الالتزام بالتعاون فى النظام الأساسى للمحكمة الدولية الجنائية
دراسة قانونية سياسية مع التطبيق على حالة السودان(*)

دينا محروس(**)

مقدمة

يدور موضوع هذه الدراسة حول بيان التزام الدول والمنظمات الدولية وفقًا لأحكام النظام الأساسى للمحكمة الدولية الجنائية بالتعاون مع المحكمة من أجل تمكين الأخيرة من القيام بمهامها فى مجال إنفاذ العدالة الدولية الجنائية فيما يحدث من انتهاكات للقانون الدولى الإنسانى إبان الحروب والنزاعات المسلحة دولية كانت أم داخلية، وتطبيق ذلك كله على الوضع فى السودان.

فغنى عن البيان أن المحكمة الدولية الجنائية منذ ظهورها عام ١٩٩٨ وهى تمثل الركيزة الأساسية والقوة الدافعة لمختلف التيارات السياسية والقانونية التى باتت تدرك جيدًا أن النزاع الواقع على ساحة العدالة الجنائية لم يعد كما كان، حيث جاءت المحكمة الدولية راسخة فى عمادها معبرة بوضوح عن الإرادة الأكيدة لأغلبية المجتمع الدولى فى إرساء قواعد متينة للعدالة الجنائية مجسدة فى المحكمة الدولية الجنائية، ومن ثم نجد أنه عندما نتحدث عن المحكمة والالتزام بالتعاون معها من خلال الدول والمنظمات الدولية لابد من التعرض للخصائص المميزة لهذه المحكمة، وذلك من

---

* ملخص رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١١.

** باحث دكتوراه بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ملحق بقسم بحوث وقياسات الرأى العام بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

خلال إلقاء الضوء على طبيعتها الخاصة باعتبارها مؤسسة دولية منشأة بموجب معاهدة دولية.

تتضح أهمية المحكمة والمغزى الحقيقى من وراء إنشائها فى اختصاصها بالنظر فى الجرائم الدولية التى تشكل انتهاكًا جسيمًا للقانون الدولى الإنسانى، وهى جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب وجرائم العدوان، ولكى تضطلع المحكمة بالقيام بمهامها واختصاصاتها التى خولها النظام الأساسى، ضمن لها مجلس الأمن مجموعة من الصلاحيات ذات الصلة بإلزام الدول والمنظمات الدولية بالتعاون معها، حيث ظهرت صور هذا التعاون فى تحديد قنوات مناسبة لتلقى طلبات التعاون من المحكمة الدولية وحماية سرية المعلومات بالإضافة إلى المساعدة القضائية والتى تضمنت واجب التشاور ومبدأ عدم جواز المحاكمة عن الجريمة ذاتها مرتين ثم القبض على الأشخاص ونقلهم للمحاكمة.

وفيما يتعلق بالوضع فى السودان، ففى أعقاب التوصل إلى اتفاقيات لتسوية النزاعات فى الجنوب عام ٢٠٠٤، نشبت اضطرابات وقلاقل واستمر التمرد بين الحركات فى دارفور حيث وصل الأمر إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، الأمر الذى سوف يؤدى إلى حالة من التهديد الجسيم لوحدة السودان وتماسك أراضيه، حيث أنه من المتوقع إذا استمرت الأمور طبقًا للسيناريو الحالى، ستكون هناك قرارات إضافية من مجلس الأمن بعقوبات دبلوماسية واقتصادية على السودان تزيد من عزلته وحصاره والتى تنعكس سلبًا على الوضع الداخلى، الأمر الذى ينتهى ضمن سيناريوهات أخرى إلى تفكيك السودان أو انزلاقه إلى حالة من الفوضى الشاملة.

إن أزمة المحكمة الدولية الجنائية ودارفور تشير فى الحقيقة إلى اضطراب فى ترتيب أولويات ملف أزمة دارفور، حيث يثير ذلك الشكوك حول الهدف من الإصرار على إطلاق العنان لممارسات المحكمة عبر توفير بيانات ومعلومات للمدعى العام – لا نعلم مدى مصداقيتها – وحثه على توسيع نطاق اتهاماته فى الوقت الذى يجرى

فيه تجاهل بذل أى جهد جدى لتسوية الأزمة من الناحية الفعلية بل السعى إلى تأجيجها عبر وسائل عديدة.

