AL-HAQ

ورقة موقف حول نطاق اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على الوضع في فلسطين

(آب/أغسطس ٢٠١٣)

ورقة موقف حول نطاق اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على الوضع في فلسطين (آب / أغسطس ٢٠١٣)

قدمتها مؤسسة 'الحق 'والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان إلى مكتب المدعي العام

١ - مقدمة

في شهر أيلول/ديسمبر ٢٠٠٩، نشرت مؤسسة الحق ورقة موقف حول مسألة الإعلان الذي قدمته فلسطين إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية خلال شهر كانون الثاني/يناير من ذلك العام.[١] وتكمن النقطة الأساسية التي يثيرها التحليل الذي تسوقه تلك الورقة في أنه في الوقت الذي ما زالت فيه مسألة وجود دولة فلسطين تشكل مثارًا للجدل على الساحة الدولية في ذلك الحين، فإن مجموع الأدلة المتوفرة، ولا سيما عند النظر إليها في ضوء طبيعة نظام روما الأساسي وغاياته والحق المعترَف به لأبناء الشعب الفلسطيني في تقرير مصيرهم ونيل حريتهم من الاحتلال العسكري الأجنبي، تُعتبر أكثر من كافية لكي يقبل المدعي العام الإعلان الذي أودعته فلسطين باعتباره إعلانًا صحيحًا وحتى تتخذ المحكمة نفسها قرارا بشأن القضية الفلسطينية.

وقد أكدت التطورات والمستجدات التي طرأت منذ ذلك الوقت، ولا سيما ما شهدته محافل هيئة الأمم المتحدة كمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) والجمعية العامة للأمم المتحدة ، على أن أسرة المجتمع الدولي، باستثناء عدد من حلفاء إسرائيل، تعترف بوجود دولة فلسطين على إقليم فلسطين الانتدابية وبأنها ما تنفك ترزح تحت نير الاحتلال العسكري الإسرائيلي منذ شهر حزيران/يونيو ١٩٦٧. وفي سياق الاستجابة لهذه التحركات، تنظر ورقة الموقف هذه في نطاق الاختصاص الذي يجوز للمحكمة الجنائية الدولية أن تمارسه على دولة فلسطين، وتدعو مكتب المدعي العام للمحكمة إلى إعمال

١ ورقة حول موقف مؤسسة الحق بشأن المسائل الناشئة عن تقديم السلطة الفلسطينية إعلانًا للمدعي العام في المحكمة الجنائية الدولية بموجب المادة (٣/١٢) من نظام روما الأساسي (١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩). وهذه الورقة منشورة (بالإنجليزية) على الموقع الإلكتروني للمؤسسة:
http://www.alhaq.org/attachments/article/273/position-paper-icc-(14December2009).pdf.

الإجراءات المطلوبة على أساس الإعلان الذي قدمته فلسطين في العام ٢٠٠٩، وأن يطلب الإذن من الدائرة التمهيدية لفتح تحقيق في الوضع القائم في فلسطين منذ يوم ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢ على الفور. كما تدعو مؤسسة الحق والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان دولة فلسطين إلى المصادقة على نظام روما الأساسي وإنفاذ إحكامه على الفور وإحالة الوضع القائم في فلسطين إلى مكتب المدعي العام لغايات مباشرة التحقيق فيه.

٢- ملخص التطورات والمستجدات منذ شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩

في ضوء الانتهاكات المتواصلة التي لا يفتأ الاحتلال العسكري الإسرائيلي يوقِعها على حقوق الإنسان، بات الكثيرون يشددون على ضرورة الاحتكام إلى القانون الجنائي الدولي باعتباره أداة تكفل فرض المساءلة على سلطات الاحتلال وتحقيق العدالة المنشودة لأبناء الشعب الفلسطيني. وفي هذا السياق، أفضى ارتكاب الجرائم الدولية وحالات الخرق المنهجية والواسعة للقانون الدولي، والتي شكّلت سمة من سمات الاحتلال الإسرائيلي، إلى إرسال بعثات رفيعة المستوى لتقصي الحقائق بشأنها. فعلى سبيل المثال، شكّل مجلس حقوق الانسان التابع لهيئة الأمم المتحدة بعثة لتقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة من أجل التحقيق في الحرب التي شنتها إسرائيل على قطاع غزة المحتل في الفترة الواقعة بين أواخر العام ٢٠٠٨ ومطلع العام ٢٠٠٩. كما أجرت لجنة تقصي الحقائق التي شكلها مجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة، في الآونة الأخيرة، تحقيقًا مستقلًا في الآثار التي تخلّفها السياسات والممارسات الاستيطانية الإسرائيلية على حقوق الإنسان في فلسطين.

وقد شدد التقرير الذي أعدّته بعثة تقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة على الدور الذي تضطلع به المحكمة في مواجهة سياسة الإفلات من العقاب التي اتسمت بها الجرائم التي تُقترف من قبل الاحتلال، مما يوحي مثلًا بأنه «يجوز للمدعي العام أن يقرر، لغايات الفقرة (٣) من المادة (١٢) وبموجب القانون الدولي العرفي، بأن فلسطين مؤهلة لاكتساب مكانة «دولة».[٢] ويشير تقرير البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق من أجل التحقيق في آثار بناء المستوطنات الإسرائيلية إلى الأهمية المتزايدة المنوطة بقدرة المحكمة على التعامل مع

٢ تقرير بعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة، (A/HRC/12/48)، (٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)، الفقرة ١٨٣٥.

