

The Degree of Commitment of States Parties in Responding to the Requests for Cooperation from the International Criminal Court: Jordan as a Case Study

Dyala Ta'ani, Ahmad Zuqaibah

Department of Public Law, Faculty of Law, Yarmouk University, Jordan.

Received: 8/3/2020
Revised: 3/9/2020
Accepted: 7/10/2020
Published: 1/6/2021

Citation: Ta'ani, D., & Zuqaibah, A. (2021). The Degree of Commitment of States Parties in Responding to the Requests for Cooperation from the International Criminal Court: Jordan as a Case Study. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 48(2), 30–40. Retrieved from <https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/2256>

Abstract

This research focuses on adherence of member states to the requests for cooperation from International Criminal Court and the forms of such commitment. It also shows the legal implications of not adhering to these requests by stating the legal responsibility of member states in the court and the extent of their obedience to its statute and the degree of referring to the Assembly of States Parties and the Security Council. The study focused on Jordan as a member of the court's statute when it refused to extradite former Sudanese President Omar al-Bashir and the reasons behind refusing to cooperate with the court. This indicates the insufficient number of guarantees necessary to respond and implement court decisions, including requests for cooperation, and therefore, it is necessary to amend the provisions of the court system in order to achieve the goal of its existence. The descriptive and analytical approach was used in this research. The study reached the following conclusions: the court is considered a multilateral international organization, that the cooperation of the parties with the court constitutes one of the guarantees surrounding the mandatory force of its decisions and that the lack of cooperation of the states parties with the court constitutes a major obstacle to the exercise of its jurisdiction. In addition, the Security Council is considered one of the guarantees for the implementation of the decisions of the International Criminal Court. Also, the court lacks some organs that should be subordinate to it and work according to its system and instructions.

Keywords: International Criminal Court, requests for cooperation, Assembly of States Parties, referral to the Security Council.

مدى التزام الدول الأطراف في الاستجابة لطلبات التعاون من المحكمة الجنائية الدولية: الأردن أنموذجاً

ديالا علي الطعاني، أحمد عقيل الزقبيبة

قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن.

ملخص

يركز موضوع هذا البحث على كيفية التزام الدول الأعضاء بطلبات التعاون المقدمة من المحكمة الجنائية الدولية وأشكال هذا التعاون، كما يبين الآثار القانونية المترتبة على عدم الانصياع لتلك الطلبات من خلال بيان المسؤولية القانونية للدول الأعضاء في المحكمة، ومدى تقيد بنظائرها الأساسي والإحالة لجمعية الدول الأطراف، ومجلس الأمن، ونورد على سبيل المثال الأردن (كعضو في نظام المحكمة الأساسي) عندما لم تتقيد بتسليم الرئيس السوداني السابق عمر البشير، والأسباب التي استندت إليها إلى رفض التعاون مع المحكمة والتي تنبع من نظام المحكمة نفسه، مما يدل على عدم كفاية الضمانات اللازمة للاستجابة وتنفيذ قرارات المحكمة بما فيها طلبات التعاون، وبالتالي لا بد من إيجاد أو تعديل نصوص نظام المحكمة ليتحقق الهدف من وجودها. تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي في هذا البحث. توصلت الدراسة إلى النتائج التالية: اعتبار المحكمة منظمة دولية متعددة الأطراف، وأن تعاون الأطراف مع المحكمة يشكل أحد الضمانات المحيطة بالقوة الإلزامية لقراراتها وأن عدم تعاون الدول الأطراف مع المحكمة يشكل عائقاً كبيراً أمام ممارستها اختصاصاتها. بالإضافة إلى أن مجلس الأمن يعتبر أحد ضمانات تنفيذ قرارات المحكمة الجنائية الدولية. أيضاً أن المحكمة تفتقر لبعض الأجهزة التي يجب أن تكون تابعة لها وتعمل وفق نظامها وتعليماتها.

الكلمات الدالة: الفروق، المحكمة الجنائية الدولية، طلبات التعاون، جمعية الدول الأطراف، الإحالة لمجلس الأمن.



© 2021 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

المقدمة

أنشئت المحكمة الجنائية الدولية بعد جهود دولية كبيرة رامية لإيجاد قضاء جنائي دولي دائم لمعاقبة الأفراد الذين يرتكبون جرائم دولية على درجة عالية من الخطورة، وبالتالي تحقيق الصالح العام للمجتمع الدولي، وتحقيق الردع العام وحماية حقوق الأبرياء، وذلك من خلال إنفاذ قراراتها بحق من تصدر به. وبما أن المحكمة الجنائية الدولية منظمة دولية حكومية، أي أنها أحد أشخاص القانون الدولي العام الذي يتمتع بالأهلية القانونية اللازمة لممارسة وظائفه، مما يعني بعبارة أخرى أنها تخضع للقواعد العامة في القانون الدولي، ومن المعلوم أن الصفة الإلزامية لقواعد القانون الدولي تستمد وتعتمد على الإرادة، وأنه لا يوجد جهاز أعلى أو آليات تستطيع فرض هذه القواعد بالإجبار على المخاطبين بها، وما يشهده الواقع الدولي من مخالفات لقواعد القانون الدولي ينطبق على قرارات المحكمة الجنائية بشكل عام وعلى طلبات التعاون بشكل خاص وهذه النقطة الأخيرة هي محور موضوعنا.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث ببيان ما تستطيع المحكمة الجنائية الدولية اتخاذه من قرارات من أجل الفصل في القضايا المنظورة أمامها والتي من المفروض أن تحظى بالإلزامية، واتخاذ التدابير الكفيلة بوضعها موضع التنفيذ ومعاقبة المخالفين لما في ذلك من نتائج إيجابية على الصعيد الدولي بالتخفيف والحد من الجرائم الدولية الخطيرة والإبقاء على الأمن والسلم الدوليين، بالإضافة إلى تعزيز دور المحكمة بصفتها هيئة دولية مستقلة وبالتالي يصبح اللجوء إليها أمر مجدي ويكون دورها المكمل للقضاء الوطني قائم على أكمل وجه وبالتالي تفعيل دورها الأساسي، ولا يمكن للمحكمة القيام بهذا الدور إلا إذا تعاونت معها الدول، خاصة أنها لا تمتلك جهاز يتولى تنفيذ قراراتها. لذلك يحتل التعاون الدولي مع المحكمة الجنائية الدولية في تنفيذ أحكامها أهمية كبيرة في النظام الدولي الذي يسعى إلى مكافحة الجريمة بجميع أشكالها.

إشكالية البحث:

بناء على ما تم ذكره سابقاً أن وجود ضمانات لأي جهاز من أجل تنفيذ قراراته يعزز دوره والهدف الذي أنشئ من أجله، فالمحاكم الداخلية لديها السلطة التنفيذية القادرة على إجبار المخالفين للقواعد القانونية على تنفيذها، لذلك تتمثل الإشكالية الرئيسية في هذا البحث بمعرفة هل تعتبر مساعدة الدول الأطراف والالتزام بواجباتها الواردة في النظام جزء من الضمانات التي تمتلكها المحكمة الجنائية الدولية لوضع قراراتها موضع التنفيذ؟

ويتفرع عن تلك الإشكالية بعض الأسئلة:

ما الإجراء والأثر القانوني المترتب عند امتناع تلك الدول عن القيام بالتعاون مع المحكمة؟

ما المواد الواردة في النظام الأساسي للمحكمة والتي تستطيع الدول الأطراف بموجبها تبرير الامتناع عن التعاون مع المحكمة كما هو الحال في الاستئناف المقدم من الأردن بعد إحالته لمجلس الأمن وجمعية الدول الأطراف؟ أي ما هي أهم الثغرات التي سمحت لبعض الدول مخالفة النظام الأساسي للمحكمة والتي تستوجب النظر فيها مجدداً لتلافيتها مستقبلاً؟ وما الإجراءات التي تستطيع جمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن القيام بها تجاه الدول الراضية للتعاون؟

منهجية البحث:

تم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي والتحليلي، إذ تم وصف وبيان أهم أشكال التعاون بين الدول الأطراف والمحكمة، والتدابير التي تستطيع المحكمة اتخاذهها ضد الدول الراضية للتعاون معها، ومن ثم تحليل أساس الرابطة بين المحكمة والدول الأطراف، وتحليل قواعد النظام الأساسي للمحكمة المتعلقة بطلبات التعاون، والإحالة لجمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن، للوصول إلى معرفة الأسباب الرئيسية الكامنة وراء عدم كفاية القوة الإلزامية لقرارات المحكمة الجنائية الدولية.

