

دور مجلس الأمن في فرض واجب التعاون على الدول مع المحكمة الجنائية الدولية

بقلم

أ / الأزهر لعبيدي

قسم العلوم الاقتصادية والتجارية - المركز الجامعي بالوادي



ملخص

لا شك أنّ علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية هي أهمّ علاقة خارجية تمتلكها هذه الأخيرة، وقد اشتملت المادة 87 من النظام الأساسي لهذه المحكمة على أحد أوجه هذه العلاقة، إذ نصت على آلية التعاون الدولي وتقديم المساعدة القضائية للمحكمة.

ولذلك فإنّ دور مجلس الأمن سيكون حاسما في هذا الخصوص، فبدون هذه العلاقة فإنّ مسألة التعاون الدولي محكوم عليها بالاعتماد على حسن نوايا الدول، الأمر الذي من شأنه أن يصعب من مأمورية هذه المحكمة في القيام بمهامها على أكمل وجه.

تبين هذه الدراسة دور مجلس الأمن في هذا الخصوص وفقا لأحكام النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية من جهة، وكذا الممارسة الدولية من جهة أخرى.

Résumé:

Il est sûrement que la relation entre le conseil de sécurité et la cour pénale internationale est la plus importante dans cette dernière dote, l'article 87 de statut de la cour comporte un des aspects de cette relation, puisqu'elle a prévu un mécanisme de coopération international et donne l'assistance judiciaire à la cour.

Pour ce motif, le rôle du conseil de sécurité sera décisif à cet égard, le fait est que en absence de cette relation, la question de coopération internationale sera comptée à bonne fois des pays, la chose moque conduit à compliquer mission de la cour afin d'exercer ses attributs à bonne manière.

Cet étude clarifie le rôle du conseil de sécurité à la cet égard première façons conformément au statut de la cour pénale internationale, et la deuxième façons conformément à la pratique internationale.

مقدمة

تفتقر المحكمة الجنائية الدولية مثلها مثل المحاكم الجنائية الخاصة إلى قوات خاصة بها تضمن تنفيذ قراراتها في مواجهة الدول، وبالتالي فإنّ حسن سير إجراءاتها متوقفة إلى حدّ كبير على إرادة الدول. والحالة هذه فإنّ تعاون الدول عامل أساسي وحاسم في ملاحقة المشتبه بهم وكذا تنفيذ قرارات المحكمة، فشروط عمل هذه الأخيرة تخضع من حيث جوهرها إلى درجة تعاون الدول.

ولم يغب ذلك عن ذهن واضعي النظام الأساسي، إذ اشتمل الجزء التاسع منه على آلية التعاون الدولي وتقديم المساعدة القضائية للمحكمة. وقد حاول المؤتمرون في هذا الخصوص الاستفادة قدر الإمكان من آلية عمل مجلس الأمن التي حددها ميثاق الأمم المتحدة لأداء مهامه في حفظ السلم والأمن الدوليين من جهة، وكذا ضمان تنفيذ قرارات هذه المحكمة من جهة أخرى.

وإحساساً بالأهمية البالغة لهذا الموضوع من الناحيتين العلمية (النظرية) والعملية (التطبيقية)، فقد رأيت أن أبحث في دور مجلس الأمن في فرض واجب التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، سواء تعلّق الأمر بالدول الأطراف أو بالدول غير الأطراف في نظامها الأساسي، ومن ثمّ جاءت أهمية طرح الإشكال الجوهري الآتي:

إلى أي مدى يمكن لمجلس الأمن أن يفرض على الدول واجب التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية؟ وإلى أي مدى يمكن أن يمتد هذا الالتزام حتى بالنسبة للدول غير الأطراف في نظامها الأساسي؟

وفي سبيل الإجابة عن هذا الإشكال المطروح يمكن اعتماد الخطة الآتية:

- المبحث الأول: دور مجلس الأمن في فرض واجب التعاون على الدول الأطراف مع المحكمة.

- المبحث الثاني: دور مجلس الأمن في فرض واجب التعاون على الدول غير الأطراف مع المحكمة.

المبحث الأول: دور مجلس الأمن في فرض واجب التعاون على الدول الأطراف مع المحكمة

تقضي المادة 7/87 من النظام الأساسي للمحكمة على أنه: " في حالة عدم امتثال دولة طرف لطلب تعاون مقدّم من المحكمة بما يتنافى وأحكام هذا النظام الأساسي، ويحول دون ممارسة المحكمة وظائفها وسلطاتها بموجب هذا النظام، يجوز للمحكمة أن تتخذ قراراً بهذا المعنى وأن تحيل المسألة إلى جمعية الدول الأطراف أو إلى مجلس الأمن إذا كان مجلس الأمن قد أحال المسألة إلى المحكمة¹ والملاحظ أنّ هذه المادة تمنح المحكمة عند إحجام دولة طرف عن التعاون معها في قضية تدخل ضمن اختصاصها سلطة اتخاذ قرار بإحالتها إما إلى جمعية الدول الأطراف في النظام الأساسي، وإما إلى مجلس الأمن إذا كان هو من أحال الموقف إلى المحكمة من قبل. وبالتالي فإنّ السؤال المطروح هنا يكمن في مدى فاعلية إلزام الدول بالتعاون مع المحكمة عن طريق جمعية الدول الأطراف، أي بغير تدخل مجلس الأمن (فرع أول)، وكذا عن طريق مجلس الأمن إذا كان هو من أحال ذلك الموقف إلى المحكمة؟ (فرع ثان).

أولاً: ضعف آلية إلزام الدول الأطراف بغير تدخل مجلس الأمن

إنّ إحالة قضية معينة من المحكمة الجنائية الدولية إلى جمعية الدول الأطراف عند إحجام دولة طرف عن التعاون مع هذه المحكمة لا يعني بأيّ حال من الأحوال أنّ جمعية الدول الأطراف تمثل سلطة عليا فوق سلطة المحكمة، إذ تتمتع هذه الأخيرة باستقلالية تامة في ممارسة اختصاصها وصدور أحكامها².

