ومرد ذلك الانطباع المتحفظ تجاه مجلس الأمن الذي بقي قائما ، حيث سبق وأن تعرض للنقد بمناسبة إنشاء المحاكم الجنائية الخاصة . والذي نظر إليه على أنه تكريس للعدالة الانتقائية . وما كان إنشاء المحكمة الدائمة إلا محاولة لاستبعاد تدخل المجلس كجهاز سياسى فى العمل القانونى . وازدادت الانتقادات فى الآونة الأخيرة بعد تحريك المدعى العام للمحكمة دعوى ضد مسئولين فى السودان بناء على إحالة من مجلس الأمن فى الوقت الذى غض الطرف عن جرائم إسرائيل فى حرب غزة الأخيرة . وعليه سوف تعالج دراستنا علاقة المحكمة الجنائية بمجلس الأمن ، وإلى أى مدى يمكن لمجلس الأمن الجهاز السياسى التأثير على استقلالية المحكمة كجهاز قضائى ؟

* أستاذ مساعد قسم ، كلية الحقوق ، جامعة قالة ، الجزائر .

المجلة الجنائية القومية ، المجلد الثالث والخمسون ، العدد الثانى ، يواير ٢٠١٠ .

مقدمة

من المعلوم أن مجلس الأمن مكلف بموجب ميثاق الأمم المتحدة بأداء مهمة الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، وله أن يتخذ فى سبيل ذلك التدابير الملزمة لتحقيق هذا الهدف . ومن المؤكد - من الناحية النظرية على الأقل - أن المحكمة الجنائية الدولية الدائمة المنشأة سنة ٢٠٠٢ بملاحقتها لمرتكبي الجرائم الدولية بإمكانها أن تساهم فى الجهود المبذولة لتفادى وقوع النزاعات التى تهدد السلم والأمن الدوليين ، باعتبارها سلطة رادعة فى هذا المجال . وبناء عليه يمكن القول إن جهود مجلس الأمن والمحكمة تتقاطعان فى حدود معينة . ولكن كيفية تعامل كل منهما مع النزاع يتم بشكل مختلف بسبب الطبيعة السياسية للجهاز الأول والطبيعة القضائية والقانونية الخاصة للجهاز الثانى .

غير أن مجلس الأمن أحيط بدور لا يمكن تجاهله فى أحكام اتفاقية روما لعام ١٩٩٨ حيث كفل له النظام الأساسى مكنة التدخل فى عمل المحكمة عن طريق سلطتى الإحالة بموجب المادة ١٣/ب والإرجاء بموجب المادة ١٦ . وقد تعرض كلا النصين للنقد ، وأثارا الكثير من الجدل أثناء أعداد النظام الأساسى وبعد دخوله حيز النفاذ وبدء المحكمة لعملها . ومرد ذلك الانتقاد هو الطابع المتحفظ تجاه مجلس الأمن الذى بقى قائما ، حيث سبق وأن تعرض للنقد بمناسبة إنشاء المحاكم الجنائية الخاصة ، والذى نظر إليه على أنه تكريس للعدالة الانتقائية .

فى مقابل ذلك هناك من دافع عن علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية واعتبرها مزية تصب فى التنسيق بينهما فى سبيل مكافحة وقمع الجرائم الدولية الجسيمة ، وضمان عدم إفلات مرتكبيها من العقاب .

وبناء على ما سبق فإن دراستنا سوف تنصب على معالجة إشكالية رئيسية تتمثل فى : ما هى مظاهر العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن الدولى ؟ وإلى أى مدى يمكن لمجلس الأمن كجهاز سياسى التأثير على عمل واستقلالية المحكمة كجهاز قضائى ؟

وإجابة على هذه الإشكالية قسمنا الدراسة إلى محورين رئيسيين :

نتناول فى المحور الأول مظاهر العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن ، ونتطرق فى المحور الثانى إلى تقييم العلاقة بين المحكمة الجنائية ومجلس الأمن .

المحور الأول: مظاهر العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن

سبقت الإشارة فى المقدمة إلى أن الدور الذى يضطلع به مجلس الأمن بموجب أحكام ميثاق الأمم المتحدة فى الحفاظ على السلم والأمن الدوليين يتقاطع فى حدود معينة مع عمل المحكمة الجنائية الدولية ، باعتبار أن الدور المنوط بهذه الأخيرة فى قمع الجرائم الدولية ومعاقبة مرتكبيها يشكل فى حد ذاته حفاظا على السلم والأمن الدوليين بمفهومه الواسع . وعلى هذا الأساس فإن واضعى نظام روما لعام ١٩٩٨ لم يتجاهلوا هذا التقاطع فى الأدوار بين الجهازين ، وبصرف النظر عن المادتين ١٣ و ١٦ محل الدراسة أدناه ، فإن ديباجة النظام الأساسى والمادة ٢٠ منه أشارتا إلى وجود علاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومنظمة الأمم المتحدة ، وهو ما يمكن أن نصفه ضمن دائرة الإطار العام للعلاقة بينهما ، والتى نظمت أيضا بموجب اتفاق لاحق أبرم بينهما سنة ٢٠٠٤ .

لقد أشارت الفقرة التاسعة من الديباجة إلى التأكيد من جديد على مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة ، وبخاصة أن جميع الدول يجب أن تمتنع عن التهديد باستعمال القوة واستعمالها ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أى نحو لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة^(١) .

وأشارت المادة ٢٠ من النظام الأساسى إلى أن تنظيم العلاقة بين المحكمة والأمم المتحدة يتم بموجب اتفاق تعقده جميع الدول الأطراف فى هذا النظام الأساسى ويبرمه بعد ذلك رئيس المحكمة نيابة عنها .

ويبدو من خلال هذه النصوص أن واضعى النظام الأساسى قرروا وضع الخطوط العريضة للعلاقة بين المحكمة الجنائية والأمم المتحدة فى هذه النصوص ، وإحالة تحديدها بشكل أدق إلى اتفاق لاحق يبرم بين الجهازين^(٢) . كما يبدو من خلال ترتيب هذه النصوص أنهم تعمدوا وضع المادة ٢٠ بعد المادة الأولى من النظام التى أشارت إلى استقلال المحكمة وهو ترتيب ليس عشوائيا ، وإنما المقصود منه :

أولا : تأكيد استقلال المحكمة وديمومتها واستقلالها عن الأمم المتحدة .

وثانيا : تأكيد سمو العلاقة بين المحكمة والأمم المتحدة فى مواجهة أى علاقة تربط المحكمة بالفاعلين الدوليين الآخرين . وبهذا فإنه تم تأسيس العلاقة بين المحكمة والأمم المتحدة فى النظام الأساسى ذاته^(٣) .

أما بالنسبة للاتفاق المنظم للعلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة^(٤) ، فقد تم التوقيع عليه فى ٤/١٠/٢٠٠٤ ، حيث ضم ٢٣ مادة تنظم مختلف أشكال تلك العلاقة ، وقد أكد هذا الاتفاق على التعاون بين المحكمة والأمم المتحدة ، وفى هذا الإطار يمكن الإشارة إلى المادتين ١٧ و ١٨ من الاتفاق اللتان نظمتا هذا التعاون خاصة بين المحكمة ومجلس الأمن والأمم المتحدة والمدعى العام .

بالنسبة للمادة ١٧ حددت آلية هذا التعاون في سلطة مجلس الأمن في إحالة حالة تتعلق بوقائع يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من الجرائم الواردة في نظام روما الأساسي قد ارتكبت وفقا لأحكام المادة ١٣ ، وكذلك سلطته في إصدار قرار وفقا للفصل السابع يطلب من المحكمة إرجاء أو تأجيل التحقيق أو المتابعة (المادة ١٦) . وأخيرا نور المجلس في حالة امتناع دولة طرف أو عدم امتثال دولة غير طرف لطلبات التعاون المقدمة من المحكمة إذا كان المجلس هو الذى أحال الحالة إلى المحكمة م ٨٧ من النظام الأساسي . وستكون المادتين ١٣ و ١٦ محل دراسة تفصيلية فى القسمين التاليين .