خطة البحث:

المبحث الأول: دور الدول الأطراف تجاه المحكمة الجنائية الدولية.

المطلب الأول: الأساس القانوني للعلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والدول الأطراف.

المطلب الثاني: أشكال التعاون بين المحكمة الجنائية الدولية والدول الأطراف.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة عند مخالفة طلبات التعاون من المحكمة الجنائية الدولية.

المطلب الأول: أسباب المخالفة الموجبة للمسؤولية ومبرراتها.

المطلب الثاني: الإحالة لجمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن.

المبحث الأول : دور الدول الأطراف تجاه المحكمة الجنائية الدولية

لما كانت المحكمة الجنائية الدولية تعاني من عدم وجود أجهزة خاصة بتنفيذ الأحكام التي تصدر عنها، الأمر الذي جعلها تستند في شأن تنفيذ أحكامها إلى الدول الأطراف، إضافة إلى الواجبات الأساسية التي تقع على هذه الدول جراء انضمامها إلى النظام الأساسي للمحكمة (حمادي، 2016، ص.6: Boka، 2014، p.175) مما يعني أن الدول الأطراف تلعب دوراً هاماً في حياة المحكمة الجنائية الدولية. ومن هنا يظهر وجود علاقة بين الدول الأطراف والمحكمة الجنائية الدولية، وبالتالي لا بد من تناول هذه العلاقة للوقوف على الأساس الذي بنيت بموجبه، والتعرف على أشكال التعاون بينهما من الناحية العملية، ليتسنى لنا البحث في مدى إلزامية قرارات المحكمة الجنائية الدولية والآثار المترتبة على مخالفة الأحكام الصادرة عنها.

المطلب الأول: الأساس القانوني للعلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والدول الأطراف.

يغلب على القانون الدولي الطابع الإرادي " لذلك معظم الأحكام يتم تنفيذها اختياريًا لاعتبارات ومبررات معينة، لكن هذه القاعدة ليست مطلقة، فكثيراً ما تتقاعس الدول عن التنفيذ متذرعة بأسباب وأعدار مختلفة" (عمر، 1998، ص. 115).

والمجرى الطبيعي للأمور يقضي بأن تقوم الدول التي صدر بحقها أحكام قضائية، بتنفيذ تلك الأحكام طوعاً، استناداً إلى مبادئ القانون الدولي العامة المتعلقة بحسن النية، وحجية الأمر المقضي به وحل النزاعات الدولية بالطرق السلمية، فإرادة الدول هي التي أنشأت الجهات القضائية، وجعلت نفسها طرفاً فيها، وبالتالي قبول التقاضي إليها ابتداءً يستلزم تبعاً تنفيذ كل ما يصدر عنها من أحكام (الحسامي، 2019، ص. 105).

ومن المعلوم أن المحكمة الجنائية الدولية عبارة عن منظمة دولية قضائية متخصصة، تأسست عام 2002، لمعاقبة الأفراد الذين يقومون بارتكاب جرائم دولية، وتقوم بوظائف محددة في ميثاق إنشائها (النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية)، وتمارس وظيفتها أو اختصاصها بصورة اعتيادية ومستمرة، أي أن المحكمة الجنائية الدولية توافرت بها جميع عناصر المنظمة الدولية وأهمها الصفة الدولية والإرادة الذاتية، فالمحكمة تكونت من قبل دول كاملة السيادة وهي تعمل من خلال أجهزة قيد الاستعداد على الدوام والاستمرار، وما يترتب على ذلك من التزام الأطراف بتنفيذ ما يصدر عنها من قرارات، فعلى الرغم من أن المحكمة نشأت من إرادة الدول الأطراف إلا أن هذه الإرادة اتجهت إلى إلزام تلك الدول إلى الانصياع إلى قرارات المحكمة وهذه أحد الضمانات التي تحيط بإلزامية قرارات المحكمة واحترامها من قبل الأطراف في نظامها الأساسي (عبيد كريم والفلاوي، 2012، ص.7).

وإن أهم ما يميز المحكمة الجنائية الدولية هو النظام القانوني الخاص بها حيث أنها أنشئت وأُسست بموجب معاهدة متعددة الأطراف (يوبي، 2011-2012، ص.32)، وهذا ما يجعلها مختلفة عن سابقتها من المحاكم التي تم إنشائها بقرارات من مجلس الأمن كمحكمة رواندا التي أنشئت بقرار مجلس الأمن رقم 955 بتاريخ 1994/11/8. وإن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية بموجب معاهدة يقودنا للقول بأن إرادة المجتمع الدولي اتفقت على إنشائها، وبالتالي يتحتم عليها الالتزام بما تصدره من قرارات وطلبات من الدول الأطراف وعدم الإخلال بتلك الالتزامات التي تعرضها للمسائلة أمام المجتمع الدولي وفقاً لقاعدة العقد شريعت المتعاقدين والوفاء بالعهد. كما أن النظام الأساسي للمحكمة نص في المادة 4 على أن المحكمة تتمتع بالشخصية القانونية الدولية والأهلية اللازمة للقيام بوظائفها وتحقيق مقاصدها في إقليم أي دولة طرف. ونصت المادة 86 من النظام نفسه على التزام الدول بالتعاون التام مع المحكمة. لذلك نستخلص أن هناك أسس عامة للعلاقة بين المحكمة والدول الأطراف تتمثل في القواعد العرفية المتعلقة بحسن النية وحجية الأمر المقضي به والوفاء بالعهد والعقد شريعة المتعاقدين، وأسس خاصة تتمثل بالاتفاقيات الدولية ونظام روما نفسه (قشي، 2000، ص.11). وبما أن الأردن من إحدى الدول الأطراف لهذا النظام حيث قامت بالمصادقة عليه بموجب القانون رقم 12 لسنة 2002 المنشور في عدد الجريدة الرسمية 4539، ص. 1285 بتاريخ 2002/4/16، فهي ملزمة بتنفيذ قرارات المحكمة والاستجابة لطلباتها وفقاً للأسس السابق ذكرها. حتى أن واجب التعاون مع المحكمة قد يفرض على الدول غير الأطراف بموجب الصفة العرفية التي تكتسبها تلك القواعد الملزمة، وذلك وفقاً للمادة 38 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (Lombat، 2014، p.115).

ومن هنا يمكن القول بأن الدول لا تتعامل مع محكمة أجنبية أو ولاية قضاء أجنبي طالما أنها شاركت في إنشائه كدولة طرف وتساهم في الإجراءات الخاصة بتسييره بصفتها أحد أعضاء جمعية الدول الأطراف، وبالتالي لا يمكن القول بأن الدول تتنازل عن اختصاصها للقضاء الأجنبي إنما تعتبر المحكمة الجنائية الدولية امتداداً مكماً للقضاء الوطني (نموشي، 2018، ص.10)، لذلك ينبغي على الدول الأطراف عدم التذرع بأن المحكمة الجنائية الدولية قضاء أجنبي لعدم التعاون معها بعد المصادقة على نظامها الأساسي والمشاركة في إنشائها والإجراءات التي تعمل من خلالها، خصوصاً أن المحكمة الجنائية الدولية لا تمس الولاية الوطنية للدول الأطراف وإنما تكمل تلك الولاية وبالتالي سيادة الدول على إقليمها مصانة ولا تشكل المحكمة الجنائية الدولية مصدر تهديد للانتقاص من تلك السيادة.