الانتهاكات واسعة النطاق التي توقعها إسرائيل على حقوق الفلسطينيين. ويستشهد هذا التقرير على ذلك بأن «نقل المواطنين الإسرائيليين إلى داخل الأرض الفلسطينية المحتلة، وهو أمر محظور بموجب القانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي، يشكّل سمة اساسية من سمات الممارسات والسياسات الإسرائيلية.»[٣] وفضلًا عن ذلك، يلاحظ التقرير بأن تصديق فلسطين على نظام روما الأساسي «قد يؤدي إلى المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وتحقيق العدالة للضحايا.»[٤]

وفي يوم ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، تلقى الأمين العام للأمم المتحدة طلبًا يتعلق بقبول فلسطين دولة عضوًا في هيئة الأمم المتحدة. وفي الوقت الذي تعرّض فيه هذا المسعى للعرقلة من خلال الامتناع عن اتخاذ الإجراءات السياسية المطلوبة في مجلس الأمن الدولي، فقد جرى قبول عضوية فلسطين في منظمة اليونسكو، وهي إحدى الأجهزة المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، كدولة عضو في يوم ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١.

وفي شهر آذار/مارس ٢٠١٢، أصدر مكتب المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية بيانًا حول الوضع في فلسطين (بيان العام ٢٠١٢) تطرق فيه إلى مسألة «من يعرّف ما هي «الدولة» لغايات المادة (١٢) من النظام؟»[٥] وقد شعر المدعي العام بأنه لا مكتبه ولا المحكمة في موقع يسمح لهما باتخاذ مثل هذا القرار. وعوضًا عن ذلك، اعتبر المدعي العام أن هذا القرار يعود إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يستطيع أن يلاحظ التوجهات التي تصدر عن الجمعية العامة في هذا الشأن أو إلى الجمعية العمومية للدول الأطراف في نظام روما الأساسي. وقد شدد المدعي العام في تقريره على أن «الوضع الحالي الذي منحته الجمعية العامة للأمم المتحدة، لفلسطين هو وضع «دولة مراقِبة» وليس وضع «دولة غير عضو»، في ذات الوقت الذي قرر فيه أنه «جرى الاعتراف بفلسطين بصفتها دولة في العلاقات الثنائية من قبل ما

٣ تقرير البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق من أجل التحقيق في آثار بناء المستوطنات الإسرائيلية على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعب الفلسطيني في جميع أنحاء الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية، (A/HRC/22/63)، (٧ شباط/فبراير ٢٠١٣)، الفقرة ٣٨.

٤ المصدر السابق، الفقرة (١٠٤).

٥ مكتب المدعي العام، الوضع في فلسطين، (٣ نيسان/أبريل ٢٠١٢)، الفقرة (٥).

يزيد عن ١٣٠ دوله ومن قبل بعض المؤسسات الدولية، بما فيها أجهزة الأمم المتحدة» وأنه تم تقديم طلب إلى مجلس الأمن للحصول على وضع الدولة العضو.[٦] وفي المحصلة، لاحظ المدعي العام بأن «المكتب يستطيع أن ينظر في المستقبل في الجرائم التي يُدّعى بأنها ارتكبت في فلسطين في حال اتخذت أجهزة الأمم المتحدة المختصة أو الجمعية العمومية للدول الأعضاء في نظام روما الأساسي قرارها بشأن القضية القانونية المتصلة بتقييم المادة (١٢)».[٧]

وقد استُقبلت بالانتقاد الطريقة التي اعتمدها المدعي العام في اتخاذ قراره والنتيجة التي خلص إليها. وقد وصفه أحد المعلقين بأن ما صدر عن المدعي العام يمثل إحجامًا عن اتخاذ القرار المطلوب،[٨] وهي احتمالية ناقشتها مؤسسة الحق في الورقة التي نشرتها في العام ٢٠٠٩، والتي صرحت فيها بأن «قرار المدعي العام بعدم اتخاذ أي قرار في هذا الشأن هو أيضًا مسألة أخرى».[٩] وفي أعقاب بيان العام ٢٠١٢، لاحظت مؤسسة الحق بأنه كان ينبغي للمدعي العام أن «يأخذ في عين الاعتبار الحقائق التي كانت متاحة أمامه، والتي كان من باب المفارقة أن بعضها يندرج ضمن تقريره، بما فيها التطورات المهمة التي حصلت مؤخرًا كقبول فلسطين بصفتها دولة كاملة العضوية في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) في يوم ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١». كما شددت مؤسسة الحق على أن «فلسطين تخضع لـ«صيغة فيينا» ("Vienna formula") بحكم عضويتها في منظمة اليونسكو. وبذلك، تستطيع فلسطين أن توقع على المعاهدات المتاحة أمام «جميع الدول»، وهذا أمر أكد عليه الرأي الصادر عن المستشار القانوني للأمم المتحدة في شهر شباط/فبراير

٦ المصدر السابق، الفقرة (٧).

٧ المصدر السابق، الفقرة (٨).

8 Dapo Akende ICC Prosecutor Decides that He Can't Decide on the Statehood of Palestine. Is He Right? 5 April 2012.

٩ ورقة حول موقف مؤسسة الحق بشأن المسائل الناشئة عن تقديم السلطة الفلسطينية إعلانًا للمدعي العام في المحكمة الجنائية الدولية بموجب المادة (٣/١٢) من نظام روما الأساسي (١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩)، الفقرة (٤٤).