أما المادة ١٨ فنظمت التعاون بين المدعى العام للمحكمة فى مجال التحقيق ، والأمم المتحدة فى تبادل المعلومات والطابع السرى لها وحماية الأشخاص .

وعموما فإن الاتفاق المبرم يدعم ويأسس العلاقات بين المحكمة الجنائية الدولية والأمم المتحدة بالتأكيد على أنهما فاعلين مهمين فى سبيل العدالة الدولية نظريا وعمليا^(٥) .

وسوف نأتى الآن إلى دراسة أهم مظاهر العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ، والأمم المتحدة ممثلة فى مجلس الأمن من خلال التطرق إلى سلطة مجلس الأمن فى إحالة حالة على المحكمة وفى المادة ١٣/ب فى القسم الأول ، وفى القسم الثانى سنتناول سلطة مجلس الأمن فى إرجاء أو تأجيل التحقيق ، أو المتابعة فى قضية معروضة على المحكمة الجنائية الدولية .

القسم الأول : سلطة مجلس الأمن فى إحالة قضية إلى المحكمة طبقا للمادة ١٣/ب

يملك مجلس الأمن طبقا لنصوص النظام الأساسي (م ١٣/ب) سلطة إخطار المحكمة الجنائية الدولية بحالة يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من الجرائم المذكورة فى المادة ٥٠ قد ارتكبت ، وبهذا يكون مجلس الأمن الجهة الثانية المخولة بإخطار المحكمة إلى جانب المدعى العام طبقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق .

وسوف نتطرق أولاً إلى أثر قرار مجلس الأمن بإحالة حالة إلى المحكمة ،
وثانياً إلى دراسة مدى سلطة المحكمة فى رفض قرار مجلس الأمن بشأن الإحالة
فى الفرع الثانى .

أولاً: أثر قرار مجلس الأمن بإحالة حالة ما إلى المحكمة الجنائية الدولية فى اختصاص المحكمة

يستمد مجلس الأمن الدولى أساس اختصاصه فى إحالة قضية ما إلى المحكمة
الجنائية الدولية من نصوص النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية ، أى
المادة ١٣/ب وأيضاً من نصوص الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والمحكمة
الجنائية خاصة المادة ١٧ منه .

لقد حاول واضعو النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية الاستفادة
بقدر الإمكان من آلية عمل مجلس الأمن الدولى التى حددها ميثاق منظمة الأمم
المتحدة لأداء مهامه فى حفظ الأمن والسلام الدوليين لتفعيل اختصاص المحكمة
الجنائية الدولية ، على الرغم من بعض المحاذير التى أثبتتها الممارسة العملية
لمجلس الأمن فى علاقته مع الأنظمة القضائية الأخرى . وعلى أى حال فلكى
يحيل مجلس الأمن الدولى حالة ما إلى المدعى العام للمحكمة الجنائية عليه أن
يستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (المواد ٣٩-٥١) ، ويتم تفعيل
هذا الفصل من خلال المادة ٣٩ التى تمنح مجلس الأمن سلطة تحديد وجود أى
تهديد للسلام أو أى خرق له أو وقوع عمل عدوان ، ويقدم توصياته أو يعين
الإجراءات التى تتخذ بمقتضى المادتين ٤١ و ٤٢ للمحافظة على السلام والأمن
الدوليين ، فالمادة ٤١ من الميثاق تعنى بالتدابير التى لا تشتمل على استخدام
القوة العسكرية ، فى حين أن المادة ٤٢ تعنى بالتدابير المشتملة على استخدام
القوة^(١) .

وتعتبر قرارات مجلس الأمن فى هذا الصدد ملزمة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة وعليها تنفيذ هذه القرارات والمعروف أن قرار الإحالة يتم وفقا لهذه الإجراءات التى حددها الفصل السابع من الميثاق ، إذ لم يتعرض النظام الأساسى إلى مثل هذه الإجراءات^(٧) .

ويملك مجلس الأمن سلطة تقديرية واسعة فى تكييف حالة ما أنها تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين ، من بينها حالة ارتكاب جرائم دولية من تلك التى نص عليها النظام الأساسى فى مادته الخامسة (جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية) . وإذا أخذنا فى الحسبان تزايد وتصاعد عدد الحالات التى لجأ فيها مجلس الأمن إلى الفصل السابع فى السنوات الأخيرة بما فى ذلك النزاعات الداخلية ، نخلص إلى أن المبررات التى يمكن أن تعيق سلطة مجلس الأمن فى الإحالة لن تكون قانونية أساسا (تكييف حالة بأنها تشكل تهديدات السلم والأمن الدوليين) ، ولكنها ستكون سياسية بالدرجة الأولى على اعتبار أن عضوين من الأعضاء الدائمين هما الولايات المتحدة الأمريكية والصين لم يصدقا أصلا على النظام الأساسى للمحكمة ، وبإمكانهما استخدام حق الفيتو ضد قرار فى هذا الاتجاه^(٨) .

وفى حالة عكسية يمكن أن تساهم سلطة الإحالة الممنوحة لمجلس الأمن فى زيادة عدد القضايا المحالة على المحكمة بصورة تعسفية بناءً على السلطة التقديرية التى يتمتع بها فى تكييف نزاع ما أو حالة من الحالات بأنها تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين ، لذلك فإن النظام الأساسى لم يقر تلامزا حتميا بين إحالة مجلس الأمن لحالة طبقا للمادة ١٢/ب وتحريك الدعوى أو التحقيق فيها من المدعى العام ، وهو ما سنبينه فيما يلى .

ثانياً، مدى سلطة المحكمة الجنائية الدولية في تقرير اختصاصها وقبول الدعوى أمامها في قضية أحالتها
مجلس الأمن إليها

من المعلوم أن تكييف مجلس الأمن لحالة من الحالات التي ترتكب فيها جرائم دولية بأنها تشكل تهديد للسلم والأمن الدوليين ، ومن ثم إحالتها إلى المحكمة الجنائية لطلب التحقيق فيها ومتابعة مرتكبيها وهو توصيف يكون في كثير من الأحيان مبنى على أسس سياسية أكثر منها قانونية ، ولذلك فإن اعتبارات العدالة والإنصاف قد تكون غائبة في مثل هذه الحالة .

غير أن ذلك لا يعنى أن مجلس الأمن يتنصل من أى التزامات قانونية أثناء قيامه بإجراءات الإحالة ، ولما كان مجلس الأمن يتصرف وفقاً لميثاق الأمم المتحدة الذى يعد معاهدة شارعة ، فإنه من المعقول استنتاج أن هذا الميثاق لا يمنح الدول الكبرى دائمة العضوية فى مجلس الأمن سلطة اتخاذ قرار يتعارض مع القانون الدولى وفقاً للفصل السابع بإحالة قضية إلى المحكمة الجنائية الدولية ، أو إجراء قضية معروضة عليها خصوصاً تلك المبادئ المتعلقة بمحاكمة مجرمى الحرب^(٩) .

ومع ذلك فإن المحكمة الجنائية الدولية باعتبارها هيئة غير تابعة للأمم المتحدة وتملك الاستقلالية القانونية فإن لها أن تفحص مدى اختصاصها وقبولها للدعوى بناءً على إحالة من مجلس الأمن . فالمعادلة فى العلاقة بين مجلس الأمن الدولى والمحكمة الجنائية الدولية فى مسألة الاختصاص وقبول الدعوى تتمثل فى أن مجلس الأمن له ممارسة الجانب السياسى ، وعليه الالتزام بهذا الاختصاص وفقاً لنصوص الميثاق ، أما المحكمة الجنائية الدولية فدورها قضائى ، وينبغى عليها الالتزام به وفقاً لنصوص النظام الأساسى .

وقد حدد النظام الأساسى للمحكمة الجنائية قواعد اختصاصها بالدعوى وقبولها أمامها^(١٠) .