وإن مبدأ التكامل السابق ذكره يعد من أهم المبادئ الرئيسية التي تقوم عليها المحكمة بالإضافة إلى مبدأ عدم الاعتداد بالصفة الرسمية، والذي يعني أن المحكمة الجنائية الدولية تلاحق الأشخاص لدوائهم دون النظر أو الأخذ بالصفة التي يتمتعون بها (المادة 27 من نظام روما الأساسي)، والذي يجسد بدوره أهم وأسمى مبدأ ألا وهو مبدأ المساواة أمام النظام الأساسي للمحكمة، فلا يستثنى المجرم بناء على صفته، فالقانون يطبق على الجميع،

وأبرز مثال على هذا المبدأ قرار المحكمة الجنائية بالقبض على الرئيس السوداني (عمر البشير)، وهو أول قرار ينص على القبض على رئيس دولة، وإن كان هذا المبدأ مغايراً لمبدأ القضاء الوطني الذي يستثني الرؤساء من المسائلة الجزائية، فإنه يؤكد دور المحكمة المكمل للقضاء الوطني. كما أنه يبين لنا وجود اختلاف بين ما تصدره المحاكم الوطنية من قرارات والتي ترفق بالقوة العمومية التي تقوم على تنفيذها، وبين ما تصدره المحاكم الدولية التي لا تملك آليات محددة لتنفيذ قراراتها وتستند في ذلك إلى تعاون الدول سواء في جمع الأدلة، أو توقيف الأشخاص، أو غيرها من الإجراءات القضائية (حساني، 2018، ص. 314). فهل استجابت الأردن للطلب المقدم من المحكمة بخصوص إلقاء القبض على السيد البشير أثناء تواجده في إقليمها أم أنها تمسكت بمبدأ الحصانة المقرر بموجب اتفاقيات دولية؟ وما هو شكل التعاون الذي طلبته المحكمة من الأردن؟ وهل يوجد أشكال أخرى للتعاون؟ هذا ما سنتناوله في المطلب التالي.

المطلب الثاني: أشكال التعاون بين المحكمة الجنائية الدولية والدول الأطراف

أشرنا أنفاً بأن المحاكم الوطنية تعتمد على السلطة التنفيذية لتنفيذ قراراتها بعد اكتسابها الدرجة القطعية، وبالتالي فإن القضاء الوطني يجد له معاون يكاتفه للقيام بوظائفه المناطة به منذ وقوع الجريمة، وذلك من خلال الإجراءات الأولية التي تقوم بها الأجهزة المتخصصة كإلقاء القبض على الأشخاص وملاحقتهم وإحضارهم للامتنال أمام المحكمة، وكذلك الأمر بعد إصدار الأحكام تعود هذه الأجهزة للقيام بتنفيذ هذه الأحكام (حمادي، 2016، ص. 6). أي أن المحاكم الوطنية يضع لها المشرع نصوص ومواد قانونية لتوفير الضمانات اللازمة لتنفيذ قراراتها وتنظيم التعاون مع الجهاز القضائي. إلا أن المحاكم الجنائية الدولية تفتقر لمثل هذه الأجهزة الملازمة لعمل المحكمة لتمكينها من ممارسة اختصاصاتها، وهذا بدوره يعد من أهم العوائق التي تقف في طريق المحكمة الجنائية كجهاز قضائي، والذي جعلها بحاجة مستمرة إلى تعاون الدول والمنظمات الدولية (حمادي، 2016، ص. 7)، فما هي أشكال وصور هذا التعاون؟

وقبل البدء بالحديث عن أشكال التعاون الدولي مع المحكمة من الناحية العملية التي تتم على أرض الواقع، لا بد من الإشارة إلى أن من أهم وأبرز أشكال التعاون بين الدول والمحكمة الجنائية الدولية هو الاعتراف بوجودها كجهاز قضائي مكمل للقضاء الوطني، وبالتالي لا بد أن يترسخ هذا المفهوم في المجتمع الدولي وذلك من خلال صورة أخرى من صور التعاون الدولي مع المحكمة وهي وجود الدعم المعنوي من قبل الدول (حمادي، 2016، ص. 7). إن الاعتراف بالشخصية القانونية للمحكمة ليس مقصوراً على أطرافها فقط، وإنما قد تعترف بها دول ليست أطراف أو منظمات أخرى وهذا يستدل عليه من خلال نصوص مواد النظام الأساسي التي أجازت للمحكمة أن تطلب المساعدة من دول ليست أطراف في نظامها الأساسي بناءً على اتفاق مع تلك الدول أو على أي أساس آخر. ولكن سنقتصر في دراستنا على تعاون الدول الأطراف فقط.

وإن انضمام الدول للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يعني موافقتها على التعاون مع المجتمع الدولي لمحاسبة الأشخاص مرتكبي أشد الجرائم خطورة، وبالتالي ثمة واجبات تقع على عاتق الدول الأعضاء، لذلك يعتبر دور الدول الأطراف في المحكمة الجنائية الدولية أحد الضمانات التي تحيط بقراراتها من أجل تنفيذها، وذلك من خلال تكريس الاختصاص القضائي الوطني صاحب الاختصاص الأصيل أولاً، وثانياً في حالة ما انتقل الاختصاص إلى المحكمة الجنائية الدولية وأصبحت صاحبة السلطة، فإن مسؤولية الدول الأطراف أن تستجيب لطلبات المحكمة وهذا ما جاء في نص المادة 88 من النظام الأساسي تحت عنوان إتاحة الإجراءات بموجب القوانين الوطنية، ليصبح احترام السيادة متبادلاً ولتفي كل من المحكمة والدول الأطراف بالالتزامات المحددة لكل منها وذلك ليكون الوضع القانوني لها مستقيم. وحتى تقوم الدول الأطراف بالتعاون مع المحكمة ومساعدتها على الوجه الأمثل فنأنتنا نرى أن على المحكمة دعوة الدول الأطراف والدول التي لها مصلحة من غير الأطراف إلى القيام بسن التشريعات التنفيذية الوطنية الملزمة، ذلك أن توزيع الأدوار والمسؤوليات على الصعيد الوطني يمكن الحكومات المحلية من الاستجابة على وجه السرعة لطلبات المساعدة الواردة من المحكمة دون أي تأخير لا مبرر له.

ومن أبرز أشكال التعاون مع المحكمة من قبل الدول ما نجده في الباب التاسع من النظام الأساسي تحت عنوان (التعاون الدولي والمساعدة القضائية)، فالمواد (86-93) جاءت بأحكام عامة توضح سلطات المحكمة بتوجيه طلبات التعاون للدول الأعضاء، كما أن لها أن تطلب التعاون من غير الأعضاء ولكن بموجب اتفاق خاص، وهنا نشير إلى أن واضعي النظام الأساسي للمحكمة عبروا عن التعاون بين المحكمة والدول الأعضاء بتعبير (التعاون التام)، وذلك تأكيداً على أهمية التعاون مع المحكمة لممارسة وظائفها. كما تبين أيضاً نصوص هذه المواد الكيفية التي يتم من خلالها طلب التعاون والمحافظة على السرية، وما للمحكمة من سلطات أثناء الطلب من اتخاذ بعض التدابير اللازمة لحماية المعلومات وكفالة أمان المجني عليهم والشهود، ثم نجد ما يشير إلى تعهد ضمني من قبل الدول الأعضاء، أي بمجرد الانضمام للمحكمة فإنه يتوجب على الدول الأعضاء من القيام بالإجراءات اللازمة من خلال قوانينها الوطنية لتحقيق سبل التعاون التام. وبينت المواد طلبات القبض والقبض الاحتياطي على الأشخاص وتسليمهم للمحكمة والإجراءات الواجب إتباعها في حال وجود أكثر من طلب تسليم، بالإضافة إلى أن هناك أشكال أخرى للتعاون تمت الإشارة إليها في المادة (93) وهي عبارة عن مجموعة من الإجراءات القضائية التي تقوم بها الدول بموجب طلب من المحكمة الجنائية الدولية (عتلم، 2008، ص. 36)،

ومن أهمها الاستجواب والنقل المؤقت وتوفير السجلات والمستندات والتفتيش والحجز وفحص الأماكن وإخراج الجثث وفحص القبور وحماية المجني عليهم والشهود والمحافظة على الأدلة وتجميد وحجز العائدات الممتلكات المتعلقة بالجريمة.

