

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 251115 517700
Website: www.africa-union.org

مؤتمر الاتحاد الأفريقي
الدورة العادية الثالثة عشرة
سرت، الجماهيرية العظمى، 1-3 يوليو 2009

ASSEMBLY/AU/13 (XIII)

تقرير المفوضية عن اجتماع
الدول الأطراف في نظام روما الأساسي
المتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية

—

مقدمة تقرير اجتماع

الدول الأفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي

المتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية

1- تنفيذاً للمقرر (XII) ASSEMBLY/AU/DEC.221 الصادر عن الدورة العادية الثانية عشرة لمؤتمر الاتحاد المنعقدة في أديس أبابا، إثيوبيا، في فبراير 2009 بشأن طلب المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية توقيف رئيس جمهورية السودان، عُقد اجتماع وزاري للدول الأفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي المتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية في أديس أبابا، إثيوبيا، يومي 8 و9 يونيو 2009. وكان الغرض من هذا الاجتماع طبقاً للمقرر المذكور هو تبادل وجهات النظر حول عمل المحكمة الجنائية الدولية المتعلق بأفريقيا وخاصة على ضوء الإجراءات القانونية المرفوعة ضد شخصيات أفريقية معينة وتقديم توصيات في هذا الشأن مع الأخذ في الاعتبار لكافة العناصر ذات الصلة.

2- من بين ثلاثين (30) دولة أفريقية طرفاً في المحكمة الجنائية الدولية، حضرت ست وعشرون (26) دولة أفريقية طرفاً الاجتماع وهي: بنين، بوتسوانا، بوركينا فاسو، بروندي، تشاد، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جيبوتي، الجابون، جامبيا، غانا، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، ملاوي، مالي، موريشيوس، ناميبيا، النيجر، نيجيريا، السنغال، سيراليون، جنوب أفريقيا، تنزانيا، أوغندا وزامبيا. كما وجهت المفوضية الدعوة إلى دول أعضاء أخرى غير أطراف في نظام روما الأساسي لحضور الاجتماع بصفة مراقب. غير أن الاجتماع قد قرر أنه ينبغي ألا تشارك الدول غير الأطراف في الاجتماع حيث أن مقرر المؤتمر يدعو إلى اجتماع بين الدول الأفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي.

3-أعدت المفوضية وقدمت ورقة مفاهيمية إلى الاجتماع تضمنت دراسة شاملة لأعمال المحكمة الجنائية الدولية وتأسيسها وسلطتها القضائية وهيكلها وكذلك تفويضها لإجراء التحقيقات والمحاكمات. كما تم تقديم عرض موجز حول وضع القضايا الأفريقية المختلفة المطروحة أمام المحكمة الجنائية الدولية التي لم يتم البت فيها بعد ومختلف الخيارات الواردة في الورقة المفاهيمية لكي يبحثها الاجتماع والتي قد تشكل أساساً للتوصيات التي تقدم إلى أجهزة صنع السياسات.

4-بعد المناقشات والمداولات، اعتمد الاجتماع توصيات لبحثها من قبل مؤتمر الاتحاد من خلال المجلس التنفيذي وترفق التوصيات مع هذا التقرير. وبالإضافة إلى ذلك، وضع الاجتماع مقترحات أخرى لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأنها بين معقوفتين. وتم الاتفاق على أن يتم وضعها بين معقوفتين وعرضها على المؤتمر من خلال المجلس التنفيذي أثناء القمة المقبلة التي سوف تتعقد في سرت، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى في يونيو/يوليو 2009.

5-يرفق التقرير والمذكرة المفاهيمية مع هذا التقرير كملحقين.

الملحق 1: تقرير الاجتماع الوزاري

الملحق 2: المذكرة المفاهيمية

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 251115 517700
Website: www.africa-union.org

ASSEMBLY/AU/13 (XIII)
ANNEX.I

تقرير اجتماع
الدول الأطراف في نظام روما الأساسي
المتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية

—



اجتماع الدول الأفريقية الأطراف في نظام
روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية
أديس أبابا، إثيوبيا، 8-9 يونيو 2009

MINICC/RPT.

الأصل: إنجليزي

مقيدة التوزيع

تقرير اجتماع
الدول الأفريقية الأطراف في نظام روما
الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية
أديس أبابا، إثيوبيا، 8-9 يونيو 2009

تقرير اجتماع الدول الأفريقية الأطراف في نظام روما
الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

أولاً- مقدمة:

1- عملاً بمقرر المؤتمر (XII) ASSEMBLY/AU/DEC.221، عُقد الاجتماع الوزاري للدول الأفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في أديس أبابا، إثيوبيا يومي 8 و9 يونيو 2009، لتبادل الآراء حول عمل المحكمة فيما يتعلق بأفريقيا، وخاصة على ضوء العمليات التي تمت المبادرة بها ضد بعض شخصيات أفريقية.

ثانياً- الحضور:

2- حضرت الاجتماع الدول الأفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والتالية أسماؤها: بنين، بوتسوانا، بوركينا فاسو، بوروندي، تشاد، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جيبوتي، الجابون، جامبيا، غانا، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، ملاوي، مالي، موريشيوس، ناميبيا، النيجر، نيجيريا، السنغال، سيراليون، جنوب أفريقيا، تنزانيا، أوغندا وزامبيا.

3- دعيت الدول الأعضاء التي ليست طرفاً في نظام روما الأساسي إلى المشاركة في الاجتماع باعتبارهم مراقبين. غير أن الاجتماع قرر عدم مشاركة الدول غير الأطراف حيث أن مقرر المؤتمر دعا إلى اجتماع الدول الأطراف في نظام روما الأساسي. في هذا الصدد، قرر الاجتماع كذلك أن لا داعي للمفوضية إلى شرح المنطق الذي يكمن وراء الدول غير الأطراف كمرقبين.

ثالثاً- مراسم الافتتاح:

كلمة الترحيب لمفوض السلم والأمن، السيد رمضان لعامرة، باسم سعادة السيد جان بينج، رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي:

4- في كلمة الترحيب، رحب سعادة السيد رمضان لعامرة، مفوض السلم والأمن، الذي

كان يمثل رئيس المفوضية السيد جان بينج، بجميع الوزراء والوفود في أديس أبابا شاكرًا إياهم على تخصيص الوقت لحضور الاجتماع الوزاري للدول الأفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية عملاً بالولاية التي منحها مؤتمر الاتحاد الأفريقي لبحث ومراجعة عمل المحكمة فيما يتعلق بأفريقيا وخاصة على ضوء العمليات التي تمت المبادرة بها ضد شخصيات أفريقية بارزة.

5- أكد المفوض من جديد على الالتزام الراسخ للاتحاد الأفريقي بمكافحة الإفلات من

العقاب في القارة. ودعماً لهذه النقطة أضاف قائلاً، إن هذا الالتزام قد تجسد في مختلف الصكوك القانونية للاتحاد الأفريقي التي تعتبر إشارة واضحة إلى عزم أفريقيا على احترام حقوق الإنسان ومكافحة الإفلات من العقاب. ولمزيد من توضيح التزام أفريقيا بمكافحة الإفلات من العقاب، أشار إلى أنه من بين الدول المائة والثماني (108) الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، توجد ثلاثون (30) دولة أفريقية مما يجعل من أفريقيا المجموعة الإقليمية الوحيدة الأوسع عضوية في المحكمة.

6- ذكر المفوض بأنه بعد إصدار قرار المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية بتوقيف

الرئيس السوداني في 14 يوليو 2008، أعرب مجلس السلم والأمن للاتحاد الأفريقي على المستوى الوزاري عن اقتناعه بأنه ونظراً للطابع الحساس للعمليات الجارية في السودان، فإن قبول الغرفة التمهيدية للمحكمة لطلبات الاتهام من شأنها أن تعيق بشكل خطير الجهود الجارية الرامية إلى تسهيل الحل المبكر للنزاع في السودان. ولهذا الغرض، طلب الاتحاد الأفريقي من مجلس الأمن للأمم المتحدة تأجيل عملية الاتهام

حيث أخذ مجلس الأمن للأمم المتحدة علماً باستياء الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء الأخرى في الأمم المتحدة.

7- أكد المفوض أيضاً أن مفوضية الاتحاد الأفريقي أنشأت الفريق الرفيع المستوى حول دارفور الذي يترأسه حالياً الرئيس السابق تابو امبيكي واتخذت الخطوات اللازمة لتفعيله. وهذا الفريق مكلف بتقييم عميق للوضع في دارفور إلى جانب تدابير المراجعة التي اتخذتها السلطات السودانية في معالجة انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، واقتراح العمليات القانونية والسياسية المتعلقة بالسلم والعدل والمصالحة وتعويض الضحايا والتوصية بها.

8- وفي الختام، ذكر المفوض الاجتماع بأن هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لتحسين الوضع الأمني في دارفور، وضمان التسليم الكامل وغير المقيد للمساعدة الإنسانية، وتسهيل استكمال العملية السياسية وتعزيز السلم والاستقرار الإقليمي. بالإضافة إلى دارفور، هناك حاجة أيضاً إلى قيام المجتمع الدولي بما في ذلك الاتحاد الأفريقي بتقديم المزيد من الدعم لتنفيذ اتفاقية السلام الشامل المبرمة في يناير 2005، التي دخلت مرحلة حاسمة مع الانتخابات المقرر إجراؤها في 2010 والاستفتاء من أجل تقرير مصير جنوب السودان المقرر تنظيمه في 2011.

رابعاً- انتخاب هيئة المكتب:

9- بعد المشاورات، انتخب الاجتماع هيئة المكتب التالية:

الرئيس: معالي سرين ديوب، وزير الدولة ووسيط

الجمهورية (السنغال)

النائب الأول للرئيس: معالي ديكجكجاماتسو إنديلو سيريتس،

وزير الدفاع والعدل والأمن (بوتسوانا)

النائب الثاني للرئيس: معالي كيدو ماكوبويا وزير العدل

(أوغندا)

المقرر: سعادة السيدة إيبيفاني كابوشيمي
إنتاموانا، السفيرة لدى إثيوبيا والممثلة
الخاصة لدى الاتحاد الإفريقي
(بوروندي)

خامسا- بحث واعتماد جدول الأعمال:

10- اعتمد الاجتماع جدول الأعمال التالي:

- 1- مراسم الافتتاح.
- 2- انتخاب هيئة المكتب.
- 3- بحث واعتماد مشروع جدول الأعمال.
- 4- تنظيم العمل.
- 5- تقديم الورقة المفاهيمية- السيد بان كيوكو، المدير/المستشار القانوني.
- 6- الملاحظات العامة.
- 7- مناقشة الورقة المفاهيمية.
- 8- اعتماد التقرير والتوصيات.
- 9- ما يستجد من أعمال.
- 10- مراسم الاختتام.

سادسا- تنظيم العمل:

11- اعتمد الاجتماع ساعات العمل التالية:

- الفترة الصباحية: 10.00 - 13.00
- الفترة المسائية: 14.00 - 18.00

سابعاً- تقديم الورقة المفاهيمية:

12- خلال عرضه، ذكر المدير/المستشار القانوني، السيد بان كيوكو بالولاية الممنوحة للمفوضية بعقد الاجتماع الوزاري عملاً بمقرر المؤتمر (Assembly/AU/Dec.221(XII) الصادر خلال دورته العادية الثانية عشرة المنعقدة في أديس أبابا، إثيوبيا في يناير 2009 لتبادل الآراء عمل المحكمة فيما يتعلق بأفريقيا، وخاصة على ضوء العمليات التي تمت المبادرة بها ضد شخصيات أفريقية بارزة، وتقديم توصيات بهذا الشأن مع الأخذ في الاعتبار كافة العناصر ذات الصلة.

13- كما سلط المستشار القانوني الضوء على أهم أجزاء الورقة المفاهيمية بما في ذلك عمل المحكمة الجنائية الدولية، وإنشائها، وولايتها القضائية وهيكلها، إلى جانب صلاحيات التحقيق والمقاضاة المخولة لها. ثم أطلع المستشار القانوني الاجتماع على وضع مختلف القضايا العالقة لدى المحكمة.

14- في ختام كلمته، أحاط المستشار القانوني الاجتماع علماً بمختلف الخيارات الواردة في الورقة المفاهيمية لبحثها من قبل اجتماع الدول الأفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

تاسعاً- الملاحظات العامة:

15- خلال المناقشات التي جرت في إطار هذا البند، أشيد بمفوضية الاتحاد الإفريقي لما اتسمت به المذكرة المفاهيمية من جودة عالية، وأثيرت المسائل التالية باعتبارها ملاحظات عامة

(1) ثمة التزام بين الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي بمكافحة الإفلات من العقاب حسبما ورد في القانون التأسيسي للاتحاد.

(2) تدعم الدول الإفريقية الأطراف في نظام روما الأساسي عمل المحكمة الجنائية الدولية وستتقيد بالالتزامات التي تعهدت بها بموجبه.

- (3) يجوز تقسيم التوصيات إلى سياسية وقانونية. ويجوز للاجتماع أن يقرر مع أية منها تتعامل.
- (4) تحتاج المحكمة الجنائية الدولية إلى الإبقاء على حوار مستمر مع أعضائها، وكذلك مع بقية المنظمات الدولية.
- (5) يُعتبر حوار دائم بين المحكمة الجنائية الدولية والاتحاد الإفريقي والدول الأعضاء فيه أمرا ضروريا. في هذا الصدد، ينبغي بحث الطلب الذي تقدمت به المحكمة الجنائية الدولية للحصول على مكتب اتصال في أديس أبابا بغية العمل على نحو وثيق مع الاتحاد الإفريقي.
- (6) ثمة حاجة إلى إطار تعاون بين المحكمة الجنائية الدولية والاتحاد الإفريقي. وينبغي أن ينظر هذا الأخير في إعداد وتقديم تقرير مرحلي إلى الاجتماعات القادمة لأجهزة وضع السياسات
- (7) هل يتمتع رئيس دولة في السلطة بالحصانة بموجب القانون الدولي بحيث لا يمكن للمحكمة الجنائية الدولية إجراء أي مقاضاة ضده أم لا؟ ينبغي للاتحاد الإفريقي والدول الأعضاء فيه النظر في إمكانية التماس رأي استشاري حول مسألة حصانة رئيس دولة في السلطة من محكمة العدل الدولية.
- (8) هل تركز المذكرة المفاهيمية أساسا على شخصية واحدة بدلا من جميع الشخصيات الأفريقية التي أدانتها المحكمة الجنائية الدولية.
- (9) هل كان ينبغي الدعوة إلى عقد اجتماع خبراء قبل الاجتماع الوزاري أو لا.
- (10) هل ثمة تعارض بين المادتين 27 و98 من نظام روما الأساسي فيما يتعلق بحصانات المسؤولين الحكوميين أم لا؟
- (11) حاجة إفريقيا إلى الحصول على آليات وطنية وإقليمية وقارية للتعامل مع الجرائم الدولية.