ورغم ذلك فإنّ الأحكام الواردة في الباب التاسع من النظام الأساسي لا تحمل ضمانات كافية لكي لا يكون القانون الوطني عائقاً أمام عمل المحكمة، فقد نصت المادة 4/93 منه على أنه: " لا يجوز للدولة الطرف أن ترفض طلب مساعدة كلياً أو جزئياً، إلاّ إذا كان الطلب يتعلّق بتقديم أية وثائق أو كشف أدلة تتصل بأمنها الوطني، وذلك وفقاً للمادة 72 ".

والملاحظ أنّ هذه المادة توفر أسباباً للدول لتأخير تعاونها مع المحكمة. ولما كان مصطلح " الأمن الوطني " واسعاً فإنّه سيشترك للدول هامشاً واسعاً للتقدير، ويحرم بذلك المحكمة من القيام بمهمة التحقيق على أكمل وجه³. وهكذا فإنّ مسألة تعاون الدول مع المحكمة قد يتمّ استعمالها بصفة تعسفية، ومن ثمّ تصبح من الناحية العملية

مسألة اختيارية بالنسبة لهذه الدول⁴، وهو ما يعني بأن مسألة التعاون محكوم عليها بالاعتماد على حسن نية الدول في التعاون، وهو ما من شأنه أن يصعب من مأمورية المحكمة في مجال التحقيق.

وترتيباً على ذلك فإن هذه الحجج من شأنها أن تعرقل السير الجيد والمطرد للمحكمة، خاصة أنه لا يمكن لهذه الأخيرة أن تأمر الدولة المعنية بكشف الوثائق ذات الصلة بالجريمة حسب المادة 7/72 من النظام الأساسي، وما على المحكمة عند عدم امتثال الدولة الطرف لطلب التعاون إلّا اللجوء إلى ما جاء في المادة 7/87 من نفس النظام، والتي تعني بالعقوبات التي يمكن أن تتخذ لإجبار الدولة الطرف على التعاون مع المحكمة والتي لم يتم النص على طبيعتها، خاصة تلك المتعلقة بجمعية الدول الأطراف⁵.

كما تمت الإشارة إلى التشريعات الوطنية أكثر من مرة في الباب التاسع من النظام الأساسي⁶، حيث إنّ الطلبات المتعلقة بالقبض أو نقل أي شخص على إقليمها وجميع هذه الإجراءات تتم وفقاً لقوانين تلك الدول، وهو ما نصت عليه المادة (88) من النظام الأساسي بقولها: "تكفل الدول الأطراف إتاحة الإجراءات اللازمة بموجب قوانينها الوطنية لتحقيق جميع أشكال التعاون المنصوص عليها في هذا الباب".

وقد تمّ التوصل إلى هذا الحل بعد إلحاح كبير من الدول المتوافقة في الرأي أثناء مفاوضات مؤتمر روما من أجل صياغته بهذا الشكل.

وربطاً بما سبق قد يحدث أن تقبل الدولة في البداية التعاون مع المحكمة، ولكن أثناء سير التحقيق والتعمق فيه تصبح الحاجة للتعاون ضرورية جداً للمحكمة وحساسة في نفس الوقت بالنسبة للدول، ومن ثمّ يمكن لهذه الدولة أن تعدل عن رأيها.

ونظراً لكون تعاون الدول مع المحكمة يركز على الجانب الميداني⁷، فإنّه من الممكن أن توجد المحكمة في مواجهة حالات الرفض هذه، وهو ما حصل في محكمة يوغسلافيا السابقة، وبالتالي يمكن أن تواجهها المحكمة الجنائية الدولية بصورة أكثر تواتراً في المستقبل⁸.

ورغم غموض نص المادة 7/87 من النظام الأساسي فإنّ المادة 2/112 منه (المتعلقة بجمعية الدول الأطراف) لم تزل أياً من هذا الغموض، وذلك بنصها على ما يلي: "...

و- النظر عملاً بالفقرتين 05 و 07 من المادة 87 في أية مسألة تتعلق بعدم التعاون". فهذه المادة لم توضح التدابير التي يمكن أن تتخذها جمعية الدول الأطراف عند إحجام الدول عن التعاون معها.

وأمام هذا الغموض فقد اختلفت تفاسير الفقه في هذا الشأن، فمنهم من ذهب إلى القول بعدم إمكانية اتخاذ جمعية الدول الأطراف تدابير ردعية في مواجهة الدول الراضية أو المقصرة في واجب التعاون، وإن تمّ التسليم بغير ذلك فإنّ قرارات هذه الجمعية غير ملزمة بالنسبة للدول⁹. في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى أنّ جمعية الدول الأطراف كهيئة ذات طبيعة خاصة، حيث يمكن لها على الأقل اتخاذ قرار باسم المحكمة تلوم من خلاله الدول المقصرة في التعاون وتطلب منها تحمّل مسؤولياتها¹⁰. بل إنّ هناك من ذهب إلى القول بإمكانية اتخاذ تدابير عقابية في حق الدول الممتنعة عن التعاون مع المحكمة، وهذا بالسماح للدول الأطراف باتخاذ تدابير وإجراءات مضادة¹¹.

وأخيراً نخلص إلى أنّه لا يوجد ما يضمن - من الناحية النظرية على الأقل - أن تتوصل جمعية الدول الأطراف إلى اتخاذ أي قرار مهما كانت طبيعته في مواجهة رفض الدول التعاون مع المحكمة نظراً لطريقة سير هذه الجمعية، وتبقى بالتالي الممارسة العملية وحدها كفيلة بتوضيح هذه التدابير التي يمكن أن تتخذها جمعية الدول الأطراف عند حدوث هذا الرفض من قبل دولة طرف في النظام الأساسي للمحكمة.