ونشير إلى أن الخطوة الأولى التى ينبغى على المدعى العام القيام بها فى حالة تلقى إحالة لقضية من مجلس الأمن هى تحليل جدية المعلومات المتلقاه منها المادة ٢/١٥ من النظام الأساسى ، ولهذا الغرض له أن يلتمس معلومات إضافية من الدول أو أجهزة الأمم المتحدة أو المنظمات الحكومية الدولية أو غير الحكومية أو أية مصادر أخرى موثوق بها يراها ملائمة ، ويجوز له تلقى الشهادة التحريرية أو الشفوية من مقر المحكمة ، وبذلك فالمدعى العام يتمتع بسيادة فى دراسة المعلومات المتعلقة بالقضية وله قبولها ورفضها ، والبحث عن مصادر أخرى للمعلومات .

فبالنسبة لتقرير اختصاص المحكمة الجنائية الدولية فى قضية أحييت إليها من قبل مجلس الأمن متصرفا وفقا للفصل السابع من الميثاق ، فإن نصوص النظام الأساسى للمحكمة تؤكد بوضوح أن المدعى العام ليس ملزما دائما بإحالة مجلس الأمن . إذ إن المادة ١/٥٢ من النظام الأساسى تمنح له سلطة تقدير ما إذا كان له أن يشرع بالتحقيق أم لا . ولا تعد إحالة مجلس الأمن وحدها أساسا مقبولا ومعقولا للبدء أو متابعة التحقيق ، وهو ما يمنح هذه المحكمة ضمانا أكيدة ضد أى محاولة من قبل مجلس الأمن للهيمنة عليها فى تحديد اختصاصها وقبول الدعوى أمامها^(١١) .

ويؤكد ذلك ما تضمنته المادة ٢/٥٢ التى تمنح للمدعى العام سلطة تقديرية فى أن يقرر الشروع أو عدم الشروع فى التحقيق بالنسبة للحالة المحالة إليه من مجلس الأمن ، رغم أن هذا الأخير يملك أن يطلب من الدائرة التمهيديّة مراجعة قرار المدعى العام بعدم الشروع فى التحقيق . وحتى فى حالة مراجعة الغرفة

التمهيدية لقرار المدعى العام وطلبها منه إعادة النظر في قراره هذا ، فإنه من ناحية ، ربما لا يكون ملزما للمدعى العام . ومن ناحية أخرى ، فإنه يظل لهما السلطة التقديرية بعدم الشروع فى التحقيق أو طلب تحقيق ما استنادا إلى معلومات جديدة حول حالة ما تدخل فى اختصاص المحكمة^(١٢) .

أما فيما يتعلق بمسألة مقبولية القضية المحالة من مجلس الأمن أمام المحكمة ، فإن المدعى العام لن يكون ملزما أيضا كما هو الحال فى تحديد الاختصاص بأى قرار صادر عن مجلس الأمن ويشتمل على قبول الدعوى ، إذ إن المدعى العام عندما يقرر عدم متابعة الدعوى إما على أساس عدم قبولها وفقا للمادة ١٧ من النظام الأساسى ، وإما وفقا لما جاء فى المادة ٢/٥٣ ، فإن عليه فى مثل هذه الحالات إخطار مجلس الأمن بقراره هذا وأسبابه . ومن المفروض أن تكون تلك المنصوص عليها فى المادتين ١٧ و ٢/٥٣ .

وبناء على ما سبق يبدو من الناحية النظرية - على الأقل - أن نصوص النظام الأساسى تضمن استقلالية تجاه مجلس الأمن . وأن المدعى العام يجب عليه أن يوازن بين اعتبارات تحقيق العدالة من جهة ، والمحافظة على مصالح الدول من جهة أخرى . وتعد الحالات التى تشير إليها المادة ١٧ بعدم قبول الدعوى من الاختصاص التكميلى للمحكمة الجنائية الدولية الذى نص عليه النظام الأساسى .

القسم الثانى: سلطة مجلس الأمن فى تعليق عمل المحكمة الجنائية الدولية

إذا كان مجلس الأمن يملك سلطة إحالة قضية إلى المحكمة الجنائية الدولية طبقا للمادة ١٣/ب ، فإنه يملك أيضا مكنة تعطيل عمل المحكمة بشأن قضية ما منظورة على مستواها طبقا للمادة ١٦ من النظام الأساسى ، وذلك بناء على قرار منه طبقا للفصل السابع من الميثاق .

ونتناول في هذا القسم سلطة تأجيل التحقيق ، أو المتابعة طبقا للمادة ١٦ ، ثم نتطرق إلى قرار مجلس الأمن ١٤٢٢ الصادر بتاريخ ١٢/٧/٢٠٠٢ ، كأول تطبيق للمادة ١٦ .

أولا ، سلطة تأجيل التحقيق أو المقاضاة وفقا للمادة ١٦

نصت المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أنه : "لا يجوز البدء أو المضي في تحقيق أو مقاضاة ، بموجب هذا النظام الأساسي لمدة ١٢ شهرا بناء على طلب من مجلس الأمن إلى المحكمة بهذا المعنى ، يتضمنه قرار يصدر عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ، ويجوز للمجلس تجديد هذا الطلب بالشروط ذاتها" .

وقد ثارت مناقشات مستفيضة أثناء المفاوضات بشأن هذه المادة ، وكانت عرضة للخلاف ربما أكثر من أي من مواد النظام الأساسي الأخرى . على اعتبار أن التنسيق بين المهمة القضائية للمحكمة والمسئولية الرئيسة لمجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين يعد نقطة الارتكاز في وضع أطر العلاقة بين المؤسستين^(١٣) .

وقد أشارت العديد من وفود الدول أثناء مناقشات مؤتمر روما إلى هذه الثغرة وطالبت بمعالجتها و تلافيها . حيث أشار المندوب الأردني مثلا : "لا يفهم لماذا يحتاج مجلس الأمن إلى أن يطلب تعليق تحقيق لفترة تطول ١٢ شهرا ، مؤكدا أنه لا ينبغي أن تصبح المحكمة مجرد ذيل تابع للمجلس"^(١٤) .

وأكدت إيطاليا على أنه : "ينبغي توفير ضمانات كي لا يعطل اختصاص المحكمة إلى أجل غير مسمى ، وينبغي أن يتم فقط عقب صدور قرار رسمي من المجلس ، وأن يقتصر على فترة زمنية محددة مع مسئوليته عند إعادة تجديد الطلب" .

وأشارت أسبانيا إلى أنه : "يجوز السماح بتجديد فترة التعليق ولكن بشرط وجود أجل زمني ، وينبغي للمحكمة أن تتخذ جميع التدابير المناسبة للاحتفاظ بالأدلة وبأى تدابير احتياطية أخرى من أجل العدالة"^(١٥) .

وعموما قدمت اقتراحات لتقصير هذه المدة إلى ستة أشهر بدلا من ١٢ شهرا ، ولكن الدول الكبرى الدائمة العضوية في مجلس الأمن فرضت إرادتها . فقد أشارت الولايات المتحدة الأمريكية إلى أن "سلطات ومهام المجلس لا يجب أن يعاد كتابتها والحاجة تدعو إلى صياغة لا تفرض إلزاما على المجلس بأن يصوغ قراره بفترة محددة" . كما عبر الاتحاد الروسى عن وجهة نظر متقاربة مع النظرة الأمريكية^(١٦) .

وقد أشارت المادة ١٦ إلى مجموعة من الشروط كضمانات لاستقلال المحكمة فى مواجهة الجهاز السياسى . وهى أن يكون طلب مجلس الأمن فى تأجيل أو إرجاء التحقيق أو المقاضاة بقرار بناء على الفصل السابع من الميثاق ولمدة محددة هى ١٢ شهرا قابلة للتجديد .

غير أن هذه الشروط غير كافية وتجعل المادة ١٦ فى حد ذاتها معرضة للنقد^(١٧) .

