التعقيبات | السياسة

المحكمة الجنائية الدولية وفلسطين: عدالة مشكوك في إحقاقها

كتبه: ساره قنبر · يوليو 2016

مضى أكثر من عام منذ أن انضمت فلسطين إلى عضوية المحكمة الجنائية الدولية ومنذ بدأ مكتبُ المدعي العام بالمحكمة دراستَه الأولية "للوضع في فلسطين." ورغم أن الرفض الإسرائيلي شبه الكامل للتعاون مع المحكمة بخصوص المسائل المتعلقة بفلسطين قد أعاق الدراسة، فإن إسرائيل ليست العائق الوحيد أمام إحقاق العدالة، بل إن مكتب المدعي العام نفسه يلعب دورًا رئيسًا في تثبيط العملية.[1]

قدَّمت المدعية العامة للمحكمة، فاتو بنسودة، في تشرين الثاني/نوفمبر 2015 تحديثًا بشأن حالة الدراسة الأولية في تقريرها السنوي لأنشطة الدراسة الأولية (المشار إليه فيما يلي بالتقرير). واستنادًا إلى المعلومات الواردة في التقرير، لا يزال من غير الواضح كيف سيحرز مكتب المدعي العام تقدمًا على صعيد هدفه العام المتمثل في تفعيل "الهدفين الأسميين لنظام روما الأساسي: إنهاء الإفلات من العقاب من خلال تشجيع المحاكمات الوطنية الصادقة، ومنع الجرائم" فيما يتعلق بفلسطين. وفي التقرير أيضًا عنصران – تصريح مكتب المدعي العام بخصوص دولة فلسطين، والجرائم المحتملة التي حُدِّدت مبدئيًا – يثيران انتقادات أكبر لمكتب المدعي العام، وهي انشغاله بالنزاهة والحياد وإخفاقه في تلبية آمال الضحايا بإحقاق العدالة.

إن هذا القصور في عمل مكتب المدعي العام قد ينفي الغاية المرادة من المحكمة الجنائية الدولية كمحفلٍ يقيِّمُ الفظائع المرتكبة في فلسطين ويقضي فيها. ولا بد للمجتمع المدني أن يدققَ على عمل المحكمة ليضمن بقاءها هيئةً نزيهةً وغير سياسية. فهذه اليقظة تساعد في

تحقيق المساءلة وإحراز التقدم في قضية فلسطين.

فلسطين: قضية تختبر المحكمة الجنائية الدولية

المحكمة الجنائية الدولية هي هيئة قضائية فتية ونامية بدأت عملها في العام 2002. وتكاد تكون جميع القضايا المعروضة عليها لغاية الآن من دول إفريقية، ولكنها بدأت مؤخرًا في العمل في بقاع أخرى من خلال الدراسات الأولية والتحقيقات. وينعكس هذا في العدد المتزايد من القضايا المُحالة إلى مكتب المدعي العام، وفي فتح تحقيقات عقب الانتهاء من دراسات أولية استمرت لسنوات.

تواجه المحكمة الجنائية الدولية تحدي محدودية التمويل، ممّا يُحوِجها إلى دعمٍ مالي من الدول الأعضاء فيها. غير أن المحكمة لا تستطيع دائمًا أن تُعوّل على هذا التمويل؛ وحتى حينما تحصل عليه، فإن حاجتها له تجعلها عرضةً للتأثر بالأجندات السياسية لدول معينة. وهكذا فإن المحكمة تواجه منعطفًا مهمًا حيث إن عليها أن تثبت نزاهتها.

وفي اجتماعٍ عُقد مؤخرًا لجمعية الدول الأعضاء في المحكمة الجنائية الدولية، وهي الهيئة المسؤولة عن إدارة المحكمة والإشراف عليها، قال أعضاء الوفد الفلسطيني وممثلون من المجتمع المدني إن تعامل المحكمة مع قضية فلسطين سيشكّلُ اختبارًا مهمًا لها. وذكروا أسبابًا عدة لضرورة أن تثبتَ المحكمةُ في الجرائم المرتكبة في فلسطين، ومنها الصراع في المنطقة الممتد لأكثر من 60 عامًا، وفشل المفاوضات، وانتهاكات حقوق الإنسان الموثقة في تقارير المنظمات غير الحكومية الدورية والرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في 2004 بشأن الجدار الإسرائيلي.