وإذا كان نظام روما الأساسي يمنح للدول الأطراف أسباباً تسمح لها بعدم الاستجابة لطلبات التعاون دون أن يظهر ذلك بشكل مباشر، فإنّ الأمر لا يبدو كذلك عندما يتعلق الأمر بالإحالة من مجلس الأمن.

ثانياً: الزامية التعاون مع المحكمة عند إحالة الموقف من مجلس الأمن

اقتصرت المادة 7/87 من النظام الأساسي على ذكر حالة واحدة يمكن اللجوء فيها إلى مجلس الأمن في حال إحجام الدول الأطراف عن التعاون مع المحكمة،

وذلك عندما تكون الإحالة صادرة من المجلس ذاته، وللمحكمة في هذه الحالة أن تحيل المسألة إلى مجلس الأمن، ولهذا الأخير 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. فإذا استجابت هذه الدولة غير المتعانة، فإن مواد النظام الأساسي ذات الصلة بالتعاون الدولي والمساعدة القضائية يتم تطبيقها كذلك المتعلقة بتسليم الأشخاص إلى المحكمة.

وفي هذه الحالة لا يمكن للمحكمة أن تطلب من المجلس فرض عقوبات معينة على الدولة الممتنعة، ولا يقدح في ذلك سكوت النظام الأساسي عن هذه العقوبات، بل يبقى للمجلس وحده السلطة التقديرية الواسعة في اتخاذ التدابير المناسبة لإجبار هذه الدولة على التعاون مع المحكمة.

ومهما يكن من أمر فإن المحكمة سوف تتعاون مع الدولة الطرف وفقاً لنصوص النظام الأساسي، إذ لن تكون هذه المحكمة ملزمة بما اتخذته مجلس الأمن من تدابير لإجبار الدولة الطرف بالتعاون مع المحكمة إذا كانت هذه التدابير لا تتفق ونظامها الأساسي، ولكن لمجلس الأمن أيضاً أن يجبر الدولة الطرف على التعاون مع المحكمة، سواء كان هو من أحال الموقف إلى المحكمة أم لا¹². وهنا لابد من التمييز بين ما إذا كانت الإحالة غير صادرة من مجلس الأمن وبالتالي لا يمكن للمحكمة إخطاره بعدم تعاون الدولة الطرف، وبين ما إذا كانت غير صادرة منه أيضاً لكن مع إمكانية هذا المجلس في نفس الوقت إجبار الدولة الطرف على التعاون مع المحكمة، خاصة إذا كان عدم تعاون الدولة الطرف من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدوليين وذلك من الناحية النظرية. أما من الناحية العملية فإنه من غير المتوقع أن يقوم مجلس الأمن بالتدخل في إجراء لم يتم بتفعيله أصلاً، بل بالعكس من ذلك، فقد يرغب في عرقلة حتى وإن كان يهدد السلم والأمن الدوليين وفقاً للمادة (16) من النظام الأساسي، والحالة هذه فإن سلطة المجلس في التعليق قد تفرض على هذه الدول عدم التصرف بما لا يتماشى مع هذا التعليق، أي التزام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بعدم التعاون مع المحكمة لمدة اثني عشر شهراً قابلة للتجديد، ويكون مصدر هذا الالتزام هو المادة (41) من الميثاق،

الأمر الذي يؤدي إلى تخليص هذه الدول من التزاماتها المحتملة وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

وتزداد سلبية أثر سلطة المجلس في التعليق على تعاون الدول مع المحكمة وتقديم المساعدة القضائية لها إذا قام مجلس الأمن بتجديد تعليق عمل المحكمة لمرات غير محددة، وهذا بالنظر إلى الإطلاق الذي وردت عليه المادة (16) من النظام الأساسي ما دام المجلس راغباً في ذلك، أو حتى إذا تجاهل مجلس الأمن ذلك القيد الزمني الذي فرضته تلك المادة، وبالتالي فإن القاعدة العامة التي نصت عليها المادة 7/87 من النظام الأساسي هي التي ستطبق في هذه الفرضية.

وهنا لم تقتصر المادة (87) من النظام الأساسي على كفالة آلية معينة للإلزام الدول الأطراف بالتعاون مع المحكمة، بل تعدتها إلى الدول غير الأطراف أيضاً.

المبحث الثاني: دور مجلس الأمن في فرض واجب التعاون على الدول غير الأطراف مع المحكمة

اشتملت المادة 5/87 من النظام الأساسي على آلية لإلزام الدول غير الأطراف فيه بالتعاون مع المحكمة وتقديم المساعدة القضائية لها، حيث نصت على أنه: "للمحكمة أن تدعو أي دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي إلى تقديم المساعدة المنصوص عليها في هذا الباب على أساس ترتيب خاص أو اتفاق مع هذه الدولة أو على أي أساس مناسب آخر.

وفي حالة امتناع دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة عن التعاون بخصوص الطلبات المقدمة بمقتضى ترتيب أو اتفاق من هذا القبيل يجوز للمحكمة أن تخطر بذلك جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كان مجلس الأمن قد أحال المسألة إلى المحكمة".

وعلى أي حال فإن دراسة هذه الآلية تقتضي منا التعرض إلى الجدول الفقهي الكبير حول قيمة هذه الآلية (أولاً)، وكذلك دراسة هذه الآلية كما وردت في نص المادة 5/87 من النظام الأساسي (ثانياً).

الفرع الأول: الخلاف الفقهي حول إلزام الدول غير الأطراف بالتعاون مع المحكمة

اشتد الخلاف بين فقهاء القانون الدولي حول مدى التزام الدول غير الأطراف بالتعاون مع المحكمة وتقديم المساعدة القضائية لها بين مؤيد لإمكانية امتداد ذلك

الالتزام حتى بالنسبة للدول غير الأطراف في النظام الأساسي خاصة عندما تكون الإحالة صادرة من مجلس الأمن (أولاً)، وبين معارض لذلك باستثناء ما نصت عليه مواد النظام الأساسي للمحكمة (ثانياً).

