الاختصاص القضائي التكميلي والقضاء الجنائي الدولي

أوسكار سوليرا*

كان مفهوم الاختصاص القضائي يمثل في السنوات العشر الماضية قضية محورية في كثير من المناقشات حول القانون الدولي الإنساني. والسبب في ذلك بسيط: ففي عالم يلزم فيه المعاقبة على الجرائم الدولية من أجل الحفاظ على السلام والأمن الدوليين ، كيف نحقق التوافق بين الاختصاصات القضائية الدولية واختصاص المحاكم الوطنية في الحالات التي تكون فيها لكلا الاختصاصين صلاحية النظر في القضية ذاتها.

ولم تبحث هذه المسألة بعمق حتى أواخر الثمانينيات . وكانت الدول تطبق قبلا المبادئ العامة للقضاء الجنائي لتحديد المحكمة الوطنية التي تختص بمحاكمة أي شخص متهم باقتراف فعل يرقى إلى مستوى الجرائم المعترف بها دوليا. غير أن وفد دولة ترنيداد وتوباجو اقترح في عام 1989 على الجمعية العامة للأمم المتحدة إنشاء محكمة جنائية دولية بهدف مكافحة ما اعتبره الوفد إحدى الجرائم الدولية المقررة حديثا وهي: تجارة المخدرات. ويعد هذا الاقتراح الذي لم يكن جديدا بالنسبة للأمم المتحدة بمثابة استجابة لأعمال اللجنتين الخاصتين اللتين أنشأتهما الجمعية العامة لوضع مشروع نظام أساسي لمحاكم جنائية دولية في عامي 1951 و1953.

وكلفت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي بإعداد مشروع النظام الأساسي الجديد. ورغم أن فرص النجاح لم تكن كبير جدا ، إلا أن سلسلة الأحداث التي وقعت بين عامي 1989 و1994 مهدت الطريق أمام جهود اللجنة: إذ أدى قرار مجلس الأمن بإنشاء المحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، لأول مرة منذ الحرب العالمية الثانية، إلى إجراء تحقيقات ومحاكمات على المستوى الدولي لأفراد متهمين بانتهاك للقانون الدولي الإنساني.

وقدمت لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة في عام 1994، أثناء عملها في صياغة مشروع قانون الجرائم ضد سلام وأمن البشرية، مشروع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وقام

(*) أوسكار سوليرا، مرشح للحصول على الدكتوراة في القانون الدولي بمعهد الدراسات العليا الدولية ومعيد بقسم القانون بجامعة جنيف. ويود المؤلف أن يتقدم بالشكر والتقدير للأستاذ جورج أبي صعب على تعليقاته القيمة على المسودة الأولى لهذا المقال.

اقتراح لجنة القانون الدولي على السوابق القانونية الدولية مثل محكمتي نورمبرج وطوكيو، ومشروعي النظام الأساسي لعامي 1951 و1953، ومشروع النظام الأساسي لعام 1980 لإنشاء محكمة جنائية دولية لإنفاذ اتفاقية الفصل العنصري والنظام الأساسي لكل من محكمتي يوغوسلافيا ورواندا.

وقامت لجنة مخصصة أنشأتها الجمعية العامة بتحليل مشروع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لمراجعة المسائل الموضوعية والإدارية الرئيسية الناشئة من النص. وقد سمحت أعمال اللجنة – بغض النظر عن إخفاقها في التوصل إلى اتفاق حول الدعوة لعقد مؤتمر للمفوضين – بأن تعتاد الدول على فكرة إنشاء محكمة جنائية دولية تتولى محاكمة الأفراد. ووفقا لما اتضح خلال المناقشات اللاحقة رفضت الدول قبول فكرة إنشاء هيئة قضائية دولية مستقلة تماما يمكنها تقدير المسؤولية الفردية عن الجرائم الدولية. إذ رأت بعض الدول أن هذه الفكرة قد تفقدها سيادتها.

وأدت مناقشات اللجنة المخصصة واستنتاجاتها إلى إنشاء لجنة تحضيرية عام 1996 لدراسة مشروع النظام الأساسي الذي وضعته لجنة القانون الدولي للمحكمة الجنائية الدولية مع مراعاة الآراء المختلفة وملاحظات اللجنة المخصصة، والتعليقات الكتابية التي قدمتها الدول والمنظمات الدولية. وفي سبيل معالجة مختلف المسائل وضعت اللجنة قائمة موضوعات من بينها ما أطلق عليه "التكاملية والآلية الزنادية". وكانت الفكرة تستهدف مناقشة العلاقة المقترحة بين المحكمة الدولية والأنظمة القانونية المحلية.

وعند تقديم تقرير اللجنة النهائي في 1998، اقترحت اللجنة صيغة جديدة لمشروع النظام الأساسي نوقشت في وقت لاحق في مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية. وأدرجت مسألة التكاملية مرة أخرى في المناقشة، بيد أنها لم تدرج في جدول أعمال أي فريق عامل بعينه، ومن ثم تركت للجنة الجامعة. وقبل المفهوم في النهاية وفقا لاقتراح اللجنة التحضيرية، وأدرج صراحة في الديباجة والمواد 1 و17 و18 و19 من النظام الأساسي ، وإن كان من الواضح أنه يتخلل كامل تركيب المحكمة ووظائفها.

الاختصاص القضائي التكميلي: الاختصاص الجنائي المحلي مقابل الاختصاص الجنائي الدولي

لحل مشكلة العلاقة بين الاختصاص المحلي والاختصاص الدولي قرر مجلس الأمن عند إنشاء المحكمة الجنائية الدولية لجمهورية يوغوسلافيا السابقة ونظيرتها في رواندا منح كلتا المحكمتين ما أطلق عليه "الاختصاص المتزامن[1] بالإضافة إلى "شرط الأسبقية".

وأدت تجارب المحكمتين المخصصتين الدوليتين إلى مزيد من التطورات فيما يتعلق بفكرة الاختصاص القضائي. فقد أثارت الأسبقية الممنوحة لهاتين المحكمتين قدرا كبيرا من الجدل

(1) ينبغي مراعاة أن مفهوم الاختصاص المتزامن يسري على العلاقات بين الدول منذ بضع سنوات. للتعرف على المزيد من التطورات، انظر أيان براونلي، مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة الرابعة ، مطبوعات كلاريندون ، 1995 ، ص 317 وما يليها.

حيث شعرت الدول بانتقاص سيادتها. وكانت هناك حاجة إلى نمط جديد للعلاقة من أجل الحفاظ على سيادة الدول دون الإخلال بهدف تقليل الحصانة والإفلات من العقوبة. ومن ثم كان هناك تفكير في أن تكون المحكمة الدولية مكملة للمحاكم المحلية بدلا من أن تكون لها أسبقية عليها، وألا تتدخل إلا في حالة عدم توفر الاختصاص الجنائي الوطني أو عدم قدرته على أداء مهامه.

يستلزم الاختصاص القضائي التكميلي أن تكون للمحكمة الجنائية الدولية صلاحية التحقيق والنظر في أية دعوى قضائية ما لم تكن هناك دولة تدعي وقوع تلك الدعوى في نطاق القضاء فيها. وتستمر الدول في القيام بالدور المركزي. بيد أنه في حالة إخفاق الدولة في الاضطلاع بذلك الدور أو عدم اكتراثها به، أو في حالة توافر سوء النية تتدخل المحكمة الجنائية الدولية لضمان تحقيق العدالة. وقد أنشئت المحكمة بصفة خاصة للنظر في القضايا التي لا يوجد فيها أمل في محاكمة المجرمين الدوليين على النحو الواجب في المحاكم المحلية. وهناك تركيز على كون المحكمة هيئة مكملة للاختصاصات المحلية القائمة ولإجراءات التعاون القضائي الدولي في الشؤون الجنائية، ولا يقصد بها استبعاد الاختصاص القائم للمحاكم المحلية أو التأثير على حق الدول في بحث تسليم المجرمين إلى حكوماتهم.[2]

ظل مفهوم الاختصاص القضائي التكميلي – الذي اقترحته لجنة القانون الدولي بوصفه خيارا– قائما خلال جميع مراحل عملية المفاوضات وتم في النهائية الموافقة عليه وإدراجه في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

وتعد فكرة الاختصاص القضائي التكميلي فكرة جديدة تماما. وتنشأ هذه الفكرة عن العلاقة المتزايدة الأهمية بين الدول والمنظمات الدولية، حيث أن الدور الذي تلعبه الهيئات الدولية من غير الدول أدى إلى خلق تصور جديد للنظام الدولي، وتوزيع الحقوق والمسؤوليات والمهام. ففي القانون المحلي لا يسهل التنبؤ بكيفية تطور الاختصاص القضائي التكميلي. فالنظم القانونية الداخلية تتسم عادة بهياكل هرمية يكون للهيئات القضائية فيها نطاق عمل واضح إلى حد ما ويصعب تصور إخفاق أية هيئة قضائية في أداء مهامها، وتسوى القضية من خلال اختصاص بديل. . وعلى المستوى الدولي يبدو أن الاتجاه السائد يدعم الاختصاص المتزامن بصورة أكبر من دعم الاختصاص القضائي التكميلي.