• إن التأجيل أو وقف التحقيق أو المتابعة بشكل عام فى القضية المعروضة على المحكمة من شأنه إعاقه مسار العدالة الجنائية ، فقدره المحكمة على التحقيق و الملاحقة عرضة للشلل لما تتيحه مدة الوقف من إتلاف للأدلة وإخفاء للبراهين ، أو تهيب للشهود أو الضحايا وعدم حمايتهم . كما أن طلبات التجديد تحرم الضحايا من حقهم فى التعويض وتحرم المتهم من حقه فى محاكمة مباشرة ، فيوقف عندها توقيف احتياطيا لأجل غير محدد من دون محاكمة^(١٨) .

وإذا كان القرار الصادر من مجلس الأمن بطلب إجراء التحقيق أو المحاكمة يمكن أن يشمل دور المحكمة فى هذا الشأن ، فإنه من باب أولى سوف يؤثر على دور السلطات الوطنية فى الاضطلاع بالتحقيق والمحاكمة. لذلك فإن سلطة مجلس الأمن فى إجراء التحقيق والمحاكمة المخولة له بموجب المادة ١٦ تحدد أيضا من تطبيق مبدأ الاختصاص التكميلى، وهى سلطة مطلقة وغير خاضعة لأى قيد . ذلك أن الادعاء بوجود قيود أو ضمانات مفترضة هو ادعاء يهدره كون المجلس ذاته هو الذى يقدر وجود هذه القيود وتحققها ويعين التزامه بها^(١٩) .

• إن المادة ١٦ التى نصت على إمكانية تجديد طلب مجلس الأمن لم تحدد عدد المرات التى يتوقف عندها هذا التجديد وتركته مفتوحا من الناحية النظرية ، مع ما يترتب على ذلك من آثار جسيمة تمس بمصداقية العدالة الجنائية الدولية^(٢٠) .

• بالنظر إلى أن قرار مجلس الأمن الصادر بموجب المادة المذكورة قرار يتعلق بمسألة موضوعية ويلزم أن يحصل على موافقة تسعة أعضاء من بينهم الأعضاء الخمسة الدائمين مجتمعة ، وبذلك يمكن القول إن عمل المحكمة الجنائية الدولية يكون تابعا فى بعض الحالات لإرادة مجلس الأمن ، وبالتحديد لإرادة الدول الدائمة العضوية فيه ، بالشكل الذى يؤثر بلاشك على عمل المحكمة وتحقيق الأهداف التى أنشأت من أجلها . وذلك لما تلعبه الاعتبارات السياسية فى اضطلاع مجلس الأمن بالسلطات المنوطة له بموجب الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة^(٢١) .

ثانياً، القرار ١٤٢٢ الصادر عن مجلس الأمن بتاريخ ٢٠٠٢/٩/١٢، كأول تطبيق للمادة ١٦

لم يتوقع الكثير من الملاحظين بأن مجلس الأمن سيلجأ إلى تفعيل سلطته في مواجهة المحكمة الجنائية الدولية بموجب المادة ١٦ من النظام الأساسي مباشرة بعد دخول النظام الأساسي حيز النفاذ في ٢٠٠٢/٧/١ بأيام قليلة ، وذلك بموجب القرار ١٤٢٢ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٧/١٢ .

وترجع الخلفيات السياسية لهذا القرار إلى الموقف العدائي الذي شنته الولايات المتحدة الأمريكية في بدايات شهر مايو ٢٠٠٢ ضد المحكمة الجنائية الدولية بعد سحب توقيعها على النظام الأساسي ، ووصل الأمر إلى إطلاق التهديدات من جانبها باستخدامها لحق الفيتو في كل الطروحات المستقبلية المتعلقة بعمليات حفظ السلام ، في حالة عدم ضمان حصانة القوات الأمريكية من المتابعة أمام هذه المحكمة^(٢٢) .

وبتاريخ ٢٠٠٢/٦/١٩ ، وبمناسبة دراسة تجديد مهمة قوات حفظ السلام في البوسنة والهرسك UNMIBH ، طرحت الولايات المتحدة في مجلس الأمن اقتراحين للحصول على حصانة تامة لقواتها المشاركة في حفظ السلام ، غير أن هذا الاقتراح رفض من كل الأعضاء الباقين بمجلس الأمن .

وبعد أيام قليلة عرضت الولايات المتحدة الأمريكية من جديد نصاً معدلاً يتعلق بالموضوع ، ولكنه مع ذلك لم يلق القبول لدى مجلس الأمن ، فلجأت بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٢٠ إلى استخدام تهديداتها فعلياً والتصويت ضد تجديد عمليات حفظ السلام في البوسنة ، وهي المهمة التي انتهت في ٢٠٠٢/٦/١٥^(٢٣) .

وتوالت المقترحات الأمريكية بالتوازي مع ضغوطها الممارسة داخل المجلس إلى غاية ٢٠٠٢/٧/١٢ ، حيث صادق مجلس الأمن بالإجماع على القرار رقم ١٤٢٢ الذي أعلن فيه مجلس الأمن بأنه يتصرف وفقاً للفصل السابع ، يطلب

اتساقا مع أحكام المادة ١٦ من نظام روما الأساسي أن تمتنع المحكمة الجنائية الدولية لمدة ١٢ شهرا ، اعتبارا من تاريخ ٢٠٠٢/٧/١ عن بدء أو مباشرة أية إجراءات للتحقيق أو المقاضاة فى حالة إثارة أى قضية تشمل مسئولين أو موظفين حاليين أو سابقين تابعين لدولة مساهمة ليست طرفا فى نظام روما الأساسي فيما يتصل بأى عمل (أو أعمال) يتعلق بالعمليات التى تنشئها الأمم المتحدة أو تأذن بها ، إلا إذا قرر مجلس الأمن ما يخالف ذلك .

وأعرب المجلس فى الفقرة ٢٠ عن اعتزامه تمديد الطلب المبين فى الفقرة ١ بنفس الشروط ، وذلك فى ١٠ يوليو من كل سنة لفترة ١٢ شهرا جديدة طالما استمرت الحاجة إلى ذلك .

ورغم أن هذا القرار اعتمد بالإجماع من مجلس الأمن فإنه تعرض لنقد شديد من طرف الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، بما فيها بعض الدول الحليفة للولايات المتحدة الأمريكية . حيث اعتبرته هجوما على نظام روما الأساسي وتعسفا سياسيا لاستخدام المادة ١٦ ، فضلا على أنه اتخذ تحت طائلة الضغط والمساومة .

وقد شجبت العديد من المنظمات الحقوقية هذا المسلك من مجلس الأمن ، من بينها ما نشرته منظمة العفو الدولية فى مقال بعنوان "محاولة مجلس الأمن غير القانونية فى منح مواطنى الولايات المتحدة الأمريكية حصانة دائمة من العدالة الدولية"^(٢٤) .

ويمكن تلخيص الانتقادات التى تضمنها المقال لقرار مجلس الأمن ١٤٢٢

فى النقاط التالية :

١- عدم استناده إلى الفصل السابع من الميثاق ، رغم إشارة مجلس الأمن إلى أنه يتصرف بموجب الفصل السابع ، وذلك لعدم وجود تهديد للسلم والأمن

الدوليين وقت اتخاذ القرار . وعدم توافر مثل هذه الحالة ، يجعل القرار ١٤٢٢ يعيد تفسير المادة ١٦ ، بل قد يقلب المنطق السائد فى عمليات حفظ السلام رأساً على عقب .

٢- عدم توافقه مع نية وضع المادة ١٦ من النظام الأساسى ، حيث إن نية معدى المادة اتجهت إلى تجنب الوقوع فى تعارض بين عمل المحكمة فى المتابعة أو المقاضاة ، وعمل مجلس الأمن فى حفظ الأمن . فمراد المادة ١٦ هو الحيلولة دون ملاحقة قائد حكومى أو قائد مجموعة مسلحة باشر مفاوضات سلام برعاية مجلس الأمن مثلاً . أما القرار ١٤٢٢ فيمنع الملاحقة المسبقة والانتقائية لشريحة كبيرة من الأفراد لا تشمل فقط العسكريين منهم ، بل تتعداها إلى المدنيين أيضاً وكل من له علاقة بعمليات حفظ السلام ، وكل أنواع العمليات .