١٩٧٤.»[١٠] وعلى هذا المنوال، ردت منظمة العفو الدولية على بيان العام ٢٠١٢ بمطالبة المدعي العام «باتباع الإجراءات المرعية في اتفاق روما الأساسي بإحالة المسألة إلى القضاة بدلًا من إبطال الجهود المبذولة لتحقيق العدالة للضحايا الفلسطينيين والإسرائيليين الذين سقطوا في حرب غزة.»[١١] كما أكد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان على هذا الموقف.[١٢]

وفضلًا عن ذلك، ردّ البروفسور ويليام شاباس (William Schabas) على البيان الذي صدر عن المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية عام ٢٠١٢ ، بالإشارة إلى مسألتين رئيسيتين تثيران القلق بشأنه. أولًا، عقد شاباس مقارنة بين المنهجية التي اعتُمدت في انضمام جزر كوك إلى نظام روما الأساسي والإعلان الفلسطيني، حيث «لم يمنع استبعاد جزر كوك من قائمة 'الدول غير الأعضاء' الأمين العام من قبول انضمامها إلى نظام روما الأساسي في يوم ١٨ تموز/يوليو ٢٠٠٨. ولذلك، فقد يبدو أنه حتى الأمين العام لا يُعتبر ملزَمًا، في سياق اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان كيان ما يشكل دولة لغايات إنفاذ المادة (١٢٥)، بما إذا كانت دولة من الدول تظهر على قائمة 'الدول غير الأعضاء' التي تعتمدها الجمعية العامة أم لا.» ثانيًا، افترض شاباس بأنه كان ينبغي للمدعي العام أن يولي قدرًا أكبر من الانتباه لنتيجة تصويت منظمة اليونسكو في العام ٢٠١١، وذلك على أساس أن «الأمين العام يشير إلى قبول العضوية في وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة قد يُؤخذ بمثابة توجيهات مناسبة يجب اتباعها، لأنها تتواءم في

10 Al-Haq Palestine at the ICC: Politics Prevail Once More (5 April 2012) Ref.: 83/2012. Available at http://www.alhaq.org/advocacy/targets/united-nations/555-palestine-at-the-icc-politics-prevail-once-more.

١١ منظمة العفو الدولية، تصريح المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية يثير مخاوف بشأن العدالة لضحايا غزة، ٣ نيسان/أبريل ٢٠١٢ (AI Index: PRE01/176/2012).

١٢ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، يوم أسود للعدالة الدولية: مكتب المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية يقرر عدم فتح تحقيقات في الأوضاع في فلسطين، (٤ نيسان/أبريل ٢٠١٢)، الإشارة رقم (٢٠١٢/٤٣): http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9726:2012-04-04-12-07-12&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194

معنى من المعاني مع التوجهات التي يمكن تلقّيها من الجمعية العامة.»[١٣]

وفي يوم ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، صوتت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأغلبية ساحقة على قرار الاعتراف بدولة فلسطين.[١٤] وقد أعاد هذا القرار، الذي اعتُمد في شهر تشرين الثاني/نوفمبر، التأكيد على «حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير وحقه في أن تكون له دولته المستقلة على الأرض الفلسطينية المحتلة منذ العام ١٩٦٧.» كما عبّرت الجمعية العامة في قرارها عن «الأمل في أن يستجيب مجلس الأمن للطلب الذي قدمته دولة فلسطين في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ من أجل الحصول على عضوية كاملة في الأمم المتحدة»، وحثت «جميع الدول والوكالات المتخصصة ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة على مواصلة دعم الشعب الفلسطيني ومساعدته على نيل حقه في تقرير المصير والاستقلال والحرية في أقرب وقت.»

ويرى جون سيرون (John Cerone)، في معرض ملاحظته على أن «الجمعية العامة وقد قررت أن فلسطين أضحت دولة»، بأن رد المحكمة على هذه التطورات سوف يخضع للمتابعة الدقيقة. ويشير سيرون إلى أنه «بصرف النظر عن القرار الذي تصدره [المحكمة]، فمن المرجح أن يشجبه أنصار المعسكر المعارض لكونه خيارًا سياسيًا (وذلك إما باعتباره يشكل مثالًا آخر على الانحياز ضد إسرائيل في المنظمات الدولية أو باعتباره يرضخ للضغط السياسي الذي تمارسه الولايات المتحدة). ونتيجةً لذلك، فمن الأهمية بالنسبة إلى المحكمة الجنائية الدولية أن تقدم تحليلًا قانونيًا شاملًا ويتضمن الأسباب الوجيهة التي تؤيد الإجراءات التي تتخذها في هذا الشأن.»[١٥]

13 William Schabas The Prosecutor and Palestine: Deference to the Security Council (8 April 2012).

انظر أيضًا:

Andreas Zimmermann Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis? Reach and Limits of Declarations under Article 12(3) 11 Journal of International Criminal Justice (2013) 303, 306.

١٤ صوّت ما مجموعه ١٣٨ دولة لصالح هذا القرار، بينما عارضته تسع دول (هي كندا، وجمهورية التشيك، وإسرائيل، وجزر مارشال، وميكرونيزيا (ولايات ¾ المتحدة)، وناورو، وبالاو، وبنما والولايات المتحدة الأمريكية). وامتنعت ٤١ دولة عن التصويت على هذا القرار.