- (12) تُعتبر المحكمة الجنائية الدولية مؤسسة جديدة نسبياً تجتاز عملية التعلم. ومن المهم إجراء تعديلات للتأكد من أنها تعمل كمؤسسة مستقلة، شفافة وعالمية. وينبغي مراجعة الطرق الثلاث للوصول إلى المحكمة الجنائية الدولية - من قبل دولة طرف، من قبل مجلس الأمن للأمم المتحدة ومن قبل المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية.
- (13) ينبغي معالجة التفاعل بين الاعتبارات القانونية والسياسية والأمنية الملازمة لعمل المحكمة الجنائية الدولية.
- (14) ينبغي للمدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية أن يتعامل مع الاتحاد الإفريقي لتحديد هوية المدعين العامين الإفريقيين الذين يتعين عليه العمل معهم في إثبات عناصر الجريمة.
- (15) ثمة علاقة تكامل بين السلم والأمن ولا ينبغي السعي إلى إقامة أي منهما على حساب الآخر.
- (16) يؤكد مجدداً مقرر المؤتمر الذي يطلب من مجلس الأمن للأمم المتحدة تطبيق المادة 16 لتأجيل مقاضاة الرئيس السوداني البشير لسنة.
- (17) عند إعادة تأكيد الطلب من مجلس الأمن للأمم المتحدة تطبيق المادة 16 من نظام روما الأساسي، من المهم التأكيد على اتخاذ مجلس الأمن قراراً صريحاً بدلاً من الإحاطة علماً بالطلب.
- (18) هل ينبغي التعبير عن الانشغال إزاء تصرف المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية.
- (19) هل توخى المدعي العام الانتقائية في اختياره للأوضاع التي يحقق فيها والأشخاص الذين يلاحقهم قضائياً.

20) هل يُطلب - أم لا - من المحكمة الجنائية الدولية تقديم أدلة على عالمية المحكمة فيما يخص إصدار مذكرات إدانة في حق قادة ذوي سيادة من الأقاليم الأخرى قد يكونون ارتكبوا جرائم ضد الإنسانية.

21) ثمة حاجة إلى التأكد من أن التوصيات التي سيتم تقديمها إلى المؤتمر في يوليو 2009، ستكون متسقة مع نص وروح مقرر قمة فبراير 2009.

22) هل الوضع فيضى الفلسطينية (غزة) يشكل امتحانا للمحكمة الجنائية الدولية ولمجلس الأمن للأمم المتحدة حيث إن الفظائع التي ارتكبت فيها تستحق الاهتمام.

16- ردا على بعض المسائل المثارة، أوضح ممثل المفوضية أنه ليس لدى المفوضية مشكلة مع المحكمة الجنائية الدولية وأن الحوار جار بين المنظمتين. وحول الاقتراح المتعلق بفتح المحكمة الجنائية الدولية مكتب اتصال في أديس أبابا، أوضح أن الاتحاد الإفريقي تلقى بلاغا رسميا من رئيس المحكمة وهذا البلاغ قيد البحث. وبخصوص مشروع اتفاقية التعاون، أوضح أن التقدم توقف بسبب وجود بعض أحكام لم يتسن التوصل إلى اتفاق بشأنها.

17- في نهاية المناقشة العامة، وافق الاجتماع على التأكيد مجددا على مقرر المؤتمر الذي يشير إلى أهمية قيام مجلس الأمن للأمم المتحدة بتطبيق المادة 16 من نظام روما الأساسي وتأجيل الإجراءات ضد الرئيس السوداني البشير.

تاسعا- التوصيات:

18- في نهاية بحثه للخيارات الموضحة في المذكرة المفاهيمية، اعتمد الاجتماع التوصيات التالية كي يتدارسها مؤتمر الاتحاد الإفريقي من خلال المجلس التنفيذي:

التوصية 1: التأكيد مجدداً على الالتزام القوي من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي بمكافحة الإفلات من العقاب وتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الرشيد في مختلف أنحاء القارة امتثالاً للقانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

التوصية 2: يتعين أن تتأكد مفوضية الاتحاد الأفريقي من التنفيذ المبكر لمقرر المؤتمر رقم ASSEMBLY/AU/DEC.213(XII) المعتمد في فبراير 2009 والذي يكلف مفوضية الاتحاد الأفريقي، بالتشاور مع اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بدراسة الآثار المترتبة على تمكينها من الحكم في الجرائم الدولية مثل الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، مما سيكون مكملاً للولاية القضائية والعمليات الوطنية.

التوصية 3: ينبغي وضع وتنفيذ برنامج تعاون وبناء القدرات لتعزيز قدرة العاملين القانونيين في الدول الأعضاء على صياغة وفحص التشريع النموذجي المتعلق بالجرائم الدولية وتدريب أعضاء الشرطة والقضاء وتوطيد التعاون بين الوكالات القضائية والتحقيقية.

التوصية 4: ينبغي لأي طرف متأثر أن يلتزم بالإجراءات والعمليات القانونية حسبما هو منصوص في نظام روما الأساسي، وذلك فيما يتعلق بعملية الاستئناف ومسألة الحصانة. وثمة حاجة للتأكيد مجدداً على التزام الدول الإفريقية الأطراف بالمحكمة الجنائية الدولية.

التوصية 5: هناك حاجة إلى اجتماع تحضيري للدول الإفريقية الأطراف على مستوى كل من الخبراء والوزراء، ويُفضل عقده قبل نهاية 2009، وذلك للتحضير الكامل لمؤتمر المراجعة للدول الأطراف المقرر عقده في كمبالا، أوغندا في مايو 2010. ويمكن معالجة المسائل التالية في إطار مؤتمر المراجعة:

- المادة 13 من نظام روما الأساسي التي تمنح صلاحيات لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لإحالة قضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية.

- المادة 16 من نظام روما الأساسي التي تمنح صلاحيات لمجلس الأمن للأمم المتحدة لتأجيل قضايا لسنة واحدة.
- إجراءات المحكمة الجنائية الدولية.
- استفسار حول الحصانات التي يتمتع بها المسؤولون الذين ليست دولهم أطرافاً في النظام الأساسي.
- تحليل مقارنة لآثار التطبيق العملي للمادتين 27 و 98 لنظام روما الأساسي.
- إمكانية الحصول على المدخلات الإقليمية في عملية تقييم الأدلة التي يتم جمعها وفي تحديد ما إذا كان يتعين المضي قدماً بالمحاكمة أم لا، لاسيما ضد كبار المسؤولين الحكوميين.
- أي مجالات اهتمام أخرى للدول الأفريقية الأطراف.

التوصية 6: كمتابعة لطلبه السابق، ينبغي أن يقدم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات مقرراً رسمياً آخر إلى مجلس الأمن للأمم المتحدة لإيراد المادة 16 من ميثاق روما الأساسي لتأجيل الإجراءات ضد الرئيس السوداني البشير، وكذلك للتعبير عن انشغال الأمم المتحدة البالغ إزاء تجاهل طلب تقدمت به ثلاث وخمسين دولة عضواً في الأمم المتحدة.

يعيد تأكيد مقرر المؤتمر الذي يشدد على أهمية قيام مجلس الأمن للأمم المتحدة بتطبيق المادة 16 من نظام روما الأساسي وتأجيل الإجراءات القضائية ضد الرئيس السوداني البشير.

عاشرا- مقترحات تمت صياغتها بدون توافق في الرأي:

19- فضلاً عن التوصيات المذكورة أعلاه والتي اعتمدها الاجتماع، كانت هناك مقترحات أخرى لم يتم التوصل إلى توافق في الرأي بشأنها. غير أن الاجتماع اتفق على إدراجها هنا بين معقوفتين وتقديمها إلى المؤتمر من خلال المجلس التنفيذي كما يلي:

المقترح 1: (فيما يتعلق بأحكام المادة 98 من نظام روما الأساسي المتصلة بالتعاون بخصوص التنازل عن الحصانة وقبول الاستلام، برزت وجهتا نظر)

(رأت بعض الوفود أنه، نظراً إلى أن طلب تأجيل مجلس الأمن للأمم المتحدة تطبيق مذكرة التوقيف التي صدرت ضد الرئيس السوداني البشير بموجب المادة 16 من نظام روما الأساسي لم يتم الإصغاء إليه والعمل بمقتضاه، فإنه يتعين على الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء فيه بحث التحفظ بحق اتخاذ قرار جماعي في تطبيق المادة 98 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المتعلقة بالتعاون في توقيف وتسليم الأشخاص المدانين.

(ترى وفود أخرى أن العملية الجارية في المحكمة الجنائية الدولية هي عملية قانونية تتطلب استجابة قانونية، وأكدت أيضاً أنه إذا كانت هناك مسائل جدلية أخرى، فيجب معالجتها في سياق المؤتمر المقرر عقده في كمبالا في 2010. ولاحظت أيضاً أن طلب التأجيل قد وجه إلى مجلس الأمن للأمم المتحدة التي تملك سلطة تأجيل الإجراءات القضائية بموجب المادة 16. وإن كان الأخير لم يتخذ إجراء في هذا الشأن فيجب إذن أن لا ينحى باللائمة على المحكمة الجنائية الدولية. وعليه، فإنها لن تقبل إعلاناً سياسياً).

المقترح 2: (برز رأيان من المناقشات بخصوص السلطة الاستثنائية للمدعي وكيف تمت ممارستها وما يمكن فعله بشأنها وكذلك سلوك المدعي. (كانت بعض الوفود تعتقد أن من شأن هذه التوصيات أن تفوض استقلالية مكتب المدعي. وأشارت أيضاً إلى أنه، كما هو الوضع بالنسبة للاختصاصات القضائية الوطنية، يجب أن لا تؤثر أي قوة خارجية على هذا المكتب. (أعربت وفود أخرى عن وجهة نظرها بأن الطريقة التي مارس بها مدعي المحكمة الجنائية الدولية سلطاته كانت تفتقر إلى نوع من الإشراف والتوجيه الذي كان ينبغي للمدعي أن يضعه في الحسبان عند اتخاذ قرارات تتعلق بالمحاكمة. وفضلاً عن ذلك، كانت هناك انشغالات تتعلق بسلوكه).

المقرر 3: (انبتق عن المناقشات رأيان يتعلقان بسحب العضوية بموجب نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. (كانت بعض الوفود ترى أنه لا ينبغي مناقشة المسألة حيث أن مثل هذا الخيار لا يمكن اتخاذه جماعياً على مستوى اجتماع لأنه يتنافى مع واجبات الدول الأطراف التي انضمت إلى نظام روما الأساسي فرادي).

(غير أن وفود أخرى كانت تعتقد أن صلاحيات الاجتماع تتمثل في تقديم توصيات إلى المؤتمر للبحث من خلال المجلس التنفيذي، وبالتالي يجب عرض جميع الخيارات الممكنة على المؤتمر للبحث واتخاذ قرار).

حادي عشر - اعتماد التقرير والتوصيات:

20- اعتمد الاجتماع تقريره والتوصيات الواردة فيه مع التعديلات.

ثاني عشر - ما يستجد من أعمال:
21- لم تُثر أي مسألة تحت هذا البند.

ثالث عشر - مراسم الاختتام:

- 22- في كلمة الاختتام، شكر رئيس المفوضية جميع أعضاء الوفود على مساهماتهم القيمة التي مكنت الاجتماع من أداء التفويض الذي منحه له مؤتمر الاتحاد.
- 23- وشكر أيضاً المفوضية على ما قدمت للاجتماع من دعم سهل عمله. وأخيراً شكر رئيس المفوضية على التزامها والمترجمين الفوريين لما تحلوا به من مساعدة وصبر ساهما في اختتام ناجح للاجتماع.
- 24- بعد ذلك، أعلن رئيس المفوضية نهاية الاجتماع.

الملحق: مذكرة مفاهيمية

—

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 251115 517700
Website: www.africa-union.org

ASSEMBLY/AU/13 (XIII)
ANNEX.II

مذكرة مفاهيمية
لاجتماع الدول الأفريقية
الأطراف في نظام روما الأساسي
للمحكمة الجنائية الدولية

—

OLC 1325

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P.O. Box 3243 Telephone : +251-115-517 700 Fax : +251-115517844
website : www.africa-union.org

اجتماع الدول الأفريقية الموقعة على نظام روما
الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية
8 – 9 يونيو 2009
أديس أبابا، إثيوبيا

—

الأصل: إنجليزي

مقيدة التوزيع

MINICC/LEGAL/3 REV.1

مذكرة مفاهيمية
لاجتماع الدول الأفريقية
الأطراف في نظام روما الأساسي
للمحكمة الجنائية الدولية

—

مقدمة:

1- يتم بموجب مقرر مؤتمر الإتحاد الأفريقي رقم 221 (XII) الصادر في شهر ديسمبر 1998 عقد اجتماع الدول الأفريقية الموقعة على نظام روما الأساسي الذي تأسست بمقتضاها المحكمة الجنائية الدولية (1998)، لبحث تنفيذ القرارات الصادرة عن مدعي المحكمة الجنائية الدولية بإدانة رئيس السودان"، حيث نص قرار الجمعية العمومية المذكور الذي تم التوصل إليه أثناء الجلسة العادية الثانية عشرة التي عُقدت في العاصمة الإثيوبية أديس أبابا في فبراير 2009، نص ضمن أشياء أخرى على ما يلي:

1- "تعرب الجمعية العمومية عن عميق الأسف حيال قرار الإدانة الصادر عن المدعي بالمحكمة الجنائية الدولية ضد رئيس جمهورية السودان، فخامة الرئيس عمر حسن أحمد البشير.