٣- التناقض مع موجبات الدول ، حيث تطلب الفقرة ٣ من القرار ١٤٢٢ من الدول الالتزام بموجبين متناقضين ، هما عدم الإخلال بالموجبات الدولية - ومنها طبعاً الالتزام بمعاهدة روما - من جهة ، وبمضمون القرار الذى يتناقض بذاته مع معاهدة روما من جهة أخرى .

ويضيف البعض إلى الانتقادات السابقة أن القرار ١٤٢٢ يشجع على التنصل من الالتزامات المتعلقة بالقانون الدولى الإنسانى ، مادامت هناك حصانة ضد العقاب . فضلاً على أنه يقيم تمييزاً غير عادل بين الدول غير الأطراف فى النظام الأساسى المشاركة فى عمليات حفظ السلم ، والدول الأطراف فى النظام الأساسى التى تشارك فى هذه العمليات ، فى منح حصانة لرعايا الدول الأولى وعدم تمتع رعايا الدول الثانية بذلك^(٢٥) .

ورغم الانتقادات التي وجهت للقرار ١٤٢٢ ، فإن مجلس الأمن أعاد تجديد القرار فى ١٢ يونيو ٢٠٠٣ بموجب القرار رقم ١٤٨٧^(٣٦) ، مع كل ما أحاط بعملية التجديد هذه من جدل من الناحية القانونية والسياسية .

ومن الناحية القانونية فإن المادة ١٦ نصت على : "أن طلب الإرجاء يمكن أن يجدد من مجلس الأمن وفقا للشروط ذاتها" . والقصد من هذه المادة هو عدم إعاقة اعتبارات ضمان الأمن والسلم الدوليين من مجلس الأمن بسبب مسائل مؤقتة ، ومن ثم يمكن تمديد إرجاء اختصاص المحكمة فى حالة ما إذا كانت هذه الظروف أو المسائل لا تزال قائمة بما يبرر هذا التأجيل . وهذا يعنى أن التجديد ليس عملية أوتوماتيكية ، ويعد غير مبرر من الوقت الذى تزول فيه تلك الأسباب . بخلاف ذلك نجد أن القرارين ١٤٢٢ و ١٤٨٧ أشارا إلى التجديد وكأنه عملية أوتوماتيكية دون الأخذ بعين الاعتبار الشروط الضرورية للتجديد ، والمتعلقة باستمرار نفس الأسباب^(٣٧) .

وما تجدر الإشارة إليه هو أن القرار ١٤٨٧ لم يحصل على الإجماع داخل مجلس الأمن ، بسبب امتناع كل من فرنسا وألمانيا وسوريا عن التصويت وانتقادهم للممارسة الأمريكية .

وبتاريخ ٢٣ يونيو ٢٠٠٤ سحبت الولايات المتحدة الأمريكية محاولتها لتجديد مشروع القرار ١٤٨٧ سنة أخرى ، وذلك على ضوء التسريبات الخاصة للاعتداء على السجناء فى العراق ، وعلى ضوء معارضة الأمين العام للأمم المتحدة كوفى عنان أمام رأى العام لمشروع التجديد . وقد رفض ثمانية أعضاء على الأقل دعم مشروع التجديد ، وانتهت صلاحية القرار ١٤٨٧ فى ٢٠٠٤/٦/٣٠^(٣٨) .

غير أن مجلس الأمن ابتكر ممارسة أخرى بمناسبة القرار ١٤٩٧ المؤرخ فى ٢٠٠٣/٠٨/٣٠ ، والمتعلق بحفظ السلام فى ليبيريا . تتمثل هذه الممارسة فيما نصت عليه الفقرة ٧ من القرار فى عدم خضوع أى مسئول أو موظف حالى أو سابق ينتمى إلى دولة من الدول المساهمة ، لا تكون طرفا فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية ، إلا للولاية القضائية لتلك الدولة فيما يتعلق بأى تصرف أو إهمال يدعى وقوعه ويكون ناجما عن عمل القوة المتعددة الجنسيات أو قوة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار فى ليبيريا ، أو متصلا به وذلك ما لم تتنازل الدولة المساهمة صراحة عن تلك الولاية الخالصة^(٢٩) .

ورغم أن مجلس الأمن لم يحدد الأساس القانونى لهذه الممارسة ، إلا أنه أعاد تكرارها وبنفس العبارة تقريبا فى القرار ١٥٩٣ الصادر فى : ٢٠٠٥/٥/٣١ ، والمتعلق بدارفور فى الفقرة السادسة منه .

وقد أبدت المنظمات غير الحكومية قلقها من هذه الحصانة الممنوحة من مجلس الأمن باعتبارها ستخلق سابقة خطيرة يمكن استعمالها تكرارا فى مجلس الأمن ، بما يمس بمبدأ عدم الإفلات من العقاب وعمل المحكمة الجنائية الدولية فى حد ذاتها^(٣٠) .

وعلى الرغم من ذلك فإن الولايات المتحدة الأمريكية سعت إلى إبرام العديد من الاتفاقات الثنائية مع دول أطراف فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية ، تضمن بموجبها إفلات مواطنيها من أفراد القوات العسكرية من العقاب أو المتابعة أمام المحكمة الجنائية . وشنت الولايات المتحدة حملة دولية لإبرام هذه الاتفاقات . وهددت الدول التى لا تستجيب لهذا الطلب بقطع المعونات العسكرية المقدمة إليها^(٣١) .

المحور الثاني، تقييم العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن

أشرنا في المبحث الأول أعلاه إلى مظاهر العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية ، متمثلة في سلطة الإحالة بموجب المادة ١٣/ب والإرجاء بموجب المادة ١٦ من النظام الأساسي . وبعد إجرائنا لدراسة تحليلية لهاتين الآليتين نأتى فى هذا المبحث إلى تقييم العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن فى ضوء هاتين الآليتين بناء على أن هناك من أيد وبارك هاتين الآليتين ودافع عنها باعتبارها مزايا تدعم المحكمة الجنائية الدولية ، وهناك من انتقد إقامة العلاقة بين المحكمة الجنائية ومجلس الأمن ، واعتبر تلك العلاقة أحد المثالب التى انطوى عليها نظام روما .

وسوف نتطرق إلى عيوب العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن، ومزايا العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن فى قسمين .

القسم الأول، عيوب العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن

يوجه النقاد مجموعة من العيوب المترتبة عن العلاقة القائمة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن فى مظهرها السالفي الذكر (الإحالة والإرجاء) . وتتمثل هذه العيوب فى تكريس العدالة الانتقائية وتسييس القضاء الجنائى الدولى ، وإشكالية توسيع اختصاص المحكمة بموجب المادة ١٣/ب ، وأخيراً التأثير السلبى على مبدأ الاختصاص التكميلى .

أولاً، تكريس العدالة الانتقائية وتسييس القضاء الجنائى الدولى

تعد إحاطة مجلس الأمن بسلطتى الإحالة فى المادة ١٣ ، والإرجاء فى المادة ١٦ من أبرز العيوب التى أثارها الدارسون للنظام الأساسى للمحكمة الجنائية

الدولية . ومرد ذلك الانطباع المتحفظ تجاه مجلس الأمن الذى بقى قائما . وقد سبق وأن تعرض مجلس الأمن إلى النقد عند إنشائه للمحاكم الجنائية الخاصة فى يوغسلافيا ورواندا . وما كان اللجوء إلى إنشاء محكمة دائمة بموجب معاهدة إلا محاولة لاستبعاد تدخل مجلس الأمن فى هذا العمل القانونى . لكن إذا كان استبعاد عند عملية إنشاء المحكمة ، فإنه لم يستبعد تماما لأن النظام الأساسى كفل له مكنة التدخل فى عمل المحكمة عن طريق سلطتى الإحالة بموجب المادة ١٣/ب ، والإرجاء بموجب المادة ١٦ .

وقد نظر إلى هاتين المادتين على أنهما تكرسان العدالة الانتقائية ، وتؤديان إلى تسييس القضاء الجنائى الدولى ، بسبب الطابع السياسى لمجلس الأمن ، الذى يعد فى صورته الحالية منتقدا حتى بمناسبة سلطاته الممنوحة له بموجب الميثاق .