فيعد تعاون الدول مع المحكمة أمرًا مهمًا للغاية، فوفقًا لميثاق المحكمة الدولية الجنائية، فإن المحكمة مخولة بأن تقدم للدول الأطراف طلبات التعاون معها وتلتزم هذه الدول بالتعاون بشكل كامل، بيد أن المحكمة الدولية يمكن لها أن تدعو الدول غير الأطراف، وذلك وفقًا لنص القرار ١٥٩٣ "الذى أصدره مجلس الأمن بشأن إحالة الوضع فى دارفور للمحكمة الجنائية الدولية" إن حكومة السودان وكل الأطراف الأخرى فى دارفور عليها الالتزام بالتعاون كليًا وتقديم جميع المساعدات الضرورية للمحكمة الدولية وللمدعى العام وفقًا لهذا القرار".

مشكلة الدراسة

تكمن المشكلة البحثية فى مدى الالتزام بالتعاون من قبل الدول الأطراف فى النظام الأساسى للمحكمة وغير الأطراف وكذلك المنظمات الدولية مع المحكمة الدولية الجنائية وما هى حدود وصور هذا الالتزام بالتعاون فيما يتعلق بالقرار ١٥٩٣ الخاص بالنزاع فى دارفور والذى يؤكد على الالتزام بالتعاون كليًا وتقديم المساعدة الضرورية للمحكمة وللمدعى العام، وإلى أى مدى يتحقق هذا الالتزام بالنسبة للدول غير الأطراف فى النظام الأساسى وكذلك بالنسبة للمنظمات الدولية.

تساؤلات الدراسة

١- ما اختصاصات المحكمة الدولية الجنائية؟

٢- ما الأساس القانونى لمبدأ التعاون؟

٣- ماهية طبيعة العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة وما تأثير هذه العلاقة على مباشرة المحكمة لاختصاصها؟

٤- هل السودان ملتزمة بالتعاون مع المحكمة الجنائية أم لا؟

٥- ما صور الالتزام بالتعاون مع المحكمة الدولية الجنائية من قبل الدول الأطراف وغير الأطراف؟

٦- ما النتائج المترتبة على رفض دولة ما التعاون مع المحكمة؟

مفاهيم الدراسة

تتناول الدراسة ثلاثة مفاهيم رئيسية، كالتالى:

١- المحكمة الجنائية الدولية

هى مؤسسة دولية دائمة، أنشئت بموجب معاهدة لغرض التحقيق ومحاكمة الأشخاص الذين يرتكبون أشد الجرائم خطورة بحيث تكون موضع الاهتمام الدولى وهذه الجرائم هى: الإبادة الجماعية، جرائم ضد الإنسانية، جرائم حرب، وجريمة العدوان، وهذه الجرائم معروفة جيدًا فى القانون الدولى الجنائى وفى الوقت الراهن هناك التزامات قانونية دولية للتحقيق ومحاكمة أو تسليم هؤلاء الأشخاص المتهمين بارتكاب مثل هذه الجرائم، ويدرج النظام الأساسى للمحكمة جريمة العدوان والتى يجب تعريفها أولاً ومن ثم فهى تخضع لاختصاص المحكمة.

فالمحكمة هى مؤسسة قائمة على معاهدة ملزمة فقط للدول الأعضاء فيها، فهى ليست كيانًا فوق الدول، بل هى كيان مماثل لغيره من الكيانات القائمة وبالتالى فهى ليست بديلاً عن القضاء الجنائى الوطنى وإنما هى مكمل له، فالمحكمة لا تقوم بأكثر مما تقوم به كل دولة من دول المجتمع الدولى فى إطار القانون الدولى القائم ومن ثم فالمحكمة هى امتداد للاختصاص الجنائى الوطنى ومنشأة بموجب معاهدة، عند التصديق عليها من قبل السلطة البرلمانية الوطنية تصبح جزءًا من القانون الوطنى وبناءً على ذلك فالمحكمة الجنائية الدولية لا تتعدى على السيادة الوطنية أو تتخطى نظم القضاء الوطنى طالما كان الأخير قادرًا وراغبًا فى مباشرة التزاماته القانونية الدولية.