2- وتطالب أيضاً بأن تعقد المفوضية¹ في أقرب فرصة ممكنة اجتماعاً للدول الأطراف في نظام روما الأساسي - الذي تأسست بمقتضاها المحكمة الجنائية الدولية - من أجل تبادل الآراء حول أعمال المحكمة الجنائية الدولية فيما يتعلق بأفريقيا ولاسيما في ضوء العمليات الموجهة ضد بعض الشخصيات الأفريقية، وتقديم التوصيات في هذا الصدد مع وضع كافة العناصر في الاعتبار.

2. ولذا يجري عقد هذا الاجتماع بموجب هذا القرار.

¹ تقر المفوضية بكل العرفان بإسهام البروفسور دابو أكاندي مدرس القانون بجامعة أكسفورد وأستاذ زائر بكلية القانون بجامعة بيل وزميل بمؤسسة Law & Robina Foundation الدولية، في إعداد هذه الورقة.

3. أُعدت "المذكرة المفاهيمية" هذه كي يتم استخدامها بمثابة ورقة عمل يتم من خلالها تقديم خلفية عن الموضوع، وتحليل للإجراءات التي تتخذها المحكمة الجنائية الدولية ومضامين القرار الصادر عنها، كما تطرح عدداً من التوصيات للنظر فيه أثناء الاجتماع المقبل.

المحكمة الجنائية الدولية:

4. تأسست المحكمة الجنائية الدولية بمقتضى اتفاقية متعددة الأطراف - نظام روما الأساسي المؤسس للمحكمة الجنائية الدولية - حيث أُقرّت هذه الاتفاقية في مؤتمر دبلوماسي عام 1998 ودخلت في حيز التنفيذ في شهر يوليو عام 2002. والمحكمة الجنائية الدولية هي مؤسسة قضائية مستقلة، على العكس من المحاكم الجنائية الخاصة التي تنشئها هيئة الأمم المتحدة (المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا) ومن ثم فهي لا تتبع الأمم المتحدة رغم وجود اتفاقية تعاون بينها وبين تلك المنظمة الدولية، وقد بلغ عدد الدول الموقعة على نظام روما الأساسي ثمان ومائة دولة (108) من بينها ثلاثين (30) دولة أفريقية، مما يجعل أفريقيا أكبر تجمع إقليمي للدول الأطراف في هذه الاتفاقية. أما عن الدول الأفريقية الموقعة على لائحة روما فهي كل من بنين، بوتسوانا، بوركينا فاسو، بوروندي، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جزر القمر، جيبوتي، الجابون، جامبيا، غانا، غينيا، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، مدغشقر، ملاوي، مالي، موريشيوس، ناميبيا، النيجر، السنغال، سيراليون، جنوب أفريقيا، تنزانيا، أوغندا وزامبيا.

5. يقضي نظام روما الأساسي بالتزام أطرافه (الدول الموقعة عليه) بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية في إجراء التحقيقات المتعلقة بالجرائم وإحالة مقترفيها للمحاكمة وبما يتضمنه ذلك من توقيف وتسليم للمشتبه فيهم. ويقضي القسم التاسع من الأنظمة الأساسية ذاتها بأن "تكفل الدول الموقعة عليها كافة، وجود إجراءات في ظل القوانين الوطنية المعمول بها داخل أراضيها لضمان تفعيل مختلف أشكال التعاون المحددة بهذا القسم".

بينما يقضي المبدأ المتم لها بأن تلتزم الدول الأطراف بتنفيذ سن تشريع قومي ينص على وجوب التحقيق في الجرائم التي تقع في دائرة اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وإحالة مقترفيها للمحاكمة. وقد قامت سبع عشرة دولة (17) من الدول الموقعة على نظام روما الأساسي، هي: بنين، بوتسوانا، بروندي، جمهورية أفريقيا الوسطى، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، الجابون، غانا، كينيا، ليسوتو، مالي، النيجر، نيجيريا، السنغال، أوغندا، جنوب أفريقيا، وزامبيا، قامت اعتباراً من أبريل 2006 بسن أو صياغة التشريع الذي يقضي به هذا المبدأ.

الاختصاص القضائي للمحكمة:

6. لقد تم تأسيس المحكمة الجنائية الدولية من أجل محاكمة مرتكبي أكثر الجرائم جسامة وأكثرها إثارة لقلق المجتمع الدولي، وقد استهدف إنشاؤها الإسهام في الحيلولة دون إفلات مدبري الجرائم ومرتكبيها من العقاب، والمساهمة في منع وقوع مثل هذه الجرائم. وتقضي المادة 5 من نظام روما الأساسي باختصاص المحكمة بالجرائم التالية: الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب (التي يتم ارتكابها أثناء الصراعات الدولية المسلحة وغير المسلحة)، والعدوان. بينما تقضي المادة 5 (2) منه بعدم قدرة المحكمة في الوقت الراهن على ممارسة اختصاصها على جريمة العدوان، ولن يتسنى للمحكمة البت في مثل هذه الجريمة ما لم يتم التوصل إلى اتفاق حول (1) تعريف ما هي الجريمة، و(2) الظروف التي تجيز للمحكمة أن تمارس سلطتها القضائي في شأن الجريمة، وما تزال المفاوضات جارية في الوقت الراهن بهدف العمل على تأكيد تعديل اللائحة أثناء مؤتمر المراجعة المزمع عقده في شهر مايو من عام 2010 في العاصمة الأوغندية كمبالا، بحيث تنص على اختصاص المحكمة بالفصل في قضايا العدوان.

7. هناك ثلاث (3) آليات لممارسة المحكمة الجنائية الدولية لسلطانها القضائي، حيث تقضي المادة 13 من لوائحها بأنه يجوز للمحكمة ممارسة اختصاصها في الحالات الآتية:

- أ- الموقف الذي تحال فيه جريمة أو أكثر إلى مدعي المحكمة الجنائية الدولية [المدعي] من قبل أي دولة طرف في نظام روما الأساسي.
- ب- الموقف الذي تحال جرائم إلى المدعي من قبل مجلس الأمن للأمم المتحدة وفقاً لأحكام الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة.
- ج- الموقف الذي يأخذ فيه المدعي بزمام المبادرة ويستهل التحقيق من جانبه بناءً على طلبه هو.

8. يتعين على المدعي، في حالة قيامه بالعمل بمبادرة من جانبه (أي دون أن تحال إليه القضية من قبل أحد أطراف نظام روما الأساسي أو مجلس الأمن)، وأينما يخلص إلى وجود أساس معقول للمضي قدماً في التحقيق في وقائع قضية ما، يتعين عليه الالتزام بالحصول على تصديق "غرفة التحضير" بالمحكمة (المادة 15 (3) من نظام روما الأساسي). ورغم وجود قضايا أخرى يجوز للمدعي أن يحقق فيها دون أن يتعين عليه الحصول على تصديق غرفة التحضير على إجراء التحريات اللازمة، إلا أن بعض مناحي عمله (مثل إصدار أوامر الضبط والإحضار، وإثبات التهم على المتهم) ما يزال خاضعاً للالتزام بالحصول على تصديق غرفة التحضير.

9. تقضي المادة 25 (1) من نظام روما الأساسي بعدم امتلاك المحكمة الجنائية الدولية لأي سلطان قضائي إلا على الأفراد، ولا يجوز لها محاكمة دول أو منظمات، على أن تستوفي واحداً أو أكثر من الشروط التالية حتى يتسنى لها ممارسة هذا السلطان على الأفراد:

- أ- أن تكون الدولة التي وقعت الجريمة على أرضها طرفاً في نظام روما الأساسي [المادة 12(2)(أ)]. أو
- ب- أن يكون المتهم مواطناً لدولة طرف في نظام روما الأساسي.
- ج- أن تقبل الدولة التي ارتكبت الجريمة على أرضها أو الدولة التي يحمل المتهم جنسيتها، بسلطان المحكمة فيما يتعلق بالجريمة محل البحث. [المادة 12 (3)]. أو

د- أن تكون ممارسة المحكمة لسلطانها القضائي قائمة على أساس إحالة القضية إليها من قبل مجلس الأمن [المادتان 12(2) & 13(ب)].

10. يقضي روح المادة 12 بعدم وجوب أن تكون الدولة التي ارتُكبت الجريمة على أرضها، أو تلك التي يحمل المتهم جنسيتها، طرفاً في نظام روما الأساسي، ويكفي قبول أي من هاتين الدولتين لسلطان المحكمة الجنائية الدولية للقضاء باختصاص المحكمة في هذه القضية.

11. في حالة الإحالة من مجلس الأمن للأمم المتحدة، لا يحتاج الموقف إلى الربط بجرائم مُرتكبة داخل أراضي دولة طرف في نظام روما الأساسي، ولا يتعين أن يكون المتهم مواطناً بدولة طرف، حيث تستثني المادة 12(2) القضايا المحالة من مجلس الأمن من وجوب الحصول على موافقة الدولة الإقليمية أو الدولة القومية على السلطان القضائي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ أن الغرض تحديداً من إحالات مجلس الأمن هو السماح للمحكمة الجنائية الدولية بممارسة اختصاصها في القضايا التي ترفض فيها الدولة المعنية القبول بالسلطان القضائي للمحكمة.

12. تقضي المادة 11 من نظام روما الأساسي باقتصار الاختصاص القضائي المؤقت للمحكمة الجنائية الدولية على الجرائم التي ارتكبت بعد دخول النظام الأساسي حيز التنفيذ اعتباراً من شهر يوليو من عام 2002، كما تقضي نفس المادة بأن تقتصر ممارستها لسلطانها القضائي، في حالة انضمام دولة ما إلى لائحة روما لتصبح طرفاً فيها، على الجرائم التي ترتكب بعد دخول اللائحة في حيز التنفيذ بالنسبة لهذه الدولة ما لم تكن تلك الأخيرة قد أُصدرت إعلاناً بموجب نص المادة 12(3)، بقبول ممارسة المحكمة لاختصاصها القضائي على الجريمة محل التحقيق.

الهيكل التنظيمي للمحكمة الجنائية الدولية:

13. تتألف المحكمة الجنائية الدولية من أربعة (4) أجهزة جرى تأسيسها بموجب المادة 34 من الأنظمة الأساسية لروما: (1) رئاسة المحكمة. (2) الأقسام القضائية. (3) مكتب المدعي. و(4) سجل المحكمة.

14. تتحمل رئاسة المحكمة المسؤولية عن كل مناحي الإدارة كافة، بصرف النظر عن مكتب المدعي، وتتألف من رئيس المحكمة ونائبين للرئيس يتم انتخابهم من بين قضاة المحكمة. يوجد بالمحكمة ثلاثة (3) أقسام قضائية تضم ثمانية (18) عشر قاضياً يتم انتخابهم من قبل الجمعية العمومية للدول الأطراف، وهم موزعون على قسم الاستئناف (أو غرفة الاستئناف) التي تضم خمسة (5) قضاة. وقسم المحاكمة وقسم التحضير (ينقسم إلى غرفتي تحضير).

تمارس غرفتا التحضير الوظيفة القضائية للمحكمة أثناء المرحلة السابقة على بدء المحاكمة، وتتضمن وظائفهما إصدار أوامر الضبط والإحضار، والاستدعاء للمثول أمام المحكمة، وتأكيد الاتهامات والقرارات المتعلقة بقبول القضايا.

15. يتم انتخاب المدعي من قبل الجمعية العمومية للدول الأطراف لفترة ولاية مدتها تسع سنوات، ويكون مكتب المدعي مسؤولاً عن استلام القضايا المحالة إليه، وإجراء التحقيقات، والترافع أمام المحكمة. ويشغل منصب المدعي في الوقت الراهن لويس مورينو أوكامبو، وهو أرجنتيني الجنسية وقد بدأ فترة ولايته في شهر يونيو عام 2003. وطبقاً للمادة 42 من النظام الأساسي "لابد أن يكون عمل مكتب المدعي مستقلاً بوصفه جهاز منفصل تابع للمحكمة"، "ولا يجوز بأي حال لأعضاء مكتب المدعي السعي للعمل بتعليمات ترد إليهم من أي مصدر خارجي". أما سجل المحكمة فهو الجهاز الإداري المسئول عن الأعمال غير القضائية وإسداء الخدمات لأجهزة المحكمة الأخرى.

التحقيقات والقضايا التي تفصل فيها المحكمة الجنائية الدولية:

16. تولت المحكمة الجنائية الدولية منذ تأسيسها التحقيق في أربعة ملفات وكلها ملفات أحيلت إلى المحكمة من قبل دول أفريقية بشأن جرائم تم ارتكابها في تلك الدول، من قبل - أو يزعم ارتكابها من قبل - كل من جمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والسودان (دارفور). وتجدر الإشارة أن المحكمة مارست سلطتها القضائي في القضايا الخاصة بكل من جمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية أفريقيا الوسطى وأوغندا على أساس أن الإحالة جاءت من دولة طرف في لائحة روما ارتكبت الجرائم على أراضيها.

الوضع في جمهورية الكونغو الديمقراطية:

17. في مارس عام 2004 أحالت جمهورية الكونغو الديمقراطية الملف الخاص بالأوضاع فيها إلى المحكمة الجنائية الدولية، وبعد الانتهاء من إجراء التحقيقات شرع المدعي في إقامة الدعوى القضائية ضد أربعة أفراد بتهمة قيادة الجماعات المسلحة التي عملت في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ثلاثة (3) منهم محتجزين حالياً على ذمة القضية أما الرابع فلم يتم بعد القبض عليه. وبالنظر إلى أنه سيتم إجراء محاكمة مشتركة لاثنتين من المتهمين الأربعة، لذا يجري حالياً عقد جلسات استماع للقضايا الثلاث. وكانت القضية الأولى المتهم فيها توماس لوبانجا هي القضية أول قضية تُعرض على المحكمة الجنائية الدولية، وهي لازالت منظورة أمام غرفة المحاكمة بالمحكمة، أما القضية الثانية المتهم فيها كل من جيرمان كاتانجا وماثيو نجودجولو فهي منظورة حالياً أمام غرفة التحضير بالمحكمة ومن المقرر أن تبدأ محاكمتها في سبتمبر 2009. هذا وما يزال بوسكو نتاجاندا المتهم في القضية الثالثة حراً طليقاً وقد أصدرت غرفة التحضير بالمحكمة عام 2006 أمراً رهن التصديق بالقبض عليه ولكنه لم يتم التصديق عليه حتى إبريل 2008.