فبالنسبة لسلطة الإحالة المنصوص عليها بالمادة ١٣/ب ، يرى "SUR" أن الإخطار يعد أمراً احتمالياً لأنه يتوقف على صدور قرار من مجلس الأمن . وإخطار المحكمة يعد من المسائل الموضوعية وليس مسألة إجرائية ، ومنه يتضح أن صدور قرار فى هذا الأمر يتطلب تصويتا يجرى داخل المجلس، ويحتمل أن تمارس فيه دولة من الدول الدائمة العضوية حق الفيتو ضد إخطار المحكمة . وعليه إذا أرادت هذه الدولة أن تحمى مسئولى بلد ارتكبت فيه جريمة تدخل فى اختصاص المحكمة فإن إخطارها سيكون مستحيلا^(٣٢) .

ويرى "حازم محمد عتلم" أن سلطة الإحالة التى يتمتع بها مجلس الأمن إزاء المحكمة عبارة عن ادعاء سياسى إلى جانب الادعاء القانونى الذى تمتع به الدول الأطراف والمدعى العام . ويظهر الجانب السياسى فى أن المادة ١٣/ب نصت على أن : "قرار الإحالة يتخذ بالتأسيس على أحكام الفصل السابع من

الميثاق ، أى كلما ترتبت "حالات تهديد السلم والإخلال به" . وأنه لمن نافلة القول أن هذه الحالات إنما تتمخض - بداهة - عن حالات مرتبة - بالضرورة لإنهاض نزاع نوطبيعة سياسية . وغنى عن البيان أيضا أنه خلافا للمنازعات الدولية القانونية ، فإن المنازعات السياسية الدولية إنما تمتحن داخل مجلس الأمن بالاستناد إلى معايير سياسية خاصة بالمتطلبات "الزئبقية" لكفالة السلم والأمن الدوليين . وهى متطلبات لا يصير بمناسبتها مجلس الأمن إلى ضمان الأعمال القانونى الصحيح لدستورية القرارات الصادرة عنه بالاستناد إلى مجمل ميثاق الأمم المتحدة . وهو الوضع الذى تأكد منذ نهاية الحرب الباردة^(٣٣) .

أما نص المادة ١٦ الخاصة بسلطة الإرجاء فقد تعرض لانتقاد أشد من قبل بعض الاتجاهات التى لم تخف تخوفها من مبدأ سياسة القوة وما ينجر عنه من تأثير على العدالة الجنائية الدولية ، واعتبرت أن إعطاء المجلس هذه السلطة تجعله يتمتع بنوعين من الصلاحيات التى لها تأثير دولى ، فإلى جانب الصلاحية السياسية التى يخولها له الفصل السابع لحفظ الأمن والسلم الدوليين ، فقد خوله النظام الأساسى صلاحية قضائية تعطيه حق تأجيل التحقيق والمقاضاة . إن هذا النص قد جعل من الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن القوة المحركة للنظام السياسى والقضائى - على السواء - على المستوى الدولى ، وهو أمر يثير القلق خصوصا فى ظل النظام العالمى الجديد المتسم بغياب توازن القوى^(٣٤) .

إن السماح بتدخل الاعتبارات السياسية فى متابعة قضائية من شأنه أن يجعل القضية ككل محل ارتياب ، فضلا عن صعوبة اتخاذ القرار فى جدوى متابعة جزائية عندما تتحرك معها مفاوضات سياسية حساسة . وهل يمكن للمحكمة أن تتجاوز مجلس الأمن وتعرقل الإجراءات الهادفة إلى تطوير الأمن والسلم الدوليين^(٣٥) .

إن منح مجلس الأمن سلطة الإرجاء بموجب المادة ١٦ هو تمكين شارع لاغتيال الادعاءات المرفوعة إلى المحكمة الجنائية كما عبر عن ذلك "حازم عتلم"^(٣٦) .

والخلاصة أنه يترتب على وجود محكمة جنائية دولية تعمل فى ظل آليات النظام الدولى الحالى جملة من الحقائق البالغة الغرابة يمكن إجمال أهمها على النحو التالى :

- نظريا تستطيع جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة النأى بنفسها بعيدا عن طائلة المحكمة الجنائية الدولية بالامتناع عن الانضمام إلى النظام الأساسى .
- عمليا يملك مجلس الأمن صلاحية أن يحيل إلى المحكمة جرائم وقعت أو ارتكبتها مسئولون فى أى دولة حتى ولو لم تكن قد انضمت إلى النظام الأساسى للمحكمة . وليس لذلك سوى معنى واحد وهو أنه ليس باستطاعة كل الدول أن تتأى بنفسها بعيدا عن طائلة المحكمة .

- الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن هى التى تملك وحدها صلاحية استخدام حق الفيتو لعرقلة صدور قرار بالإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية ، وبالتالي تملك القدرة على حماية نفسها وحماية حلفائها من الوقوع تحت المتابعة والعقاب . معنى ذلك أن الدول غير الأعضاء فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية أصبحت فى ظل هذا النظام تنقسم إلى نوعين ، **الأول** : دول يمكنها ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية ومع ذلك يتعذر تقديمها أمام المحكمة ، إما لأنها عضو دائم بمجلس الأمن ، أو لأن بإمكانها الاعتماد على حليف من الأعضاء الدائمين بالمجلس .
- والثانى** : دول معرضة للابتزاز والتهديد بتقديمها للمحاكمة إذا لم تستجب لمطالب معينة^(٣٧) .

ويعبر هذا بوضوح عن العدالة الانتقائية الموجودة في الواقع ، ففي الوقت الذي أصدر مجلس الأمن القرار ١٥٩٣ بإحالة قضية دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية ، غض الطرف عن مجازر إسرائيل التي ارتكبتها وترتكبها يوميا في حق الفلسطينيين بسبب الحماية الأمريكية لها في مجلس الأمن .

ثانياً، المادة ١٣ وإشكالية توسيع اختصاص المحكمة

رأى بعض الدارسين للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أن المادة ١٣/ب تتيح لمجلس الأمن توسيع اختصاص المحكمة ، ليتخطى بنود معاهدة روما، ويتناسب مع المستجدات التي تطرأ على الملاحقة الجزائية الدولية كما يرى مجلس الأمن . وذلك من خلال إحالة جرائم لم تنص عليها المادة ٥ إلى المحكمة ، التي تصبح ذات اختصاص في هذه الجرائم ، أو من خلال التوسع أو الاجتهاد في تعريف الجرائم الواقعة ضمن اختصاص المحكمة بموجب نظامها الأساسي . وإذا كانت مكانة مجلس الأمن القانونية تخوله إنشاء المحاكم المؤقتة ، فإنها لا توليه توسيع اختصاص المحكمة الجنائية الدولية لأن مكانته محدودة بإطار الأمم المتحدة القانوني والمؤسساتي ، وبالتالي فإن توسيع اختصاص المحكمة الجنائية الدولية يعد تدخلا في المنظومة القانونية التابعة لهيئة قضائية مستقلة وتعديلا لها^(٣٨) .

من جهة أخرى فإن اختصاص المحكمة محكوم بموجب قواعد الاختصاص الشخصي والمكاني طبقا للنظام الأساسي ، الذي هو عبارة عن معاهدة متعددة الأطراف لا تلزم إلا أطرافها وفقا للمادة ٣٤ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ . وإن إعطاء مجلس الأمن مكنة إحالة قضية لدولة غير طرف إلى المحكمة فيه إهدار لإحدى المبادئ الأساسية لقانون المعاهدات بإلزام دولة بمعاهدة دون رضاها .

ثالثاً: التأثير السلبي على مبدأ الاختصاص التكميلي

ينصرف مفهوم مبدأ الاختصاص التكميلي إلى تلك العلاقة القائمة بين الاختصاص القضائي الوطني ، واختصاص المحكمة الجنائية الدولية . وتتميز هذه العلاقة بأنها تكميلية واحتياطية بالنسبة لاختصاص المحكمة . فالأولوية لاختصاص القضاء الوطني .