ولكن باستطاعة الدول وبموجب النظام الأساسي للمحكمة أن تمتنع عن التعاون، إذا كان طلب المحكمة يشكل تهديد للأمن القومي لتلك الدولة وبهذا يصبح التعاون اختياري وليس إلزامي (حساني، 2018، ص.318). كما يمتنع على المحكمة توجيه طلب التعاون الذي يقتضي من الدولة التصرف على نحو مخالف لأي اتفاقية دولية هي طرف فيها أو لأي التزام دولي كما هو الحال بالحصانات الدبلوماسية (المادة 98 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية). وهذا بمثابة إجازة للدول الأعضاء بالامتناع عن التعاون أو تقييده، ففي خصوص تقديم طلب المساعدة يمنع على المحكمة تقديم مثل هذا الطلب إذا كان من شأنه أن يلزم الدولة الموجه إليها الطلب أن تنصرف على نحو يتعارض مع التزاماتها الدولية الخاصة بحصانات الدول أو الحصانات الدبلوماسية إلا في حالة تم رفع الحصانة من خلال تعاون الدولة الثالثة، أما فيما يخص طلبات التسليم لشخص ما فلا يجوز للمحكمة أن تتقدم بمثل هذا الطلب إلا في حالة موافقة الدولة الثالثة التي أرسلت الطلب للدولة الموجه إليها طلب التعاون من قبل المحكمة (عتلم، 2008، ص.53). وهذا ما قد حصل فعلاً في قضية الرئيس السوداني (عمر البشير) التي سنتناولها بشيء من التفصيل عند الحديث عن مخالفة الدول الأعضاء للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في المبحث الثاني. حيث تقدمت المحكمة إلى دولة الأردن بطلب تعاون يتمثل في القبض وتسليم الرئيس البشير للمحكمة خلال زيارة أجراها إلى الأردن بتاريخ 29\03\2017، (Pre-Trial Chamber، 2017، p.4)، أثناء ملاحظته من قبل المحكمة الجنائية الدولية، ولكن الأردن امتنعت عن الاستجابة لذلك الطلب مستندة في ذلك إلى انضمامها لاتفاقية جامعة الدول العربية للحصانات لعام 1953 والتي تحظر ملاحقة رؤساء الدول، بالإضافة إلى المادة (98) من النظام الأساسي. وهذا يشكل عقبة أمام المحكمة للسير في إجراءات التقاضي وتطبيق أحد أسس مبادئها، وهو مضمون نص المادة (27) من نظام المحكمة الأساسي، وهو عدم الاعتداد بالصفة الرسمية فصفة الشخص لا تعفيه من مسؤوليته الجنائية، كما يضع ثغرة يمكن للدول أن تتخذها ذريعة لعدم تقديم التعاون مع المحكمة.

ومن خلال المثال السابق يتضح لنا أن المحكمة الجنائية تحترم سيادة الدول عند ممارسة اختصاصاتها المكمل لل قضاء الوطني، كما يتضح حجم المعاناة الذي تعانيه من إحجام الدول عن التعاون معها لإنفاذ أحكامها، والذي يعد أحد العوائق والبالغ الأهمية أمام تعزيز القوة الإلزامية لقرارات المحكمة الجنائية التي تركز على الدول الأطراف ابتداءً والغير أطراف من خلال اتفاقيات خاصة بالتعاون مع المحكمة. ويتبين لنا أن المحكمة تراعي مصالح الدول والاتفاقيات التي تجريها، بالإضافة إلى عدم التعسف بممارسة اختصاصها وعدم التأثير على سيادة الدول هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يظهر لنا أن المحكمة مقيدة في بعض الحالات من طلب التعاون وهذه الحالات وإن كانت منطقية في ظاهرها إلا أنها تحمل تناقضاً في باطنها نجده من خلال الرجوع إلى المادة (27) وفجواها عدم الاعتداد بالصفة الرسمية للجاني وإن المحكمة تطبق مبدأ المساواة في المسؤولية الفردية إلا أن المادة (98) وضعت استثناءات على هذا المبدأ بسبب الصفة الرسمية التي يتمتع بها بعض الأشخاص وعقد الاتفاقات الخاصة لحمايتهم، وإن كانت هذه الاستثناءات محددة على سبيل الحصر إلا أن هذه الحماية لا يجوز أن تتعدى الحدود وتفلت من أن تنال العقوبة على الجرائم التي يتم من خلالها الاعتداء على أمن واستقرار المجتمع الدولي، كما لا يجوز أن تمنع المحكمة من ممارسة اختصاصاتها وتوجيه طلبات التعاون والمساعدة من الدول الأعضاء.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على عدم تنفيذ قرارات المحكمة الجنائية الدولية.

إن عدم قيام الدول الأطراف بمسؤولياتها تجاه المحكمة الجنائية الدولية يجعل من وضعها القانوني من دولة مؤيدة لنظام المحكمة إلى دولة مخالفة له بعد أن وافقت على ما تضمنه من قواعد ونصوص، وما يترتب على ذلك من مسائلتها بالطريقة المناسبة حسب الحالة أو المخالفة، أي يتيح للمحكمة اتخاذ قرار في ذلك الشأن وأن تحيل المسألة لجمعية الدول الأطراف أو لمجلس الأمن إذا كانت القضية قد أحيلت عن طريقه، وذلك استناداً لنص المادة 7/87 من النظام الأساسي للمحكمة. وتجدر الإشارة هنا إلى المخالفة التي ارتكبتها الأردن عند عدم اعتقالها للرئيس السوداني (عمر البشير) أثناء تواجده على أراضي الدولة الأردنية التي هي إحدى الدول الأطراف ومع علمها أيضاً أن الرئيس عمر البشير ملاحق من قبل المحكمة الجنائية الدولية التي تقدمت بطلب توقيفه من الحكومة الأردنية وهذا ما جاء في قرار المحكمة (Pre-Trial Chamber، 2017، p.3). والذي اعتبر الأردن ارتكبت مخالفة استناداً إلى نص المادة 7/87 من النظام الأساسي للمحكمة ولما كانت القضية محالة إلى المحكمة عن طريق مجلس الأمن فقد أحالت المحكمة دولة الأردن إلى مجلس الأمن، وسنتناول مخالفة الأردن تفصيلاً في هذا المبحث.

المطلب الأول: أسباب المخالفة الموجبة للمسؤولية ومبرراتها

إن مخالفة القواعد القانونية أمر شائع حتى على الصعيد الداخلي للدول إلا أن هناك ثمة اختلاف بين القواعد القانونية التي وضعت لتنظيم حياة الأفراد، والقواعد التي وضعت لتنظيم علاقات الدول والمحافظة على الاستقرار والأمن الدولي، لذلك فإن مخالفة القواعد القانونية الوطنية

تعد أقل جسامته من مخالفة القواعد الدولية نظراً لاتساع رقعة الضرر الناجم عن المخالفة، بينما مخالفة قواعد القانون الدولي تعني الاعتداء على المجتمع الدولي بأكمله وما قد يلحق من ذلك من زعزعة أمن واستقرار المجتمع الدولي.

ولما كانت المحكمة الجنائية الدولية منظمة دولية انعقدت من إرادة الدول للتصدي إلى أهم وأخطر الجرائم الدولية فإن مخالفة نظامها الأساسي يشكل تهديداً أو قد يؤدي إلى تهديد أمن المجتمع الدولي واستقراره، لذلك ارتأينا إلى دراسة الوضع القانوني للدول التي ترتكب مخالفات لنظام المحكمة الأساسي والأسباب الكامنة وراء هذه المخالفات وإيجاد آليات الردع الحقيقي لعدم تكرار تلك المخالفات أو ارتكاب مخالفات أخرى لقواعده التي باتت جزءاً لا يتجزأ من القواعد القانونية الدولية، ليتسنى للمحكمة القيام بوظيفتها التي نشأت من أجلها والقائمة على مبدأ التكامل، وبالتالي فإن ضمان تنفيذ قرارات المحكمة الجنائية الدولية يعد إرساء لقواعد القانون الدولي التي لا يجوز لأي كان خرقها.