18. قد واجهت قضية لوبانجا عدداً من المشاكل الخطيرة التي أخرت بدء المحاكمة. وقد نشأت المشكلة الرئيسية من فشل المدعي في الكشف عن الدليل المبرئ في الدفاع وفقاً للمادة 67 (2) من النظام الأساسي. إن الدليل المبرئ المشار إليه في تلك الفقرة إما أنه "يظهر أو يميل إلى إظهار براءة المتهم أو يخفف من خطورة الجريمة التي اتهم بها أو الذي قد يؤثر على مصداقية دليل النيابة". في قضية لوبانجا²، في حوزة المدعي دليل مبرئ تم الحصول على الجزء الأكبر منه من الأمم المتحدة تحت ظروف من السرية مما أدى إلى فشله عن الكشف عنه. فضلاً عن ذلك، لم يكشف لقضاة المحكمة الجنائية الدولية عن هذا الدليل وعندما علم بوجود هذه المادة طلب المدعي فرض شروط على وصول القضاة إليها. وفي يونيو 2008، اعتبرت غرفة المحاكمة أن الكشف عن الدليل المبرئ جانب أساسي من حق المتهم في محاكمة عادلة وأن الفشل في الكشف عن الدليل المبرئ قد أعاق، بصورة غير سليمة، قيام المتهم بإعداد الدفاع عن نفسه. فرضت غرفة المحاكمة وقف الإجراءات وبالتالي تأجيل المحاكمة من جميع الجوانب إلى أن يتم رفع الوقف، وأمرت بالإفراج عن المتهم. لقد أكدت غرفة الاستئناف قرار وقف الإجراءات في أكتوبر 2008 وقررت أنه يجب أن يسمح لغرفة المحاكمة بالوصول إلى الدليل الذي في حوزة المدعي وذلك للسماح لها ببحث ما إذا كانت الأدلة تحتوي على دليل مبرئ يجب الكشف عنه للدفاع غير أن غرفة الاستئناف طلبت من غرفة المحاكمة مراجعة قرار الإفراج عن المتهم. ونتيجة لقرار غرفة الاستئناف، كشف المدعي لغرفة المحاكمة عن جميع الأدلة المبررة في هذه القضية. إثر مراجعة غرفة المحاكمة للمادة في ديسمبر 2008، أمرت الغرفة بالكشف عن الدليل المبرئ للدفاع شريطة اتخاذ إجراءات حمائية محددة. ورفعت غرفة المحاكمة أيضاً وقف الإجراءات. وبدأت محاكمة لوبانجا في يناير 2009.

² للإطلاع على التاريخ الشامل للإجراءات القضائية التي ورد وصفها في هذه الفقرة، راجع المدعي ضد توماس لوبانجا ديوليو، أسباب القرار الشفوي برفع وقف الإجراءات القضائية، قرار غرفة المحاكمة (1) 26 يناير 2009.

الوضع في شمال أوغندا:

19. في ديسمبر عام 2003، أحالت الحكومة الأوغندية الملف الخاص بالأوضاع في منطقة شمال أوغندا إلى المحكمة الجنائية الدولية. وبعد الانتهاء من إجراء التحقيقات في عام 2005، سعى المدعى من أجل استصدار أوامر ضبط وإحضار ضد خمسة من زعماء منظمة جيش الرب للمقاومة ألا هم جوزيف كوني وفينسنت أوتي وأوكوت أودهيامبو ودومينيك أونجوين بالإضافة إلى راسكا لوكويا. وقد أصدرت غرفة التحضير بالمحكمة هذه الأوامر ثم أبرمتها بصفة نهائية في وقت لاحق من ذلك العام. وفي أعقاب وفاة السيد/ راسكا لوكويا، تم إسقاط إجراءات الدعوى الجنائية ضده، أما المتهمين الأربعة الآخرين فإنهم مازالوا مطلقي السراح ولذا فإن الدعوى الجنائية المقامة ضدهم لازالت منظورة أمام غرفة التحضير بالمحكمة. وفي مارس 2009، دفعت الغرفة بأن الدعوى الجنائية ضد هؤلاء الزعماء الأربعة لمنظمة جيش الرب تنطبق عليها المادة رقم 17 من النظام الأساسي والتي تنص على مبدأ التكاملية.

20. أثار تدخل المحكمة الجنائية الدولية في أوغندا الكثير من الجدل حيث أنه كان له تأثير على عملية السلام الجارية في تلك الدولة. وثمة وجهات نظر متباينة بشأن التأثيرات المترتبة على هذا التدخل حيث رأي البعض أن أوامر الاعتقال التي أصدرتها المحكمة أعطت دفعة لمبادرات السلام في جوبا وهو الأمر الذي ساعد في التوصل لاتفاقية وقف الأعمال القتالية في أغسطس عام 2006، في حين ذهب البعض الآخر إلى أن أوامر الاعتقال هذه شكلت عقبة في طريق عملية السلام وذلك نظراً لأن إصرار المحكمة الجنائية الدولية على عدم سحب تلك الأوامر كان هو السبب وراء رفض زعماء منظمة جيش الرب التوجه لحضور الاحتفال الذي أقيم بمناسبة التوقيع على هذه الاتفاقيات في عام 2008 وهو الأمر الذي أدى بدوره إلى عدم تفعيل تلك الاتفاقيات حسبما كان مقرراً. وعلى الرغم من كل هذه الآراء المتباينة، إلا أنه يجدر بنا في هذا الصدد أن نشير إلى أن تدخل المحكمة الجنائية الدولية في الأوضاع في

شمال أوغندا جاء نتيجة لإحالة هذا الملف للمحكمة من قبل أوغندا ذاتها، ومن ثم فإن تدخل المحكمة الجنائية الدولية في هذه الحالة لم يكن بمثابة خطوة من جانب واحد. وثمة أمر مهم آخر يجب أن يتم أخذه في الاعتبار عند النظر في أسلوب تعامل المحكمة الجنائية الدولية مع الأوضاع في أوغندا ألا وهو أن الحكومة الأوغندية لم تسحب تأييدها لمسألة محاكمة زعماء منظمة جيش الرب أمام هذه المحكمة. ففي نوفمبر 2008، تقدمت حكومة أوغندا للمحكمة الجنائية الدولية ببيان أكدت من خلاله على مدى سلامة الدعاوى الجنائية المقامة ضد جوزيف كوني والزعماء الثلاثة الآخرين لمنظمة جيش الرب. وجاء في هذا البيان:

"نظراً لأنه لا توجد اتفاقية سلام شاملة موقعة من قبل السيد/ جوزيف كوني نفسه (اتفاقية المساءلة والمصالحة بالإضافة إلى كافة البروتوكولات الأخرى إلى تم الاتفاق عليها من خلال المفاوضات)، فإن جميع هذه الاتفاقيات لا تتمتع بأي قوة أو صلاحية من الوجهة القانونية. ونتيجة لذلك، لم يطرأ أي تغيير على وضع جوزيف كوني وفينسنت أوتي وأوكوت أودهيامبو ودومينيك أونجوين بوصفهم أشخاص مدانين ويجب أن يمثلوا للمحاكمة أمام المحكمة الجنائية الدولية.

وفي الخاتمة، ترى الحكومة الأوغندية في ضوء ما سبق أن الدعاوى الجنائية المقامة ضد جوزيف كوني وفينسنت أوتي وأوكوت أودهيامبو ودومينيك أونجوين مازال صحيحة وسارية وتخضع للنظر من جانب المحكمة الجنائية الدولية".³

الوضع في جمهورية أفريقيا الوسطى:

21. أحالت حكومة أفريقيا الوسطى ملف الأوضاع في هذه الجمهورية إلى المحكمة الجنائية الدولية في ديسمبر 2004 غير أنه لم يتم حتى الآن البدء في اتخاذ أي إجراءات قضائية إلا في دعوى واحدة فقط ألا وهي القضية المتهم فيها ف. جين-بيير بيمبا

كانت هذه الرسالة مؤرخة بتاريخ 18 نوفمبر 2008 وهي صادرة من قبل المحامي العام في أوغندا (ب. كاينامورا) إلى أمين السجل بالمحكمة الجنائية الدولية

جومبو وهو مواطن من أفريقيا الوسطي وزعيم جماعة مسلحة تمارس أنشطتها في هذه الدولة ووجهت له تهمة المشاركة في الصراع المسلح المحتدم هناك. وقد تم إلقاء القبض على ذلك المتهم في بلجيكا في عام 2008 حيث ما تزال وقائع الدعوى الجنائية ضده في الآونة الراهنة في مرحلة التحضير السابقة على تقديمه للمحاكمة أمام المحكمة الجنائية الدولية. وقد بدأت في يناير 2009 الجلسات التي سيتم من خلالها التأكيد على الاتهامات الموجهة لجين-بيير بيمبا غير أنها توقفت في وقت لاحق بناء على طلب من غرفة التحضير التي دعت ممثل الإدعاء لبحث تعديل فحوى التهم الموجهة لهذا المتهم بحيث تصبح تنطبق عليها المادة رقم 28 من الأنظمة الأساسية والتي تتعلق بمسؤولية القائد أو الزعيم.

الوضع في إقليم دارفور (السودان):

22. على عكس الحالات الثلاث (3) التي تناولناها في السابق، تتعلق الأوضاع في إقليم دارفور بدولة ليست موقعة على لائحة المحكمة الجنائية الدولية. وقد أحيل ملف الأوضاع في دارفور إلى ممثل الإدعاء بالمحكمة من قبل مجلس الأمن الدولي بمقتضى قرار المجلس رقم 1593 (الصادر في عام 2005). وكان مجلس الأمن قد صادق على هذا القرار في أعقاب التقرير الذي أصدرته في يناير 2005 لجنة التحقيق الدولية حول انتهاكات القانون الإنساني الدولي وقوانين حقوق الإنسان في دارفور (S/2005/60). وكانت هذه اللجنة قد شكلت بناءً على قرار مجلس الأمن رقم 1564 وضمت في عضويتها عدداً من الخبراء والمختصين الذين تم تعيينهم من قبل كوفي أنان الذي كان يتولى آنذاك منصب الأمين العام للأمم المتحدة. وقدمت اللجنة تقريرها إلى مجلس الأمن في يناير 2005 وخلصت فيه إلى أنه ثمة ما يدعو للاعتقاد بأنه قد تم بالفعل ارتكاب جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب في دارفور كما أنها أوصت بإحالة الأوضاع في هذا الإقليم إلى المحكمة الجنائية الدولية.⁴

⁴ http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf

23. وفي أعقاب إجراء التحقيقات، شرع المدعي بالمحكمة الجنائية الدولية في إقامة ثلاثة (3) دعاوى قضائية (ضد ستة أشخاص) لصلتهم بالأوضاع في دارفور. وتعلقت القضية الأولى التي أقيمت ضد المتهمين أحمد محمد هارون وعلي محمد علي عبد الرحمن (علي قشيب) بإدانة وزير الدولة للشؤون الإنسانية بالسودان (والذي كان يشغل من قبل منصب وزير الداخلية) وشخص آخر يُزعم أنه زعيم إحدى الميليشيات التي تمارس نشاطها في إقليم دارفور. وما زال هذان المتهمان مطلقي السراح إلى الآن. وتعد أحدث دعوى قضائية أقامها المدعي بشأن الأوضاع في دارفور هي تلك التي أقيمت ضد ثلاثة (3) من قادة المتمردين لصلتهم بهجوم نفذته عناصر متمردة ضد قوات حفظ السلام التابعة للإتحاد الأفريقي في هاسكانييتا في 29 سبتمبر 2007. وفي مايو 2009، قام أحد هؤلاء القادة المتمردين وهو بحر إدريس أبو قرده بتسليم نفسه طواعية للمحكمة الجنائية الدولية. ومن المقرر أن تبدأ جلسات المصادقة على التهم الموجهة لأبو قرده في أكتوبر 2009.

24. ولعل أكثر قضية مثيرة للجدل أقامها المدعي للمحكمة الجنائية الدولية هي تلك التي أقيمت ضد الرئيس السوداني عمر البشير. ففي 14 يوليو 2008، أصدر المدعي أمراً عاماً باعتقال البشير بعد أن وجه له تهمة ارتكاب جرائم حرب ضد الإنسانية وأعمال إبادة جماعية في دارفور. كما أصدرت غرفة التحضير التابعة للمحكمة الجنائية الدولية أمراً باعتقال البشير في مارس 2009.⁵ وقد خلصت الغرفة في قرارها إلى أنه استناداً للمادة رقم 58 من لائحة المحكمة الجنائية الدولية فإن هناك أدلة معقولة تدعو للاعتقاد بأن الرئيس البشير مسئول عن ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية في دارفور. غير أن غرفة التحضير رفضت بأغلبية صوتين ضد صوت واحد توجيه تهمة الإبادة الجماعية للبشير. كما أصدرت الغرفة توجيهاتها لأمين سجل المحكمة الجنائية الدولية

⁵ القرار الصادر بشأن طلب هيئة الإدعاء إصدار أمر اعتقال ضد عمر حسن أحمد البشير، غرفة التحضير رقم 1، 4 مارس 2009 (والذي يُشار له في هذه الوثيقة بعبارة "قرار أمر اعتقال البشير")

كي يتولى تعميم أمر المطالبة باعتقال الرئيس السوداني أو تسليمه على كافة الدول الموقعة على لائحة المحكمة وكذا جميع الدول الأعضاء في مجلس الأمن الدولي.