أولاً: الرأي المؤيد لامتداد واجب التعاون إلى الدول غير الأطراف.

يتزعم هذا الاتجاه مجموعة من الفقهاء على رأسهم الأستاذ Giuseppe Nesi " الذي يرى بأنّ هناك عاملين يدلان على أنّه تحت شروط معينة فإنّ الدول غير الأطراف في النظام الأساسي ولو لم تبرم أي اتفاق تعاون هي أيضاً ملزمة بالتعاون مع المحكمة، وذلك استثناءً من القاعدة العامة المتعلقة بالأثر النسبي للمعاهدة كما نصت عليها المادة (34) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سنة 1969. ويستند Giuseppe Nesi في رأيه هذا على شكل الإحالة إلى المحكمة من ناحية، وعلى طبيعة الجرائم الواقعة في إطار اختصاص المحكمة من ناحية أخرى.

ففيما يتعلق بالنقطة الأولى عند إحالة مجلس الأمن موقفاً ما إلى المحكمة وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة فهذا واضح تمام الوضوح بأنّ جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ملزمة بالتعاون، وفي مثل هذه الحالة فإنّ قرار الإحالة من المجلس هو مصدر الالتزام لجميع الدول في الأمم المتحدة مع ما يلزم من التغيير والتبديل، وهو ما حصل عندما تبنى المجلس قراراً بإنشاء المحكمة الخاصة بيوغسلافيا السابقة ورواندا¹³. وهنا لا يمكن كقاعدة عامة إجبار الدول غير الأطراف على التعاون مع المحكمة على أساس نظامها الأساسي، بل إنّ التزامها بالتعاون ينشأ من ميثاق الأمم المتحدة، وبالتالي ينبغي توقع أنّ المجلس سوف يمنح اختصاص المحكمة سموّاً في مواجهة الأنظمة القضائية الوطنية ذات الصلة عندما يقوم بالإحالة كعمل تنفيذي للفصل السابع؛ فسلطة المجلس في ممارسة التدخل القضائي مستمدة من الميثاق ولا تتأثر بالنظام الأساسي للمحكمة، وأنّ تدعيم سلطة مجلس الأمن للمحكمة من خلال إحالات الفصل السابع ينبغي أن تشمل على إعادة تنفيذ نظام التعاون الدولي، فالميثاق ذاته وعلى وجه الخصوص المادة (103) منه يسهل قيام العلاقة المنتجة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية¹⁴.

كما يذهب البعض إلى أنّ مجلس الأمن باستطاعته أن يلزم أي دولة عضو في الأمم المتحدة بالتعاون مع المحكمة، خاصة أنّ لهذه الأخيرة أن تدعو أي دولة غير طرف لتقديم مساعدتها وفقاً للمادة 5/87 من النظام الأساسي وذلك بشكل ضمني، حيث ورد بهذه المادة عبارة "أو على أي أساس مناسب آخر"، وهذه الأخيرة لا يمكن أن تكون إلّا قراراً صادراً عن مجلس الأمن وفقاً للفصل السابع يلزم هذه الدول بالتعاون مع المحكمة¹⁵.

وهكذا فإنّ أول توسيع للالتزام بالتعاون ليشمل دولاً غير أطراف في النظام الأساسي أمكن تشكيكه.

أما فيما يتعلق بطبيعة الجرائم الواقعة في إطار اختصاص المحكمة فيرى الأستاذ "Giuseppe Nesi" أنّه بالإشارة إلى جرائم الحرب مثلاً، فهي الجرائم التي تمهدت الدول الأطراف في معاهدة جنيف لعام 1949 بالالتزام بأن "تحتزم وأن تكفل احترام" القانون الدولي الإنساني، وبذلك فإنّ جميع الدول الأعضاء في معاهدة جنيف - وليس من الضروري أن يكونوا أعضاء في نظام روما - جاهزون للتعاون وفقاً للمادة 1/88 من الاتفاقية الدولية الإضافية الأولى لعام 1977 لمكافحة هذه الجرائم، وبالتالي فإنّ التعاون في قمع الجرائم والمعدلة في نظام روما الأساسي سيكون بالتأكيد أحد الوسائل التي من خلالها "يحترم ويكفل احترام" القانون الإنساني الدولي من قبل الدول الأعضاء في معاهدة جنيف لعام 1949 والاتفاقية الدولية الأولى.

وفي هذا السياق فإنّ سلوك الدول التي لا تستجيب للالتزام بالتعاون مع المحكمة قد يعرضها لعقوبات دولية من قبل الدول الأخرى ومن مجلس الأمن؛ ذلك أنّ "احترام وكفالة احترام" القانون الدولي الإنساني هو أيضاً من مهام الأمم المتحدة، وبالتالي فإنّ هذه الأخيرة يمكن أن تتدخل في حالات عدم الاستجابة للالتزام بالتعاون في مكافحة الجرائم المنصوص عليها في المادة (05) من نظام روما الأساسي¹⁶.

وفي هذا الاتجاه يقول الدكتور "عامر الزمالي": "إننا أمام منظومتين قانونيتين، فنحن أمام القانون الدولي الإنساني من جهة الذي يندرج في إطاره الالتزام باحترام هذا

القانون، ومن جهة أخرى أمام القانون الجنائي الدولي، حيث إننا أمام ثنائية يدعم أحدهما الآخر، فالقانون الدولي الإنساني بفضل القانون الدولي الجنائي ستكون له آلية إضافية لدعمه وتنفيذه، علماً بأن اتفاقيات جنيف في أغلبها من قبيل القواعد الآمرة، علاوة على أنه لا يوجد اختلاف بين أهداف المنظومتين، فالالتزام بالتعاون مفروض سلفاً على جميع الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف وهي كل دول العالم اليوم تقريباً (189 دولة).