15 John Cerone Legal Implications of the UN General Assembly Vote to Accord Palestine the Status of Observer State American Society of International Law INSIGHTS (7 December 2012).

وقبل الخوض في دراسة نطاق الاختصاص الذي يجوز للمحكمة أن تمارسه على الوضع في فلسطين، فمن الأهمية أن نلاحظ بأن تسييس دور المحكمة كان ظاهرًا وجليًّا خلال الفترة التي سبقت اتخاذ قرار الجمعية العامة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. وفي هذا المقام، أفاد إيان بلاك (Ian Black) في المقال الذي نشره في صحيفة «الغارديان» (The Guardian)، بأن المملكة المتحدة كانت تستند في تأييدها للقرار المذكور إلى امتناع دولة فلسطين «عن تقديم طلب للانتساب لعضوية المحكمة الجنائية الدولية أو محكمة العدل الدولية، اللتين يجوز لها الاحتكام إليهما لإقامة دعاوى ارتكاب جرائم الحرب أو الادعاءات القانونية الأخرى ضد إسرائيل.»[١٦] وكانت الولايات المتحدة الأمريكية قد فرضت شروطًا مشابهة في العام ٢٠١١، حيث أدلى محمود عباس، رئيس السلطة الفلسطينية بالتصريح التالي: «لقد سمعت من الأمريكيين، حيث قالوا لي 'إذا أردت أن تقوم دولتك، فسوف تذهب إلى المحكمة الجنائية الدولية. ونحن لا نريدك أن تذهب إلى المحكمة الجنائية الدولية.»[١٧]

٣- نطاق اختصاص المحكمة على الوضع في فلسطين

حيث أنه من الجلي أن القرار الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ يؤكد على وضع فلسطين بصفتها دولة، فإن المسألة المطروحة الآن أمام مكتب المدعي العام يجب أن تتمحور حول الوسيلة الفضلى للاستجابة لهذا التطور في ضوء الإعلان الذي قدمته فلسطين خلال شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ بموجب المادة (٣/١٢) من نظام روما الأساسي. وقبل صدور هذا القرار، لاحظ شاباس بأن التصويت الإيجابي على عضوية فلسطين قد يعني أن مكتب المدعي العام «يستطيع أن يطلب التفويض من الدائرة التمهيدية لكي يباشر التحقيق بموجب المادة (١٥) من نظام روما

16 Ian Black 'Britain ready to back Palestinian statehood at UN' The Guardian 27 November 2012. Available at
http://www.guardian.co.uk/world/2012/nov/27/uk-ready-to-back-palestine-statehood:
Chris McGreal 'International Criminal Court is a Lever for Palestinians on Israeli settlements' The Guardian, 15 December 2012. Available at http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/dec/15/international-criminal-court-lever-palestinians.

17 Karl Vick 'On the Brink, Palestinian President Mahmoud Abbas Hangs Tough on Statehood' Time Magazine (Online) 9 September 2011. Available at
http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2092492,00.html#ixzz2XLkGRfvY

الأساسي، أو أن ينتظر ريثما يقدَّم إليه طلب لمباشرة هذا التحقيق من قبل إحدى الدول الأعضاء (المادة ١٤) أو من قبل مجلس الأمن (المادة ١٣/ب).»[١٨]

وبما يتماشى مع الفتوى الصادرة في العام ٢٠٠٤ عن محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، يعترف قرار الجمعية العام للأمم المتحدة بإقليم دولة فلسطين باعتباره «الأرض الفلسطينية المحتلة منذ العام ١٩٦٧». وبالفعل، قررت محكمة العدل الدولية بأنه «لم يكن للأحداث التي حدثت بعد ذلك في تلك الأراضي ... أي أثر يؤدي إلى تغيير هذه الحالة. وجميع هذه الأراضي (بما فيها القدس الشرقية) ما زالت أراضٍ محتلة وما زالت إسرائيل لها وضع السلطة القائمة بالاحتلال».[١٩] ومن الجدير بنا أن نستذكر أن محكمة العدل الدولية رفضت الادعاءات الإسرائيلية بتولي حقوق السيادة على أجزاء من الأرض المحتلة على أساس ضمّها إلى إقليمها لأن هذه الأرض التي لم تزل إسرائيل تحتلها منذ العام ١٩٦٧ تبقى تحت السيادة الحصرية للشعب الفلسطيني ودولته.

٣-١- الاختصاص الزمني

ترى مؤسسة الحق والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بأن فقه المحكمة يؤيد الممارسة، التي ترى بأن تقديم إعلان من قبل طرف لا يشكل دولة بموجب أحكام المادة (٣/١٢) من نظام روما الأساسي يجوز أن يوسّع الاختصاص الزمني الذي تستطيع المحكمة أن تمارسه على الجرائم التي ارتُكبت في إقليم ذلك الطرف أو من قبل رعاياه منذ يوم ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢.

ففي العامين ٢٠١١ و٢٠١٢، أصدرت الدائرة التمهيدية الثالثة في المحكمة قرارين تؤكد فيهما على أن الإعلان الذي يجري تقديمه بموجب المادة (٣/١٢) يمكن أن يمنح المحكمة الولاية على الجرائم الواردة ضمن نطاق نظام روما الأساسي والتي وقعت في إقليم طرف غير دولة حتى تاريخ يعود إلى العام ٢٠٠٢. ففي قضية الوضع في ساحل العاج، أعطى الإعلان

18 William Schabas Palestine and the International Criminal Court (13 November 2012).

١٩ فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، الفتوى، التقارير الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ٢٠٠٤، الفقرتان (٧٨) و(١١٨).