أشرنا سابقاً إلى أن المحكمة الجنائية الدولية تعتمد على تعاون الدول الأعضاء لقيامها بوظائفها في ظل افتقارها للأجهزة المتوفرة للمحاكم الجنائية الوطنية، وبالتالي هل لهذه الدول التي شاركت في إنشاء المحكمة الجنائية وصادقت على النظام الأساسي المتضمن المواد التي تشير إلى وجوب تعاون الدول مع المحكمة أن تعود وتخرق هذا الالتزام وتخالف نظام المحكمة؟ علماً أن النظام في المادة (87) في فقرتها الخامسة أشارت إلى أن للمحكمة إحالة الدولة التي تمتنع عن تقديم التعاون مع المحكمة إلى جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن في حال كانت القضية محالة من قبله، هذا في حال كانت المخالفة هي الامتناع عن الاستجابة لطلبات التعاون سواء كان ذلك من قبل دولة طرف أو غير طرف بموجب اتفاق خاص بالتعاون مع المحكمة، وبناءً على ذلك فإن امتناع الدول عن تقديم المساعدة يعد إحدى المخالفات التي ترتكبها الدول التي رتب لها النظام مسائلته عن طريق إحالتها إلى جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن.

وخلال النظر في قضية جنوب السودان من قبل المحكمة الجنائية الدولية والتحريات التي أجرتها، قامت بإصدار مذكرتين توقيف بحق الرئيس (عمر البشير) في 04\03\2009 و 12\06\2010 لارتكابه جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية، وحال علم المحكمة بأن السيد عمر البشير سيقوم بزيارة إلى الأردن للمشاركة في مؤتمر القمة العربية الثامن والعشرون الذي أقيم في عمان بتاريخ 29\03\2017، Pre-Trial Chamber، 2017، 4-3 p. تقدمت المحكمة بطلب إلقاء القبض على السيد البشير من حكومة الأردن والتي قامت بدورها بالرد على طلب المحكمة بأن السيد البشير يتمتع بالحصانة التي يقرها القانون الدولي العرفي وأن الحصانة لم يتم التنازل عنها من قبل دولة السودان أو رفعها من قبل مجلس الأمن في قراره رقم 1593 لسنة 2005، وبالاتناد إلى المواد 98\2 و 27\2 من نظام روما الأساسي فإنه لا يوجد بها ما يوجب على الدولة الطرف في النظام الأساسي أن تزيل الحصانة عن دولة ثالثة، وأن تتصرف على نحو يتنافى مع التزاماتها الدولية. ولما كانت الأردن طرف في اتفاقية جامعة الدول العربية للحصانات التي تمنع ملاحقة رؤساء الدول جزائياً، فضلاً عن العلاقة الدولية بين الأردن والسودان التي تحكمها قواعد القانون الدولي العرفي، وأن السودان ليست طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة، لم تستجيب الأردن لطلب المحكمة أثناء زيارة السيد البشير إلى إقليمها، الأمر الذي اعتبرته المحكمة الجنائية مخالفة، وعملاً بنص المادة 87\7 من النظام الأساسي قررت المحكمة إحالة الأردن إلى جمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن بقرارها التمهيدي رقم 02\05\01-09\309 بتاريخ 11\12\2017، (The Appeals Chamber، 2019، 4 p.) إلا أن المحكمة وبناءً على استئناف مقدم من دولة الأردن على قرار الإحالة التمهيدي عدلت عن قرار الإحالة بتاريخ 06\05\2019، نظراً للوقائع ووجود مسوغ شرعي لعدم الاستجابة (The Appeals Chamber، 2019، 4 p.).

ومن الجدير بالذكر أن الدول تجري اتفاقيات دولية ثنائية كانت أم جماعية بشأن العلاقات الدبلوماسية والتي تمنح بعض الأشخاص امتيازات وحصانات دبلوماسية تمنع من ملاحقتهم وتقديمهم للمحاكمات إلا بموافقة دولهم. فمثلاً كمبوديا صادقت على نظام المحكمة بتاريخ 7/1/2002، وبسبب الاتفاق الذي أبرمته مع الولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ 27/6/2003 تعتبر مجبرة على رفض التعاون مع المحكمة الجنائية بتسليم أي مواطن أمريكي (Boka، 2014، 180 p.) كما أن هناك اتفاقيات تتضمن عدم ملاحقة رؤساء الدول كما هو الحال في اتفاقية جامعة الدول العربية لسنة 1953. وهذا ما قد حصل فعلاً في قضية الرئيس السوداني (عمر البشير) حيث امتنعت الأردن عن استجابة طلب المحكمة بالقبض على البشير وتسليمه مسببة ذلك بانضمامها لاتفاقية جامعة الدول العربية التي تحظر ملاحقة رؤساء الدول بالإضافة إلى المادة (98) من النظام الأساسي.

وتبين لنا عند البحث في الأسباب التي تؤدي إلى ارتكاب الدول مخالفات لنظام المحكمة الأساسي من خلال المثال السابق أن هناك إشكالية في المادة (27) التي تتحدث عن ملاحقة الأشخاص دون الاعتداد بصفاتهم الرسمية إذا ما قرأت مع نصوص المادة (98) التي تعلق الاستجابة لطلبات التعاون في بعض الحالات بالحصول على موافقة دولة ثالثة أو تعارض الطلب مع اتفاقية أخرى تعد الدولة المعنية بالطلب طرف فيها. فأننا نجد من خلال هذه القراءة وتطبيقها على المثال السابق أن نظام روما الأساسي لم يتطرق إلى ملاحقة رؤساء الدول بشكل خاص لا بل جعله مقيداً في المادة (98) وهذا فعلاً ما منع الأردن عن ملاحقة السيد عمر البشير وبالتالي هناك نوع من التضارب بين المادتين (27) التي تنفي الاعتداد بالصفة الرسمية بشكل مطلق والمادة (98) التي عادت وقيدت ذلك من خلال الاتفاقيات التي تمنح رؤساء الدول حصانة تجعل من صفتهم الرسمية محل اعتداد،

وهذا ما يقودنا للقول بأن نظام المحكمة في صدد ملاحقة الأشخاص وضع نصوص تثير الجدل وتعرقل سيرها في إجراءات التقاضي وخصوصاً بطلب المساعدات من الدول الأعضاء. كما يضع ثغرة يمكن للدول أن تتخذها ذريعة لعدم تقديم التعاون مع المحكمة، ولما كان الأولى للمحكمة تطبيق نظامها الأساسي فإنه من الجدير بهذا النظام أن يكون شاملاً متكافئاً للمحافظة على الدائرة مغلقة وقيام المحكمة بدورها المكمل للقضاء الوطني على أكمل وجه.

ونستخلص أيضاً مما سبق أن الدولة العضو في المحكمة يقع عليها مسؤولية الاستجابة لطلبات المحكمة الجنائية الدولية وأن الدولة التي تخالف ذلك تضع نفسها أمام المسائلة ويحال أمرها من قبل المحكمة إلى جمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كانت القضية محالة من قبله أو كلاهما وهذا يعود لتقدير المحكمة وفق المادة 87(7) من نظام المحكمة الأساسي، وعلى الرغم من رجوع المحكمة عن قرار إحالة الأردن لجمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن إلا أن ما يهمننا هو أن هناك مسؤولية تترتب على الدولة التي ترتكب مخالفة للنظام الأساسي للمحكمة وهناك مبررات من النظام نفسه تستند إليها الدول لترفع عنها المسؤولية، كما أن هناك طرق لمحاسبة الدول وهي الإحالة إلى جمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن، وهذا ما سنتناوله في مطلبنا الأخير.