25. وعلاوة على حقيقة أن أمر اعتقال البشير صدر بحق رئيس دولة ما يزال في منصبه، فإن هناك أمراً آخر أثار الكثير من الجدل في هذا الصدد ألا وهو أنه تضمن أيضاً توجيه تهمة الإبادة الجماعية له. فعلى الرغم من أن العديد من الجماعات والدول صنفت الجرائم التي تم ارتكابها في دارفور على أنها جرائم إبادة إلا أنه من الأهمية بمكان في هذا الشأن أن نتذكر أن وقوع حوادث قتل واسعة النطاق لا يعني بالضرورة حدوث أعمال إبادة جماعية، حيث أن الإبادة - حسبما جرى تعريفها في معاهدة منع جرائم الإبادة ومعاينة مرتكبيها الصادرة في عام 1948 - تعد جريمة ذات طابع محدد للغاية وتتطلب كذلك البرهنة على توافر النية والقصد الجنائي على ارتكابها بمعنى توافر نية القضاء بشكل جزئي أو كلي على جماعة عرقية أو طائفية أو قومية أو دينية. وقد خلصت لجنة التحقيق الدولية في عام 2005 إلى أنه رغم أنه قد تم بالفعل ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية في دارفور، إلا أن الحكومة السودانية لم تنتهج سياسة للإبادة الجماعية في هذا الإقليم. كما ارتأت اللجنة بشكل خاص أن الهجمات التي وقعت في دارفور لم تُرتكب بوجه عام بنية القضاء بصورة جزئية أو كلية على مجموعة ما بسبب انتماءاتها العرقية أو الطائفية أو القومية أو الدينية. ولكن اللجنة أشارت كذلك إلى أن هناك بعض الأفراد في دارفور، ومن بينهم عدد من المسؤولين الحكوميين، ربما يكونوا قد قاموا في بعض الأحيان باتخاذ إجراءات بينما كانت تتوافر لديهم نية الإبادة الجماعية. وفي ضوء النتائج التي توصلت لها هذه اللجنة علاوة على صعوبة إثبات تهمة الإبادة، أثار قرار المدعي بتضمين تهمة الإبادة في طلبه إصدار أمر اعتقال ضد البشير - أثار الكثير من مشاعر الدهشة. وللعمل على إثبات تهمة الإبادة وخاصة البرهنة على توافر النية والقصد الجنائي على ارتكاب مثل هذه الأعمال، حاول المدعي الاستناد إلى أدلة تتعلق بالهجمات التي جرى ارتكابها في

أعقاب صدور تقرير اللجنة الدولية. غير أن غرفة التحضير قررت بالأغلبية في قرارها الصادر في مارس 2009 أن يتم إسقاط تهمة الإبادة من طلب أمر الاعتقال الصادر بحق البشير، حيث دفعت الغرفة بأن توافر نية الإبادة لدى الحكومة السودانية لا يعد هو النتيجة المنطقية الوحيدة التي يمكن الخروج بها من المواد المطروحة أمامها ومن ثم، فإن المعايير المتعلقة بالأدلة المطلوبة في هذا الصدد والمنصوص عليها في المادة رقم 58 من الأنظمة الأساسية تعد غير متوافرة بالفعل.⁶

26. تجدر الإشارة إلى أن بعض الشخصيات، ومن بينهم القاضي الذي اعترض على إسقاط تهمة الإبادة عن البشير، ارتأت أن الأغلبية قد أساءت تطبيق بند المعايير المتعلقة بالأدلة والمنصوص عليها في المادة 58 وذلك عندما رفضت النص على تهمة الإبادة في أمر الاعتقال الصادر بحق الرئيس السوداني. وتتطلب هذه المادة أن يقوم المدعي بالبرهنة على أن هناك "دلائل منطقية تدعو إلى الاعتقاد" بأن الشخص المتهم مسئول بالفعل عن الجرائم التي سعى هو نفسه من أجل وقوعها. وفي هذه المرحلة من مراحل وقائع الدعوى الجنائية، لا يكون مطلوباً أن تكون هناك أدلة قاطعة تبرهن على حدوث تلك الجرائم. غير أن الأغلبية دفعت في هذه القضية بأن المعايير المنصوص عليها في المادة رقم 58 " لن تتوافر إلا إذا أظهرت المواد المقدمة من المدعي لتعزيز طلب الإدعاء أن النتيجة المنطقية الوحيدة التي يمكن استخلاصها في هذا الصدد هو أن هناك بالفعل أسباباً ودلائل منطقية تدعو إلى الاعتقاد بوجود نية مبيتة لدى الحكومة السودانية من أجل القضاء على جماعات معينة بصورة جزئية أو كلية".⁷ ويبدو أن الطلب الذي حددته الأغلبية - والذي يقضي بضرورة أن تكون هناك أدلة منطقية ومقبولة يمكن الخروج بها من المواد المطروحة وتبرهن على أنه كانت هناك نية مبيتة للقيام بأعمال إبادة - يبدو أنه قد جمع ما بين المعيار الواجب توافره في أي محاكمة (ألا وهو توافر أدلة لا يرقى إليها أي شك) والمعيار الآخر المتعلق بأوامر الاعتقال التي يتم إصدارها

⁶ "قرار أمر اعتقال البشير"، الفقرة رقم 159

⁷ "قرار أمر اعتقال البشير"، الفقرة رقم 158

ضد أي أشخاص. ففي أوامر الاعتقال، يكون مطلوباً عادة أن تكون هناك أدلة منطقية ومعقولة تبرهن على أن الشخص المطلوب كان هو المسئول بالفعل عن اقتزاف التهمة الموجهة إليه. ورغم أنه تكون هناك في بعض الحالات أسباب تدلل على توافر تلك المسؤولية، إلا أنه ربما توجد في الوقت ذاته شواهد تدعو إلى الاعتقاد بعكس ذلك. وفي مثل هذه الحالات، تحدد المحكمة ما هو الاعتقاد الأقرب للتصديق بالنسبة لها. وقد استند المدعي إلى ذلك في قراره الخاص باستئناف الجزء الخاص برفض تهمة الإبادة في هذه القضية.⁸

الأوضاع في مناطق أخرى تتولى المحكمة الجنائية الدولية النظر فيها:

27. يقوم مكتب المدعي التابع للمحكمة الجنائية الدولية في الآونة الراهنة بتحليل الأوضاع في خمس (5) دول أخرى بقصد اتخاذ قرارات بشأن ما إذا كان سيقوم بالتحقيق فيها وإقامة دعاوى قضائية في ملابسات الجرائم التي تم ارتكابها بها وذلك في حدود اختصاص وسلطات المحكمة. وهذه الدول الخمس هي: كولومبيا، جورجيا، كينيا، ساحل العاج وأفغانستان. وعلاوة على ذلك، أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية بياناً في يناير 2009 أعلنت فيه عن قبولها لتطبيق اختصاصات المحكمة المنصوص عليها في المادة رقم 12 (3) من النظام الأساسي. وتثير كل هذه الأمور تساؤلات بشأن ما إذا كانت المحكمة الجنائية الدولية مختصة بالفعل أو ما إذا كان يتعين عليها إقامة دعاوى قضائية فيما يتعلق بأبعاد الموقف في إسرائيل والأراضي الفلسطينية. ويتمثل السؤال الأساسي الذي يطرح نفسه في هذا الصدد فيما إذا كانت السلطة الفلسطينية يحق لها إصدار مثل ذلك البيان حيث يرجع السبب في ذلك إلى أن المادة 12 (3) تنطبق على البيانات التي تصدر من جانب الدول في حين أنه لم يتم الاعتراف حتى الآن على

⁸ طلب المدعي بشأن استئناف "قرار أمر الاعتقال الصادر في حق عمر حسن أحمد البشير"، 10 مارس 2009 <http://www.icc-2009.cpi.int/iccdocs/doc/doc644001.pdf>

المستوى الدولي الواسع النطاق بفلسطين كدولة منفصلة ومستقلة. ويعكف مكتب المدعي في الآونة الراهنة على بحث ما إذا كانت المحكمة الجنائية الدولية لها سلطة التدخل في هذا الموقف أم لا.

هل تستهدف المحكمة الجنائية الدولية الدول الأفريقية بدون إنصاف؟

28. نظراً لأن كافة التحقيقات والدعاوى الجنائية التي شرع مكتب المدعي التابع للمحكمة الجنائية الدولية في تحريكها حتى الآن تتعلق بصفة أساسية بدول أفريقية ومواطنين أفارقة، فإن ذلك يثير تساؤلاً واضحاً حول ما إذا كانت المحكمة تتعامل مع قارة أفريقيا بشكل يفتقر إلى العدل والنزاهة أو أنها تتصرف بنوع من التحيز والمحاباة ضد مصالح الدول الأفريقية ومصالح هذه القارة بوجه عام. ولعل أخطر تهمة يمكن توجيهها في هذا الصدد للمحكمة الجنائية الدولية تتمثل في أنها تقوم بتطبيق العدالة بصورة انتقائية كما أن تدخلها في بعض الدول الأفريقية يأتي بتأثيرات معاكسة على الجهود الرامية لإنهاء الصراعات وتحقيق السلام في تلك البلدان.

29. ففيما يتعلق بالاتهام بتطبيق العدالة بصورة انتقائية، قد يتساءل البعض عن السبب وراء أن كل التحقيقات الجارية والدعاوى الجنائية المقامة حالياً تتعلق بالقارة الأفريقية في حين أن الجرائم التي ارتكبت في مناطق أخرى من العالم (وبعضها معروف للكافة كما أن الكثير منها يتسم بالخطورة بصفة خاصة) لم تخضع حتى الآن لإجراء أي تحقيقات بشأنها.

30. ولكن مشاعر الدهشة التي قد تتولد نتيجة لذلك ربما تزول عندما يعرف المرء أن الدول الأفريقية تمثل أكبر تجمع إقليمي قبل الخضوع لولاية وسلطات المحكمة الجنائية الدولية، ومن ثم فإن ذلك يعني أن الدول الأفريقية هي المعرضة أكثر من غيرها (ولو من الوجهة الإحصائية على أقل تقدير) لمعظم الدعاوى الجنائية التي يتم تحريكها في الآونة الراهنة.

31. وثمة أمر آخر لا يقل أهمية ألا وهو أن ثلاثة من بين الحالات الأربع التي تتولى المحكمة الجنائية الدولية التحقيق بشأنها كانت قد أحيلت إليها من قبل الدول الأفريقية ذاتها. وفي ظل مثل هذه الظروف، قد لا يُنظر إلى تدخل المحكمة الجنائية الدولية على أنه تدخل خارجي من جانب واحد، بل أن الدول الأفريقية نفسها هي التي ارتأت أنها في حاجة لتدخل المحكمة كي تنظر في الجرائم الخطيرة التي يتم ارتكابها على أراضيها. وعلاوة على ذلك، ارتأت تلك البلدان أن المحكمة الجنائية الدولية تعد بمثابة محفل مناسب للتعامل مع هذه الجرائم وذلك نظراً لأن محاكمها القومية ليست في وضع يسمح لها باتخاذ إجراءات قانونية ضد الأشخاص المشتبه في تورطهم في تلك الجرائم. ويجدر بنا أن نشير في هذا الصدد إلى أنه في حالة جمهورية أفريقيا الوسطى مثلاً، دفعت محكمة النقض - وهي أعلى جهة قضائية في هذه الدولة - في جلسة عقدها في أبريل عام 2006 بأن السلطات القومية عاجزة عن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة حيال الجرائم التي جرى ارتكابها داخل أراضي الدولة والتي تتولى المحكمة الجنائية الدولية التحقيق فيها. كما أشارت المحكمة بصفة خاصة في هذا الصدد إلى الصعوبات المتعلقة بجمع الأدلة واعتقال الأشخاص المتهمين. وعلى نحو مماثل، يمكننا أن نشير أيضاً إلى الموقف الذي اتخذته الحكومة الأوغندية مؤخراً بشأن إمكانية قيام المحكمة الجنائية الدولية باتخاذ إجراءات ضد زعماء منظمة جيش الرب المتمرده والذين ارتأت حكومة أوغندا أنه يمكن بالفعل تقديمهم للمحاكمة أمامها.

32. وعلى الرغم من ذلك، لا تفسر هذه الحقائق في حد ذاتها السبب وراء عدم وجود أي تحقيقات أو دعاوى قضائية تجري في الآونة الراهنة بشأن حالات وقعت خارج نطاق القارة الأفريقية. ومن بين الأسباب المحتملة وراء ذلك هو أن أيّاً من الدول الواقعة خارج أفريقيا لم تحل للمحكمة الجنائية الدولية ملف جرائم ارتكبت داخل أراضيها وتخضع لنطاق اختصاصات وسلطات المحكمة. ولكن حتى في حالة عدم حدوث ذلك، فإنه يحق للمدعي الأخذ بزمام المبادرة والشروع في إجراء تحقيقات مع الخسوع فقط

لولاية وإشراف غرفة التحضير بالمحكمة. ولكن المدعي لم يقيم حتى الآن بتفعيل السلطات المخولة إليه في هذا الصدد بمقتضى لائحة المحكمة. وبطبيعة الحال، يمكننا القول أنه يكون من الأسهل بالنسبة للمدعي التحقيق في قضايا تحال ملفاتها إليه من قبل الدول التي تم ارتكاب بعض الجرائم المزعومة على أراضيها حيث أن فرص نجاح الدعاوى الجنائية التي يتم تحريكها في مثل هذه الحالات تكون أكبر نتيجة للتعاون الذي تبديه تلك الدول ذاتها مع مجريات التحقيق وهو الأمر الذي يسهل بدوره من الحصول على الأدلة الدالة على ارتكاب هذه الجرائم. ولكن نظراً لأن المدعي لديه سلطات تخول له إمكانية الأخذ بزمام المبادرة والتحرك بشكل مستقل من أجل تحريك الدعاوى الجنائية علاوة على أنه لا يتحرك فقط في الحالات التي تقوم فيها الدول بإحالة ملفات تتعلق بجرائم تم ارتكابها داخل أراضيها (وهو الأمر الذي لم يتم أخذه في الاعتبار عندما تمت صياغة لائحة المحكمة حيث كانت التوقعات كلها تنصب آنذاك على أن كل الملفات التي ستحال إلى المحكمة الجنائية الدولية ستأتي من جانب دول أخرى وليس الدولة التي ترتكب بها الجرائم ذاتها)، فإنه قد بات من المتعين الآن على المدعي أن يستغل السلطات المخولة له في هذا الصدد.

33. وثمة مشكلة خطيرة أخرى تتعلق بحالات تدخل المحكمة الجنائية الدولية في الصراعات التي تدور رحاها بالقارة الأفريقية ألا هي احتمال أن يُقال أن مثل تلك التدخلات قد تأتي بتأثيرات عكسية على جهود تحقيق السلام في بلدان القارة. غير أن السؤال الرئيسي الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو ما إذا كانت المساعي الرامية لتحقيق السلام والعدل دائماً ما تكون متوافقة مع بعضها البعض وكذا ما إذا كانت جهود تحقيق العدل التي تأخذ شكل محاكمات جنائية ينبغي لها أن تتراجع إلى الوراء في حالة ما إذا تعارضت مع أي مفاوضات سلام جارية بالفعل أو تجري محاولات لترتيب إجراءاتها. ويبدو هذا الأمر جلياً تماماً في الإجراءات التي اتخذتها المحكمة الجنائية الدولية في منطقة شمال أوغندا وكذا في إقليم دارفور. ففي الحالة الأولى، يجدر بنا هنا أن نبرز

نقطة مهمة سبق وأن أشرنا إليها ألا وهي أن الحكومة الأوغندية لم تقم فقط بإحالة هذا الملف إلى المحكمة الجنائية الدولية بل إنها ما تزال ترى أنه ينبغي أن يتم تقديم المتهمين للمحاكمة أمامها حيث تنطبق عليهم المواصفات المطلوبة لذلك. أما فيما يختص بدارفور، فقد أُحيل هذا الملف للمحكمة الجنائية الدولية من قبل مجلس الأمن بمقتضى مشروع قرار حظي بتأييد اثنتين (2) من الدول الأفريقية الثلاث (3) التي كانت تنتمي لعضوية مجلس الأمن في تلك الأثناء.