(2) لدعم تعريف التكاملية شعرت اللجنة المخصصة لإنشاء محكمة جنائية دولية بضرورة توضيح كيف ينبغي فهم هذا المفهوم في إطار القضاء الوطني. وما أن وضع تعريف واضح لهذا المفهوم حتى تمكنت اللجنة من الانتقال إلى تحديد العلاقة بين القضاء الوطني والاختصاص القضائي الدولي مع إيلاء اعتبار خاص لطابع الاستثناءات من ممارسة القضاء الوطني، وتعيين السلطة المختصة بالبت في هذه الاستثناءات، ولشروط التوقيت. وقد اعتبر أن الاختصاص الوطني "لا يقتصر على الاختصاص الإقليمي، بل، يتضمنً أيضا ممارسة ذلك الاختصاص من قبل الدول التي لديها صلاحية ممارسة الاختصاص وفقا للمبادئ والترتيبات المقررة: وبالتالي لم تكن الدولة صاحبة الإقليم مهمة هي المهمة فيما يتعلق بالقضاء العسكري، وإنما الدولة التي تشارك قواتها العسكرية في النزاع. وكان لابد أيضا من وضع اتفاقات حالة القوات واتفاقات تسليم المجرمين إلى حكوماتهم في الاعتبار عند تحديد الدولة التي لها مصلحة كبيرة واهتمام بالقضية، وبالتالي ينبغي لها أن تمارس الاختصاص القضائي." تقرير اللجنة المخصصة بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية، الجمعية العامة ، المحاضر الرسمية ، الدورة الخمسين، الملحق رقم 22 (أ/50/22) ، الفقرة 39.

ومن المسلم به أنه نظرا لأن إدراك خطورة بعض أنماط السلوك لا يتزايد في المحافل المحلية فحسب، بل في إطار المجتمع الدولي أيضا، فإن الدول أدركت أن أجهزتها الوطنية أو تشريعاتها الداخلية غير كافية في بعض الظروف للتعامل مع الجرائم التي تضر بمبادئ الإنسانية الأكثر أهمية. ومن أجل الحفاظ على مبدأ العدالة ڤ بل والأهم من ذلك – تجنب الإفلات من العقوبة، قبلت الدول بأن أنظمتها في حاجة، نظرا لعدم كمالها، إلى آليات جديدة مكملة لها. ومن ثم اعتبرت فكرة الاختصاص القضائي الدولي وسيلة لتعزيز جهود مكافحة ظاهرة الإفلات من العقوبة، مع وضع هدف تحقيق العدالة في الاعتبار دائما.

ويوضح إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة أن بعض الدول قد أصبحت مستعدة في النهاية لتقبل وجود جهاز قضائي دولي يفوض بالتدخل في الأمور الجنائية، وبصفة خاصة في الأمور التي يكون لها تأثير دولي بسبب خطورتها. ومع ذلك، وكما سيتضح أدناه لم يمكن تصور العلاقة مع محكمة جنائية دولية بنفس الطريقة. فقد جادلت دول عديدة بأن أسبقية المحاكم المخصصة ترجع إلى علاقتها الخاصة بمجلس الأمن. وليس ذلك هو الحال فيما يتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية التي يزمع إنشاؤها بموجب معاهدة. وبدا أن فكرة الاختصاص القضائي التكميلي هي حل وسط مناسب بالنسبة للدول التي كانت تخشى انتقاص سيادتها.

لجنة القانون الدولي وتعريف اختصاص المحكمة الجنائية الدولية
المشكلة الرئيسية : تهديد السيادة

أقرت اللجنة بوضوح أن أي اقتراح لإنشاء محكمة دولية لابد أن يأخذ في الاعتبار المقاومة التي يمكن أن يواجها من جانب الدول. وكان لابد من تجنب مشكلتين: (1) ألا تقوض المحكمة أو تنتقص من سيادة الدول و(2) ألا تهدد الآلية التي تعتمد الجهود المبذولة في إطار الأنظمة الوطنية لصياغة تشريعات مناسبة لمعاقبة مقترفي الجرائم الدولية بمقتضى اختصاص عالمي.[3] وقد ناقشت وفود الدول في الواقع هاتين المشكلتين في اللجنة التحضيرية. وعلى سبيل المثال، فعند تحليل أهمية المحكمة وعلاقتها بالمحاكم الوطنية أشار بعض الوفود دون لبس لأول مرة إلى أحد أهداف المحكمة الرئيسية. فقد قيل أنه حتى إذا كانت السلطات الوطنية تتحمل المسؤولية الأساسية فيما يتعلق بالجرائم المدرجة بالنظام الأساسي، إلا أن وجود محكمة دولية أمر ضروري لتجنب الإفلات من العقوبة، وأن الأمر كذلك بغض النظر عن إدراك عدم وجوب تدخل المحكمة إلا في الحالات التي يكون فيها الحل غير مرض على المستوى المحلي.[4] وهذا التعبير لا يخلو من مغزى فهو يعبر بدقة عن الموقف الذي كانت الدول بصدد مواجهته في مؤتمر المفوضين: هل تريد الحفاظ على السيادة بأي ثمن رغم مخاطرة التسامح في الإفلات من المعاقبة على الجرائم الفادحة ضد حقوق الإنسان والقانون الإنساني؟

(3) حولية لجنة القانون الدولي ، المصدر نفسه ، الفقرتان 118- 119.

(4) تقرير اللجنة التحضيرية لإنشاء محكمة جنائية دولية , A/CONF.183/2/Add.1 ، الفقرة 157

ينبغي الإشارة إلى أن اللجنة ذاتها كانت مقتنعة بالحاجة إلى إنشاء محكمة جنائية دولية. فقد تناولت في تقريرها على سبيل المثال اعتراض بعض الدول على إنشاء المحكمة. وقد كان من بين ادعاءات الدول أن النظام الحالي للإجراءات القانونية الدولية الذي يعتمد على مبدأ الاختصاص العالمي يعمل بشكل جيد، ومن ثم، فإن إنشاء المحكمة قد يعوق أو يحد من تطبيق هذه القاعدة بصورة فعالة. وردا على ذلك الادعاء، وجهت اللجنة الانتباه إلى العبء الذي يفرضه نظام الاختصاص العالمي على الدول مشيرة إلى أنه قد يؤدي في بعض الظروف إلى الإفلات من العقوبة نتيجة للضغوط الخارجية والداخلية (الابتزاز والهجمات الإرهابية وغيرها) مما قد يؤدي إلى المخاطرة بألا تكون نتيجة المحاكمة عادلة.[5]

مقترحات لجنة القانون الدولي

اقترحت اللجنة ثلاثة خيارات على الجمعية العامة :

(١) محكمة جنائية دولية ذات ولاية قضائية خاصة ينبغي بموجبها أن تمتنع الدول عن ممارسة الاختصاص القضائي في الجرائم التي تندرج في ولاية المحكمة.

(٢) اختصاص متزامن للمحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية

(٣) محكمة جنائية دولية تقتصر صلاحيتها على إعادة النظر في القضايا بما يسمح لها بدراسة أحكام المحاكم الوطنية في الجرائم الدولية.[6]

وقد وجدت اللجنة بعض أوجه القصور في الخيار الثاني واعتبرته مخالفا لتكافؤ التطبيق. ورأت اللجنة أيضا أن الموقف المحتمل عندما يرغب طرف ما في إقامة دعوى أمام محكمة محلية بينما يرغب طرف آخر في إقامتها أمام محكمة دولية يمثل مشكلة. ورغم ذلك، فقد رأى السيد ثيام، المقرر الخاص للجنة – الذي أعد مشروعا سابقا للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية [7] – واللجنة أن إمكانية وجود اختصاص متزامن تمثل حلا وسطا مرضيا وجيدا. وفي الواقع، فقد أوضحت اللجنة دون إشارة صريحة إلى مفهوم الاختصاص القضائي التكميلي أنه في القضايا التي يتطابق فيها كل من الاختصاص المحلي والاختصاص الدولي تكون الأسبقية للمحاكم المحلية ويقتصر اختصاص المحكمة الدولية على القضايا التي تقرر الدول المعنية عدم النظر فيها.[8]

(5) حولية لجنة القانون الدولي، 1992، المجلد الثاني، الجزء 1، الفقرة 7.

(6) حولية لجنة القانون الدولي، 1990، المجلد الثاني، الجزء 2، الفقرة 130.

(7) في مشروع النظام الأساسي الأول يقترح المقرر الخاص للجنة النص التالي: "1– تنظر المحكمة الدعوى المقامة ضد الأفراد المتهمين بالجرائم المحددة (.....) التي تخول الدولة أو الدول التي يزعم اقتراف الجريمة في إقليمهاا اختصاصا قضائيا فيما يتعلق بتلك الجرائم. 2– لا تكون هناك حاجة إلى تخويل الاختصاص القضائي إلا إذا كانت تلك الدول تتمتع أيضا باختصاص قضائي بموجب تشريعاتها المحلية فيما يتعلق بهؤلاء الأفراد." وتنص التعليقات حول هذه المقترحات على: "(....) ومرة أخرى يقوم المقرر الخاص للجنة بتدوين تعليقات أعضاء اللجنة الذين أعربوا عن ضرورة احترام الاختصاص الجنائي للدول". حولية لجنة القانون الدولي، 1991، المجلد الثاني، الجزء ١، الفقرات 38-41.