وأكد أعضاء الوفد وممثلو المجتمع المدني أن مكتب المدعي العام يمتلك معلومات وفيرة تسمح له بإتمام دراسته بكفاءة، رغم أنهم أقرّوا بأن إسرائيل قد صعّبت الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعدوانها على قطاع غزة في 2014. وأعرب هؤلاء أيضًا عن خشيتهم من أن مكتب المدعي العام سوف يفقد دعمَ الضحايا، كعادته، لو أخّرَ الدراسة – وهم الفلسطينيون في هذه الحالة.

تتعرض المحكمة الجنائية الدولية غالبًا لانتقادات لأن الضحايا، الذين غالبًا ما يكونون عرضةً للخطر ويعلقون على المحكمة توقعات عالية، يصابون بخيبة أمل حين لا تتخذ المحكمة أي إجراء. فعندما ينتظر ضحايا الجرائم الوحشية إلى حين الانتهاء من العملية البطيئة للغاية ومن ثم لا يحصلون على رد، فإنهم يشعرون بأنه قد تم التخلي عنهم، ممَّا يعزز ضعف ثقتهم في النظام القضائي الذي يعمل تحت إشراف الدول الأعضاء فيه.

ينظر مكتب المدعي العام أثناء الدراسة الأولية في البلاغات والمعلومات للبت فيما إذا كان ينبغي إجراء تحقيق وملاحقة قضائية. ويحتوي تقرير المدعي العام بنودًا من قبيل مرحلة الدراسة والبيانات قيد النظر.[2] لا يتصرف مكتب المدعي العام كمحقق عندما ينفذ الدراسة الأولية، بل يُجري مراجعةً للبت فيما إذا كانت القضية تقع ضمن معايير المادة 53 من نظام روما الأساسي التي يُفتح التحقيق بموجبها ما لم يقرر المدعي العام بعدم وجود "أساس معقول" للمتابعة.[3] لا ينص نظام روما الأساسي على إطار زمني حتى ينتهي مكتب المدعي العام من الدراسة الأولية، ويتيح النظر في أي معلومات إضافية ترد بعد أن تكون الدراسة قد بدأت. وهكذا فإن الدراسة قد تستغرق سنوات قبل أن يوصي مكتب المدعي العام بفتح تحقيق أو يرفض المتابعة.

هناك انتقادان يمكن توجيههما للمحكمة الجنائية الدولية استنادًا إلى التقرير. الأول هو أن انشغال مكتب المدعي العام بالظهور في مظهر النزيه المحايد لم يُسفر سوى عن تأخير الدراسة الأولية والتسبب في خروجه عن اختصاصاته فيما يتعلق بمسألة الدولة الفلسطينية، وهي مسألة استحوذت على تركيز المدعي العام السابق. والانتقاد الثاني هو أن المحكمة، من خلال نظرها في الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب الإسرائيلية، قد لا تعدو أكثر من كونها منظمةً دولية أخرى ستخيب أمل الفلسطينيين بسبب فشلها في اتخاذ إجراءات ضد إسرائيل ومحاسبتها.

تقرير مكتب المدعي العام ومسألة الدولة

من الجدير بالذكر أن السلطة الفلسطينية أودعت في العام 2009 إعلانًا بموجب المادة

12(3) لدى المحكمة الجنائية الدولية وعبَّرت فيه عن قبولها اختصاص المحكمة، وحينها تملَّص مكتب المدعي العام من إجراء دراسة أولية لأنه لم يعتبر فلسطين "دولة". وفي أول تقرير أصدره المكتب بشأن أنشطة الدراسات الأولية في 2011، كتبَ المدعي العام أنه يحتاج إلى البت في وضع فلسطين كدولة حتى تستطيع فلسطين أن تودع الإعلان. وفي تقرير العام التالي، خلص مكتب المدعي العام إلى أن منظمةً دولية كالأمم المتحدة فقط تستطيع البت فيما إذا كانت فلسطين دولة. وهكذا جدَّد المدعي العام رفضَه المضيَّ قدمًا في فتح دراسة أولية إلى حين البت في ذلك.