وقد كان هناك اتفاق بين ممثلي الدول المشاركة في مؤتمر روما الدبلوماسي ، منذ بداية الأعمال التحضيرية لإعداد نظام روما الأساسي على أن لا تكون العلاقة بين الاختصاص القضائي الوطني واختصاص المحكمة الجنائية الدولية ، كذلك العلاقة الموجودة بين القضاء الوطني والمحاكم الجنائية الخاصة المؤقتة . حيث كانت هذه العلاقة تقوم على أساس مبدأ الاختصاص المشترك والمتزامن مع أسبقية وأولوية المحاكم المؤقتة الدولية . وعليه اتفق المجتمعون في روما على أن يكون اختصاص المحكمة الجنائية الدولية تكميلياً واحتياطياً لاختصاص القضاء الجنائي الوطني^(٣٩) .

وقد جاءت الفقرة ١٠ من الديباجة ، والمادة ١٧ من النظام الأساسي لتأكيد هذا المبدأ . غير أن إعطاء مجلس الأمن سلطة إحالة قضية على المحكمة الجنائية الدولية قد يعطل تطبيق المبدأ ويجعله فارغ المحتوى . خاصة إذا تعلق الأمر بنزاعات مسلحة ذات طابع داخلي ، حيث قد يسارع مجلس الأمن بإحالة القضية إلى المحكمة مؤسساً ذلك في كثير من الحالات على اعتبارات سياسية انتقائية . الأمر الذي من شأنه مصادرة اختصاص القضاء الوطني بالتحقيق والمتابعة في تلك القضية لصالح المحكمة . مما قد يساهم في تدويل النزاع الداخلي وقد يُوَجِّهه بدل المساهمة في حله .

القسم الثانى، مزايا العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن

رغم العيوب المثارة بشأن العلاقة القائمة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية ، فإن بعض الدارسين للنظام الأساسى للمحكمة رأى فى تلك العلاقة مجموعة من المزايا تتمثل فى : مراعاة النظام الأساسى لنصوص الميثاق فى منح مجلس الأمن دورا فى عمل المحكمة ، وأن التنسيق بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن ضمانا لعدم الإفلات من العقاب ، وأن سلطة المدعى العام فى التحقق من جدية المعلومات قبل مباشرة الدعوى ضمانا لعدم تسييس العدالة الجنائية الدولية .

أولا، مراعاة النظام الأساسى لنصوص الميثاق فى منح مجلس الأمن دورا فى عمل المحكمة

رغم خطورة التدخل الموكل لمجلس الأمن على عمل المحكمة واستقلاليتها التى أثارها عدد من المنتقدين فإن هناك - فى المقابل - من اعتبر الأمر مبالغا فيه ، لان اعتراف النظام السياسى بهذا الاختصاص لمجلس الأمن لا ينشئ امتيازاً جديداً لفائدة المجلس ، وإنما يقرر حقا قائما موجوداً فى نصوص ميثاق الأمم المتحدة^(٤٠) .

كما أن خطورة السلطات الممنوحة لمجلس الأمن يخفف منها وجود شرطين يتوجب عليه مراعاتهما فى تعليق التحقيق والمقاضاة :

الشرط الأول : هو وجوب أن يكون قرار التعليق الصادر عن مجلس الأمن مؤسسا على الفصل السابع من الميثاق ، وليس استناداً إلى الجرائم التى تدخل فى ولاية المحكمة .

والشرط الثانى : يتطلب أن يكون تعليق التحقيق أو المقاضاة فى صورة قرار يصدر من مجلس الأمن ، وليس فى صورة تصريح يصدر عن رئيس

المجلس ، واشتراط ضرورة إصدار قرار من المجلس ضمانا تخفف من احتمال التعليق دون مبرر ، أو لأجل غير محدد لأن القرار في هذه الحالة يتطلب التصويت وفقا للمسائل الموضوعية^(٤١) .

كما رأى البعض في صياغة المادة ١٦ ما يفيد أن إعطاء مجلس الأمن صلاحية تعليق المتابعات ينطوي على فرصة تمكنه من تسوية المسألة المعروضة أمامه بالطرق السلمية بحيث يصبح اللجوء إلى المحكمة حلا أخيرا وليس أوليا . خصوصا أن الفصل في المسائل السياسية يختلف كثيرا عن الفصل في القضايا ذات الطابع القانوني^(٤٢) .

ثانياً: التنسيق بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن ضماناً لعدم الإفلات من العقاب

إن الغرض من إنشاء المحكمة الجنائية الدولية هو خلق آلية دولية دائمة لمتابعة مرتكبي الجرائم الدولية الجسيمة ، وهي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية . وهي جرائم تتعلق بالنظام العام الدولي ، غير أن تعليق اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على قواعد الاختصاص الشخصي والمكاني فقط في مواجهة الدول الأطراف في النظام الأساسي ، قد يؤدي إلى إفلات العديد من تلك الجرائم من سلطان المحكمة ، وبالتالي بقائها دون عقاب ، سيما في حالة ثبوت تقاعس القضاء الوطني عن التحقيق أو مباشرة دعاوى ضد مرتكبي تلك الجرائم .

وعلى هذا الأساس فإن مكنة الإحالة التي يتمتع بها مجلس الأمن وفقاً للمادة ١٣/ب تضمن عدم إفلات مرتكبي الجرائم الدولية من العقاب ، ويخلق عامل ردع لعدم تكرارها في المستقبل . ويجب التنازل عن المبادئ التقليدية المتعلقة بالسيادة الوطنية ولو جزئياً لصالح أعمال اعتبارات العدالة وحماية

مصلحة الإنسانية جمعاء في الوقاية من هذه الجرائم وقمعها بمعاينة مرتكبيها ، وضمان احترام قواعد القانون الدولي الإنساني أثناء النزاعات المسلحة .

ثالثاً : سلطة المدعى العام في التحقيق من جدية المعلومات قبل مباشرة الدعوى ضماناً لعدم تسييس المدعى الجنائية الدولية

إن إحالة مجلس الأمن لحالة أو حالات يدعى فيها ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٥ من النظام الأساسي ، لا يعنى أن المدعى العام ملزم بتحريك الدعوى ألياً بناء على ذلك القرار المتخذ وفقاً للفصل السابع . بل إن المادة ٢/١٥ من النظام الأساسي تلزم المدعى العام بتحليل المعلومات المتلقاة ، ويجوز لهذا الغرض التماس معلومات إضافية من الدول ، أو أجهزة الأمم المتحدة أو المنظمات الحكومية الدولية أو غير الحكومية أو أية مصادر أخرى موثوق بها يراها ملائمة . ومن شأن ذلك أن يساهم في إبعاد البواعث السياسية التي من المحتمل أنها شابت قرار مجلس الأمن المتعلق بالإحالة . وبناء عليه يجوز للمدعى العام أن يتخذ قراراً بعدم الشروع في التحقيق في حالة محالة إليه من مجلس الأمن متى كانت المعلومات غير جدية .

وإذا كان لمجلس الأمن حق الطعن في قرار المدعى العام أمام الدائرة التمهيدية للمحكمة ، فإن ذلك لا يعنى أن هذه الأخيرة ستلغى ألياً قرار المدعى العام، بل لها أن ترفض طعن مجلس الأمن وتؤيد قرار المدعى العام . ومن شأن الاعتبارات السالفة الذكر التخفيف من البواعث السياسية التي يمكن أن تصاحب إحالة مجلس الأمن للمحكمة طبقاً للمادة ١٣/ب .

خاتمة

أحيط مجلس الأمن بدور مهم وخطير فى علاقته بالمحكمة الجنائية الدولية ، بواسطة سلطتى الإحالة والإرجاء . ومهما تكن المزايا أو الإيجابيات المتوقعة من هذه العلاقة فى شكلها الوارد فى النظام الأساسى ، فإن السلبيات أو المساوىء المترتبة عن سلطتى الإحالة والإرجاء قد ترجح فى ميزان التقييم . إذا أخذنا بعين الاعتبار واقع العلاقات الدولية الحالى المتسم بهيمنة الدول الكبرى الدائمة العضوية فى مجلس الأمن . هذا الأخير الذى يبقى مؤسسة منتقدة فى أداؤها وتعاملها مع مختلف القضايا الدولية وفقا لسياسة مصالحه مزدوجة .