(8) حولية لجنة القانون الدولي، 1991، المجلد الثاني، الجزء 2، الفقرة 114.

وكان هذا الحل موضع جدل داخل اللجنة، وبخاصة بالنسبة للذين اعتبروه مصدرا لتنازع الاختصاصات الذي قد يؤدي إلى الشلل والظلم. ومن ثم أيد بعض الأعضاء فكرة الولاية القضائية الخاصة للمحكمة الجنائية الدولية التي قد تقضي على إمكانية تنازع الاختصاصات بينها وبين المحاكم المحلية. وفي هذا السياق ينبغي الإشارة إلى أن بعض أعضاء اللجنة أكدوا على أن مبدأ السيادة لم يعد مبدأ مطلقا كما هو الحال في القانون الدولي التقليدي.[9]

واقترحت اللجنة أيضا – بناء على اقتراح المقرر الخاص – دمج الخيارين (1) و(2) وفقا لأنواع الجرائم التي تنظر: ففي بعض الجرائم تكون للمحكمة ولاية قضائية خاصة بينما يكون لها في جرائم أخرى اختصاص متزامن.[10] وقد تمثلت مشكلة هذا الاقتراح في إعداد قائمة الجرائم التي تندرج تحت كل نوع من نوعي لمخاكهفخغ القضائي والتي تختلف الآراء بشأنها كثيرا .[11]

وكان للخيار الثالث – أن تكون للمحكمة صلاحيات المراجعة القضائية – أيضا بعض المؤيدين الذين جادلوا بأن هذا الحل يتناول مشكلة التكافؤ التي أثارها الذين يفضلون الولاية القضائية الخاصة. ويرى هؤلاء أن هذا الخيار "يلعب دورا وقائيا أيضا حيث يعد حافزا للمحاكم الوطنية كي تكون أكثر حرصا ودقة عند تطبيق قواعد القانون الدولي[12] ويمكن أن يكون مقبولا لدى الدول إذا أخذت في الاعتبار الأنظمة المماثلة في جميع إجراءات الشكاوى القائمة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ورغم ذلك، استبعد هذا الخيار في النهاية بوصفه خيارا غير واقعي.[13]

مشروع النظام الأساسي الذي قدمته لجنة القانون الدولي: نقطة البداية

طلبت الجمعية العامة في قرارها 33/47 بتاريخ 25 نوفمبر/ تشرين الثاني 1992 من لجنة القانون الدولي صياغة مشروع نظام أساسي للمحكمة الجنائية الدولية بوصفها هيئة قضائية دائمة. وقد قدم الفريق العامل الذي أنشئ في إطار اللجنة لهذا الغرض تقريره الأول في 1993.[14] وفي هذا المشروع الرسمي الأول اعتمد الفريق العامل مبدأ الاختصاص القضائي التكميلي، مع شرط محدد بألا تمارس المحكمة ولايتها القضائية ما لم تبد جميع الدول الت قد تكون مختصة موافقتها. وذكر الفريق العامل في تعليقه على المادة 24 من مشروع النظام الأساسي أي الدول المتزامنة ينبغي أن تقدم موافقتها لكي تقرر المحكمة اختصاصها لنظر الحالة: (أ) أي دولة ذات اختصاص قضائي بموجب المعاهدة ذات الصلة (ب) أي دولة طرف في اتفاقية الإبادة الجماعية لعام 1948 (ج) الدولة التي يكون الشخص المتهم بالجريمة من رعاياها (دولة الوطن) و(د) الدولة التي وقع في إقليمها السلوك موضع النظر (دولة الإقليم).

(9) المرجع السابق، الفقرة 115.

(10) حولية لجنة القانون الدولي، 1991، المجلد الثاني، الجزء 1، الفقرة 41.

(11) المرجع السابق، الفقرة 42.

(12) حولية لجنة القانون الدولي، 1991، المجلد الثاني، الجزء 2، الفقرة 116.

(13) حولية لجنة القانون الدولي ، 1992 ، المجلد الثاني، الجزء 2، الفقرة 57.

(14) حولية لجنة القانون الدولي ، 1993، المجلد الثاني، الجزء 2، الملحق.

واقترح الفريق العامل أيضا أن يكون للمحكمة اختصاص قضائي – ولاية قضائية خاصة في هذه المرة– حينما يحيل مجلس الأمن أية قضية إليها. وفي هذه الحالة لا يصح أن تدعي أية دولة أن يكون لها اختصاص قضائي يعلو اختصاص المحكمة.

وقد أثار الاختصاص القضائي الذي اقترحه الفريق العامل ردود فعل فورية من جانب اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة ومن جانب الدول التي اعتبرت أن الأحكام تنطوي على قدر كبير من الغموض. وشرع الفريق العامل بالتالي في إعادة دراسة مشروع النظام الأساسي وقدم نسخة نهائية لمشروع النظام الأساسي في 1994. وفي هذه المرة ذكرت لجنة القانون الدولي أن صيغة مشروع النظام الأساسي أخذت في الاعتبار "حقيقة أنه لابد من النظر إلى نظام المحكمة بوصفه مكملا للأنظمة الوطنية التي تعمل على أساس الآليات القائمة للتعاون والدعم القضائي الدولي (....)".[15] وقد تمثل هدف اللجنة في السماح للمحكمة بالتدخل في القضايا التي لا يتوقع أن يحاكم فيها المجرم في المحاكم الوطنية. وكان التركيز بالتالي على فكرة أن تكون المحكمة بمثابة هيئة مكملة للاختصاصات الوطنية القائمة والإجراءات السارية للتعاون القضائي الدولي. ومن ثم لم يكن المقصود استبعاد الاختصاص القائم للمحاكم المحلية أو التأثير على حق أية دولة في بحث تسليم المجرمين إلى حكوماتهم.

وبناء على هذه الاعتبارات اقترحت اللجنة مجموعة من المواد لتحديد وتوضيح الطابع المكمل لاختصاص المحكمة. وبالتالي، فقد أقر مشروع المواد 20 و25 و27 و34 و35 – ضمن غيرها من المواد – الشروط الأساسية التي تمارس بموجبها المحكمة اختصاصها. وترى اللجنة "أنه من خلال التوافق بين الاختصاص المحدد والشروط الواضحة لقبول ذلك الاختصاص والضوابط القائمة على المبادئ والتي تحكم ممارسة الاختصاص القضائي يسعى النظام الأساسى– وفقا لنص الديباجة – إلى ضمان أن تكون المحكمة مكملة لأنظمة القضاء الجنائي الوطنية في القضايا التي لا تتوافر فيها إجراءات محاكمة أو تكون غير فعالة".[16]

وأصبحت تلك الكلمات الأخيرة للجنة التعريف المقبول للاختصاص القضائي التكميلي. ومنذ ذلك الحين أقرت اللجنة المخصصة واللجنة التحضيرية هذا المفهوم، وأصبح دون شك يتخلل النظام الأساسي وفقا للصيغة المعتمدة في مؤتمر روما.

ورغم ذلك، لم ينج هذا المفهوم من النقد. وعلى النقيض من ذلك، وكما سيتضح في الأقسام التالية، شعرت اللجنة المخصصة واللجنة التحضيرية بضرورة تنقيحه وأقرتا ضمنا أن أي قرار يتعلق باختصاص المحكمة سيحدد أداءها كله.

(15) حولية لجنة القانون الدولي، 1994، المجلد الثاني، الجزء 2، الفقرة 81.

(16) حولية لجنة القانون الدولي، 1993، المجلد الثاني، الجزء 2، الملحق ، ص 37.

هل الاختصاص القضائي التكميلي هو الحل الأمثل؟

رغم نجاح لجنة القانون الدولي في صياغة مشروع النظام الأساسي في فترة وجيزة إلى حد ما مع مراعاة الملاحظات التي قدمها أعضاء اللجنة والدول – كتابيا وأثناء انعقاد اللجنة السادسة للجمعية العامة ژ إلا أنها أخفقت في أن تمثل اتفاقا يحظى بتأييد واسع النطاق. وظلت هناك مخاوف كبيرة حول آثار إنشاء هيئة قضائية دولية.

ونظرا لهذه المخاوف وبغض النظر عن توصية اللجنة "بعقد مؤتمر دولي للمفوضين لدراسة مشروع النظام الأساسي وإبرام اتفاقية بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية [17] ، أنشأت الجمعية العامة لجنة مخصصة لمراجعة المشروع.