34. أما فيما يختص بالقضية الأكثر عمومية والمتعلقة بكيفية تحقيق نوع من التوافق بين السلام وإقامة العدل، فإنه ينبغي لنا جميعاً أن نتذكر أن الدول الأفريقية لا ترى أنه يجب أن تدين الغلبة لأحدهما على الآخر أو أنه لا يمكن التوفيق ما بين السلام والعدل. ويوجد الآن في القارة الأفريقية اتفاق واسع النطاق على أنه ينبغي ألا يتم السماح بتمتع أي شخص بالحصانة في حالة ارتكابه لجرائم دولية. وقد جرى تأكيد هذا الرأي - المنصوص عليه في المادة رقم 4 (ح) من القانون التأسيسي الخاص بالإتحاد الأفريقي - جرى تأكيده مجدداً عدة مرات من قبل الهيئات والأجهزة التابعة للإتحاد. وعلاوة على ذلك، تعتبر مصادقة الدول الأفريقية بصورة واسعة النطاق على لائحة المحكمة الجنائية الدولية بمثابة مؤشر آخر ينم عن إيمانها بضرورة أن تكون هناك محاكمات ودعاوى جنائية في الحالات التي يتم فيها ارتكاب جرائم خطيرة تثير مشاعر قلق بالغة على المستوى الدولي. وفي ضوء ما سبق، لا يمكن القول بوجه عام أنه ليس هناك نوع من التأييد لمسألة إحالة ملف دارفور للمحكمة الجنائية الدولية. فعلى سبيل المثال، سيكون من المرجح أن تبدي الكثير من الدول دعمها ومساندتها للإجراءات القانونية التي تم اتخاذها مؤخراً حيال الهجمات التي تعرضت لها قوات حفظ السلام التابعة للإتحاد الأفريقي في هذا الإقليم. ولكن رغم أن هناك تأييداً أفريقياً لإحالة ملف الأوضاع في دارفور للمحكمة الجنائية، غير أن البعض يشعر بالقلق من أن عدداً من الإجراءات القانونية التي اتخذها المدعي سوف تؤثر سلباً على المساعي الرامية لتحقيق

السلام في دارفور. وعلى وجه الخصوص، يشعر الإتحاد الأفريقي والدول الأعضاء به بالكثير من القلق حيال مسألة تقديم الرئيس السوداني للمحاكمة، ومن ثم فإن الجزء المتبقي من التحليل سوف يتركز على ما إذا كان المدعي والمحكمة الجنائية الدولية قد تجاوزا حدود السلطات المخولة لهما عندما قررا السعي من أجل إدانة ومحاكمة رئيس دولة ما يزال في منصبه. وفي أعقاب ذلك، سيتم تقديم عدد من التوصيات بشأن كيفية التعامل مع الموقف الراهن فيما يتعلق بمسألة المحاكمة علاوة على تناول أبعاد الدور الذي تضطلع به المحكمة الجنائية الدولية في مختلف الأوضاع المتعلقة بالقارة الأفريقية بوجه عام.

هل محاولة توقيف الرئيس البشير ومحاكمته انتهاك للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والقانون الدولي ؟

35. السؤال الرئيسي المتعلق بالقضية ضد الرئيس البشير هو ما إذا كانت المحكمة الجنائية الدولية مخولة لمحاكمة رئيس دولة وهو على سدة الحكم. وينشأ السؤال بصفة خاصة من مدى قدرة المحكمة الجنائية الدولية على محاكمة رئيس دولة ليست طرفا في النظام الأساسي لهذه المحكمة. هذه ليست المرة الأولى التي تقوم محكمة دولية بتوجيه اتهام إلى رئيس دولة على سدة الحكم، إذ سبق أن أصدرت المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة أمرا ضد سلوفودان ميلوسوفيتش وهو ما يزال رئيسا لجمهورية يوغسلافيا الاتحادية، ووجهت المحكمة الخاصة بسيراليون الاتهام إلى تشارلز تايلور وكان آنذاك رئيس ليبيريا.

36. ينشأ السؤال عن كون الدعوى القضائية ضد الرئيس البشير مخالفة للقانون الدولي لأن القانون الدولي يعطي رؤساء الدول وهم يمارسون وظائفهم الرئاسية الحصانة الجزائية أمام قضاء دولة أخرى، وهذه الحصانة الجزائية تشمل حمايته من إلقاء القبض عليه

بواسطة سلطات أجنبية لأن شخص رئيس الدول لا يُمس. وبالإضافة إلى ذلك⁹، تعطي المعاهدات رئيس الدولة وهو قائم بوظائفه الرئاسية الحصانة عندما يكون خارج البلاد، فإذا كان يرأس وفد بلاده إلى منظمة دولية مثلا فإنه يتمتع بالحصانة التي يتمتع بها أعضاء الوفود إلى المنظمات الدولية¹⁰، أو عندما تكون دولتان طرفين في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن البعثات الخاصة لسنة 1969¹¹ فإنه يُمنح الحصانة كذلك. وفي سياق القضية ضد الرئيس البشير، من المهم ملاحظة أن الحصانة الممنوحة لرئيس دولة وهو قائم بمهام الرئاسة، بصفته، من التوقيف (أو إلقاء القبض عليه) هي حصانة مطلقة وتطبق حتى عند اتهامه بارتكاب جريمة دولية. وقد وضحت ذلك محكمة العدل الدولية في قضية أمر إلقاء القبض (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد بلجيكا)¹² رغم أنها كانت تتحدث عن موقف وزير خارجية، إلا أن القاعدة التي وضعتها المحكمة تنطبق بقوة أكبر على رئيس الدولة. قالت محكمة العدل الدولية إنها

"إنها لم تتمكن من الاستدلال ... أنه يوجد تحت القانون الدولي العرفي أي شكل من الاستثناءات من القاعدة التي تمنح الحصانة الجزائية والحرمة لوزراء الخارجية الذين يشتبه في قيامهم بارتكاب جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية"¹³.

37. هذه الحصانات التي يمنحها القانون الدولي تنطبق بصفة عامة ليس فقط على الدعاوى القضائية في المحاكم الوطنية الأجنبية بل وأيضا على المحاكم الدولية. يجب ملاحظة أن محكمة العدل الدولية ذكرت في قضية أمر التوقيف أن "الحصانات الممنوحة بموجب القانون الدولي ... لا تمثل حائلا دون المحاكمة الجنائية في ظروف معينة ... صاحب المنصب أو وزير الخارجية السابق قد يصبح عرضة للمحاكمة الجنائية أمام

⁹ انظر قضية أمر التوقيف (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد بلجيكا) 2002، محكمة العدل الدولية، الفقرات 54 – 55 حيث كانت محكمة العدل الدولية تتحدث عن وزير خارجية إلا أن نفس المبدأ قابل للتطبيق على رئيس الدولة.

¹⁰ انظر مثلا المادة الرابعة من اتفاقية حقوق وحصانات الأمم المتحدة، 13 فبراير 1946، 90، UNTS 327.

¹¹ 231 UNTS 1400 المواد 21 و 31 و 39.

¹² Arrest Warrant Case, supra note

¹³ Arrest Warrant Case, supra note 7, para. 58.

محاكم جنائية دولية معينة حسب سلطاتها القضائية¹⁴. إلا أنه لا يجوز تفسير ذلك بعدم جواز الدفع أبداً بهذه الحصانات أمام محاكم دولية. لا تستطيع المعاهدة التي تؤسس محكمة دولية أن تنزع حصانة يمنحها القانون الدولي لمسؤولي الدول التي ليست أطرافاً في المعاهدة، ذلك لأن حصانات مسؤولي الدول هي حقوق للدول المعنية وأن المعاهدة لا تُلزم إلا أطراف المعاهدة فقط¹⁵. لا يجوز أن تحرم المعاهدة دولاً ليست أطراف فيها من الحقوق التي تمتلكها على نحو مألوف. أما قول محكمة العدل الدولية بعدم جواز الدفع بالحصانات الدولية أمام محاكم دولية فلا بد من قراءته على شرط أن (1) تنص الاتفاقيات التي تنشئ هذه المحاكم صراحة أو ضمناً على نزع هذه الحصانة¹⁶ و(2) وأن تكون الدولة المسؤول مُلزماً بالاتفاقية التي تنزع الحصانة. وعلى هذا فإن من حق رئيس الدولة الذي ما زال على سدة الحكم أن يتمتع بالحصانة المعتادة بصفته أمام المحكمة الدولية التي لم توافق الدولة على الالتزام بها.

38. ولذلك، فإنه في سياق الاتهام الموجه من المحكمة الجنائية الدولية إلى الرئيس البشير تكون الأسئلة الرئيسية هي: (1) هل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ينزع الحصانة من رؤساء الدول؟ (2) وهل يمتد نزع الحصانة هذا ليشمل رئيس دولة ليست طرفاً عند إحالة الموضوع بواسطة مجلس الأمن؟

هل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ينزع الحصانة عن رؤساء الدول؟

39. يوجد نصان في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يتعلقان بالحصانة، أولهما المادة 27 وتتص على ما يلي:

¹⁴ Arrest Warrant Case, *supra* note 7, para. 61

¹⁵ المادة 24 من معاهدة فيينا بشأن قانون المعاهدات (1969) [VCLT] 1155 U.N.T.S. 331

¹⁶ انظر Judge Shahabuddeen's opinion in *Prosecutor v. Krstic* (ICTY Case IT-98-33-A) (يوليو 2003)

الفقرة 11 و 12 <<http://www.un.org/icty/krstic/Appeal/decision-e/030701.htm>> بنص على: "إنني أرى... ليس هناك جوهر لاختفاء الحصانة بالأوتوماتيكية المقترحة لمجرد إنشاء محاكم جنائية دولية... تُنشأ المحاكم الجنائية الدولية بواسطة دول تعمل معا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة كما هو الحال في "المحكمة" التي أنشأها مجلس الأمن نيابة عن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ولا يوجد أساس لاقتراح أن مجرد عمل الدول معا لإنشاء محكمة كهذه فإنها يدل على أي نية لتنازلها عن حصاناتها الفردية القائمة. افتراض استمرارية حصاناتها يظل بموجب القانون الدولي ولا يتغير إلا إذا وُجد مبدأ في القرار الذي يؤسس هذه المحكمة يدل على أنها اتفقت على غير ذلك."

(1) يطبق هذا النظام الأساسي على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون أي تمييز بسبب الصفة الرسمية. وبوجه خاص، فإن الصفة الرسمية للشخص، سواء كان رئيساً لدولة أو حكومة أو عضواً في حكومة أو برلمان أو ممثلاً منتخباً أو موظفاً حكومياً، لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي، كما أنها لا تشكل، في حد ذاتها، سبباً لتخفيف العقوبة.

(2) لا تحول الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص، سواء كانت في إطار القانون الوطني أو الدولي، دون ممارسة المحكمة اختصاصها على هذا الشخص.

ويبدو أن هذا نزاع صريح للحصانة، ولكن نزاع الحصانة أمام المحكمة الجنائية الدولية بموجب المادة 27 ليس نهاية المطاف. إن المحكمة الجنائية الدولية لا تمتلك سلطة مستقلة لإلقاء القبض على الأشخاص وإنما تعتمد على دول في القبض على الأشخاص المطلوبين وإحضارهم أمام المحكمة. ولذلك كان من الضروري أن يتعامل النظام الأساسي مع موضوع الحصانات التي يتمتع بها المسؤولون (مثل رؤساء الدول) من المحاكمة ومن التوقيف بواسطة دول أخرى. ومن أجل التعامل مع هذه الأمور تنص المادة 98 (أ) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على ما يلي:

"لا يجوز للمحكمة أن توجه طلب تقديم أو مساعدة يقتضي من الدولة الموجه إليها الطلب أن تتصرف على نحو يتنافى مع التزاماتها بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بحصانات الدولة أو الحصانة الدبلوماسية

لشخص أو ممتلكات تابعة لدولة ثالثة، ما لم تستطع المحكمة أن تحصل أولاً على تعاون تلك الدولة الثالثة من أجل التنازل عن الحصانة¹⁷

40. هكذا، بينما تنص المادة 27 على أن تمتع مسؤول الدولة بالحصانة الدولية لا يمنع المحكمة الجنائية الدولية دون ممارسة المحكمة اختصاصه على هذا الشخص، فإن المادة 98 توجه المحكمة إلى عدم اتخاذ إجراء يمكن أن يؤدي إلى التصرف على نحو يتنافى مع الالتزامات بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بحصانات المسؤولين الأجانب. ولما كانت المحكمة الجنائية الدولية لا تمتلك القدرة على إلقاء القبض وأنها في كل حالة ستطلب من الدول الأجنبية إلقاء القبض على الأشخاص المشتبه بهم، فإنه يوجد توتر كبير بين هذين النصين. ويمكن حسم هذا التوتر وبيان كلا النصين بالتمييز بين الحصانات التي تكون من حق الدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والحصانات التي تكون من حق الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة. وحيث أن النظام الأساسي معاهدة، وبالتالي لا يمكن أن ترفع الحصانة التي من حق الدول غير الأطراف لأن المادة 98 تمنع المحكمة صراحة من وضع الأطراف في موقف يجعلها تتجاهل الالتزام بالحصانة الواجبة للدول غير الأطراف. إلا أن الموقف مختلف بالنسبة للأطراف. أما فيما بين أطراف النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فإن حصانات المسؤولين من الدول الأطراف تُرفع بموجب المادة 27 عندما يكون أولئك الأشخاص مطلوبين للوقوف أمام المحكمة الجنائية الدولية. ولذلك تكون المحكمة حرة في توجيه طلبات تقديم أو مساعدة في حق رؤساء الدول الأطراف القائمين بمهامهم ولكن لا يجوز لها عادة أن توجه طلبات تقديم أو مساعدة بحق رئيس دولة ليست طرفاً في النظام الأساسي.