كما ذهب الدكتور " حازم محمد عتلم " إلى أن بعض الالتزامات الواردة في نظام روما تلزم سائر الدول بجنيف؛ لأنّ هناك قانون دولي عرفي وهناك قواعد آمرة، وهي تلزم سائر الدول. بل إنّه ذهب إلى حد القول بأنّ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 تؤيد هذا المنحى، حيث إنّ هناك قواعد تلزم الدولة بغض النظر عما إذا كانت طرفاً من خلال أنها قواعد تستند إلى الأعراف الدولية ذاتها. وفي هذا أخذ الدكتور " عبود سراج " نفس الاتجاه إلاّ أنّه كان مرناً في موقفه، حيث ذهب إلى أنّ اتفاقية روما لعام 1998 لا تعني إلغاء بقية الاتفاقيات الدولية، فهذه الأخيرة موجودة ويعمل بها، وبالتالي يمكن لأي عضو بالأمم المتحدة أن يتعاون مع المحكمة وإن لم يكن طرفاً في نظامها الأساسي. إلاّ أنّه استدرك بالقول: إنّ موضوع الالتزام بالنسبة للموقعين أشدّ على الذين صادقوا وأصبحوا طرفاً في الاتفاقية، وهؤلاء يكون التزامهم أكبر، أما التعامل فما يزال موجوداً وقائماً بين جميع دول العالم¹⁷.

وخلاصة القول أنّ أنصار هذا الاتجاه يرون بأنّ التزام التعاون بالنسبة للدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة قائم وموجود ولو لم يوقعوا أي اتفاق تعاون معها، إذ يمكن الاستدلال على ذلك من وسائل أخرى غير النظام الأساسي، وبهذه الطريقة يمكن سدّ الثغرة في مبادئ النظام الأساسي الخاصة بالالتزام بالتعاون.

ثانياً: الرأي المناهض لامتداد واجب التعاون إلى الدول غير الأطراف.

يرى هذا الجانب من الفقه بأنّ المحكمة لا تمتلك آلية تنفيذية لإجبار الدول على التعاون معها خاصة إذا كانت هذه الدولة غير طرف في نظامها الأساسي، فعلاقة المجلس بالمحكمة تنتهي بمجرد الإحالة إليها، بمعنى أنّ دور مجلس الأمن

يقتصر على لفت انتباه المحكمة إلى وضع معين، وتبقى إجراءات المتابعة والملاحقة للمشتبه بهم أو التوقف عن ذلك في إطار السلطة التقديرية للمدعي العام للمحكمة¹⁸.

وفي هذا يقول الدكتور " أحمد أبو الوفا " بأنه من غير المنطقي القول بامتداد واجب التعاون بالنسبة للدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة؛ ذلك أننا في إطار معاهدات متتالية منصبة على ذلك الموضوع، وهو ما تؤكده المادة (34) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 والمتعلقة بالأثر النسبي للمعاهدات، فإذا اختلف الأطراف في معاهدتين منصبتين على ذات الموضوع فإنّ المعاهدة التي يكونان طرفا فيها فقط هي التي تحكم علاقتهما المتبادلة، ففي هذه الحالة لا يمكن أن يسري الالتزام بالتعاون على الدول غير الأطراف، وإلاّ فما الفرق بين دولة طرف في بروتوكول 1977 ونظام روما، ودولة طرف في واحدة منها فقط. فوجب التعاون هنا لا يكون ملزماً بالنسبة للدول في إطار نظام روما وإنما من الممكن أن يكون في إطار المحاكمات التي تتم خارج نظام روما، وهنا يمكن أن يسري الالتزام الذي نصّ عليه البروتوكول وفق المادة (34) من اتفاقية فيينا لعام 1969.

كما ذهب الدكتور " أحمد أبو الوفا " إلى أنّه لا يختلف مع أحد في أنّ هناك قواعد أمرة، إنما اتفاقية فيينا لم تبين إلاّ الصفة الأمرة للالتزام، لكنها لم تبين الوسائل وإنما وضعت الالتزام الأساسي الذي يسري على الدول، كما لم تبين بأنّ الدولة تلتزم بأن تسلم مجرماً وفقاً لمعاهدة ليست طرفاً فيها، فالمبدأ الذي لا يجب أن تخرج عنه اتفاقية فيينا أنّ الدولة لا تلتزم بغير رضاها، وبذلك تسري الاتفاقية بين الملتزمين بها فقط¹⁹، وبالتالي لا التزام على عاتق الدول غير الأطراف إلا إذا وافقت على ذلك²⁰.

كما ذهب الدكتور " كمال حماد " إلى أنّه لا يمكن التوسع في فهم المادة الأولى المشتركة في اتفاقيات جنيف؛ لأنّ هناك صلاحيات في المحكمة ومفاهيم في بعض الأعمال الجرمية مختلفة تماماً عن اتفاقيات جنيف أو موسعة أكثر، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنّ الموافقة على مثل هذا الطرح يعتبر أمراً خطيراً لأنّه إذا بدأنا من الآن

نقول بأنه سيكون هكذا، فإننا سنبقى على 43 دولة ليس أكثر، لأنّ الدول ستوقف عن الانضمام إلى المحكمة.

وفي ذات الاتجاه تقول الدكتورة " أمل يازجي " بأنّه من المفهوم أنّ الدول غير المصادقة على نظام روما لكنها طرف في اتفاقيات جنيف - على الأقل فيما يتعلق بجرائم الحرب - أمر واضح، لكن البعض يقول أنّ ما وقعت أو صادقت عليه الدول في اتفاقيات جنيف ليس له مؤيد جزائي، أي ليس له قيمة قانونية. لذلك فقد اقترحت تعديل القوانين الداخلية وفقاً لما ورد في اتفاقيات جنيف لحل هذه المعضلة²¹.