واجه هذا التأخير انتقادات شديدة، ولا سيما أن اختصاصات مكتب المدعي العام لا تشمل توجيه أسئلة قانونية حول كينونة الدولة لأغراض إيداع الإعلان. وعلاوةً على ذلك، كانت هناك خيارات أخرى متاحة للبت فيما إذا كانت فلسطين تستطيع إيداع الإعلان أو حتى الانضمام إلى نظام روما الأساسي، مثل إحالة المسألة إلى الدائرة التمهيدية التي تمتلك سلطة التقرير في هذا الشأن.[4]

وفي تقرير عام 2015، ظهر موقفٌ مختلف حيال مسألة دولة فلسطين، حيث أكدت المدعية العامة، بنسودة، أن البتَّ فيما إذا كان بوسع فلسطين الانضمامُ إلى نظام روما الأساسي يستلزمُ قرارًا من الأمم المتحدة بشأن وضع فلسطين في الأمم المتحدة. ولكنها كتبت بعد ذلك أن مكتب المدعي العام قد قرَّر أن بوسع فلسطين أن تودع إعلانًا بموجب المادة 12(3)، مستندًا في قراره إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 67/19. (منح هذا القرار فلسطينَ صفةَ دولةٍ مراقبة غير عضو في عام 2012.) ومع ذلك، أشارت بنسودة إلى أن المحكمة الجنائية الدولية قد تطعن في صفة الدولة على أساس الاختصاص الإقليمي أو الشخصي.

إن مكتب المدعي العام، كما يؤكد العديد من الباحثين والخبراء، ليس مخوَّلًا بإصدار قرارٍ يبت في صفة الدولة. وبدلا من إعلان أن فلسطين دولة وتستطيع بالتالي أن تودع الإعلان بموجب المادة 12(3) أو أن تنضم إلى نظام روما الأساسي، كان بوسع مكتب المدعي العام أن يخلص إلى أن فلسطين تستطيع إيداع الإعلان لأنها تلبي الشروط المنصوص عليها في المادة

12 من نظام روما الأساسي. فهذه المادة تمكّن الأعضاء من غير الدول من قبول اختصاص المحكمة الجنائية الدولية للنظر في جريمة يشملها الاختصاص الموضوعي للمحكمة. وهكذا فإن الادعاء بأن فلسطين تستطيع التصرف كدولة لغرض إيداع الإعلان بموجب المادة 12(3) هو بالأساس تعدٍ لحدود السلطة الممنوحة لمكتب المدعي العام.

ولعل إقدام مكتب المدعي العام على إعلان فلسطين كدولة كان محاولةً حسنة النية من بنسودة للتعويض عن الممارسة التي بدأها بلا داعٍ المدعي العام السابق. غير أن إقدام المكتب على إعلان فلسطين كدولة يشي بنقطة ضعفه، وهي انشغاله بالظهور بمظهر النزيه المحايد. فإصدار الإعلان كان مبالغةً في التعويض، وأخرج مكتب المدعي العام عن حدوده، لمّا كان بوسعه أن يقبل بأن تودع فلسطين إعلاناً بموجب المادة 12(3) لأنها تلبي المعايير المطلوبة التي تفرضها المادة 12. ومن المرجح أن يظل هذا الانشغال يعوق قدرة مكتب المدعي العام على إتمام الدراسة الأولية بكفاءة.

الجرائم الإسرائيلية واختصاص مكتب المدعي العام

يُعتَبر تقرير عام 2015، برغم ما تقدَّم، خطوةً إيجابيةً من حيث أن المستندات المرفوعة التي توثق الجرائم المختلفة المرتكبة في فلسطين صارت منظورةً في النهاية. ودخلت الدراسة الأولية مرحلتها الثانية التي يتعين فيها على مكتب المدعي العام أن يبت فيما إذا كانت هناك جرائم تقع ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية الموضوعي – وتحديداً الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

يرد تعريف الجرائم ضد الإنسانية في المادة 7 من نظام روما الأساسي. وتندرج العديد من الأفعال تحت هذا التعريف، رغم أن وصف النوايا التي تُرتكب بموجبها هذه الجرائم محدد. وفي حين أن التعريف قد يشمل العديد من الانتهاكات التي ترتكبها إسرائيل، فإن قرار البت في ذلك متروكٌ لمكتب المدعي العام. ترد جرائم الحرب، بموجب المادة (8)، بصيغة أكثر تحديداً، وتتطلب وجود نزاعٍ مسلح أو انتهاكات جسيمة لاتفاقيات جنيف أو انتهاكات لقوانين الحرب وأعرافها.