التمهيدي الذي قدمته هذه الدولة في العام ٢٠٠٣ بموجب أحكام المادة (٣/١٢) المحكمة الاختصاص على الجرائم التي ارتُكبت في إقليمها حتى تاريخ يعود إلى ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢. وفي الوقت الذي وقّعت فيه هذه الدولة نفسها على نظام روما الأساسي في العام ١٩٩٨، فهي لم تودع وثيقة تصديقها عليه إلا في يوم ١٥ شباط/فبراير ٢٠١٣، وذلك بعد أن صدرت هذه القرارات عن المحكمة. ويتماشى هذا الوضع مع أحكام المادة (٢/١١) من نظام روما الأساسي، والتي تنص على أنه «... لا يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها إلا فيما يتعلق بالجرائم التي تُرتكب بعد بدء نفاذ هذا النظام بالنسبة لتلك الدولة، ما لم تكن الدولة قد أصدرت إعلانا بموجب الفقرة (٣) من المادة (١٢)».

في المقام الأول، قررت الدائرة التمهيدية الثالثة، التي تتألف هيئتها من ثلاثة قضاة، في العام ٢٠١١ بأنه «بموجب الإعلان الذي قُدِّم في العام ٢٠٠٣ بموجب المادة (٣/١٢) من النظام، تملك المحكمة الاختصاص على الجرائم التي ارتُكبت في ساحل العاج منذ يوم ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢».[٢٠] ولم تنظر الدائرة في مسألة ما إذا كان هذا الإعلان قد أفضى إلى ارتكاب الجرائم التي وقعت بعد إيداعه على أساس أن «ساحل العاج أكدت على قبولها اختصاص المحكمة في العامين ٢٠١٠ و٢٠١١» في الرسائل اللاحقة التي أعادت التأكيد فيها على تسليمها باختصاص المحكمة.[٢١] وقد نص القرار الذي صدر بأغلبية الأصوات في هذه القضية على منح التفويض بإجراء تحقيق في الوضع القائم في ساحل العاج منذ تاريخ ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ وما بعده، وذلك بما يتماشى مع الطلب الذي قدمه المدعي العام في هذا الشأن.

وقد اقترح المدعي العام في الطلب الأول الذي قدمه للحصول على التفويض بإجراء التحقيق في الوضع في ساحل العاج بأنه قد يرغب في التحقيق في عدد إضافي من الجرائم التي قُدِّمت الادعاءات بارتكابها قبل ذلك التاريخ، وأن الدائرة «يمكنها بناءً على ذلك أن توسع النطاق الزمني للتحقيق، بحيث يشمل الأحداث التي وقعت في الفترة الواقعة بين يوميّ ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ (وهو التاريخ الذي قبلت فيه جمهورية ساحل العاج إعمال

٢٠ الوضع في جمهورية ساحل العاج، القرار بموجب المادة (١٥) من نظام روما الأساسي حول التفويض بإجراء تحقيق في الوضع في جمهورية ساحل العاج (٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١) (ICC-02/11)، الفقرة (١٧٣).

٢١ المصدر السابق، الفقرة (١٥).

اختصاص المحكمة بموجب المادة (٣/١٢) من نظام روما الأساسي) و٢٣ حزيران/يونيو ٢٠١١ (وهو التاريخ الذي قدمت فيه ساحل العاج هذا الطلب).»[٢٢] وفي ضوء هذا البيان، قررت الأغلبية بأنه «ينبغي للمدعي العام أن يُطلِع الدائرة على أي معلومات إضافية تتوفر له حول الجرائم التي يُحتمل أنها ارتكبت في الفترة الممتدة بين العامين ٢٠٠٢ و٢٠١٠.»[٢٣]

وقد اعترض القاضي، صاحب وجهة النظر المخالفة، على هذا الاستنتاج، حيث افترض بأنه «كان يمكن للأغلبية أن توسع النطاق الزمني للتفويض بناءً على تسبيبها»، بحيث يعود في تاريخه إلى شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣. وتكمن الأسباب التي ساقها هذا القاضي في تأييد رأيه في أنه بينما بلغ سياق العنف مرحلة حرجة في أواخر العام ٢٠١٠، فقد أشارت الأغلبية إلى «أنه يبدو أن هذا كان يشكل استمرارًا للأزمة السياسية المتواصلة والذروة التي بلغها الصراع طويل الأمد على السلطة في ساحل العاج».[٢٤] وبناءً على ذلك، افترض القاضي المخالف بأنه «بما أن هذا السياق «لا يشكل وضعًا جديدًا وإنما «استمرارًا» للأزمة السياسية التي اندلعت قبل ذلك التاريخ بوقت طويل و»الذروة» التي بلغتها، فقد كان بإمكان الدائرة أن تمنح التفويض بإجراء التحقيق في الوضع برمته على أساس الأحداث التي جرى استعراضها» في هذا المقام.[٢٥]

وأيًّا كان الأمر، فقد نجح المدعي خلال شهر شباط/فبراير ٢٠١٢ في توسيع النطاق الزمني للتحقيق على أساس الإعلان الذي سبق تقديمه بموجب المادة (٣/١٢)، وذلك بعد أن قدم الأدلة الإضافية التي طلبتها الأغلبية منه. وبالفعل، قررت الدائرة «توسيع نطاق

٢٢ الوضع في جمهورية ساحل العاج، القرار بموجب المادة (١٥) من نظام روما الأساسي حول التفويض بإجراء تحقيق في الوضع في جمهورية ساحل العاج (٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١) (ICC-02/11)، الفقرة (٤٢).