المطلب الثاني: الإحالة لمجلس الأمن وجمعية الدول الأطراف

في عام 2003 اندلعت الحرب في دارفور غرب السودان والتي سميت بالحركة الشعبية لتحرير السودان، والتي خلفت أضراراً لا تعد ولا تحصى لحقت بالمدنيين، كإجبارهم من قبل الحكومة على إخلاء مناطق معينة والقتل والنهب والاعتصاب والإبادة الجماعية، حيث تسببت هذه الأزمة في مقتل الآلاف المدنيين الأبرياء وإجبار مئات الآلاف على النزوح الداخلي فضلاً عن فرار الآلاف إلى بلد الجوار، وبعد ردة فعل المجتمع الدولي التي كان تغير كافية، قامت للحكومة السودانية بإصدار قرارات عسكرية أكثر قسوة دون الأخذ بعين الاعتبار عواقب هذه القرارات مما أدى إلى تفاقم الأزمة من جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية المرتكبة على يد الجيش السوداني والمليشيات كالقتل الموجه والإعدام دون محاكمة والاعتداءات والاعتصاب ضد المدنيين والسرقة والنهب والتدمير فضلاً عن التشريد. (تقرير هيومن رايتس ووتش، المجلد 16 رقم 5) إزاء ذلك بات تدخل الأمم المتحدة ضرورياً بعد أن وصف الوضع في السودان بأنه من أسوأ الأوضاع في العالم نتيجة الانتهاكات لقواعد القانون الدولي التي تم ارتكابها (تقرير مجموعة الأزمات الدولية، 2004، ص. 3، 26). وبعد أن قرر مجلس الأمن أن الوضع في دارفور أصبح مهدداً للسلم والأمن الدوليين، وبموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الذي يمنحه سلطات واسعة أصدر قراراً في 31\03\2005 بإحالة الوضع في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية (قرار رقم 1593 لسنة 2005). أي أن مجلس الأمن هو من قام بإحالة الموضوع للمحكمة وذلك على اعتبار أن السودان ليست طرفاً في النظام فلا ينبغي عقد اختصاصها إلا إذا قدمه مجلس الأمن. ومن خلال التمعن في المواد 86 و87، نجد أن المحكمة من أجل تنظيم طلبات التعاون بينها وبين الدول الأطراف أو غير أطراف (بموجب اتفاقات) تقوم بإحالة موضوع عدم الاستجابة لتلك الطلبات لجمعية الدول الأطراف أو مجلس الأمن إذا كانت القضية محالة من قبله (الباب التاسع من نظام روما الأساسي)، "في حالة عدم امتثال دولة طرف لطلب تعاون مقدم من المحكمة بما يتنافى وأحكام هذا النظام الأساسي ويحول دون ممارسة المحكمة وظائفها وسلطاتها بموجب هذا النظام 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 المحكمة" (الفقرة 7 من المادة 87 من نظام روما الأساسي). أي أن المحكمة لا تستطيع إحالة الدول المخالفة في جميع الأحوال إلى مجلس الأمن، وبالتالي لا يبق أمامها سوى جمعية الدول الأطراف. ولكن حتى لو أن القضية المنظورة أمام المحكمة ليست محالة من قبل مجلس الأمن، فإنه بإمكانه التصدي لها إذا كیفه على أنه يمس بالأمن والسلم الدوليين.

بالنسبة لجمعية الدول الأطراف لا يمكن اعتبارها جهازاً أو امتداد لجهاز المحكمة القضائي في شأن محاسبة الدول المخالفة، ذلك أن جمعية الدول الأطراف هي نفسها الدول المنظمة لنظام المحكمة ويكون لكل دولة طرف ممثل واحد في الجمعية. تقوم الجمعية بتوفير الرقابة الإدارية على هيئة الرئاسة والمدعي العام والمسجل، والنظر في تقارير المكتب المنشأ من الجمعية نفسها، والنظر في ميزانية المحكمة والنظر في أي مسألة تتعلق بعدم التعاون (المادة 112 من نظام روما الأساسي). وعلى الرغم من تلك الوظائف الموكولة للجمعية إلا أنها لا تعتبر سلطة عليا فوق سلطة المحكمة. أضف إلى ذلك أن هذه الدول يوجد بينها علاقات دولية سواء على الصعيد الدبلوماسي أو غيرها من العلاقات، وأن الدولة التي ستشارك في محاسبة الدولة المخالفة سيتبادر لها أنها مستقبلاً قد تكون في هذا الموقف، وبالتالي لا تكون جمعية الدول الأطراف جهازاً فعال لمحاسبة الدول المخالفة.

وبلاحظ أن المادة 87 والمادة 112 لم تحدد التدابير التي يمكن أن تقوم بها جمعية الدول الأطراف عند امتناع الدول عن التعاون مع المحكمة، ولذلك تعددت التفاسير حول ذلك، فبعض الفقهاء أكدوا أن الجمعية لا تستطيع اتخاذ تدابير رادعة تجاه الدول الراضة للتعاون، وفريق آخر من الفقهاء أكدوا أن الجمعية تستطيع على الأقل اتخاذ قرارات تستنكر فيها عمل الدولة الراضة للتعاون وتحملها المسؤولية، بل حتى أنهم ذهبوا إلى أبعد من ذلك وهو أنه بإمكان الجمعية اتخاذ تدابير عقابية وإجراءات مضادة ضد الدولة المخالفة. وفي جميع الأحوال، استقر العرف الدولي على إعطاء المنظمات الدولية صلاحية فرض جزاءات تنظيمية عند مخالفة إحدى الدول الأعضاء لالتزاماته ومن أهمها الحرمان من التصويت أو التمثيل

في هيئات المنظمة، وتعليق العضوية أو تجميدها كنوع من الضغط على تلك الدولة المخالفة للوفاء بالتزاماته، وبناءً على ذلك تستطيع جمعية الدول الأطراف اتخاذ بعض تلك التدابير السابقة تجاه الدولة غير المتعاونة مع مراعاة مناسبة العقاب مع نوع المخالفة (الحسامي، 2019، ص. 83) ولهذا نرى أنه من الأفضل إدراج التدابير التي يمكن لجمعية الدول اتخاذها في نظام المحكمة، وعدم الاكتفاء فقط بالإحالة للجمعية دون بيان مع تستطيع اتخاذها من إجراءات.

وأما الحديث عن الإحالة إلى مجلس الأمن من قبل المحكمة يتطلب منا الوقوف على الأساس الذي بنيت عليه هذه العلاقة، كما يتطلب البحث في الآثار المترتبة على هذه العلاقة للوصول إلى حقيقة توفير مجلس الأمن الضمانات لتنفيذ قرارات المحكمة الجنائية الدولية عند امتناع الأطراف عن الاستجابة لطلباتها.

ومن المعلوم أن مجلس الأمن هو أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، ويحتل أهمية بالغة بين مختلف الأجهزة فهو يعتبر الأداة التنفيذية للمنظمة والمستول الأول عن السلم والأمن الدولي، وقمع أعمال العدوان، وإنزال العقوبات بالأعضاء المخالفين (فرج، 2017، ص. 17). وقد تم منحه سلطات واسعة للقيام بمهمته وذلك بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وبموجب تلك السلطات قام بإصدار قرارات أنشأ بموجبها محاكم جنائية على سبيل التدابير التي من شأنها حفظ الاستقرار والأمن على الصعيد الدولي، (قاسم، 2003، ص. 451) ومن أمثلتها محكمة يوغسلافيا لسنة 1993، ومحكمة رواندا لسنة 1994 التي نشأت لغرض واحد وهو محاكمة الأشخاص المسؤولين عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني لمرتكبي جرائم ضد الإنسانية (أنشأت محكمة جنائية دولية بقرار من مجلس الأمن رقم 808 في 22\02\1993، ومحكمة جنائية خاصة بقرار من مجلس الأمن رقم 955 في 11\08\1994). وتعد إنجازات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين هي الأساس في منحه مثل هذه السلطات الواسعة (أبو العلا، 2008، ص. 203)، فلمجلس الأمن سلطة وضع القرار وضمّان تنفيذه، وهذا ما دفع العاملين على صياغة النظام الأساسي للمحكمة إلى تفعيل دور مجلس الأمن في إجراءات المحكمة لتعزيز قوة المحكمة وقراراتها لمعاقبة الأفراد المرتكبين للجرائم الدولية التي تختص بها المحكمة الجنائية الدولية ومن هنا بدأت العلاقة بين مجلس الأمن كجهاز سياسي وبين المحكمة الجنائية الدولية كجهاز قضائي (المواهرة، 2012، ص. 3-2).