يذكر مكتب المدعي العام في التقرير أنه عاكفٌ على استعراض المعلومات المتعلقة بالجرائم المزعومة المرتكبة في غزة والضفة الغربية والقدس الشرقية على يد الجماعات الفلسطينية المسلحة والجيش الإسرائيلي على حدٍ سواء. وهو ينظر في قيام الجماعات الفلسطينية المسلحة بإطلاق الصواريخ وقذائف الهاون عشوائيًا باتجاه إسرائيل، وشن الهجمات من مواقع مدنية، واستخدام المواقع المدنية لأغراض عسكرية، وإعدام الفلسطينيين المزعوم تعاونهم مع إسرائيل. ويعكف مكتب المدعي العام أيضًا على استعراض المواد الخاصة بالجرائم التي ارتكبها الجيش الإسرائيلي في غزة إبان عدوان عام 2014 على القطاع، مثل توجيه ضربات إلى المباني السكنية والبنية التحتية المدنية، ومباني تابعة للأمم المتحدة، والمستشفيات، والمدارس. وتشمل الادعاءات كذلك قصفَ المناطق المدنية المكتظة بالسكان مثل الشجاعية وخزاعة.

ليس من المؤكد أن يخلصَ مكتب المدعي العام إلى أن هذه الجرائم – ولا سيما الجرائم ضد الإنسانية – تقع ضمن اختصاص المحكمة الموضوعي. فبعض الجرائم ضد الإنسانية المنظورة، مثلًا، كجريمة الفصل العنصري، لا سوابق قضائية لها لدى المحكمة الجنائية الدولية، بل هي من المسائل القانونية المحدْثة التي تَعرِض للمحكمة لأول مرة. وهذا يعني أن المحكمة لا تستطيع الاستناد إلى مثال سابق، ممّا يتعذر معه التنبؤ بالنتيجة.

ذكرت المدعية العامة، بنسودة، أيضًا أن لدى مكتب المدعي العام معلومات حول عنف المستوطنين ومعاملة الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية ونظام القضاء العسكري الإسرائيلي. وهذه كذلك قد لا تشكل بالضرورة جرائم ضد الإنسانية، وبالتالي قد لا تندرج ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. وعلاوةً على ذلك، فإن المعلومات عن النظام القضائي الإسرائيلي قد تدفع المحكمة الجنائية الدولية إلى التدخل أو الحكم بأن النظام القضائي الإسرائيلي قادرٌ على إقامة محاكمات عادلة. ولأن المحكمة الجنائية الدولية هي محكمة الملاذ الأخير، فإن من أهدافها تشجيع المحاكمات على المستوى الوطني. وإذا قرر مكتب المدعي العام أن إسرائيلَ قادرةٌ على الفصل في هذه الجرائم في محاكمات عادلة، فإنه قد يخلص أيضًا إلى عدم حاجته إلى الشروع في إجراء تحقيق – وسوف تفلت إسرائيل من المساءلة مجددًا.[5]

المحكمة الجنائية الدولية في امتحان

تتمثل الفائدة من وجود هيئة قضائية كالمحكمة الجنائية الدولية في أنها تمنح ضحايا الجرائم الوحشية فرصةً لعرض قضيتهم. وتذكِّرنا الإدانة الصادرة في آذار/مارس 2016 في حق السياسي البوسني الصربي السابق، رادوفان كاراديتش، على خلفية جرائم الحرب التي ارتكبها ضد مسلمي البوسنة بالقدرة الكامنة في المحاكم الجنائية الدولية. ويبدو أن قضية فلسطين هي خير امتحان سيحدد ما إذا كانت المحكمة الجنائية الدولية تستطيع الاستمرار كمحفل يمنع الإفلات من العقاب ويحاسب مرتكبي الجرائم من أرفع المستويات، أم إذا كانت ستفشل في نهاية المطاف بسبب رضوخها للتأثيرات السياسية.