وإذا أريد للسلطات الممنوحة لمجلس الأمن فى مواجهة المحكمة الجنائية الدولية أن تحقق مزاياها السالفة الذكر أعلاه ، فإنه ينبغى إصلاح هذه المؤسسة لرفع الانطباع السيئ الذى تكرر لدى الغالبية العظمى من الدول تجاهها ، وجعلها أكثر ديمقراطية وتعبيراً عن إرادة السواد الأعظم من الدول ، وليس تعبيرا عن مصالح . وإذا تحقق ذلك فقط فإن العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة ستصبح عموما إيجابية .

وفى غياب هذا الإصلاح المنشود للمجلس - على الأقل فى الوقت الراهن- فإننا نقترح أن تمنح محكمة العدل الدولية سلطة مراجعة قرارات مجلس الأمن الصادرة بالإحالة ، أو الإرجاء فى مواجهة المحكمة الجنائية الدولية ، من أجل ضمان إحلال القانون والابتعاد قدر المستطاع عن إدخال السياسة فى مجريات العدالة الجنائية الدولية .

المراجع

- ١ - انظر : النص الكامل للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فى : موسوعة القانون الدولى الإنسانى ، إصدارات بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، بالقاهرة ، الطبعة الخامسة ، ٢٠٠٥ .
- ٢ - Dainotti, F., La cour pénale internationale et une réalité, mém fin d'études , EI- HEI,2006,
www-ihei.org/bibliographie/mémoire/2006/dainotti/.,p.
- ٣ - Ibid., p. 2.
- ٤ - النص الكامل للاتفاق على الموقع التالى :
www.icc-cpi.int
- ٥ - Dainotti, F., op. cit., p. 38.
- ٦ - الرشيدى ، مدوس فلاح ، آلية الاختصاص و انعقاده فى نظر الجرائم الدولية وفقا لاتفاق روما لعام ١٩٩٨ ، مجلس الأمن الدولى ، المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية ، مجلة الحقوق ، عدد ٢/٢٠٠٢ ، الكويت ، مجلس النشر العلمى ، ص ص ١٩ - ٢٠ .
- ٧ - المرجع السابق ، ص ٢٠ .
- ٨ - Dainotti, F., op. cit., pp. 40-41.
- ٩ - الرشيدى ، مدوس فلاح ، مرجع سابق ، ص ٢٢ .
- ١٠ - المواد ، ١٩ ، ١٧ ، ١٣ ، ٥٢ من النظام الأساسى .
- ١١ - الرشيدى ، مدوس فلاح ، مرجع سابق ، ص ٢٤ .
- ١٢ - المرجع السابق ، ص ٢٥ .
- ١٣ - Dainotti, F., op. cit., p. 54.
- ١٤ - المخزومى ، عمر ، القانون الدولى الإنسانى فى ضوء المحكمة الجنائية الولية نحو العدالة الدولية ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٦١ .
- ١٥ - المرجع السابق ، ص ٢٥ .
- ١٦ - المرجع السابق ، ص ٣٦٢ .
- ١٧ - Dainotti, F., op. cit., p. 57.
- ١٨ - حمد ، قيذا نجيب ، المحكمة الجنائية الدولية نحو العدالة الدولية ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦ ، ص ص ١٠٧ - ١٠٨ .

- ١٩- المخزومي ، عمر ، مرجع سابق ، ص ٣٦٣ .
- ٢٠- النص الكامل للقرار على الموقع :
- [http:// www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC /NO2/477/59/pdf](http://www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/NO2/477/59/pdf)
- ٢١- Dainotti, F., op. cit., p. 57. -٢١
- ٢٢- Ibid., p. 57. -٢٢
- ٢٣- Ibid., p. 60. -٢٣
- ٢٤- النص الكامل للمقال بالإنجليزية على الموقع :
- [http://web.amnesty.org/library /index/engior40062003.](http://web.amnesty.org/library /index/engior40062003)
- ٢٥- Dainotti, F., p. 66. -٢٥
- ٢٦- النص الكامل للقرار على الموقع :
- <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO3/449/46/PDF/NO34494>
- ٢٧- Dainotti, F., op. cit., p. 67. -٢٧
- ٢٨- التهديدات الأمريكية للمحكمة الجنائية الدولية ، منظمة العفو الدولية ، الموقع :
- <http://assiapacific.amnesty.org / icc-us-threats-ara>
- ٢٩- نص القرار كاملا على الموقع المشار إليه في الهامش ٢٦ أعلاه .
- ٣٠- Dainotti, F., op. cit., p. 69. -٣٠
- ٣١- الوثيقة الصادرة عن منظمة العفو الدولية في ١٠/٨/٢٠٠٢ بعنوان : مساعي الولايات المتحدة لإحراز الإفلات من العقاب ... منشورة على الموقع :
- <http://www.amnesty.org/ar/library/inf/IOR40/025/2002>
- ٣٢- الواسع ، حورية ، النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ، دراسة تحليلية تقييمية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة سطيف ، ٢٠٠٤ ، ص ١٤٦ .
- ٣٣- عتلم ، حازم محمد ، نظم الادعاء أمام المحكمة الجنائية الدولية ، ضمن كتاب : المحكمة الجنائية الدولية ، المواضع الدستورية والتشريعية ، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، الطبعة الرابعة ، ٢٠٠٦ ، ص ص ١٧٠- ١٧١ .
- ٣٤- سراج ، عبد الفتاح محمد ، مبدأ التكامل في القضاء الجنائي الدولي ، ط١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ص ص ١١٠-١١١ .
- ٣٥- الواسع ، حورية ، مرجع سابق ، ص ١٤٤ .
- ٣٦- عتلم ، حازم محمد ، مرجع سابق ، ص ١٧١ .

٣٧- نافعة ، حسن ، المحكمة الجنائية الدولية ، أداة لتطوير القانون أم لهدمه ؟ مقال منشور على الموقع : <http://arabrenewal.org/articles>

٣٨- حمد ، قيدا نجيب ، مرجع سابق ، ص ص ١٠٥-١٠٦ .

٣٩- المخزومي ، عمر ، مرجع سابق ، ص ص ٢٢٥-٢٢٦ .

٤٠- Audition de M.Bettati Le 13fevrier 1999, [http:// www.senat.fr/rap/r98-313/](http://www.senat.fr/rap/r98-313/)

٤١- القهوجي ، على عبد القادر ، القانون الدولي الجنائي ، منشورات الطبى الحقوقية . ٢٠٠١ . ص ٢٤٥ .

٤٢- سراج ، عبد الفتاح محمد ، مرجع سابق ، ص ١١٥ .

Abstract

**THE RELATIONSHIP BETWEEN UN SECURITY
COUNCIL AND INTERNATIONAL CRIMINAL
COURT: REQUIREMENTS OF JUSTICE
AND POSSIBILITIES OF POLITICIZATION**

Mihoub Yazid

The UN Security Council is mandated by the UN Charter to maintain international peace and security. The Council has to take the appropriate measures to achieve this goal. Also, the International Criminal Court with the prosecution of perpetrators of international crimes can contribute to the efforts to avoid conflicts that threaten international peace and security. Therefore, the efforts of the Security Council and the international Tribunal intersect, but how each one of them deals with the conflict is different because of the political nature of the first one and the judicial nature of the second. However, the role of Security Council can't be ignored in the provision of the Rom Convention of 1998, where the basic system has ensured the council's interference in the work of the court through the authority of assigned by Article 13/b and deferral by Article 16/2.

The establishment of the Permanent Court attempts to exclude the involvement of the Council as a political organization in the legal action.

The present study will address the relationship between the Criminal Court and the Security Council, and to what extent can the Council as a political organization influence the independence of the Court as a judicial one.