¹⁷ بالإضافة إلى ذلك تنص المادة 98 (2) على ما يلي: "لا يجوز للمحكمة أن توجه طلب تقديم يتطلب من الدولة الموجه إليها الطلب أن تتصرف على نحو لا يتفق مع التزاماتها بموجب اتفاقات دولية تقتضي موافقة الدولة المرسله كشرط لتقديم شخص تابع لتلك الدولة إلى المحكمة ما لم يكن بوسع المحكمة أن تحصل أولاً على تعاون الدولة المرسله لإعطاء موافقتها على التقديم".

هل يحتفظ رؤساء الدول غير الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بالحصانة في القضايا التي يحيلها مجلس الأمن؟

41. تتعدّد قضية الرئيس البشير بتطبيق الفرق بين حصانات الدول الأطراف وحصانات الدول غير الأطراف فيما يتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية. تتبع المشكلة في هذه القضية من أنه رغم أن السودان ليس طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلا أن القضية تنشأ من الإحالة من مجلس الأمن. سبب التعقيد هو أن الحجة الرئيسية للقول بأن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لا يؤثر على حصانات الدول غير الأطراف - أو حجة أن الدول الأطراف لا يجوز أن تحرم الدول غير الأطراف من حقوقها - قد لا تنطبق في هذه الإحالة. هذه الحجة قد لا تنطبق لأنه في الإحالة يكون قرار مجلس الأمن (مع النظام الأساسي) هو الذي يعطي للمحكمة اختصاصها. ورغم أن النظام الأساسي بحد ذاته ليس ملزماً للدول غير الأطراف، إلا أن الدول غير الأطراف تكون ملزمة بما يفرضه قرار مجلس الأمن من التزامات. علاوة على ذلك، من المقبول أن يرفع مجلس الأمن الحصانات التي تكون من حق رؤساء الدول أو غيرهم من مسؤولي الدول. الحقيقة أنه عند إنشاء المحاكم الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا أدخل مجلس الأمن في نظامها الأساسي نصاً يشبه كثير نص المادة 27 (1)¹⁸ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وهكذا، رغم أن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لا يرفع الحصانة عن دولة ليست طرفاً إلا أنه يجوز رفع هذه الحصانة بقرار من مجلس الأمن.

¹⁸ المادة 7 (2) من النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجنائية الخاصة بيوغسلافيا السابقة (ICTY)(1993), online: United Nations <<http://www.un.org/icty/basic/statut/statute.htm#7>> والمادة 6 (2) من النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجنائية الخاصة برواندا (ICTR)(1994), online: International Criminal Tribunal for Rwanda <http://www.ictt.org/ENGLISH/basicdocs/statute.html>

42. قرر مجلس الأمن في قراره رقم 1593 مطالبة السودان بالتعاون التام مع المحكمة، ولكنه لم يجعل النظام الأساسي صراحة ملزماً للسودان ولم يتعرض صراحة لمسألة الحصانة. ولم يرد ذكر مسألة حصانة البشير إلا في غرفة ما قبل المحاكمة التابعة للمحكمة الجنائية الدولية وبصورة ضمنية في قرارها بإصدار أمر التوقيف الذي طلبه المدعي العام¹⁹. ورأت غرفة ما قبل المحاكمة التابعة للمحكمة الجنائية الدولية أن "الموقف الحالي لعمر البشير بوصفه رئيس دولة ليست طرفاً في النظام الأساسي ليس له تأثير على نطاق سلطة المحكمة على القضية الراهنة"²⁰. خلصت غرفة ما قبل المحاكمة إلى هذا القرار بناء على عدة اعتبارات، وذكرت أن من الأهداف الأصلية للنظام الأساسي وضع نهاية للإفلات من العقوبة، ولاحظت أن المادة 27 التي ذكرت أنها تقدم "المبادئ الأصلية" إنما وردت في النظام الأساسي لتحقيق هذا الهدف الأصلي. وكذلك وضعت غرفة ما قبل المحاكمة قدرتها على ممارسة سلطتها القضائية على أساس أن:

"مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بإحالة الوضع في دارفور إلى المحكمة بموجب المادة 13 (ب) يكون قد قبل أن يتم بحث وضع المذكور وأية محاكمة تترتب على ذلك حسب الإطار القانوني الذي يتضمنه النظام الأساسي وعناصر الجرائم والقواعد ككل."²¹

يُفهم ضمناً من بيانات المحكمة أن مجلس الأمن قد تبني ضمناً المادة 27 وأنه ضمناً وافق على أن تمارس المحكمة سلطتها على رئيس دولة كان فيما عدا ذلك في حصانة من سلطانها القضائي.

¹⁹ قرار بشأن طلب المدعي العام طلب أمر توقيف بحق عمر حسن أحمد البشير ، (ICC-02/05-01/09), Pre-Trial Chamber 1, 4 March 2009.

²⁰ قرار توقيف البشير، الفقرة 41.

²¹ قرار طلب توقيف البشير، الفقرة 45.

43. كانت غرفة ما قبل المحاكمة - حسب رأي بعض الخبراء - محقة في اقتناعها بأن مجلس الأمن قبل بأن يتم البحث والمقاضاة في وضع دارفور وفقا للإطار القانوني للمحكمة الجنائية الدولية. أولا: إن مجلس الأمن عندما أحال الوضع إلى المحكمة الجنائية الدولية كان يستند إلى نص في النظام الأساسي للمحكمة (المادة 13 (ب)). ثانيا: في إحالة وضع دارفور يمكن أن تكون توقعات حدوث المحاكمة حسب النظام الأساسي للمحكمة مذكورة ضمنا في مختلف مراجع القرار رقم 1593²². ثالثا: وبصفة أكثر عمومية إذا كان مجلس الأمن بإحالاته الوضع إلى المحكمة الجنائية الدولية يقصد أن تقيم الدعوى المحكمة (البحث والمحاكمة حيثما يلزم)، وإذا كان المجلس ذاته لا يقدم إجراءات للبحث والمحاكمة، فلا بد من اعتبار أن من رأي المجلس أن النظام الأساسي هو القانون الحاكم. ولا يمكن أن تعمل المحكمة إلا طبقا لنظامها الأساسي إذ تنص المادة 1 من النظام الأساسي أن " اختصاص المحكمة وأسلوب عملها يخضع لأحكام النظام الأساسي"²³. وعلى هذا فإن قرار مجلس الأمن بأن تمارس المحكمة عملها يتضمن القرار بأن تعمل المحكمة وفق نظامها الأساسي.

44. على الرغم من حقيقة أن قرار إحالة موقف بشأن دولة غير طرف يتضمن قرارا بأن تعمل المحكمة وفق نظامها الأساسي، يظل السؤال: هل النظام الأساسي ملزم لدولة غير طرف؟ إن قرار إحالة موضوع إلى المحكمة الجنائية الدولية يعني - كحد أدنى - إضفاء سلطان قضائي على المحكمة (في الظروف التي لا يوجد فيها مثل هذا السلطان). أما أن يصدر قرار بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والمادة 25 من الميثاق "أعضاء الأمم المتحدة يوافقون ويتفقون على تنفيذ قرارات مجلس الأمن". وهكذا لا بد

²² أشار المجلس إلى نصوص النظام الأساسي في ثلاث فقرات تمهيدية من القرار رقم 1593 وفي الفقرة الرابعة "وأبضا يحث المحكمة - كلما كان مناسباً وطبقاً لنظام روما الأساسي - على دعم التعاون الدولي بالجهود المحلية لتعزيز سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان ومنع الإفلات من العقوبة في دارفور."

²³ انظر المادة 1 (الجملة الثانية) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

أن يكون قرار إضفاء السلطان القضائي مقبولاً من الدول الأعضاء، وهم ملزمون قانوناً بقبول أن يكون للمحكمة سلطان قانوني في الظروف التي أضفى فيها مجلس الأمن ذلك السلطان. إن المادة 25 تمنع الدول الأعضاء، بحكم القانون، من اتخاذ موقف مناقض. وعلاوة على ذلك فإنه حيث أن اختصاصات المحكمة ووظائفها لا بد أن تكون طبقاً لنظامها الأساسي فإن قراراً بإضفاء السلطان القانوني يكون قراراً متوافقاً مع النظام الأساسي. وهكذا تكون جميع الدول (بما فيها الدول غير الأعضاء) ملزمة بقبول أن تعمل المحكمة طبقاً لنظامها الأساسي. وبهذا المعنى، يمكن القول على الأقل أن الدولة غير العضو في النظام الأساسي تكون ملزمة بالنظام الأساسي في حالة الإحالة - بمعنى أنها تكون ملزمة بقبول السلطان القضائي للمحكمة وقانونية أعمال المحكمة حسب نظامها الأساسي.

45. في السياق الحالي، يوجد سبب آخر لاعتبار كون المجلس قد أخضع السودان للنظام الأساسي واعتبار أن النظام الأساسي ككل ملزم لهذه الدولة. وبمطالبة السودان بالتعاون الكامل مع المحكمة²⁴ يكون قرار مجلس الأمن قد أخضع السودان صراحة لطلبات المحكمة وقراراتها. وحيث أن المحكمة - بموجب نظامها الأساسي - لا بد أن تعمل حسب هذا النظام، فإن جعل قرارات المحكمة ملزمة للسودان يُخضع السودان لأحكام هذا النظام الأساسي بطريقة غير مباشرة.

46. إلا أنه يجب الإشارة إلى أن بعض الخبراء القانونيين عبروا عن رأي مخالف مفاده أنه لكون مجلس الأمن لم يرفع الحصانة صراحة ولأن السودان ليس طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فإن حصانات الرئيس السوداني تظل محفوظة. هذه مسألة يوجد فيها القليل من السلطة القضائية

²⁴ قرار مجلس الأمن رقم 1593، الفقرة 2.

المسبقة. علاوة على ذلك، أخفقت غرفة ما قبل المحاكمة في قرارها في تسوية مشكلة الحصانة بالكامل. ومن المؤسف بصفة خاصة أن غرفة ما قبل المحاكمة اختارت أن تتجاهل المادة 98 في تحليلها لأن هذه الغرفة مضت في عمل أمر التوقيف والتسليم في ظروف لم تحسم فيها الحصانة. وقد يظن من يقرأ هذا القرار أن الغرفة لم تكن مدركة أن المادة 98 يبدو أنها تنطبق تماما على هذا النوع من القضايا. وكان على غرفة ما قبل المحاكمة أن تفكر في مدى قابلية المادة 98 للتطبيق وكيف ترتبط بالمادة 27 في المحاكمة. وكما ورد أعلاه، فإن الإدعاء استأنف ضد قرار غرفة ما قبل المحاكمة لرفض تهمة الإبادة الجماعية. ومن المأمول عند دراسة أمر التوقيف في غرفة الاستئناف أن تتم دراسة موضوع الحصانة بمزيد من التفصيل. إلا أنه يجب عدم ترك موضوع الحصانة للصدفة بل يجب على الأطراف المعنية لفت انتباه غرفة الاستئناف إليها.

47. كذلك عبر خبراء قانونيون آخرون عن آرائهم في اعتبار المادة 27 ملزمة للسودان. حيث أن قرار مجلس الأمن بإعطاء الولاية القانونية للمحكمة الجنائية الدولية يعطي الولاية (ضمنيا) وفق النظام الأساسي، فلا بد من اعتبار أنه يشمل جميع أحكام النظام الأساسي التي تبين كيف تحدث هذه الولاية. المادة 27 تحدد ممارسة هذه الولاية تنص على أن "الحصانات ... التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص، سواء كانت في إطار القانون الوطني أو الدولي، لا تحول دون ممارسة المحكمة اختصاصها على هذا الشخص." حقيقة أن السودان ملزم بالمادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة وملزم ضمنا بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1593 بقبول قرارات المحكمة الجنائية الدولية تضع السودان في وضع يشبه وضع الدولة الطرف في النظام الأساسي. الفرق الوحيد هو أن التزامات السودان بقبول أحكام النظام الأساسي لا تُستخلص من

النظام الأساسي مباشرة وإنما تستخلص من قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومن الميثاق. وبناء عليه، تكون حصانات المسؤولين السودانيين ومنهم الرئيس السوداني مرفوعة بموجب المادة 27، ومعنى ذلك أنه لا يوجد مانع يمنع المحكمة بموجب المادة 98 من طلب التوقيف والتسليم.

الخيارات:

48. بناء على قرار المؤتمر، من المتوقع أن تصدر عن اجتماع الدول الأفريقية الأطراف توصيات تقدم إلى المؤتمر للدراسة. وفي هذا الشأن تشمل التوصيات المقترحة السبل السياسية والقانونية المطروحة أمام المؤتمر للبحث.

التوصية 1: على الدول أعضاء الاتحاد الأفريقي أن تؤكد من جديد التزامها القوي بمكافحة الحصانة وتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الرشيد في مختلف أنحاء القارة امتثالاً للقانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، هذا الالتزام يشمل الحرب ضد جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية المبينة في المادة 4 (ح) من القانون التأسيسي واتفاقيات الاتحاد القانونية الأخرى. وقد أكد مؤتمر الاتحاد هذا الالتزام في فبراير 2009 في قراره رقم ASSEMBLY/AU/DEC.213(XII) الذي يكلف مفوضية الاتحاد الأفريقي بالتشاور مع لجنة الاتحاد الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بدراسة الآثار المترتبة على تمكين المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب من الحكم في القضايا الدولية مثل القتل الجماعي والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

التوصية 2: ينبغي على حكومة السودان وحكومات الدول الأفريقية الأخرى والاتحاد الأفريقي دراسة المشاركة في جلسات الطعن في قرار إصدار أمر التوقيف ضد الرئيس البشير. الغرض من هذه المشاركة هو إثارة موضوع حصانة الرئيس السوداني وتأثير المادة 98. وهناك حجة معقولة بأن المادة 98 من النظام الأساسي

تتطلب إلغاء أمر التوقيف وأنه ينبغي على المحكمة العدول عن قرار طلب توقيف وتسليم الرئيس البشير. ويجب تقديم هذه الحجة إلى غرفة الاستئناف.