٢- الالتزام بالتعاون مع المحكمة الدولية الجنائية

يجب أن يتم التعاون من خلال الأجهزة القانونية الوطنية التى تنفذ أوامر وأحكام المحكمة ويعزز هذا المنهج الدليل على أن المحكمة لا تعتبر أعلى من السيادة الوطنية بل "مكملة" للاختصاص الجنائى الوطنى، فهى لا تعتبر جزءًا من أجهزة القضاء الجنائى الوطنى إنما تعتبر امتدادًا للاختصاص الجنائى الوطنى الذى أقرته المعاهدة ويقوم التشريع الوطنى بتنفيذه، حيث أورد النظام الأساسى للمحكمة أوجه التعاون بين الدول الأعضاء والمحكمة فى ضرورة الالتزام بالتعاون تعاونًا تامًا مع المحكمة فيما تجريه فى إطار اختصاصها وقد اشتملت صور التعاون على معاقبة الأفعال الإجرامية المخلة بإقامة العدل وتقديم الأشخاص إلى المحكمة والقبض على شخص وجمع الأدلة وحماية المجنى عليهم وتجميد العوائد وتنفيذ تدابير التغريم والمصادرة وتنفيذ أحكام السجن بالنسبة للدول التى أبدت استعدادها لقبول الأشخاص المحكوم عليهم.

وعلى الجانب الآخر بالنسبة إلى التعاون بين المحكمة والدول غير الأطراف، إذا كانت القاعدة العامة أنه لا يكون لدى الدول غير الأطراف أى التزام بالتعاون مع المحكمة طالما أنها ليست طرفًا فى الاتفاقية فإن ذلك لا يمنع المحكمة الجنائية الدولية من جواز أن تباشر وظائفها وسلطاتها على إقليم دولة غير طرف فى النظام الأساسى بموجب اتفاق خاص مع تلك الدول ولها أيضًا طلب التعاون مع الدول غير الأطراف بعد إبرام اتفاقيات خاصة مع هذه الدول ويجوز إحالة أى تقصير فى تنفيذ طلب المحكمة من جانب أى دولة طرف أو غير طرف أبرمت اتفاقًا خاصًا مع المحكمة إلى جميع الدول الأطراف أو إلى مجلس الأمن إذا كانت المسألة أحيلت عن طريقه.

٣- أزمة دارفور

الواقع أن تفاقم مشكلة دارفور فى السنوات الأخيرة يرجع إلى أسباب متعددة داخلية وخارجية منها العوامل الاقتصادية، حيث كان الاقتصاد هو المحرك الأساسى ويأتى على رأس مسببات الأزمة فى الإقليم بالإضافة إلى النزاع بين القبائل وتشابك الحدود وانتشار السلاح فى الإقليم وانتشار البطالة وعُزلة الإقليم وصعوبة المواصلات كذلك تجاهل الحكومة للأزمة فى أول الأمر كان سببًا رئيسيًا فى تفاقمها وتدخل القوى الخارجية فى الأزمة، ثم ظهور ما يسمى بحركات التمرد والمليشيات المسلحة فى الإقليم والتى ظهرت لكى تعبر عن مصالح المتضررين وأهم هذه الحركات كانت حركة تحرير السودان وحركة العدل والمساواة والتحالف الفيدرالى وجماعات الجنجويد.

ثم بدأ الصراع المسلح والتمرد فى الإقليم عام ٢٠٠١ وتصاعدت المشكلة بشكل كبير وعمل على ذلك إثارة الأزمة فى دارفور من قبل الإعلام الغربى بشكل واسع على جميع المحطات والإذاعات العالمية وتوجهت بعد ذلك الحكومة وكذلك المتمردون نحو حل سياسى للمشكلة وتوصلوا إلى تسوية لحل المشكلة عام ٢٠٠٤ ثم جاءت مفاوضات أبوجا فى أغسطس ٢٠٠٤ وأكتوبر ٢٠٠٤؛ للوصول لحل لهذه الأزمة ولكن سرعان ما نشبت الخلافات مرة أخرى وتدهور الحال فى الإقليم، وما كاد السودان يعقد اتفاقًا يناقش حل مشكلة الجنوب فى يناير عام ٢٠٠٥ حتى توالت القرارات الدولية ضده فى مجلس الأمن، وكان أخطرها القرار رقم ١٥٩٣ فى مارس ٢٠٠٥ الذى أقر بمحاكمة مرتكبى الجرائم فى السودان أمام المحكمة الدولية بعلة ارتكابهم لأعمال الإبادة الجماعية وجرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية وقد أوجد هذا القرار قدرًا هائلاً من الحيرة والارتباك لدى صانعى القرار فى السودان وفى مواقف جميع أطراف الأزمة فى دارفور.

وبعد صدور قرار المدعى العام للمحكمة الدولية الجنائية "موريس أوكامبو" بإدانة الرئيس عمر البشير رأس النظام الحاكم فى السودان وقع تصعيد كبير للأزمة حيث طالب القرار أيضًا بتوقيفه عن العمل وإحضاره للمحاكمة باعتباره من وجهة نظر المحكمة المسئول عما وقع فى دارفور من أحداث وجرائم حرب وإبادة جماعية.