٢٣ الوضع في جمهورية ساحل العاج، القرار بموجب المادة (١٥) من نظام روما الأساسي حول التفويض بإجراء تحقيق في الوضع في جمهورية ساحل العاج (٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١) (ICC-02/11)، الفقرة (١٨٥).

24 SITUATION IN THE REPUBLIC OF COTE D'IVOIRE Corrigendum to "Judge Fernandez de Gurmendi's separate and partially dissenting opinion to the Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Republic of Côte d'Ivoire" ICC-02/11 5 October 2011, para 57.

٢٥ المصدر السابق، الفقرة (٥٨).

التفويض الذي تمنحه بإجراء التحقيق في ساحل العاج بحيث يشمل الجرائم التي تقع ضمن اختصاص ساحل العاج والتي يُزعم ارتكابها إبان الفترة الواقعة بين يوميّ ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ و٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.»[٢٦]

ولا تخفى أهمية هذه القرارات بالنسبة إلى الوضع في فلسطين، حيث يجوز لطرف لا يشكّل دولة وسبق له أن أودع إعلانًا لدى المحكمة الجنائية الدولية بموجب أحكام المادة (٣/١٢) أن يمنح هذه المحكمة الاختصاص في الجرائم التي ارتُكبت في إقليمه بحيث يعود في تاريخه إلى أي مرحلة يرغب فيها ذلك الطرف وضمن نطاق الاختصاص الزمني للمحكمة، أي حتى ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢. كما يجوز للمحكمة أن تصدر التفويض بإجراء التحقيقات ضمن هذا الإطار الزمني.

ويعترف الإعلان الذي قدمته دولة فلسطين، وهي دولة غير عضو في نظام روما الأساسي، في العام ٢٠٠٩، بـ»اختصاص المحكمة الجنائية الدولية لغايات تحديد وملاحقة ومحاكمة المسؤولين عن الأفعال التي ارتُكبت في إقليم فلسطين منذ يوم ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢ والمشتركين معهم في ارتكابها.» وبالنظر إلى التسبيب والنتائج التي خلصت إليها القرارات الصادرة عن الدائرة التمهيدية بخصوص الاختصاص الزمني الناشئ عن الإعلان الأولي الذي أودعته جمهورية ساحل العاج بموجب أحكام المادة (٣/١٢)، يبدو أنه يمكن التوصل إلى نتيجة مماثلة فيما يتعلق بالإعلان الذي قدمته فلسطين إلى المحكمة الجنائية الدولية.

وفيما يتصل بالقرارات التي تتخذها الدائرة التمهيدية بشأن تحديد النطاق الزمني للتحقيق الذي تمنح التفويض بمباشرته في وضع معين، فمن الواضح كذلك بأنه يجري التشديد على 'سياق' الوضع الذي يخضع للتحقيق. فكما هو الحال في ساحل العاج، يتسم الوضع في فلسطين، حتى قبل العام ٢٠٠٢، بارتكاب الانتهاكات المتواصلة التي تمس القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بصورة منهجية وعلى نطاق واسع

٢٦ الوضع في جمهورية ساحل العاج، القرار بشأن "تقديم المزيد من المعلومات من قبل المدعي العام بشأن الجرائم ذات الصلة التي يُحتمل أنها ارتُكبت بين العامين ٢٠٠٢ و٢٠١٠" (ICC-02/11)، الفقرة (٣٧).

في سياق الصراع السياسي القائم بين الاحتلال الإسرائيلي والشعب الفلسطيني.[٢٧] ووفقًا لما أكد عليه جون دوغارد (John Dugard)، المقرر الخاص السابق للأمم المتحدة بشأن وضع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧: «من الواضح أن إسرائيل تحتل الأرض الفلسطينية احتلالًا عسكريًا. وفي الوقت نفسه، فإن بعض عناصر الاحتلال تمثل أشكالًا من أشكال الاستعمار والفصل العنصري مخالفة للقانون الدولي. فما هي التبعات القانونية لنظام احتلال متطاول يتسم بسمات الاستعمار والفصل العنصري بالنسبة للشعب المحتل، والسلطة المحتلة والدول الأخرى؟»[٢٨]

وبناءً على ما تقدم، ترى مؤسسة الحق والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بأنه في ضوء أوجه الالتقاء والتشابه بين نظر المحكمة في قضية الوضع في جمهورية ساحل العاج والتوجه الذي اعتمدته فلسطين، يمكن إقامة الحجة القوية والبالغة التي تحث المدعي العام على التحرك على أساس الإعلان الذي قدمته فلسطين في العام ٢٠٠٩ بموجب المادة (٣/١٢) لكي يطلب التفويض من الدائرة التمهيدية لمباشرة التحقيق في الوضع في فلسطين ضمن نطاق الاختصاص الزمني الذي استُهل في يوم ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢.