التوصية 3: توجد عدة طرق يمكن عن طريقها إلغاء طلب القبض على الرئيس البشير باستخدام إجراءات المحكمة الجنائية الدولية. الرئيس البشير نفسه له حق الطعن بموجب المادة 82 (1). إلا أن القاعدة 155 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات للمحكمة الجنائية الدولية تنص على أن طلب الطعن من أي طرف حسب المادة 81 (د) لا بد أن يقدم خلال خمسة أيام من إشعاره بالقرار.

التوصية 4: على السودان ودول أخرى أيضا أن تسعى إلى إصدار قرار يفيد بأن قرار التوقيف الصادر عن المحكمة الجنائية الدولية يثير مشاكل فيما يتعلق بالمادة 98، ولكي تفعل ذلك يجب على السودان ودول أفريقية أخرى السعي إلى ممارسة حقها بموجب المادة 195 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات للمحكمة الجنائية الدولية التي تعطي الفرصة لإثارة خلافات حول المادة 98.

التوصية 5: كبديل، يجب على السودان أو الدول الأفريقية الأخرى أو الاتحاد الأفريقي نفسه السعي إلى تقديم عرائض بصفة "صديق المحكمة" *amicus curiae* في جلسات الطعن التي يجريها المدعي. بموجب المادة 103 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات يجوز للغرفة أن تمنح الدولة أو المنظمة أو الأشخاص مهلة لتقديم أي ملاحظة مكتوبة أو شفوية حول أي مسألة تراها الغرفة مناسبة.

التوصية 6: تعمل المحكمة الجنائية الدولية على أساس مبدأ التكميلية، وهذا يعني أن المقصود من هذه المحكمة أن تكون محكمة الملاذ الأخير، وأنها لن تقيم الدعوى التي تقيمها سلطات التحقيق الوطنية والسلطات القضائية في الموضوع، و تقرر المحكمة أن الدعوى غير مقبولة في حالة ما:

أ) إذا كانت تجرى التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها، ما لم تكن الدولة حقا غير راغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك.

ب) إذا كانت قد أجرت التحقيق في الدعوى دولة لها ولاية عليها وقررت الدولة عدم مقاضاة الشخص المعني، ما لم يكن القرار ناتجا عن عدم رغبة الدولة أو قدرتها حقا على المقاضاة.

ج) إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حوكم على السلوك موضوع الشكوى، ولا يكون من الجائز للمحكمة إجراء محاكمة طبقا للفقرة 3 من المادة 20.

د) إذا لم تكن الدعوى على درجة كافية من الخطورة تبرر اتخاذ المحكمة إجراء آخر.

التوصية 7: ينبغي على الدول الأفريقية السعي إلى ضمان التحقيق مع أو محاكمة الأشخاص المشتبه في أنهم ارتكبوا جرائم تدخل تحت ولاية المحكمة الجنائية الدولية. وبصفة خاصة، يجب أن تحدث هذه التحقيقات في الأماكن التي يدعي أنها وقعت فيها بواسطة مواطنيها أو في إقليمهم. وينبغي على الدول الأفريقية أن تستكشف جميع الخيارات لتقديم العدالة الوطنية قبل التفكير في اللجوء إلى المحاكم الدولية. هناك سبب آخر يؤكد أهمية هذا النوع من التحقيقات وهو وجود دول أفريقية كثيرة أطراف في معاهدات أخرى تطالبهم بالتحقيق في جرائم دولية معينة. وإذا كانت دول أفريقية راغبة ولكنها غير قادرة على التحقيق في جرائم دولية، يجب عليها أن تطلب المساعدة الفنية أو المالية أو أي نوع آخر من المساعدات لممارسة ولايتها على الجرائم المرتكبة على أراضيها. وقد تشمل هذه المساعدات صياغة قوانين نموذجية تتعلق بالجرائم الدولية، وتدريب أعضاء الشرطة والسلطة القضائية، وتقوية التعاون بين الهيئات القضائية وهيئات التحقيق.

التوصية 8: أثناء المؤتمر الاستعراضي للدول الأطراف المقرر عقده في كمبالا، أوغندا سنة 2010 ستتاح للدول الأفريقية الأطراف فرصة إثارة بعض الأمور المتعلقة بالقضايا الأفريقية وخاصة في المجالات التالية:

- مراجعة سلطة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على إحالة قضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية.
- مراقبة التقدير الادعائي لمدعي المحكمة الجنائية الدولية.
- إجراءات المحكمة الجنائية الدولية.
- توضيح حصانات مسؤولي دول ليست أطراف في النظام الأساسي.
- أي مجالات أخرى تهم الدول الأفريقية الأطراف.

التوصية 9: عند الاعتقاد بأن المحاكمات تؤدي إلى إلحاق الضرر بأمن وسلام الدول أو المنطقة ككل، يجب أن تسعى الدول الأفريقية إلى الاستفادة من المادة 16 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. تنص هذه المادة على أنه يجوز لمجلس الأمن تأجيل البدء أو المضي في التحقيق أو المقاضاة لمدة اثني عشر شهرا بناء على طلب إلى المحكمة بهذا المعنى يتضمنه قرار يصدر عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وفي هذا الشأن، ينبغي على الدول الأفريقية وعلى الاتحاد الأفريقي النظر في استمرار الضغط لتأجيل الإجراءات التي بدأت بحق الرئيس البشير. لكن يجب ملاحظة أنه من المرجح أن يكون طلب التأجيل ناجحا عند تقديم أدلة جديرة بالثقة على وجود إجراءات محلية للتحقيق والمقاضاة في هذه الجرائم.

التوصية 10: كان هناك بعض القلق المعلم حول اختيار المدعي العام للتحقيقات والمتابعات. وكما ورد في هذا التقرير، الإدعاءان الأساسيان يتضمنان اتهامات للعدالة الانتقائية، وقد أثرت بعض الاتهامات تأثيرا سلبيا على عمليات السلام في الدول المعنية. ولكي

تتم مخاطبة هذا القلق يجب على الدول الأفريقية أو الاتحاد الأفريقي أن يتدبر اتخاذ خطوات للتأثير على التقدير الادعائي للحالات التي لا تؤدي التحقيقات والمحاكمات فيها إلى خدمة مصلحة العدالة. يجوز للمدعي العام - حسب المادة 53 (2) (ج) من النظام الأساسي - أن يقرر "بناء على التحقيق أنه لا يوجد أساس كاف للمقاضاة لأنه رأي بعد مراعاة جميع الظروف بما فيها مدى خطورة الجريمة ومصالح المجني عليهم وسن أو اعتلال الشخص المنسوب إليه الجريمة أو دوره في الجريمة المدعاة أن المقاضاة لن تخدم مصالح العدالة". وقد أصدر مكتب المدعي العام ورقة سياسة في سبتمبر 2007 توضح فهمه لمفهوم "مصالح العدالة"²⁵. وفي تلك الورقة أكد المدعي العام أن ممارسة التقدير لعدم المقاضاة - على أساس أن التحقيق أو المقاضاة لن يخدم مصالح العدالة - يجب أن تكون استثنائية. كما قال إنه يوجد فرق بين مصالح السلام ومصالح العدالة وفي ذلك إشارة إلى أن المدعي العام لن ينظر في مصالح السلام عند ممارسة تقدير الامتناع عن المقاضاة. وقد ترى الدول الأفريقية المطالبة بمراجعة هذه السياسة الادعائية.

التوصية 11: الخطوات التي يجب اتخاذها للتأثير على تشكيل التقدير الادعائي قد تشمل الخيارات التالية:

- (1) مراجعة النظام الأساسي للمحكمة. قد تشمل هذه المراجعة إضافة عوامل أخرى يجب أن يضعها المدعي العام في اعتبار عند ممارسة تقديره لعدم التحقيق أو عدم المقاضاة لمصالح العدالة بموجب المادة 53 من النظام الأساسي. أول فرصة لتعديل النظام الأساسي للمحكمة ستكون عند انعقاد المؤتمر الاستعراضي للأطراف المقرر في أوغندا سنة 2010، أو

(2) قيام مؤتمر الدول الأطراف بنشر خطوط إرشادية يجب أن يضعها المدعي العم في الاعتبار عند ممارسة وظائفه. يجب أن تكون هذه الخطوط الإرشادية جزء من النظام الأساسي وأن تكون هناك مجموعة من المبادئ التي يلتزم المدعي العام بأخذها في الاعتبار عند اتخاذ قرارات بشأن التحقيق أو المقاضاة، أو

(3) الدعوة إلى مراجعة سياسة المدعي العام بإصدار ورقة سياسة تقترح مجموعة أكبر من الظروف التي لا يكون التحقيق أو المقاضاة فيها في صالح العدالة. تحت هذا الخيار، قد يقوم المدعي العام بمراجعة ورقة سياسته، لكن الضغط من أجل ذلك يأتي من الدول الأطراف التي تتفاعل مع السياسة الحالية.

التوصية 12: تمت تسوية بعض النقد الموجه إلى لويس مورينو أوكامبو المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. كان بعض هذا النقد يتعلق بالقضايا التي أثارها. انتقد البعض قراره بإقامة الدعوى ضد الرئيس البشير. والبعض انتقد توقيت الدعوى والأسلوب العلني المتبع في الحصول على قرار توقيف بحق الرئيس البشير، وحثهم أنه كان من الواجب الحصول على أمر توقيف مختوم (أي لا يتم الاطلاع على محتوياته). والبعض الآخر ينتقد وضع تهمة الإبادة الجماعية في أمر التوقيف. وهم يرون أن لجنة التحقيق الدولية خلصت إلى أنه على الرغم من ارتكاب جرائم ضد البشرية وجرائم ضد الحرب في دارفور إلا أن حكومة السودان لم تتبع سياسة للإبادة الجماعية (انظر الفقرة 22 أعلاه). وكذلك تم تسوية نقد خطير ضد المدعي العام نشأ عن سوء تداول المراحل الأولية من المحاكمة في قضية لوانجا (انظر الفقرة 15 أعلاه). سوء التداول هذا وضع المقاضاة في موقف خطير لأن غرفة المحاكمة لم تكتف

بتأجيل المحاكمة فقط بل أمرت من حيث المبدأ بإطلاق سراح المتهمين. وكان هناك المزيد من النقد ضد المدعي العام بسبب طريقته في تناول ادعاءات سوء السلوك الجنسي بحقه. ومن المهم الإشارة إلى أنه تم رفض ادعاءات سوء السلوك الجنسي لأنها لا تقوم على أساس، ولكن المدعي العام تعرض للنقد الشديد بسبب طريقته معاملته للموظف الذي أخرج تلك الإدعاءات إلى النور. قام المدعي العام بفصل ذلك الموظف من الخدمة مما جعل المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية تعتبر فصله مخالفة لمبدأ المحاكمة المشروعة²⁶ دفع كل هذه المسائل بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي إلى الدعوة إلى استقالة السيد أوكامبو. إضافة إلى ذلك، دعا أيضا صحفي بريطاني بارز إلى استقالة المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. وقد ترغب الدول الأعضاء والاتحاد الأفريقي في النظر إلى إمكانية الانضمام إلى هذه الدعوة إلى استقالة المدعي العام، وذلك بإصدار تصريح رسمي بهذا الخصوص.

التوصية 13: في حالة وجود استياء عميق إزاء عمل المحكمة، فلدى الدول الأطراف خيار الانسحاب من النظام الأساسي للمحكمة وفقاً للمادة 127 من هذا النظام. وبالفعل، لقد أبلغت دولة أفريقية طرف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مفوضية الاتحاد الأفريقي رسمياً بنيتها النظر في الانسحاب من المحكمة الجنائية الدولية. ويصبح هذا الانسحاب نافذاً بعد سنة من تلقي الإخطار بالانسحاب ولا يؤثر على الالتزامات الناشئة في إطار التحريات والإجراءات القضائية التي بدأت خلال العضوية. والدول التي وقعت ولم تصدق على النظام الأساسي قد تبدي هي الأخرى نيتها في عدم التصديق على النظام الأساسي، مما يجعل الدولة الموقعة في حل من التزاماتها

²⁶ للاطلاع على التغطية الإعلامية لهذا الموضوع، انظر جوشواروزينبيرغ Joshua Rozenberg "Why the World's Most Powerful Prosecutor Should Resign: Part 2", The Telegraph (London), 14 سبتمبر 2008

(بموجب المادة 18 من اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات) بعدم المساس بغرض ومقصد المعاهدة.

ومع ذلك يجب عدم الاستخفاف بممارسة خيار الانسحاب من معاهدة هامة مثل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ولا يُوصى بذلك في هذه الحالة. لقد صادقت الدول الأطراف على المعاهدة نظراً لما توليه من أهمية لمبدأ عدم الإفلات من عقوبة اقرار جرائم دولية. وقد أشارت الدول الأفريقية في المادة 4 (ح) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي إلى التزامها بالعمل ضد الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد البشرية. كما شددت هيئات الاتحاد الأفريقي مجدداً في مناسبات كثيرة على ضرورة عدم الإفلات من عقوبة اقرار جرائم دولية. لكن الانسحاب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية سيرسل إشارة خطأ بشأن الالتزام الأفريقي بالعدالة حيث تُرتكب جرائم دولية خطيرة. وربما تكون لهذه الإشارة آثار عكسية خاصة عندما تفكر الدول الأجنبية في تطبيق الولاية القضائية العالمية، ذلك لأن الانسحاب من آليات دولية للعدل قد يشجع على قيام دول أجنبية بممارسة الولاية القضائية العالمية. علاوة على ذلك، انسحاب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية سيجلب القليل من المزايا خاصة وأن المحكمة الجنائية الدولية قادرة على ممارسة ولايتها على الجرائم التي يقترفها رعايا دول غير أطراف أو تقترف على إقليم دول غير أطراف. ويجوز للمحكمة الجنائية الدولية أن تمارس ولايتها على الدول غير الأطراف في حالة وجود إحالة من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (كما هو الحال بالنسبة للوضع في دارفور). وكذلك يجوز للمحكمة الجنائية الدولية أن تمارس ولايتها على رعايا الدول غير الأطراف إذا ارتكبوا مثل هذه الجرائم في إقليم دولة غير عضو.

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Assembly Collection

2009-07-03

Report of the Commission on the Meeting of States Parties to the Rome Statute on the International Criminal Court (ICC) [ASSEMBLY/AU/DEC.221 (XII)]

African Union

DCMP

<https://archives.au.int/handle/123456789/8707>

Downloaded from African Union Common Repository