ورغم عدم توصل اللجنة إلى توافق كاف لعقد مؤتمر دولي بعد عمل دام لمدة عامين، فإن المناقشات مكنت الدول من تحليل مختلف الجوانب التي تحتاج إلى مزيد من الدراسة والمداولة بتفصيل أكبر. واقترح مكتب اللجنة أن يكون مفهوم التكاملية هو القضية الأولى التي ينبغي مناقشتها.[18]

وفي الحقيقة لم تجر اللجنة المخصصة تحليلا متعمقا لمفهوم ودلالات اعتبار المحكمة هيئة مكملة للمحاكم الوطنية. فقد حاولت اللجنة في تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة في 1995 وضع الإطار النظري اللازم الذي ينبغي فهم التكاملية من خلاله. ومن المفهوم أن الهدف كان يتمثل في توفير عناصر كافية للدول بما يسمح لها بتقييم مزايا نظام الاختصاص القضائي المقترح.

ونظرا لأنه كانت هناك إمكانية لتحقيق بعض الاتفاق على صياغة بنود النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وبالنظر "للقيمة التعليمية الناتجة عن أعمال اللجنة المخصصة"[19] قررت الجمعية العامة إنشاء لجنة تحضيرية لمناقشة مشروع النظام الأساسي الذي أعدته لجنة القانون الدولي والتعليقات التي أدلت بها الدول تمهيدا لعقد المؤتمر الدولي للمفوضين.

ورغم أنه كانت هناك شكوك حول كفاءة اللجنة في عامها الأول، ولا سيما في قدرتها على الاتفاق على النص قبل الموعد النهائي المحدد لها، فإنها نجحت في الانتهاء من أعمالها في الموعد المناسب وقدم تقريرها النهائي في حينه في أبريل/ نيسان 1998. و تضمن التقرير مشروع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ومشروع النظام الأساسي النهائي لمؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين بشأن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ومشروع القواعد الإجرائية للمؤتمر ومشروع تنظيم أعمال المؤتمر.

(17) حولية لجنة القانون الدولي ، 1994 ، المجلد الثاني، الجزء 2، الفقرة 90.

(18) توصيات المكتب بشأن عمل اللجنة المخصصة خلال الفترة من 14- 25 أغسطس/ آب 1995 ، ورقة غير رسمية رقم 5/ تنقيح 2.

(19) شريف بسيوني " ملاحظات تتعلق بأعمال اللجنة التحضيرية لعامي 1997-1998"، في *Nouvelles Etudes Penales* ، المحكمة الجنائية الدولية: الملاحظات والقضايا المعروضة على اللجنة التحضيرية في 1997-1998: والآثار الإدارية والمالية ، العدد 13، *eres* ، 1997، ص 9.

ورغم العقبات المتعددة التي واجهتها اللجنة خلال عامها الأول إلا أنها قامت بتحليل شامل لمسألة التكاملية ونتائجها بالنسبة إلى النظام الأساسي من حيث المضمون والإجراءات..

الاعتبارات العامة فيما يتعلق باختصاص المحكمة الجنائية الدولية

أكدت اللجنة المخصصة أن لجنة القانون الدولي واللجنة ذاتها لم تقصدا أن تحل المحكمة المقترحة محل المحاكم المحلية في الإجراءات الجنائية. ورغم ذلك، فقد أقرت خشية الدول من أن يؤدي أي تعريف نظري إلى حدوث خلط، وبالتالي إلى شل عمل المحكمة. ومن ثم نشأت الرغبة "في أن يكون هناك فهم مشترك للآثار العملية لمبدأ التكاملية بالنسبة لتفعيل دور المحكمة الجنائية الدولية".[20] ورأى عدد من الدول أنه لابد أن يركز المفهوم على افتراض أن الاختصاصات الوطنية تحظى بالأولوية على المحكمة المقترحة.[21] وعلى النقيض من ذلك، رأت دول أخرى ضرورة أن تسود فكرة الاختصاص المتزامن مقترنا بشرط الأسبقية لصالح المحكمة الدولية.[22]

وتم التأكيد أيضا على أن لجنة القانون الدولي لم تدرس وضع تسلسل هرمي بين المحكمة الدولية والمحاكم المحلية. ومن ثم فإذا ما قررت المحكمة الدولية بطلان قرار أي محكمة محلية لا يمكن بل ولا ينبغي أن يعد ذلك بمثابة صلاحية لمراجعة وإعادة نظر تحظى بها محكمة أعلى. وقد تمثل الهدف الضمني في تجنب قيام أي دولة بحجب المجرم عن الأنظار لتفادي محاكمته أو تعرضه لعقوبة أكبر. ويتمثل أحد المواقف الأخرى التي كان من المعتقد أن تحظى فيها المحكمة الدولية بحق التدخل في إخفاق السلطات الوطنية دون مبرر في إقامة الدعوى فيما يتعلق بأي جريمة ترتكب.[23]

وهناك اعتبار هام يتمثل في الحاجة إلى حماية أسبقية الاختصاصات الوطنية مع ضمان ألا يصبح اختصاص المحكمة الدولية مجرد اختصاص ثانوي في الوقت نفسه. ويعد هذا الاعتبار وثيق الصلة بموضوع الدراسة وينبغي أن يكون بمثابة دعوة إلى الحذر: ينبغي في الواقع المحافظة على سيادة الدولة، بيد أنه ما الغرض من إنشاء هيئة دولية ذات نطاق سلطة محدود لن تتاح لها الفرصة لممارسته أبدا ؟ ولنذكر كما أشرنا سالفا أن فكرة إنشاء محكمة جنائية دولية اعتمدت على هدف تحقيق العدالة وعلى الاقتناع الراسخ برفض الحصانة والإفلات من العقوبة عند مواجهة جرائم بشعة تؤثر على المجتمع الدولي. والآن ، إذا كانت جميع الأنظمة الوطنية

(20) تقرير اللجنة المخصصة بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية، الجمعية العامة، المحاضر الرسمية ، الدورة الخمسون ، الملحق رقم 22 (أ/50/22) ، الفقرة 30.

(21) جادلت الوفود التي تؤيد هذا الوضع بأن الأنظمة الوطنية تتمتع بالمزايا التالية:
(أ) يعمل جميع المشاركين في إطار نظام قانوني معترف به، بما في ذلك الترتيبات الثنائية والمتعددة الجوانب السارية (ب) يكون القانون الساري أكثر دقة وتطورا (ج) تكون الدعوى القضائية أقل تعقيدا (د) على الأرجح أن تكون المحاكمة والدفاع أقل تكلفة (هـ) تكون الأدلة والشهود أكثر توافرا بصورة طبيعية (و) تقل مشكلات اللغة إلى أدنى حد (س) تطبق المحاكم المحلية أساليب ثابتة للحصول على الأدلة والشهادة، بما في ذلك تطبيق القواعد المتعلقة بالحنث بالشهادة (ح) تحدد العقوبات بصورة واضحة وتكون جاهزة للتطبيق. (....) ، المرجع السابق ، الفقرة 31.

(22) المرجع السابق، الفقرة 32.

(23) تقرير اللجنة المخصصة ، انظرأعلاه (الحاشية 2) ، الفقرة 45.

أنظمة فعالة وعادلة وقادرة على التعامل مع تلك الجرائم، فإنه لا تكون هناك ضرورة إلى إنشاء أي محكمة دولية. ورغم ذلك، فقد شعر بعض أعضاء المجتمع الدولي أن الأمر لم يكن كذلك. ومن ثم، يعد هذا التحذير ضروريا، بل ويذكرنا بأن الدول قد أقرت في مرحلة ما وجود حاجة إلى مثل هذه الهيئة الدولية، وأن الإجراء الذي يتخذ لابد أن يتوافق مع ذلك الهدف. ولا يؤثر الاعتبار السالف الذكر على حقيقة وجود حاجة إلى مزيد من التوضيح وضرورة أخذ القضايا الأخرى ذات الصلة في الحسبان.[24]

الطابع الاستثنائي لاختصاص المحكمة

أكدت اللجنة المخصصة واللجنة التحضيرية على ضرورة دراسة التكاملية في إطار العلاقة بين الاختصاص الوطني واختصاص المحكمة الجنائية الدولية، واعتبار الاختصاص الأخير اختصاصا استثنائيا.[25] وقد أشير إلى أنه بحكم الموارد المحدودة التي تمتلكها المحكمة المقترحة يكون من الأفضل أن تتجنب تلك المحكمة القضايا التي يمكن أن تتعامل معها المحاكم المحلية بسهولة ويسر. وهناك مبرر أفضل لهذه الحجة يتمثل في أنه في القانون الدولي تظل ممارسة سلطة الشرطة وقانون العقوبات من اختصاص الدولة، ومن ثم ينبغي أن يعد اختصاص المحكمة اختصاصا مستثنى من امتياز الدولة.[26] وقد دعمت هذه الفكرة من خلال اعتبار بعض الدول أن إنشاء المحكمة لا ينبغي أن ينتقص من التزام الدولة بمحاكمة ومعاقبة المتهمين باقتراف جرائم دولية أو أن يكون بديلا لذلك الالتزام.[27] ووفقا لوجهة النظر المذكورة يظل ذلك التزاما دوليا يقع على عاتق جميع الدول لأن هذه الجرائم تؤثر على المجتمع الدولي ككل. بيد أنه لا ينبغي فهم التأكيد السابق على أنه يمنح القضاء الوطني طابعا مطلقا، لأن ذلك يؤدي إلى تعريف اختصاص المحكمة من حيث ما لا تستطيع القيام به بدلا من تحديد ما يمكنها القيام به. واقترح لذلك إدراج مادة محددة في نص مشروع النظام الأساسي.[28] وقد قدم نفس الاقتراح إلى اللجنة المخصصة إلا أنه لم يحظ بدعم كاف. وقد تغير الموقف داخل اللجنة التحضيرية حيث تمت في النهاية الموافقة عليه.[29]

وفقا للجنة التحضيرية كان ينبغي أن يستدل على الاستثناءات التي تؤدي إلى تدخل المحكمة من ديباجة مشروع النظام الأساسي التي أشارت إلى القضايا التي لا تتاح فيها إجراءات المحاكمات في أنظمة القضاء الجنائي الوطنية أو تكون غير فعالة.[30] وقد شعرت الدول أن مفهومي

(24) ذكرت اللجنة التعاون القضائي الدولي، والاستسلام، وتسليم المجرمين إلى حكوماتهم، والحجز، والسجن، والاعتراف بالأحكام، والقانون المعمول به.