ويظهر لنا أنّه مع التسليم بالزامية قرارات مجلس الأمن بفرض التعاون حتى بالنسبة للدول غير الأطراف، ومع التسليم أيضاً بضرورة احترام قواعد القانون الدولي الإنساني، إلّا أنّه لا بدّ من توخي الحذر عند تفسير هذه المعاهدات وعدم التوسع في ذلك، خاصة ما يتعلق باتفاقية جنيف لعام 1949 والاتفاقية الإضافية الأولى، فهي معاهدات ملزمة لأطرافها وفقاً لنص المادة (34) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام 1969، وبالتالي من غير المنطقي التسليم بالزامية التعاون مع المحكمة وتقديم المساعدة القضائية لها من قبل الدول غير الأطراف - على الأقل - على هذا الأساس، إلّا إذا كان واجب التعاون مصدره قرارات مجلس الأمن الملزمة، وخاصة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

ورغم هذا الجدل الفقهي الكبير حول امتداد واجب التعاون إلى الدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة، إلّا أنّ هذا الأخير حدد آليات معينة لإلزام تلك الدول بالتعاون مع المحكمة.

الفرع الثاني:

آلية إلزام الدول غير الأطراف بالتعاون مع المحكمة

تختلف آليات إلزام الدول غير الأطراف بالتعاون مع المحكمة بحسب ما إذا كانت هذه الدول قد عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة، أم لم تعقد ذلك الترتيب الخاص أو الاتفاق معها.

أولاً: بالنسبة للدول التي عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة.

إنّ وضع الدول غير الأطراف في النظام الأساسي والتي عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة وفقاً للمادة 5/87 من النظام الأساسي لا يختلف كثيراً عن وضع

الدول الأطراف في ذلك النظام من حيث آلية إلزام هذه الدول بالتعاون مع المحكمة وتقديم المساعدة القضائية لها. إلا أن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال أن هذه الدول التي وقعت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة قد أصبحت أو أنها ستصبح طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة، كما لا تعتبر هذه الدول كأنها قد قبلت اختصاص المحكمة على أساس خاص، بل هي علاقة تتمخض عن إرادة الدول التي وقعت هذا الترتيب الخاص أو الاتفاق بالتعاون مع المحكمة²².

وبالتالي فإن دورها يتوقف عند هذا الحد، ولا يعني ذلك بأي حال امتداد اختصاص المحكمة للنظر في الجرائم التي تدخل في اختصاصها والتي وقعت فوق إقليم هذه الدولة، بل وتكتفي المحكمة بطلب التعاون والمساعدة القضائية من هذه الدولة فقط.

وبالرجوع إلى نص المادة 5/87 من النظام الأساسي نجد بأنها تنص على أنه: "في حالة امتناع دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي عقدت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة عن التعاون بخصوص الطلبات المقدمة بمقتضى ترتيب أو اتفاق من هذا القبيل، يجوز للمحكمة أن تخطر بذلك جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كان مجلس الأمن قد أحال المسألة إلى المحكمة".

وانطلاقاً من هذه المادة فإنه إذا لم تكن الإحالة صادرة من مجلس الأمن، فللمحكمة أن تخطر جمعية الدول الأطراف دون مجلس الأمن. ورغم ذلك فإنه من غير المستبعد أن تستعمل هذه الدول المواد والأحكام المنصوص عليها في النظام الأساسي، والتي تراها كضمان لسيادتها الوطنية، وخاصة ما ورد في نص المادة 3/93 من نفس النظام، وهو ما سيشكل سبباً آخر للدول غير الأطراف والتي وقعت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة بعدم الاستجابة لطلبات التعاون مع المحكمة، وذلك على غرار الدول الأطراف في النظام الأساسي كما رأينا سابقاً، الأمر الذي سيصعب من مأمورية المحكمة في القيام بعملية التحقيق.

أما إذا كانت الإحالة من مجلس الأمن فإن الدول غير الأطراف والتي أبرمت ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة سوف تكون ملزمة بالتعاون معها، وللمحكمة أن تلجأ إلى هذا المجلس لإجبار تلك الدول على التعاون معها في حالة الرفض،

حيث يملك وحده اتخاذ التدابير المناسبة لإجبار تلك الدول على التعاون مع المحكمة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ المجلس يستطيع أن يفرض على هذه الدول واجب التعاون مع المحكمة حتى وإن لم تخطره المحكمة بذلك وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب ميثاق الأمم المتحدة²³.

ثانياً: بالنسبة للدول التي لم تعقد ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة.

الواقع أن تعاون الدول غير الأطراف في النظام الأساسي مع المحكمة له طابع اختياري وطوعي وليس إجباري، وهو ما يمكن استخلاصه من خلال نص المادة 5/87 من النظام الأساسي ذاتها، حيث استعملت هذه الأخيرة عبارة " للمحكمة أن تدعو دولة غير طرف "، والقول بخلاف ذلك يعتبر مخالفاً للمادة (34) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 والمتعلقة بالأثر النسبي للمعاهدات.