وعلى الرغم من أن المحكمة أنشئت بموجب معاهدة أي أنها منظمة دولية مستقلة، وبالتالي لا سلطان عليها إلا قواعد القانون، إلا أنه من الواضح أن مجلس الأمن يلعب دوراً هاماً في الحياة الوظيفية للمحكمة الجنائية الدولية وخصوصاً في الجرائم التي تشكل خطراً على السلم والأمن الدوليين والتي يتم إحالتها للمحكمة عن طريقه. ولكن مسألة منح المجلس صلاحيات في عمل المحكمة أثارت الجدل أثناء مؤتمر روما لعام 1998 الذي ظهر عنه أراء متضاربة بين المشاركين في المؤتمر، إلا أنه وبفضل أصحاب الآراء الوسطية تم التوفيق بين تلك الانقسامات في الآراء، وبناءً على ذلك تقرر منح مجلس الأمن سلطة الإحالة وسلطة إرجاء التحقيق والمحاكمة من خلال نص المادة 13 والمادة 16 من النظام الأساسي. فبالنظر لما جاء في المواد السابق ذكرها لمجلس الأمن سلطة إحالة أي حالة تهدد السلم والأمن الدوليين إلى المحكمة، كما له تعطيل ممارسة المحكمة لاختصاصها، مما يثبت أن ثمة علاقة بينهما ليست تعاونية فقط بل إنها تعدت إلى فرض جانب من السيطرة من قبل المجلس على أعمال المحكمة. فوحدة الهدف بين المحكمة والمجلس وهو حفظ السلم والأمن الدوليين لا ينفي وجود اختلاف بين كل منهما في كيفية السعي من أجل تحقيقه، (الجوهر، 2011-2012، ص. 6) فمن المعلوم أن المحكمة جهاز قضائي وبالتالي تسعى إلى تحقيق السلم والأمن الدوليين بالطرق القانونية وأن مجلس الأمن جهاز سياسي، وبالتالي فإن طريقته للإبقاء على السلم والأمن الدوليين تكون من خلال الطرق السياسية، وعلى الرغم من بعض التداخل بين الطريقتين (بعض النزاعات القانونية يتم تسويتها بالطرق السياسية)، فإن هناك خطورة قد تلحق بالمحكمة عند ممارسة اختصاصاتها، لذلك نجد أن هناك جانب سلمي يحمله هذا التعاون في طياته (المواهرة، 2012، ص. 3).

ونخلص إلى القول، أن العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة لها آثار متعددة بعضها إيجابي والآخر سلبي، فمجلس الأمن يعد أحد أقوى الضمانات لتنفيذ قرارات المحكمة الجنائية الدولية، وهذا يستنتج من نص المادة 87 الفقرة الخامسة، وبالتالي فإنه في حالة امتناع أي دولة طرف عن التعاون مع المحكمة وكانت القضية محالة من مجلس الأمن فإن للمحكمة إخطار المجلس لإجراء اللازم في حق الدولة المخالفة، وبالتالي ستحظى المحكمة بدعم الأمم المتحدة على صعيد الخبرات العميقة والإمكانات، بالإضافة إلى الدعم على صعيد النفقات وتزويد المدعي العام بمعلومات تدعم قيامه بمهامه (الجوهر، 2011-2012، ص. 3-2). وبالمقابل فإن تدخل مجلس الأمن في الجوانب الإجرائية للمحكمة يضعف من استقلالها كجهاز قضائي ويضفي عليها صفة التبعية وما يترتب على ذلك من الإحجام عن الانضمام للمحكمة في ظل هذه التبعية. لذلك نرى أنه لا يجب قطع العلاقة كلياً بينهما، وإنما يجب أن تقتصر على بعض الجوانب دون الأخرى، لتحظى المحكمة بدعم الأمم المتحدة دون التدخل بأعمالها الجوهرية، وأن يكون دور مجلس الأمن في حياة المحكمة هو الرقابة على إجابة طلبات المساعدة وتنفيذ قراراتها من قبل الدول الأطراف، وبالتالي يتكون رادع قوي أمام الأطراف لعدم ارتكاب مخالفات للنظام الأساسي، وهذا بدوره سيسهم بتعزيز وفرض هيبة المحكمة كجهاز قضائي دولي قائم على النزاهة في تحقيق العدالة وبالتالي الانصياع للقرارات الصادرة عنها. ولكن كما ذكرنا أنفاً لمجلس الأمن صلاحيات في مجال التعاون على إخضاع الدول للاستجابة لطلبات

المحكمة بغض النظر إذا كان هو محل الإخطار أم لا، كما أنه يمكن أن يقدم الدعم في مجال إصدار أمر بالقبض عن طريق قوات حفظ السلام (تعزي، 2007، ص. 53).

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أنه عند إحالة المحكمة الوضع المتعلق بالدولة الراضية للتعاون إلى مجلس الأمن يستطيع هذا الأخير اتخاذ قرار يذكر فيه الدولة بالتزاماتها وقد يتضمن هذا القرار تدابير إلزامية أو غير إلزامية على أساس الفصل السادس والسابع من ميثاق الأمم المتحدة، وتبقى السلطة التقديرية في تلك التدابير لمجلس الأمن وحده. ولكن في القضية المعروضة أمامنا وهي عدم استجابة الأردن لطلب التعاون والذي قامت المحكمة بإحالاته لجمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن، لم تقم الأخيرتين بإجراء أي تدبير ضد الأردن وذلك بسبب دعوى الاستئناف المقدمة منها للمحكمة، حيث قررت دائرة استئناف المحكمة تأييد قرار الدائرة التمهيدية بأن الأردن لم تف بالتزاماتها بالتعاون مع المحكمة ولكنها نقضت قرار الإحالة إلى جمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن (موقع المحكمة الجنائية الدولية، <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx>، تاريخ المشاهدة 2020/2/12). حيث أكدت دائرة الاستئناف أن الدائرة التمهيدية ارتكبت عدة أخطاء متعلقة بحصانة الرئيس السوداني، وخاصةً عن إعلانها أن المادة 2/27 من النظام تستبعد تطبيق المادة 98، وأن المادة 98 لا تطبق على اتفاقية جامعة الدول العربية للحصانات لعام 1953، أي أن المادة 98 لا تعطي الدول الأطراف الحق برفض التعاون مع المحكمة. ولكن بالمقابل بينت دائرة الاستئناف أن الدائرة التمهيدية أكدت على أن الأردن تعترف بأهمية معاقبة وعدم إفلات مرتكبي الجرائم الدولية التي تدخل في اختصاص المحكمة، وأن العلاقات السلمية بين الدول هي أحد العناصر الأساسية لتقوية التعاون ومنع وقوع الجرائم، فلا يجب اعتبار تلك الأهداف متناقضة وإنما مكمل بعضها البعض (La chambre d'appel، 2018، p. 6-7-10).

الخاتمة

1. إن الحديث عن مدى استجابة الدول لطلبات التعاون المقدمة من المحكمة الجنائية الدولية أوصلنا إلى نتائج متعددة أهمها اعتبار المحكمة منظمة دولية متعددة الأطراف، وتعتمد بشكل كبير على تلك الدول الأطراف، وأن تعاونهم مع المحكمة يشكل أحد الضمانات المحيطة بالقوة الإلزامية لقراراتها.
2. أن عدم تعاون الدول الأطراف مع المحكمة يشكل عائقاً كبيراً أمام ممارستها اختصاصاتها والقيام بالوظيفة التي نشأت من أجلها، ويجعل تلك الدول عرضة للمسائلة والإحالة إلى جمعية الدول الأطراف ومجلس الأمن.
3. إن مجلس الأمن يعتبر أحد ضمانات تنفيذ قرارات المحكمة الجنائية الدولية رغم الإشكاليات التي قمنا بعرضها جراء هذه العلاقة، ونرى أنه لا يمكن قطعها نهائياً إلا أنه من الممكن التعديل عليها بما ينسجم والمفهوم السليم لاستقلال الجهاز القضائي وعدم خلط الجوانب السياسية بالقضائية.
4. تفتقر المحكمة لبعض الأجهزة التي يجب أن تكون تابعة لها وتعمل وفق نظامها وتعليماتها وتبين ذلك من خلال إحالة الدول المخالفة إلى مجلس الأمن وجمعية الدول الأطراف.