(25) تقرير اللجنة التحضيرية بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية، الملحق رقم 22 (أ/51/22) ، المجلد الأول، الفقرة 154.

(26) المرجع السابق، الفقرة 155.

(27) المرجع السابق، الفقرة 156.

(28) المرجع السابق، الفقرة 161.

(29) تقرير اللجنة التحضيرية بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية، A/CONF/.183/2/Add.1، ص 10.

(30) المرجع السابق، ص 9.

"الإتاحة" و"عدم الفاعلية" غير واضحين، ومن ثم قد يثيران تساؤلات تتعلق بمعايير اتخاذ مثل ذلك القرار. وقد أشير في اللجنة المخصصة إلى هدف لجنة القانون الدولي عند استخدام هذين المفهومين بمعنى أن اللجنة "كانت تتوقع ألا تنظر المحكمة الجنائية الدولية سوى القضايا التي من غير المرتقب أن يواجه فيها المتهمون باقتراف جرائم فادحة محاكمات قانونية في المحاكم الوطنية".[31] ويحول هذا دون تدخلها في القرارات التي تتخذها المحاكم الوطنية للتبرئة أو الإدانة أو عدم رفع الدعوى ما لم يتقرر أنها قرارات باطلة ولا أساس لها من الصحة.

ورغم أن الأمر قد يبدو اصطلاحيا محضا بيد أن مصطلحي "غير متاح" و"غير فعال" كما يشار إليهما بمشروع النظام الأساسي أو مصطلحي "عدم الرغبة" و"عدم القدرة" كما يشار إليهما في المادة 17-١ (ب) من نظام روما الأساسي قد يكتنفهما الغموض إلى أن تقرر المحكمة المعايير الواجب تطبيقها. ولا تعتبر أحكام المادة 17-2 والمادة 17-3 من نظام روما مفيدة للغاية في توضيح المصطلحات السالفة الذكر بل إنها تزيد من تعقيد المشكلة من خلال الإشارة إلى مصطلحات أخرى غير موضوعية.[32]

ويعد قيام الدولة بمحض إرادتها بالتنازل أو التخلي عن ولايتها القضائية لصالح المحكمة بمثابة أحد الاستثناءات الأخرى من ممارسة الاختصاص الوطني أيضا. ورغم اعتراض بعض الدول على هذه الفكرة حيث دفعت بعدم توافقها مع مفهوم التكاملية يبدو أن النتيجة المنطقية لذلك المفهوم تتمثل في: ضرورة عدم تدخل المحكمة الدولية إلا في حالة أي إهمال أو تقصير من جانب القضاء الوطني المختص. ومن ثم، فإذا قررت الدولة المختصة - لأي سبب من الأسباب - عدم ممارسة حق الولاية القضائية الخاص بها يحق لها بالضرورة التخلي عن ممارسة تلك الولاية القضائية وفتح الباب أمام المحكمة الجنائية الدولية كي تتدخل من أجل تجنب الإفلات من العقوبة.

وفي النهاية أدرج نص على ضرورة دراسة هذه الحالات المستثناة من الاختصاص الوطني قبل أن يبادر مدعي المحكمة الجنائية الدولية بإجراء أي تحقيقات بحجة أن تلك التحقيقات قد تعترض ممارسة الاختصاص الوطني. وفي الوقت نفسه، إذا كانت هناك قضية قيد التحقيق أو النظر أمام إحدى المحاكم المحلية فمن المتوقع أن تعلق المحكمة الدولية اختصاصها رغم إمكانية استئناف تحقيقاتها إذا ما توقفت الدولة المختصة عن إجراء التحقيق أو في حالة حدوث أي من الظروف الاستثنائية السالفة الذكر.[33]

من الذي يقرر ما إذا كانت للمحكمة الجنائية الدولية ولاية قضائية؟

ما أن عينت الحالات المحتملة التي يحق للمحكمة الجنائية الدولية فيها التدخل ظهرت وجهات النظر المعارضة داخل اللجنة المخصصة واللجنة التحضيرية بشأن الجهة التي ينبغي أن تقرر ما إذا

(31) تقرير اللجنة المخصصة، انظر أعلاه (الحاشية 2)، الفقرة 42.

(32) تشير الفقرتان الثانية والثالثة من المادة 17 إلى المعايير التي ينبغي أن تطبقها المحكمة عند تقرير إمكانية قبول أي قضية. ويشار إلى الإجراءات التي تتخذ "لغرض حماية" الشخص من المسؤولية الجنائية، "التأخير بدون مبرر" في اتخاذ الإجراءات الجنائية أو التصرف بصورة "لا تتفق مع الهدف من تقديم الشخص المعني إلى العدالة".

(33) تقرير اللجنة المخصصة، انظر أعلاه (الحاشية 2)، الفقرة 51.

كانت الظروف الاستثنائية المذكورة قائمة أم لا. ورأى البعض وجوب اتباع الإجراء الذي اتخذ فيما يتعلق بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة باعتبار أنه لابد من منح الصلاحية المذكورة إلى المحكمة ذاتها. وقد تم بالإضافة إلى ذلك الرجوع إلى الحكم الذي يتضمنه مشروع المادة 24 الذي ينص على ضرورة أن تفي المحكمة بشروطها بأن يكون لها اختصاص قضائي. وحيث أن ذلك يمثل جزءا من صلاحيات أي هيئة قضائية، فالأمر يرجع بالتالي إلى المحكمة كي تقرر ما إذا كانت ستشرع في إجراء أي تحقيقات أم لا. ومن ناحية أخرى، عارضت بعض الوفود هذا الاقتراح باعتبار أن السابقة القانونية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة لم تمثل الرأي الحالي للدول إلا أن المحكمة المخصصة كانت نتاجا لظروف خاصة للغاية. ومن ثم، اقترح وضع معايير تسري على الحالات المختلفة التي قد تنشأ.

وعرضت ثلاثة خيارات لحل هذه المسائل:

(أ) لا تمارس المحكمة اختصاصها القضائي إلا بناء على موافقة الدول التي تملك صلاحية إجراء التحقيقات

(ب) تحدد المحكمة اختصاصها وفقا لمجموعة من المعايير التي ينص عليها صراحة بالنظام الأساسي

(ج) تكون للمحكمة حرية تحديد اختصاصها في إطار معايير مرنة.[34] ورأت الوفود أن الخيارين الأخيرين يمثلان مشكلة لأنهما لا يتطلبان موافقة الدولة على الشروع في إجراء التحريات وهو موقف لم تكن الوفود مستعدة لقبوله. ومن ثم، كان من الضروري أن تدرس بتعمق نتائج رفض أية دولة لاختصاص المحكمة.[35]

بحث التفاصيل: المقبولية، وعدم جواز محاكمة شخص مرتين على جرم واحد، والتعاون القضائي

المقبولية

شعرت لجنة القانون الدولي أن مبدأ التكاملية المنصوص عليه في مشروع النظام الأساسي الذي قدمته جاء التعبير عنه بصورة عملية في المادة ٣٥ – ضمن مواد أخرى – التي أشارت إلى المقبولية. وفي هذا الصدد، كانت اللجنة التحضيرية تعتقد أن "غتر الحالات التي يتعين فيها على المحكمة أن تعلن عدم قبول شكوى ما أوسع من نطاق الحالات التي تدرسها لجنة القانون الدولي.[36] وتعتبر الدول المعنية وحدها.[37] هي الدول التي يمكنها إثارة تساؤلات عن عدم المقبولية التي

(34) تقرير اللجنة التحضيرية، انظر أعلاه (الحاشية 25)، الفقرة 162.

(35) المرجع السابق ، الفقرة 163.

(36) المرجع السابق ، الفقرة 164.