الدراسات السابقة

تسهم الدراسات السابقة فى أى دراسة عملية فى رفع كفاءة الإحاطة بمشكلة الدراسة واتجاهاتها المختلفة، وهنا تم تصنيف الدراسات السابقة إلى ثلاثة محاور تتمثل فى:

١- الدراسات الخاصة بالمحكمة الدولية الجنائية وقد عُرضت عدة دراسات تخص هذا المحور وتتناول الملامح الأساسية لنشأة النظام الجنائى الدولى وتطوره فى نطاق التنظيم الدولى المعاصر بالإضافة إلى ذلك تناولت الدراسات أهم التطورات التى لحقت بالمحكمة منذ أن ظهرت فى عام ١٩٩٨ كإحدى العلامات البارزة فى طريق العدالة الدولية الجنائية.

٢- الدراسات الخاصة بالوضع فى السودان تتضمن الحديث عن كيفية إصلاح السياسة والحكم فى إفريقيا والتزود بالإرادة السياسية والاستعانة بالدبلوماسية الدولية بالإضافة إلى ذلك تناولت أزمة دارفور من حيث أسباب تفاقمها والعوامل المؤثرة على كل من الصعيد الدولى والإقليمى.

٣- الدراسات الخاصة بأزمة المحكمة الدولية الجنائية والسودان: أكدت هذه الدراسات على أن الأزمة القانونية بين الحكومة السودانية والمحكمة الدولية الجنائية هى من أخطر الأزمات التى تواجه ليس السودان فقط وإنما كل الدول العربية؛ إلى جانب دراسة الآثار القانونية لعدم التزام السودان بالتعاون مع المحكمة.

منهج الدراسة

تعتمد الدراسة فى تناولها لموضوع الالتزام بالتعاون مع المحكمة الدولية الجنائية مع التطبيق على الوضع فى دارفور وقرار مجلس الأمن بإحالة الوضع فى دارفور للمحكمة ومذكرة المحكمة بشأن توقيف البشير عن استخدام المناهج التالية:

أ- المنهج القانونى.

ب- المنهج المتعلق بطبيعة النظام الدولى.

وذلك وفقًا لمبدأ التكامل المنهجى، بهدف الاقتراب والإحاطة المناسبة بالمشكلة موضوع الدراسة.

ففى سياق المعالجة القانونية سوف يتم تحليل أحكام النظام الأساسى للمحكمة الدولية الجنائية فيما يتعلق بما أورده هذا النظام من أوجه التعاون الدولى بين المحكمة والدول الأطراف، بالإضافة إلى تحليل قرارات مجلس الأمن بشأن الوضع فى دارفور وتحديدًا "القرار ١٥٩٣ مارس ٢٠٠٥" وكذلك دراسة حالات عدم التعاون مع المحكمة.

أما فيما يتعلق بطبيعة النظام الدولى فهناك تغيرات حاصلة على الصعيد الدولى من جراء إنشاء المحكمة الدولية الجنائية وتأثير هذه التغيرات على علاقة مجلس الأمن بالمحكمة على أرض الواقع.

هذا إلى جانب دراسة التغيرات الحاصلة من جراء سيطرة الولايات المتحدة الأمريكية على كل من مجلس الأمن والمحكمة الدولية الجنائية، حيث نجد أن الولايات المتحدة والقوة المتحالفة معها هى التى دفعت المجلس لإحالة الوضع فى دارفور إلى المحكمة، بل هى التى أعلنت على الملأ ما يتضمنه قرار المدعى العام بتوقيف الرئيس "عمر البشير" قبل أن يعلن ذلك المدعى العام نفسه، مما يؤكد على أن السياسة الأمريكية على علم تام بما تتخذه المحكمة من قرارات رغم أنها لم تصادق على قانونها الأساسى.

تقسيم الدراسة

تتم الإجابة عن التساؤلات المثارة من خلال أربعة فصول:

الفصل الأول ويتحدث عن طبيعة المحكمة الدولية الجنائية كآلية لإنفاذ العدالة الدولية، حيث نتناول فيه ثلاثة مباحث تشتمل على إنشاء المحكمة واختصاصها وإقرار نظامها الأساسى، ونظام الإحالة إلى المحكمة الدولية الجنائية، ثم دراسة علاقة الأمم المتحدة ومجلس الأمن بالمحكمة.