وبالنظر إلى الأساليب المتباينة التي اعتمدتها أسرة المجتمع الدولي في الاعتراف بدولة فلسطين على مدى العقود التي تلت الاحتلال الإسرائيلي لإقليمها في العام ١٩٦٧، يجب أن تبقى مسألة ما إذا كان يمكن اعتبار فلسطين بمثابة دولة ضمن نطاق الإطار الزمني الواقع بين العام ٢٠٠٢ والتاريخ الذي يقدَّم فيه أي طلب للحصول على التفويض بمباشرة التحقيق شأنًا من شؤون الاختصاص، التي يجب تقييمها ومناقشتها داخل أروقة المحكمة نفسها.[٢٩] وفي هذا المقام، لا يخفى وضوح أراء المعلقين الذين يؤكدون على أن المحكمة، وليس مكتب

٢٧ يمكن الاطّلاع على جملة من الشواهد التي تبين الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان ومخالفات القانون الدولي في الملحق المرفق في طي هذه الورقة، وهذه الشواهد من توثيق وتحليل مؤسسة الحق والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.

٢٨ تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٦٧، جون دوغارد، (A/HRC/4/17)، (٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧)، ص. ٣.

29 William Schabas Palestinian Statehood and the International Criminal Court: A Curious Condition from Whitehall (27 November 2012).

المدعي العام أو أي جهة أخرى، هي من ينبغي أن يتولى اتخاذ قرار بشأن هذه المسألة.[٣٠]

٤- النتائج

يؤكد شاباس، في سياق تعليقه على المعضلة الفلسطينية، على أن مكتب المدعي العام لا يحتاج إلى إحالة إضافية أو أي إعلان جديد لكي ينظر في الوضع القائم في فلسطين.[٣١] وتتفق مؤسسة الحق والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان مع هذا الرأي الذي يقول بأن دولة فلسطين لم تنشأ مع صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، بل إن دولة فلسطين كانت قائمة قبل صدور هذا القرار. وبينما قد يكون من الصعب تحديد التاريخ الذي برزت فيه دولة فلسطين إلى الوجود على وجه الدقة، فما من شك بأن الفلسطينيين أعلنوا قيام دولتهم المستقلة على الأرض المحتلة منذ العام ١٩٦٧ خلال العام ١٩٨٨ واعترف عدد لا يستهان به من الدول الأخرى بهذه الدولة على مدى العقود التي تلت هذا الإعلان.

ومع العلم بأن غاية المحكمة تكمن في محاربة الإفلات من العقوبة عن طريق التأكد من «أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب» و«وضع حد لإفلات مرتكبي هذه الجرائم من العقاب وعلى الإسهام بالتالي في منع هذه الجرائم»، فقد بات من الواجب على مكتب المدعي العام أن يواجه 'الثغرة' الزمنية والإقليمية التي تيسر الإفلات من العقوبة، والتي حرم أبناء الشعب الفلسطيني بسببها من الاحتكام إلى المحكمة الجنائية الدولية على مدى العقود الماضية. كما تتفق مؤسسة الحق والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان مع الرأي الذي يقول فيه دوغارد بأنه «ليس من الضروري بالنسبة إلى فلسطين أن تصبح طرفًا في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لأنه سبق لها أن قبلت اختصاصها. وأنا أعتقد بأنه دون اتخاذ إجراء حاسم من هذا القبيل، فسوف

٣٠ من هؤلاء، مثلًا،
Kevin Jon Heller Palestinian Statehood and Retroactive Jurisdiction Opinio Juris Blog (1 December 2012) http://opiniojuris.org/٢٠١٢/١٢/٠١/palestinian-statehood-and-retroactive-jurisdiction/.

31 William Schabas Out of Africa. Israel is Referred to the International Criminal Court (15 May 2013).

تستمر المستوطنات بالنمو إلى أن يتقوض الحل المثالي الذي يرى قيام دولتين برمته.»[٣٢] وحسب الاستنتاج الذي خلص إليه أندرياس زيمرمان (Andreas Zimmermann)، بعد أن استعرض فقه المحكمة في قضية الوضع في جمهورية ساحل العاج، «يبدو أن دائرة الاستئناف قد سلّمت ببساطة بأن الإعلانات التي تودَع بموجب المادة (٣/١٢) من نظام روما الأساسي قد تكتسب أثرًا رجعيًا يسري على مقدميها».[٣٣]

لم يسهم بيان العام ٢٠١٢ الصادر عن مكتب المدعي العام إلا في ترسيخ النفور من المحكمة ومن نظام العدالة الجنائية الدولية. ومن الضروري بأن يحظى أبناء الشعب الفلسطيني ودولة فلسطين بجلسات سماع عادلة وبالفرصة التي تمكّنهم من رفع قضيتهم أمام المحكمة في سياق مسعاهم نحو ضمان المساءلة عن الجرائم والانتهاكات واسعة النطاق التي تمس القانون الدولي والتي وسمت الاحتلال الإسرائيلي في فلسطين منذ قيام اختصاص المحكمة في شهر تموز/يوليو ٢٠٠٢. وبالنظر إلى الأدلة المتكاثرة والوثائق التي تشهد على ارتكاب الجرائم في فلسطين على نطاق واسع والبيئة التي توفر لمقترفي هذه الجرائم الإفلات التام من العقاب، ينبغي لمكتب المدعي العام أن يتحرك على الفور وأن يقدم طلبًا إلى الدائرة التمهيدية في المحكمة للحصول على التفويض الذي يخوله مباشرة التحقيق في الوضع في فلسطين منذ يوم ١ تموز/يوليو ٢٠٠٢. وبذلك، فسوف يثبت مكتب المدعي العام التزامه بالسعي إلى إنفاذ أقصى قدر من المساءلة لصالح الفلسطينيين الذين ما يزالون يخضعون للاحتلال العسكري الأجنبي وما يزالون محرومين من التمتع بحقوق الإنسان الأساسية ومن العيش في دولتهم المستقلة.