(37) عرفت الدولة المعنية بأنها "الدولة التي يحمل المتهم جنسيتها، أو الدولة (الدول) التي يحمل الضحية أو الضحايا جنسيتها، أو الدولة التي تحتجز المتهم، أو الدولة التي تم بها اقتراف الجريمة المزعومة (الدولة مسرح الجريمة)، أو أي دولة أخرى يمكنها ممارسة الاختصاص القضائي فيما يتعلق بالجريمة". المرجع السابق ، الفقرة 167.

ينبغي، كما ذكرت اللجنة، أن تقدم قبل بدء المحاكمة أو على الأكثر عند افتتاح المحكمة لإجراءات المحاكمة.[38]

مبدأ عدم جواز محاكمة شخص مرتين على جرم واحد

قامت اللجنة التحضيرية أيضا بدراسة أهمية مبدأ عدم جواز محاكمة الشخص مرتين على نفس الجرم في إقرار فكرة التكاملية. ويؤدي حظر محاكمة أي شخص على جريمة تمت محاكمته عنها بالفعل من خلال الهيئة القضائية ذاتها أو من خلال أية هيئة قضائية أخرى إلى التأثير إلى حد كبير على اختصاص المحكمة، حيث قد يحول ذلك دون تطبيق العدالة بصورة فعالة: قد ترغب أية محكمة محلية في حماية المتهم من التعرض لعقوبة أكبر بأن تفرض عليه عقوبة أدنى ومن ثم تمنع المحكمة من اتخاذ أي إجراء قانوني. وعليه قررت اللجنة وجوب عدم تفسير مبدأ عدم محاكمة الشخص مرتين على نفس الجريمة بأسلوب يسمح للمجرمين بالفرار من المحاكمة الفعلية.[39] وفي الوقت نفسه بحثت ضرورة ألا تتمتع المحكمة بصلاحية المراجعة القضائية للأحكام التي تصدر عن المحاكم المحلية. وقررت اللجنة بالتالي – وقامت بصياغة قرارها في اقتراح أبريل/ نيسان 1998– عدم تطبيق مبدأ عدم محاكمة الشخص مرتين على نفس الجريمة على المحكمة الجنائية الدولية حينما يكون الهدف من الإجراءات القانونية التي تتخذها المحكمة المحلية حماية المتهم من المسؤولية الجنائية أو حينما لا تتخذ تلك الإجراءات بصورة مستقلة وحيادية، أو حينما تتخذ بأسلوب لا يتفق مع هدف تقديم الشخص إلى العدالة.[40]

التكاملية والتعاون القضائي: أي اختصاص تكون له الأولوية

بمقتضى مشروع المادة 53 بشأن استلام وتسليم المجرمين إلى حكوماتهم تنشأ المشكلة في حالة تعارض المطالب من جانب المحكمة الجنائية الدولية (الاستلام) والدولة (التسليم). وقد دفع هذا الأمر اللجنة إلى تقديم ثلاثة خيارات للمادة 87 ، الفقرة 6.[41] يمكن على سبيل المثال أن تطالب أي دولة بتسليم شخص إليها يكون متهما في جريمة عادية بينما تطالب المحكمة الجنائية الدولية بتسليم نفس الشخص الذي يكون متهما في جريمة دولية. لأي اختصاص تكون الأولوية ؟ هل ينبغي أن تقوم الدولة المقدم إليها الطلب بتسليم المتهم إلى الدولة مقدمة الطلب بشرط أن يكون هناك التزام بالقيام بذلك بموجب معاهدة ما أم أنه ينبغي أن تقوم بتسليم المتهم إلى المحكمة الجنائية الدولية ؟ وقد جادلت بعض الدول بأن منح الأولوية للمحكمة الجنائية الدولية لا يتفق مع مبدأ التكاملية لأنها سوف تمنح الأسبقية للاختصاص الدولي على الاختصاص الوطني. وهناك ملاحظتان ملائمتان في هذا السياق: تتمثل أولهما في ضرورة الاهتمام بالتأثير النسبي للجرائم بموجب القانون المحلي والجرائم الدولية. وتتمثل الجرائم الدولية في تلك الجرائم التي تهز فداحتها المجتمع

(38) المرجع السابق ، الفقرة 168.

(39) المرجع السابق ، الفقرة 170

(40) تقرير اللجنة المخصصة ، انظرأعلاه (الحاشية 2) ص 45.

(41) المرجع السابق ، ص 135-136.

الدولي وتعد بمثابة جرائم ضد البشرية. ومن ثم يبدو من الملائم أن تحظى محاكمة أنماط السلوك التي تضر بالإنسانية بالأولوية على محاكمة أنماط السلوك التي رغم بشاعتها لا تكاد تصل إلى فداحة أي جرم دولي. وثانيا ، لابد من تجنب أي خلط عند الحديث عن المطالب المتعارضة في إطار الاختصاص القضائي التكميلي. فإذا طالبت أي محكمة محلية بالولاية القضائية على شخص يتهم باقتراف جرائم دولية لابد أن يكون لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية الأسبقية على تلك المحكمة.

نتيجة رحلة الخمسين عاما: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

كانت لأعمال اللجنة المخصصة دون شك أهمية رئيسية في قبول المحكمة الجنائية الدولية. فقد سمحت للدول بدراسة فكرة ترجع إلى أكثر من خمسين عاما مضت بمزيد من التفاصيل. ومع ذلك، فقد دفعت الأحداث التي وقعت خلال التسعينيات الدول إلى الاعتراف ربما للمرة الأولى بالحاجة إلى إنشاء محكمة جنائية دولية مما أفسح المجال إلى انعقاد مؤتمر دولي بعد ذلك بثلاث سنوات.

أدت الجهود التي بذلتها اللجنة التحضيرية إلى عقد المؤتمر الدولي للمفوضين في روما في يونيه/ حزيران ويوليه/ تموز 1998. وفي الوقت نفسه، مهدت النتيجة النهائية للعمل المضني الذي اضطلعت به الهيئات الثلاث المعنية – لجنة القانون الدولي، واللجنة المخصصة، واللجنة التحضيرية الطريق إلى إجراء المناقشات التي حفل بها المؤتمر. ويمكن تفسير إدراج مسألة التكاملية في جدول أعمال اللجنة الجامعة بدلا من إسنادها إلى لجنة محددة على أنها بمثابة إشارة إلى وجود اتفاق كاف. وكانت تفاصيل تطبيق التكاملية أكثر إثارة للجدل. ورغم ذلك، أدرجت الفكرة في النهاية بصورة ملائمة في كثير من أحكام النظام الأساسي (رغم أن هذا لا يعني أن تفسيرها سوف يكون يسيرا) بما يقر سابقة قانونية جديدة في مجال القانون الإنساني والمحاكم الجنائية الدولية.

تعريف التكاملية: الديباجة والمادة ١

تتخذ التكاملية كما ذكرنا آنفا أنماطا عديدة مختلفة على امتداد إجراءات المحكمة بل وفي مرحلة التحقيق الذي يقوم به المدعي..

فأولا وقبل كل شيء، نصت الديباجة وشددت على الطابع التكاملي للمحكمة:[42]

"(....)التأكيد على أن المحكمة الجنائية الدولية التي أنشئت بموجب هذا النظام الأساسي مكملة للقضاء الوطني (....) سست بموجب هذا القانون".

(42) حددت اللجنة المخصصة خيارين لتنظيم التكاملية : ينص الأول على أن وجود نص في ديباجة النظام الأساسي لا يكفي، ومن ثم فإن هناك حاجة إلى مزيد من التحديد الدقيق في حكم خاص لهذا الغرض. وقد كان ذلك بمثابة وسيلة للإشارة إلى الأهمية المعلقة على هذا المبدأ . ونصت وجهة نظر بديلة على إمكانية توضيح مبدأ التكاملية في إطار ديباجة النظام الأساسي حيث تكفي قواعد التفسير الخاصة باتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات لتحديد السياق الذي يفسر ويطبق من خلاله النظام الأساسي ككل. تقرير اللجنة المخصصة ، انظرأعلاه (الحاشية 2) ، الفقرات 35-37.

ويستكمل هذا البيان بالفقرتين السابقتين على ذلك، اللتين تضعان أسس التكاملية والأسلوب الذي ينبغي فهم التكاملية من خلاله: فالجرائم الدولية تهز ضمير الإنسانية، وتهدد سلا وأمن ورفاهية العالم، ولا ينبغي أن يفلت مقترفوها دون عقاب: وتتولى الدول المسؤولية الرئيسية عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي الإفلات من العقوبة: وهناك حاجة إلى محكمة جنائية دولية من أجل أجيال الحاضر والمستقبل، لحمايتها من أخطر الجرائم التي تقلق المجتمع الدولي كله.

وكما جاء بالفعل في الاقتراح الذي قدمته اللجنة التحضيرية، يتضمن النظام الأساسي في المادة 1 منه الصيغة التي تحدد اختصاص المحكمة:

"تنشأ بموجب هذا محكمة دولية (....). وتكون المحكمة مؤسسة دائمة ولها صلاحية ممارسة اختصاصها القضائي على الأفراد المتهمين بأخطر الجرائم ذات الشأن الدولي كما يشار إليها في هذا النظام الأساسي ويكون اختصاص المحكمة مكملا للاختصاصات القضائية الجنائية الوطنية. (.....)"