أما **الفصل الثانى** فنتعرض من خلاله إلى أحكام التعاون مع المحكمة الدولية وما صور وحدود هذا التعاون، بالإضافة إلى صور المساعدة القضائية التى تتمثل فى التنفيذ وتسليم الأفراد، ثم نتعرض إلى كيفية تلقى طلبات التعاون من المحكمة الدولية وما هى حالات عدم التعاون مع المحكمة والنتائج المترتبة على رفض هذا التعاون.

وفى **الفصلين الثالث والرابع** نتعرض من خلالهما إلى الحالة التطبيقية للدراسة، حيث تتناول أزمة المحكمة والسودان من خلال الحديث عن تاريخ دارفور وأسباب الأزمة وتفاقمها، ثم إحالة مجلس الأمن القضية إلى المحكمة، وقرار المحكمة ضد البشير، وأبعاده السياسية والقانونية والخيارات السودانية تجاه قرار المحكمة ضد الرئيس البشير وآفاق الخروج من الأزمة بعد قرار المحكمة.

نتائج الدراسة

١- ما من أحد يستطيع أن ينكر أهمية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية كخطوة فاعلة لتحقيق العدالة الجنائية الدولية، وبدون شك فإن تقرير المسئولية الجنائية عن الجرائم الدولية الأكثر خطوة هو ضرورة لتحقيق العدالة والرادع الأكبر للمجرمين الذين يرتكبون أشد الجرائم الدولية خطورة مستقبلاً ويضفى المصداقية على المحكمة.

٢- هناك عدد من الفقهاء والسياسيين يبدون قلقهم من أن المحكمة الجنائية الدولية قد تغرى بآمال كبيرة سرعان ما تصطدم باكتشاف تواضع إمكانياتها ومكاسبها على مستوى الواقع، حيث لم يسبق للنظام الدولى أن كان محايدًا أو متشددًا لمبادئ القانون الطبيعى، أو لقواعد العدالة والإنصاف.

٣- عند محاولتنا أن نسند للمحكمة اختصاصًا موضوعيًا يتبنى أسلوب الحكم بالقانون وتحقيق مبادئ العدالة والإنصاف فى العلاقات الدولية فلن نصل لنتيجة على الإطلاق، ولا يعنى هذا أننا ندق ناقوس الخطر بنظرة متشائمة فى شأن المحكمة الجنائية الدولية، بل نقول إن علينا أن نبقى على مستوى الحذر فى التعامل مع هذا الكيان الجديد.

٤- سواء كانت العدالة وطنية أو دولية فهى لا تأتى بسهولة أو دون متاعب، فالنظام القضائى المستقل سياسيًا والمحايد تجاه كل الأشخاص والملتزم بالعدالة تجاه الجناة والمجنى عليهم، سيكون رادعًا لمن تسول لهم أنفسهم الاعتداء فى المستقبل، ولكن هذا النظام يجب أن يمنح تعويضًا للضحايا، وتهدف المحكمة الجنائية الدولية إلى هذا، وإذا ما تم ذلك فإن دور المحكمة الجنائية الدولية سيتزايد فى دعم السلام، والحقيقة أن المحكمة الجنائية الدولية وإن لم تحقق أهدافها على الوجه الأمثل فإنها سوف تكون خطوة مهمة فى تحقيق العدالة الجنائية الدولية.

٥- تكسب المحكمة أهميتها من كونها مؤسسة لا غنى عنها، فهى ضرورية لبلوغ أهداف العدالة الجنائية الدولية وهى بذلك تعتبر إضافة مهمة فى سبيل تحقيق هذه الأهداف.

٦- فى السياق العربى، وبالنظر إلى الحالة فى دارفور وما حدث من انتهاكات وجرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية هناك، ونكوص مجلس الأمن عن الوفاء بالتزاماته المحددة فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة وأيضًا فى النظام الأساسى

للمحكمة الجنائية الدولية، فكل هذا يدفعنا إلى القول إن مخاوف وشكوك الدول والشعوب العربية من سيطرة الدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن وتحجيم المحكمة الجنائية الدولية عن القيام بمسئولياتها المنصوص عليها فى نظامها الأساسى، تستند على دلائل حقيقية وأسس واقعية ملموسة.

٧- الاندفاع نحو مزيد من الخوف وفقدان الثقة لن يحل مشكلة تطبيق العدالة الجنائية الدولية المفقودة فى المنطقة العربية، بل يجب النظر إلى القضية برمتها وبرؤية حضارية تتواكب وأصول وجذور هذه المنطقة التى كانت مصدر إشعاع للحقوق والحريات فى العالم أجمع، ويجب الاقتناع بضرورة البدء فى إنفاذ العدالة وطنية كانت أم دولية والبعد عن التعصب والتمييز.