التوصيات

1. لا بد من تطبيق التدرج للقواعد القانونية وبالتالي أن يسمو نظام المحكمة الأساسي على الاتفاقيات الأخرى ويكون هو الأول بالتطبيق صراحة، خصوصاً بشأن ملاحقة وتسليم الأشخاص الذين يتمتعون بالصفة الرسمية بما في ذلك رؤساء الدول.
2. إعادة دراسة العلاقة بين المحكمة ومجلس الأمن لتقتصر على بعض الجوانب التي تحفظ هيبة المحكمة الدولية وإبعاد تلك الجوانب التي تؤدي إلى وضع المحكمة موضع التابع لمجلس الأمن وذلك من خلال نزع بعض السلطات الممنوحة له بموجب نصوص ومواد النظام الأساسي كسلطة الإرجاء والتأجيل.
3. لا بد من أن يكون للمحكمة أجهزتها الخاصة سواء لضمان تنفيذ قراراتها أو لمحاسبة الدول المخالفة والتابعة لها ضمن أنظمة وتعليمات خاصة بها. الأمر الذي يعزز الثقة الدولية بالمحكمة ويجعل منها جهاز قضائي متكامل ومستقل، خصوصاً أن المحكمة لا تستطيع إحالة الدول المخالفة في جميع الأحوال إلى مجلس الأمن وبالتالي لا يبقى أمامها سوى جمعية الدول الأطراف والتي لا يمكن اعتبارها جهازاً.

- أبو العلا، أ. (2008). *تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين*. مصر: دار الجامعة الجديدة، 203.
- تعزي، م. (2007). علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية في ظل أحكام اتفاقية روما 1998، *رسالة ماجستير*، جامعة البليدة، 53.
- الجوهر، د. (2011-2012). مدى تفعيل منظمة الأمم المتحدة للمحكمة الجنائية الدولية، *رسالة ماجستير*، جامعة الجزائر، 6.
- الحسامي، س. (2019). آليات تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الجنائية الدولية، *رسالة ماجستير*، جامعة الشرق الأوسط، 105.
- حساني، خ. (2018). دور صلاحيات مجلس الأمن في تفعيل التعاون الدولي مع المحكمة الجنائية الدولية. *مجلة كلية القانون الكويتية العالمية*، 4(2).
- حمادي، أ. (2016). التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية في ضوء القانون الدولي العام: دراسة مقارنة، *رسالة دكتوراه*، جامعة بيروت العربية، 6.
- عبيد كريم، إ. و الفتلاوي، ص. (2012). الطبيعة القانونية للمحكمة الجنائية الدولية. *مجلة السياسة والدولية*، 20، 7.
- عتلم، ش. (2008). *المحكمة الجنائية الدولية، المواءمات الدستورية والتشريعية*. (ط5). القاهرة، 36.
- عمر، ج. (1998). *القضاء الدولي وتأثير السيادة الوطنية في تنفيذ الأحكام الدولية: دراسة تحليلية لأهم القضايا الدولية*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- فرج، ع. (2017). مجلس الأمن الدولي: دراسة في الاختصاص القانوني والسياسي ومظاهر اختلاله ومعوقات إصلاحه في ظل المتغيرات الدولية، *رسالة ماجستير*، جامعة الشرق الأوسط، 17.
- قاسم، م. (2003). *تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- قرار مجلس الأمن رقم 955، لسنة 1994.
- قنبي، خ. (2000). *إشكالية تنفيذ أحكام المحاكم الدولية بين النص والواقع*. (ط1). بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- المواهرة، ح. (2012). دور مجلس الأمن في إحالة الجرائم الدولية إلى المحكمة الجنائية الدولية، *رسالة ماجستير*، جامعة الشرق الأوسط، 3.
- موقع المحكمة الجنائية الدولية، <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx>، تاريخ المشاهدة 2020/2/12.
- نموشي، ع. (2018). *الشعبة التمهيدية في المحكمة الجنائية الدولية*، *رسالة ماجستير*، جامعة بسكرة، الجزائر، 10.
- يوني، ع. (2011-2012). علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية، *رسالة دكتوراه*، جامعة وهران، الجزائر، 32.

References

- Abu al-Ala, A. (2008). *The role of the Security Council in the maintenance of international peace and security has evolved*. Egypt: New University house.
- Al-hussami, S. (2019). Mechanisms for the enforcement of sentences issued by the International Criminal Court, *Master's thesis, Middle East University*, 105.
- Atlam, Sh. (2008). *International Criminal Court, constitutional and legislative Meow Matt*. (5th ed.). Cairo.
- Boka, M. (2014). La Cour Pénale Internationale entre droit et relations internationales, les faiblesses de la cour a l'épreuve de la politique des Etats, *Thèse de doctorat*, Paris-Est, sciences politiques, p.175.
- D'appel, L. (2018). Situation du Darfour (Soudan), N ICC-02/05-01/09, 12 Mars 2018, p.6,7,10.
- Essence, D. (2011-2012). The extent of the activation of the United Nations Organization of the International Criminal Court, *Master's Thesis, University of Algiers*, 6.
- Faraj, P. (2017). The UN Security Council: a study in legal and political jurisdiction, manifestations of its imbalance and obstacles to its reform in light of international changes, *Master's thesis, Middle East University*, 17.
- Hammadi, A. (2016). Cooperation with the International Criminal Court in the light of public international law: a comparative study, *PhD thesis, Beirut Arab University*, 6.
- Hassani, Kh. (2018). The role of the powers of the Security Council in activating international cooperation with the International Criminal Court. *Kuwait International Law College Journal*, 4(2).
- Kassem, M. (2003). *The UN intervenes in armed conflicts that are not of an international character*. Alexandria: new university House.
- Lombat, P. (2014). Les source et fondement de l'obligation de coopérer avec Cour Penal International CPI. *Revue Québécoise de droit international*, p.115.
- Mohara, H. (2012). The role of the Security Council in referring international crimes to the International Criminal Court, *Master thesis, Middle East University*, 3 .

- Namwshi, P. (2018). Preliminary division of the International Criminal Court, *Master's Thesis, University of Biskra, Algeria*, 10.
- Obaid Karim, E., and Al-Fatlawi, P. (2012). The legal nature of the International Criminal Court. *Journal of politics and international*, 20, 7.
- Omar, J. (1998). *International justice and the impact of national sovereignty in the implementation of international judgments: an analytical study of the most important international issues*. Cairo: Arab renaissance House.
- Pre-Trial Chamber II. (2017). Situation in Darfur, Sudan in the case of the prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Albashir, No .ICC-02/05-01/09-309 11-12-2017 1/22 EK PT, p.4.
- Qashi, Kh. (2000). *The problem of implementing the judgments of international courts between the text and reality*. (1st ed.). Beirut: University Foundation for studies, publishing and distribution.
- Security Council resolution 955 of 1994.
- Tazi, M. (2007). The relationship of the Security Council with the International Criminal Court under the provisions of the Rome Convention 1998, *Master's Thesis, University of Blida*, 53.
- The Appeals Chamber. (2019). Situation in Darfur, Sudan in the case of the prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Albashir, No. ICC-02/05-01/09 QA2, p. 4.
- The website of the International Criminal Court; <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx>, viewing date 12/2/2020.
- Yobe, a. (2011-2012). Relationship of the Security Council to the International Criminal Court, *PhD thesis, University of Oran, Algeria*, 32.