إطلاق التحقيقات

تنص المادة 12 على الشروط المسبقة لممارسة اختصاص المحكمة والتي بموجبها توافق الدول التي تصبح أطرافا في النظام الأساسي على اختصاص المحكمة بصورة تلقائية. ومن ثم ، فلكي تمارس المحكمة اختصاصها لابد أن تصبح الدول التالية أطرافا في النظام الأساسي أو توافق على اختصاصها وفقا للمادة 12–3 (أ) الدولة صاحبة الإقليم (.....) (ب) الدولة الوطن.

تقضي المادة 13 بأن تطلق الإجراءات من خلال ثلاث آليات محتملة: (أ) الإحالة من دولة طرف و(ب) الإحالة من مجلس الأمن، وفي هذه الحالة يجوز أن تشرع المحكمة في التحقيقات حتى في حالة عدم قبول الدولة الوطن والدولة صاحبة الإقليم لاختصاص المحكمة و(ج) من خلال تحقيقات يأمر بإجرائها المدعي بمبادرة منه.

شروط المقبولية: متى تكون الدولة غير قادرة على المحاكمة أو غير راغبة في مباشرتها؟

متى يمكن للمحكمة الجنائية الدولية أن تجري التحقيقات؟

تنشأ مسألة المقبولية حينما تتحرى المحكمة الوضع القضائي للمتهم من حيث القضاء الوطني: فإذا توصلت المحكمة إلى أن القضية قدمت إلى محكمة محلية، وجب عليها أن تعلن عدم قبولها للدعوى.

ومن الجدير بالذكر أن الشكوك التي أعربت عنها وفود كثيرة بشأن إمكانية عدم موضوعية المحكمة عند تحديد عدم رغبة أو قدرة أي دولة على مباشرة الدعوى قد أدت إلى تعريف بعض المعايير التي ينبغي أن تقوم المحكمة بتطبيقها. وتعكس المادة 17 العناصر الرئيسية للعلاقة بين المحكمة والمحاكم المحلية: وهي تؤول اختصاص المحكمة بأسلوب سلبي – من خلال النص على

ما لا يمكنها القيام به بدلا من تعريف ما تستطيع القيام به. ورغم ذلك، تضع هذه المادة نمطا لتدخل المحكمة.

إن قبول أي قضية يشترط استيفاء أربعة شروط هي:
ألا يكون هناك تحقيق جار أو محاكمة جارية من قبل دولة مختصة في حق الشخص المعني عن نفس الأفعال التي تعتبر جريمة دولية.
ألا تكون دولة مختصة قد قررت عدم إجراء المحاكمة.
ألا يكون الشخص المعني قد حوكم بالفعل.
أن تكون للقضية خطورة كافية تبرر اتخاذ المحكمة لإجراء آخر.

وينبغي اعتبار هذه الشروط تراكمية ، أي لابد من استيفائها جميعا لإفساح المجال لتدخل المحكمة. ويمثل الشرط الأول الحالة التي تتخلى فيها المحكمة عن اختصاصها لصالح الاختصاص القضائي الوطني. ويضم الشرط الثاني عناصر من الشرط الأول - أسبقية المحاكم المحلية - والشرط الثالث الذي يرتبط بمبدأ عدم محاكمة المتهم مرتين عن نفس الجريمة. وتغطي الفقرة 17-2 أ) أيضا الحالة الاستثنائية التي تشير إليها الفقرة 17-1 (ج). ويقتضي الشرط الرابع تدخلاً مشروط من جانب المحكمة حتى لا تعتبر بديلا للمحاكم المحلية.

قرار صعب: تحديد "عدم القدرة" و"عدم الرغبة"

على الأرجح أن تمثل الاستثناءات من الشروط المذكورة مشكلات. ويعد التأكيد على أن دولة ما تتصرف بسوء نية أو عدم رغبة أو عدم قدرة على إجراء المحاكمة اتهاما خطيرا. وإذا حدثت هذه الحالة عمليا، فمن المؤكد أن يكون ذلك مصدرا للجدل والخلاف. ويتبأ النظام الأساسي بثلاثة أنماط لسلوك الدولة قد تدفع المحكمة إلى الحكم بأن دولة ما لا ترغب في إجراء المحاكمة: (أ) حينما تستهل إجراءات قانونية من أجل حماية الشخص المعني ، (ب) حينما يكون هناك تأخير ليس له مبرر ولا يتوافق مع جهد حقيقي يبذل لتقديم شخص ما إلى العدالة، (ج) حينما لا تكون المحكمة المحلية المختصة مستقلة أو حيادية. وفيما يتعلق بعدم القدرة على مباشرة الدعوى يشير النظام الأساسي إلى عدم فاعلية الآليات على المستوى الوطني لجمع الأدلة والشهادة أو القبض على المتهمين.

من هنا يمكن تصنيف الاستثناءات بوصفها موضوعية أوغير موضوعية. وتوجد الأولى في الأوضاع الثلاثة الأولى، بينما توجد الأخرى في الأوضاع الواردة في الفقرة 17-3 .

ويمكن تفسير العنصرين الأولين من الفقرة رقم 17-2 بوصفهما عنصرين يشيران إلى مفهوم سوء النية. ومن ثم، فإن حماية المتهمين أو تأخير الإجراءات القانونية لأجل غير مسمى قد يكونان من بين الوسائل التي تسمح للمتهمين بالإفلات من العقاب. وقد تكون الحالة الثالثة ناتجة عن ضغوط خارجية لا تتمثل في الضغوط السياسية فحسب- كما ذكرت لجنة القانون الدولي- بل في التهديدات التي تمارسها مجموعات إرهابية قد تعوق سريان الإجراءات القضائية بطريقة صحيحة.

وفيما يتصل بالحالات الموضوعية فمن الواضح أن الدولة التي ليست لديها وسائل كافية لجمع الأدلة اللازمة أو القبض على المتهمين يمكن اعتبارها غير قادرة على إجراء تحقيقات مناسبة. وفي مثل تلك الظروف تكون هناك حاجة إلى الاختصاص القضائي التكميلي للمحكمة الجنائية الدولية.

ويتمثل السؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كانت جميع هذه الشروط تتوافق مع التعريف المعطى للاختصاص القضائي التكميلي. ويبدو أن الرد بالإيجاب، وخاصة لأن المادة 17 تضع في الاعتبار الأهداف المتعددة المنصوص عليها بديباجة النظام الأساسي والتي تتمثل في تجنب الإفلات من العقوبة، واحترام الاختصاصات الوطنية، وضمان تبني الدولة لموقف مسؤول تجاه الانتهاكات الخطيرة خشية أن تحرم- من خلال الاستثناءات - من الاختصاص الأولي على القضية.

المادتان 18 و19 : الجوانب الإجرائية للمقبولية

تعد المادتان 18 و19 مكملتين للأحكام المنصوص عليها بالمادة 17. وتنص المادة 18 على الإجراء الواجب اتباعه لإصدار الأحكام الخاصة بالمقبولية. ولابد من التأكيد على أن هذه المادة تقتضي وجود اتصالات وثيقة بين المدعي والدولة المعنية فيما يتعلق بالتحقيق أو المحاكمة على المستوى الوطني. ويهدف هذا الإجراء الاحتياطي إلى تجنب أي تأخير غير مبرر في الإجراءات القضائية.

ومن ناحية أخرى، تتضمن المادة 19 القاعدة ڑ التي اعتبرها العديد ضمنية في الوظيفة القضائية - التي تنص على وجوب أن تقر المحكمة بولايتها القضائية في أي دعوى قضائية ترفع أمامها. ويمكن أن يعترض المتهمون أو الدولة ذات الولاية القضائية في الدعوى على قرار المحكمة بقبول الدعوى القضائية نتيجة لقيام تلك الدولة بالتحقيق بالفعل في القضية أو بسبب الحاجة إلى موافقتها على اختصاص المحكمة بموجب المادة 12.

لمحة عامة عن التكاملية في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

دون الخوض في التحليل الإجرائي لابد أن توضح اللمحة التالية هذه المرحلة الأولى من الإجراءات القضائية التي تؤدي فيها مسألة التكاملية دورا أكثر وضوحا. بدء التحقيقات: يتولى المدعي المسؤولية عن هذا الجزء من الإجراءات ويتخذ هذا الإجراء حينما تحال دعوى إلى المحكمة من جانب دولة طرف أو مجلس الأمن أو بمبادرة منه. وتتطلب الحالتان الأولى والثالثة موافقة الدولة صاحبة الإقليم أو الدولة الوطن على اختصاص المحكمة (المواد 9 و12 و13 و14 و15).