غير أن التدرّج بهذه القاعدة لا يبدو أنه ذو جدوى عندما يتعلق الأمر بمجلس الأمن الذي له سلطة إجبار أي دولة على تقديم المساعدة القضائية للمحكمة طالما أنّ هذه الأخيرة لها القدرة على دعوة أي دولة غير طرف لهذا الغرض " على أي أساس مناسب آخر "، وهذا الأخير لا يمكن أن يكون إلّا قراراً صادراً من مجلس الأمن يفرض واجب التعاون مع المحكمة²⁴. وفي هذه الحالة فإنّ دور مجلس الأمن سيكون حاسماً في هذا المجال، الأمر الذي من شأنه أن يمنح المحكمة سلطات أوسع من تلك التي حولها إياها النظام الأساسي، وذلك بإخطار مجلس الأمن بعدم تعاون دولة غير طرف في النظام الأساسي رغم أنها لم تعقد ترتيباً خاصاً أو اتفاقاً مع المحكمة، وذلك إذا كانت الإحالة صادرة من مجلس الأمن، حيث إنّ بقراره الصادر وفقاً للفصل السابع من الميثاق سيلزم كل أعضاء الأمم المتحدة بالتعاون مع المحكمة، ومن المحتمل جداً أن يتضمّن قراره هذا عبارات واضحة وصريحة بهذا المعنى مثلما كان عليه الحال في القرارات المنشئة للمحاكم الجنائية الخاصة بيوغسلافيا السابقة ورواندا، وكذلك في القرار 1593 المتعلّق بإحالة الموقف في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية، حيث لم يكتف بفرض واجب التعاون مع المحكمة على الحكومة السودانية وأطراف النزاع فقط، بل إنّ فرض ذلك التعاون على كل الدول والمنظمات الإقليمية والدولية المعنية²⁵.

ومهما يكن من أمر فإن السلطة التقديرية الواسعة لمجلس الأمن في اتخاذ التدابير المناسبة لفرض واجب التعاون مع المحكمة، خاصة تلك المتعلقة بالتدابير العسكرية ستسمح للمحكمة بالقيام بمهامها على أكمل وجه. غير أن النتائج العملية المحققة في هذا المجال لا تدعو إلى التفاؤل، وهي محدودة جداً؛ ذلك أنه من الصعب أن يتوصل الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن إلى اتفاق على تبني قرار يسمح باتخاذ تدابير عسكرية في مواجهة أيّ إحجام عن التعاون من جانب الدول، وهو ما حصل عند امتناع يوغسلافيا السابقة عن السماح للمدعي العام بالدخول إلى كوسوفو، حيث أعاد مجلس الأمن التأكيد على وجوب تعاون السلطات اليوغسلافية مع المحكمة دون أن يتبع ذلك بعقوبات جزاء هذا الامتناع. وأخيراً اكتفى المجلس بإصدار بيان غير إلزامي يدعو من خلاله إلى ضرورة تعاون السودان مع المحكمة الجنائية الدولية بتاريخ 2008/06/17²⁶، بل وحتى بعد إصدار مذكرة اعتقال بحق الرئيس السوداني عمر البشير لم يلجأ مجلس الأمن إلى إصدار أي قرار يلزم من خلاله الدول بالتعاون مع المحكمة سواءً كانت أطراف أو غير أطراف في نظام روما الأساسي رغم الزيارات التي قام بها الرئيس عمر البشير إلى مجموعة من الدول كاثيوبيا وقطر والسعودية.

ومن جماع ما سبق يمكن القول أنه لا يمكن إجبار الدول غير الأطراف كقاعدة عامة على التعاون مع المحكمة على أساس نظامها الأساسي، بل إنّ التزامها بالتعاون مع المحكمة قد ينشأ من خارج ذلك النظام، وهو هنا ميثاق الأمم المتحدة.²⁷

خاتمة

رأينا من كلّ ما سبق أنّ سلطات مجلس الأمن تجاه المحكمة الجنائية الدولية، ما هي إلا أساس لعلاقة قائمة في اتجاهين، هما نظام روما الأساسي لعام 1998، وميثاق الأمم المتحدة الذي يمنح المجلس صلاحيات واسعة وذات قيمة إلزامية على الجميع.

وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة التعرّض قدر الإمكان لمجمل القضايا التفصيلية المتعلقة بدور مجلس الأمن في فرض واجب التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، وقد تمّ التوصل إلى بعض النتائج والاقتراحات وهي كالآتي:

- النتائج:

1- إنّ مسألة امتداد واجب التعاون إلى الدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة تبدو محققة رغم الجدل الكبير الذي ثار بشأنها، فالأصل أنّ تعاون هذه الدول مع المحكمة له طابع طوعي وليس إجباري، غير أنّ التذرع بهذه القاعدة لا يبدو أنّه ذو جدوى عندما يتعلّق الأمر بمجلس الأمن الذي له سلطة إجبار أي دولة على تقديم المساعدة القضائية للمحكمة وفقا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

2- على الرّغم من الدّور الطبيعي والمفيد لمجلس الأمن في فرض واجب التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية، فإنّ هناك بعض المخاطر الزاجعة لطبيعة تشكيل مجلس الأمن وأسلوب عمله، ويكمن الخطر الأساسي في تعسف الدّول دائمة العضوية في استخدام حقّ النقض على قرارات من هذا النوع، رغم احتمال وجود حالات واضحة ارتكبت فيها جرائم تدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة؛ ذلك أنّ حقّ النقض يمكن أن يشلّ مجلس الأمن عن التحرك بناءً على اعتبارات سياسية متنافية مع مطلّبات عدالة جنائية دولية شاملة، فكيف يمكن أن نضمن تدخلا سليما لمجلس الأمن لإقرار عدالة جنائية عالمية يتساوى أمامها الجميع، فتعاقب كل المسؤولين بدون انتقائية وتنصف كلّ الضحايا دون تمييز؟

التوصيات:

1- إنّ مجلس الأمن رغم سلطاته التقديرية الواسعة بشأن طريقة تنفيذ وظائفه، وعادة ما يكون قاضيا لنفسه عند تفسير صلاحياته بموجب الميثاق، فإنّه يجب أن يظل مع ذلك مقيدا بأهداف ومبادئ هذا الميثاق، كما يجب يظل مقيدا أيضا بأعراف ومبادئ القانون الدولي الحاسمة التي لا يمكن على الإطلاق السماح بتقييدها من جانب أي هيئة تخضع للقانون الدولي بما في ذلك مجلس الأمن.