بالرغم من أن أقل من نصف اللاجئين الفلسطينيين يعتقدون أن المحكمة الجنائية الدولية ستوفر حلاً دائمًا، فإن مكتب المدعي العام ملزمٌ بمواصلة الدراسة الأولية لحالة فلسطين. وإذا سمَّى جرائمَ محتملة مثل الفصل العنصري أو حتى معاملة القاصرين في المحاكم العسكرية ثم فشل في متابعتها، فلن يظل للفلسطينيين أي ملاذ، وسيكون تذكيرًا لهم بعدم فاعلية المنظمات الدولية في إيجاد حلٍ عادل للصراع. وستستمر إسرائيل في غيها وستظل تفلت من العقاب. أمّا إذا استخدمت المحكمة القانونَ كآلية للتغيير، وحققت المساءلة الوطنية، فإن ذلك سيكون نجاحًا كبيرًا للفلسطينيين، ونجاحًا للمحكمة أيضًا حيث ستبرهن على كفاءتها وقدرتها على عدم الرضوخ للضغوط الخارجية.

ينبغي لمنظمات العدالة الدولية والمنظمات الفلسطينية أن تستمر في مراقبة عمل المحكمة الجنائية الدولية ومكتب المدعي العام، وأن تدقق على القرارات بينما تُصدَع. ويجب أن يستمر المسؤولون الفلسطينيون في التعامل مع المحكمة كهيئةٍ غير مسيسة، وأن يتجنبوا مغريات تسخيرها كأداة لتأكيد كينونة الدولة الفلسطينية.[6] وبالرغم من إمكانية أن تحرِد المحكمة بفعل التأثيرات السياسية، فإن الأمل لا يزال معقودًا على المحكمة في أن تحاسب المسؤولين الإسرائيليين عن جرائمهم – رغم أن هذه المحصلة قد تستغرق سنوات عديدة حتى تتحقق. وبالرغم من أن رحلة فلسطين طويلة مع المحكمة الجنائية الدولية، فإننا نأمل أن تكون خاتمتها عادلة.

1. تود الكاتبة شكر فالنتينا أزاروف لمساهمتها وملاحظتها القيّمة، كما تشكر ليندا كارتر وأسامة خليل لدعمهم ومساهمتهم.
2. تمر الدراسة الأولية في أربع مراحل هي: تقييم المعلومات الواردة، والبت فيما إذا كانت الجرائم المحددة تقع ضمن الاختصاص الموضوعي للمحكمة الجنائية الدولية، والبت فيما إذا كانت القضية مقبولة، والخروج باستنتاج حول ما إذا كان ينبغي فتح تحقيق إحقاقًا "لمصلحة العدالة".
3. تنص المادة 53(1)(أ) إلى (ج) من نظام روما الأساسي على الإطار القانوني للدراسات الأولية. ولمزيد من المعلومات حول الإطار القانوني والقيود الخاصة بالدراسات الأولية، انظر الموجز السياساتي الذي كتبته فالنتينا أزاروف ونشرته الشبكة بعنوان "فلسطين في المحكمة؟ التداعيات غير المتوقعة للتقاضي أمام المحكمة الجنائية الدولية،" 1 نيسان/أبريل 2015.
4. الإعلان بموجب المادة 12(3) هو إقرار بالاختصاص على الجريمة المعنية، ولا يتطلب من الدولة أن تنضم إلى نظام روما الأساسي.
5. من أمثلة قرارات القضاء الإسرائيلي الأخيرة امتناعه عن اتهام عقيد كان قد أمر وحدته بقصف عيادة في حي الشجاعية انتقامًا لمقتل أحد أفراد الوحدة.
6. كتبت فالنتينا أزاروف: "ينبغي لفلسطين أن تدرك أن خدمة مصالحها لا تكمن في إساءة تفسير المحكمة الجنائية الدولية كأداة سياسية بل في عدم تسييس دراسة المحكمة للوضع في فلسطين. وينبغي لها أن تتخذ موقفًا رسميًا موحدًا ومستنيرًا ازاء أهمية المحكمة كآلية محايدة تهدف إلى تطبيق العدالة الأساسية."

الشبكة شبكة السياسات الفلسطينية هي منظمة مستقلة وغير ربحية. تؤلف شبكة السياسات الفلسطينية بين محللين فلسطينيين متنوعي التخصصات من شتى أصقاع العالم بهدف إنتاج تحليلات سياساتية نقدية، ووضع تصورات جماعية لنموذج جديد لصنع السياسات لفلسطين والفلسطينيين حول العالم.
تسمح الشبكة بنشر موادها كافة وتعميمها وتداولها بشرط نسبتها إلى "الشبكة: شبكة السياسات الفلسطينية." إن الأراء الفردية لأعضاء الشبكة لا تعبر بالضرورة عن رأي المنظمة ككل.