يخطر المدعي جميع الدول الأطراف والدول التي تمارس الولاية القضائية بصورة طبيعية بأنه يعتزم بدء التحقيق. ولابد أن تبلغ تلك الدول المحكمة خلال شهر واحد بما إذا كانت قد أجرت أو و تجري في الوقت الراهن تحقيقا في الأفعال التي تمثل السبب الرئيسي وراء تدخل المحكمة. وفي تلك الحالة لابد أن ينزل المدعي عن إرادته أمام التحقيقات التي تجريها الدولة (المواد 15 و16 و18)

إذا وجد المدعي أن هناك سببا وجيها لمباشرة التحقيق عليه أن يقدم طلبا إلى غرفة ما قبل المحاكمة من أجل الحصول على التفويض اللازم منها. ويجوز أن يطلب المدعي الحصول على هذا التفويض حتى في حالة قيام أي دولة بالفعل بمباشرة التحقيق في الدعوى القضائية (المادة 15).

يجوز أن تقوم غرفة ما قبل المحاكمة بتفويض المدعي بمباشرة التحقيق. ولا يضر هذا القرار بقرار المحكمة اللاحق فيما يتعلق بالولاية القضائية ومقبولية الدعوى القضائية. ويجوز أن ترفض غرفة ما قبل المحاكمة أيضا طلب المدعي. بيد أن ذلك لا يحول دون تقديم طلب لاحق يعتمد على حقائق جديدة فيما يتعلق بالموقف نفسه. وتخضع جميع هذه القرارات للطعن من جانب الدولة المعنية أو المدعي لدى غرفة الاستئناف (المواد 18 و19 و57 و58).

في حالة توافر أدلة كافية يطالب المدعي غرفة ما قبل المحاكمة بإصدار أمر اعتقال أو مثول أمام المحكمة. وبمجرد تسليم الشخص إلى المحكمة تعقد غرفة ما قبل المحاكمة جلسة استماع للتأكد من صحة الاتهامات التي يعتزم المدعي بموجبها إجراء المحاكمة. وبمجرد التأكد من الاتهامات تقوم الرئاسة بتشكيل غرفة المحاكمة التي تتولى المسؤولية عن المحاكمة (المادتان 58 و61).

لمباشرة الدعوى لابد أن تقتنع المحكمة بأن لها ولاية قضائية على القضية تعتمد على المعايير المنصوص عليها بالمادة 7. ويمكن أن يعترض المتهمون أو أية دولة ذات اختصاص قضائي في الدعوى القضائية على قرار المحكمة. وإذا قدم الاعتراض قبل التأكد من صحة الاتهامات يحال إلى غرفة ما قبل المحاكمة. وبخلاف ذلك يحال الاعتراض إلى غرفة المحاكمة (المواد 17 و19 و82).

وتكون هذه اللحظة بمثابة اللحظة الحرجة حينما تدرس المحكمة علاقتها بالاختصاصات الوطنية من أجل تحديد ولايتها القضائية الخاصة ، أو بمعنى آخر ، حينما تأخذ التكاملية الأسبقية.

وتعد المسائل الأخرى التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالتكاملية وتظهر في مرحلة لاحقة من الإجراءات القضائية، من قبيل التعاون القضائي، وتسليم المجرمين، والاستسلام، وتنفيذ أحكام السجن، مجالات أخرى تستكشف التكاملية من خلالها. ورغم ذلك، تؤدي التكاملية دون شك دورها الرئيسي في المرحلة المبدئية من الإجراءات القضائية حيث يتزامن الاهتمام بها مع تلك اللحظة المهيبة والمنتظرة حينما تقوم المحكمة بتقييم ما إذا كانت سوف تبدأ التحقيق أو المحاكمة. وسوف يتضح بمرور الزمن إذا ما كانت الممارسة تؤكد وجهة النظر هذه أم لا.

ملاحظات ختامية

إن توضيح كيفية توصل الوفود بمؤتمر روما إلى النص الذي تم في النهاية التصديق عليه ليس بالأمر اليسير. ويمكن أن يتصور المرء أن الاتفاق قبل انعقاد المؤتمر كان كافيا وأن المفاوضات جرت بسلاسة ويسر. ورغم ذلك، يتضح من خلال التغطية الإعلامية للمؤتمر ومن وجهة نظر دولة قوية واحدة على الأقل تجاه النظام الأساسي النهائي أن الأمر لم يكن كذلك.

والإجابة الجديرة بالتصديق هي أن الدول قد تنبأت قبل انعقاد مؤتمر روما بأن التكاملية هي الحل الوحيد الذي يمكن أن يحقق التوافق بين اهتمامها بحماية السيادة الوطنية وقلقها تجاه الآخرين بشأن الجرائم الدولية والإفلات من العقوبة. وقد اتضح أمر واحد على الأقل هو أن عددا كبيرا من الدول كانت تريد محكمة جنائية دولية، وقد أيدت فكرة إنشائها. وتمكنت تلك الدول من خلال المقترحات المختلفة بشأن اختصاص المحكمة أن تدرك أن الاختصاص القضائي التكميلي يمكن أن يصبح الحل الأمثل.

ما هي النتائج التي يمكن التوصل إليها من هذه العملية التي استغرقت نحو عشر سنوات؟

بلغ القانون الإنساني مرحلة تتفق فيها معظم الدول على أنه من مصلحة المجتمع الدولي بأسره أن يحاكم الأفراد المتهمون باقتراف انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي. وقد اتضح – أولا من خلال صياغة مشروع قانون الجرائم ضد سلام وأمن البشرية، ثم من خلال أعمال لجنة القانون الدولي بشأن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ژ أنه في حالات عديدة لا ترغب الدول أو لا تكون قادرة على اجراء المحاكمة على المستوى الوطني. وقد تمثل الحل الوحيد في منح صلاحية محاكمة الأفراد إلى إحدى الهيئات الدولية.

ترتبط النقطة الثانية ارتباطا وثيقا بالنقطة الأولى. فقد أعربت الدول عن قلقها بشأن الحصانة والإفلات من العقوبة، وبخاصة عند التعامل مع المجرمين الدوليين. وبالنظر إلى المشكلات المتعددة التي يفرضها هذا النمط من المحاكمات على المحاكم الوطنية، شعرت الدول من خلال هذا الوعي الجديد بالتزاماتها بضرورة تشكيل محفل دولي يمثل مصالح المجتمع الدولي.

لا يزال مفهوم السيادة يؤثر تأثيرا كبيرا على القانون الدولي والعلاقات الدولية حيث لا تزال الدول غير مستعدة بعد للتنازل عن هذه المزايا. وحينما واجهت الدول ضرورة التعامل مع الجرائم الدولية، لم توافق بالتالي على إنشاء محكمة دولية دائمة إلا إذا مارست هذه المحكمة نشاطها على أساس محدود ، أي حينما توافق الدول المعنية على عدم إمكانية اتخاذ الإجراء المناسب على المستوى الوطني. ولا ترغب الدول في السماح لأي هيئة دولية بالتعدي على سلطاتها القضائية المقدسة. وتتمثل الوسيلة الوحيدة للموافقة على إنشاء تلك الهيئة في وضع آلية مكملة للاختصاصات الوطنية ، أي اختصاص قضائي تكميلي.

لا يخلو مفهوم الاختصاص القضائي التكميلي من المشكلات. ولا يزال موعد وكيفية وظروف إطلاق هذه الآلية تحتاج إلى مزيد من التعريف. ومن المؤكد أن الممارسة سوف تؤدي إلى تنقيح وتهيئة المفاهيم التى لا تزال تقتصر على نصوص كتابية فقط. بيد أنه تم توضيح الجوانب العامة للاختصاص القضائي التكميلي في كل مرحلة من مراحل المفاوضات: وقد كرست لجنة القانون الدولي واللجنة المخصصة واللجنة التحضيرية وقتا طويلا لصياغة مفهوم واضح. ومما لا شك فيه أن المحكمة ذاتها سوف تسهم في زيادة توضيح اختصاصها.

ملخص

الاختصاص القضائي التكميلي والقضاء الجنائي الدولي

أوسكار سوليرا Oscar Solera

يحلل هذا المقال تطور مفهوم الاختصاص التكميلي المقُترح من قبل لجنة القانون الدولي والمُعتمِد في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ، أخذاً في الاعتبار ضرورة تعزيز نظام العدالة الجنائية للحيلولة دون الإفلات من العقاب. وتركز الدراسة على المناقشات الأساسية التي جرت داخل لجنة القانون الدولي واللجنة المؤقتة التي أنشأتها الجمعية العامة لمراجعة المشروع المقترح من قبل اللجنة واللجنة التحضيرية التابعة للأمم المتحدة من أجل إنشاء محكمة جنائية دولية. إن النتائج التي تم التوصل إليها في روما هي أولاً وقبل كل شئ حصيلة اتفاق الدول على حاجة المجتمع الدولي إلى وجود جهاز قضائي دولي دائم يأخذ على عاتقه تقرير المسؤولية الفردية عن الجرائم ذات الطابع الدولي. بيد أن هذا الجهاز يجب أن يسمح للسلطة القضائية الجنائية الوطنية المختصة بممارسة اختصاصها أولاً ولا يتدخل إلا في حالة غياب مثل هذه السلطة القضائية أو عدم قدرتها على الحيلولة دون الإفلات من القصاص.