32 'World turns a blind eye to Israeli Apartheid' Russia Today (15 March 2013): http://rt.com/op-edge/palestine-human-rights-dugard-un-328/.

33 Andreas Zimmermann Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis? Reach and Limits of Declarations under Article 12(3) 11 Journal of International Criminal Justice (2013) 303, 311.

الملحق:

قائمة مختارة من الوثائق التي تثبت الانتهاكات الواقعة على القانون الدولي في إقليم دولة فلسطين منذ شهر تموز يوليو ٢٠٠٢ - إعداد ونشر مؤسسة الحق والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

الوثائق الصادرة باللغة العربية:

الحق، مياه لشعب واحد فقط: التمييز في الحصول على الماء و'نظام الفصل العنصري في قطاع المياه' في الأرض الفلسطينية المحتلة (٢٠١٣).

http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=112&category_id=12&Itemid=218

الحق، جدار الضم والتوسع والنظام المرتبط به، (٢٠١١)

http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=106&category_id=12&Itemid=218

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، التقارير السنوية (٢٠٠٢-٢٠١٢).

http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=105&Itemid=172

الوثائق الصادرة باللغة الإنجليزية:

Al-Haq, Repression of Non-Violent Protest in the Occupied Palestinian Territory: Case Study on the village of al-Nabi Saleh.

(2011). http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/repression-of-non-violent-protest-in-the-occupied-palestinian-territory-case-study-on-the-village-of-al-nabi-saleh?category_id=5.

Al-Haq, Pillage of the Dead Sea: Israel's Unlawful Exploitation of Natural Resources in the Occupied Palestinian Territory (2012).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/pillage-of-the-dead-sea-israel-s-unlawful-exploitation-of-natural-resources-in-the-occupied-palestinian-territory?category_id=10.

Al-Haq, Shifting Paradigms - Israel's Enforcement of the Buffer Zone in the Gaza Strip (23 June 2011) Ref. No. 229/2011.

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/shifting-paradigms-israel-s-enforcement-of-the-buffer-zone-in-the-gaza-strip?category_id=4.

Al-Haq, Unmasking the Freeze (2011).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/unmasking-the-freeze?category_id=11.

Al-Haq, Collective Punishment in Awarta (2011).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/collective-punishment-in-awarta?category_id=9.

Al-Haq, The Jerusalem Trap: The Looming Threat Posed by Israel's Annexationist Policies in Occupied East Jerusalem (2010)

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/the-jerusalem-trap?category_id=6.

Al-Haq, Human Sciences Research Council 'Occupation, Colonialism, Apartheid?: A re-assessment of Israel›s practices in the occupied Palestinian territories under international Law' (2009).

http://www.alhaq.org/attachments/article/236/Occupation_Colonialism_Apartheid-FullStudy.pdf.

Al-Haq, Position Paper 'Operation Cast Lead and the Distortion of International Law A Legal Analysis of Israel's Claim to Self-Defence under Article 51 of the UN Charter' (April 2009).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/operation-cast-lead-and-the-distortion-of-international-law?category_id=4.

Al-Haq, Where Villages Stood: Israel's Continuing Violations of International Law in Occupied Latroun, 1967-2007 (2007).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/where-villages-stood?category_id=7.

Al-Haq, Position Paper: The Perpetration of War Crimes During the Israeli Incursion into Ramallah, 4 January 2007 (2007).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/the-perpetration-of-war-crimes-during-the-israeli-incursion-into-ramallah-4-january-2007?category_id=5.

Al-Haq, Al-Nu'man Village: A Case Study of Indirect Forcible Transfer

(2006) http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/al-nu-man-village-a-case-study-of-indirect-forcible-transfer?category_id=7.

Al-Haq, Israel›s Deportations and Forcible Transfers of Palestinians out of the West Bank during the Second Intifada (2006).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/israel-s-deportations-and-forcible-transfers-of-palestinians?category_id=7.

Al-Haq, One Year after the 'Disengagement': Gaza still Occupied and under Attack (2006)

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/one-year-after-the-disengagement-gaza-still-occupied-and-under-attack?category_id=4.

Al-Haq, Al-Haq written brief on Israel's extra-judicial killings in the Occupied Palestinian Territories (November 2006).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/extrajudicial-killings?category_id=5.

Al-Haq, Beaten to Death: Al-Haq Case Study: The Killing of Umran Abu Hamdieh (2003)

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/beaten-to-death-umran-abu-hamdieh?category_id=5.

Al-Haq, Provocation to Kill: The Use of Lethal Force as a Response to Provoked Stone throwing: A Case Study of Qarawa Beni Zeid (2003).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/provocation-to-kill-the-use-of-force-as-a-response-to-provoked-stone-throwing?category_id=5.

Al-Haq, Israel›s Punitive House Demolition Policy: Collective Punishment in Violation of International Law (2003).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/israel-s-punitive-house-demolition-policy?category_id=10.

Al-Haq, The Forced Transfer of Kifah & Intissar Ajuri (2002).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/the-forced-transfer-of-kifah-intissar-ajuri?category_id=7.

Al-Haq, Arbitrary Execution in Beni Naim (2002).

http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/arbitrary-execution-in-beni-naim?category_id=5.