2- نظرا لسلبية دور مجلس الأمن في التعليق على عمل هذه المحكمة فإننا نقترح وضع ضوابط قانونية محددة في النظام الأساسي لهذه المحكمة لممارسة مجلس الأمن سلطته في طلب تجديد تعليق عملها بحيث يتم تقييدها بعدد معيّن من المرّات (ثلاث مرّات مثلا)، أو أن يتم عرضها على إحدى الجهات التالية لكي يتم الحسم في طلب التجديد:

- جمعية الدول الأطراف في المحكمة.
- الجمعية العامة للأمم المتحدة.
- محكمة العدل الدولية لطلب فتوى بغية حسم هذا النزاع.

الهوامش:

- 1 - ورد في هذه المادة مصطلح " مسألة " the matter " بدلا من المصطلح " موقف " " situation " وهما مصطلحان مختلفان، فالمجلس مختص بالتصدي للنزاعات والمواقف الدولية وليس المسائل، فالموقف أشمل في معناه من مجرد المسألة. انظر في الفرق بين الموقف والمصطلحات المشابهة: فطحيزة التجاني بشير، الحدود الفاصلة بين سلطات مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية في حل النزاعات الدولية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 08 وما بعدها
- 2 - منح النظام الأساسي جمعية الدول الأطراف من بين سلطات أخرى سلطة حل النزاعات بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير النظام الأساسي أو تطبيقه، وذلك عن طريق المفاوضات ضمن مدة معينة أو أية وسيلة أخرى سلمية تراها جمعية الدول الأطراف بما في ذلك إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية. أنظر: - مدوس فلاح الرشدي، آلية تحديد الاختصاص و انعقاده في نظر الجرائم الدولية وفقا لاتفاق روما لعام 1998: مجلس الأمن الدولي، المحكمة الجنائية الدولية و المحاكم الوطنية، مجلة الحقوق، السنة السابعة والعشرون، العدد الثاني، يونيو 2003، ص ص 78. 79.
- 3 - Sophie Fredlan , La route ne s'arrête pas a Rome , Rapport de la fédération des ligues des droits de l'homme , n°266 , novembre 1998 , P13.
- 4- Serge Sur , Le droit international pénale entre l'Etat et la société internationale , Colloque sur le droit pénale internationale , Revue d'analyse juridique de l'actualité internationale , octobre 2001, www.ridi.org , P 42.
- 5- Serge Sur , Vers une cour pénale internationale la convention de Rome entre les ONG et le conseil de sécurité , Revue Générale de Droit International Public Vol/103 , 1999-1, P30.
- 6 - أنظر: المواد (88) و (89) و (93) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
- 7 - Zhu Wenqi , La coopération entre les Etats non partie et la cour pénale internationale , Revue Internationale de la Croix Rouge , Vol/ 88 , 2006 , P100.
- 8 - إلينا بيجيتش، المسألة عن الجرائم الدولية: من التخمين إلى الواقع، المجلة الدولية للصليب الأحمر- مختارات من أعداد 2002، ص 187.
- 9 - Serge Sur , Vers une cour pénale internationale , op.cit , P31.
- 10- Zhu Wenqi , op.cit , P102.
- 11 - Flavia Lattanzi , Compétence de la cour pénale internationale et consentement des Etats , Revue Générale de Droit International Public , Vol/ 103 , N 02 , 1999, P 427.

- 12 - مدوس فلاح الرشيد، آلية تحديد الاختصاص و انعقاده في نظر الجرائم الدولية، مرجع سابق، ص 80. 81.
- 13 - جيوزيبي نيسي، الالتزام بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية والدول غير الأطراف في النظام الأساسي، المحكمة الجنائية الدولية: تحدي الحصانة، ندوة تحت رعاية الدكتور حسان ريشة و اللجنة الدولية للصليب الأحمر، مطبعة الداودي، 03 و 04 تشرين الثاني 2001، ص 130.
- 14 - عمر محمود سليمان المخزومي، اختصاص المحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة مجرمي الحرب، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2005، ص 475.
- 15- Ioannis Prezas , La justice pénale internationale a l'épreuve de maintien de la paix : a propos de la relation entre la cour pénale internationale et le conseil de sécurité , Revue Belge de Droit International , Vol /39 , 2006- 1 , P80.
- 16 - جيوزيبي نيسي، مرجع سابق، ص 130. 131.
- 17 - نقاش الجلسة الثالثة، المحكمة الجنائية الدولية: تحدي الحصانة، ندوة تحت رعاية الدكتور حسان ريشة و اللجنة الدولية للصليب الأحمر، مطبعة الداودي، 03 و 04 تشرين الثاني 2001، ص 151. 152.
- 18 - عمر محمود سليمان المخزومي، مرجع سابق، ص 474.
- 19 - نقاش الجلسة الثالثة، المحكمة الجنائية الدولية: تحدي الحصانة، مرجع سابق، ص 145 وما بعدها.
- 20 - أحمد أبو الوفا، الملامح الأساسية للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وعلاقته بالقوانين والتشريعات الوطنية، ص 48.
- 21 - نقاش الجلسة الثالثة، المحكمة الجنائية الدولية: تحدي الحصانة، مرجع سابق، ص 148. 149.
- 22- Ioannis Prezas , op.cit , P80.
- 23 - مدوس فلاح الرشيد، آلية تحديد الاختصاص و انعقاده في نظر الجرائم الدولية، مرجع سابق، ص 80. 81.
- 24 - Ioannis Prezas , op.cit , P79.
- 25 - انظر: قرارات مجلس الأمن 808 و 955 وكذلك الفقرة الثانية من القرار 1593.
- 26 - U.N.Doc. S/PRST/2008/21.
- 27 - Zhu Wenqi , op.cit , P90.