موجز لقرار الدائرة التمهيدية الأولى في المحكمة الجنائية الدولية بشأن طلب الادعاء إصدار أمر بالقبض على عمر حسن أحمد البشير

1- مقدمة

في 4 آذار/مارس 2009، أصدرت الدائرة التمهيدية الأولى للمحكمة الجنائية الدولية أمراً بالقبض على الرئيس عمر البشير لارتكابه جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية شملت توجيه هجمات ضد جزء كبير من السكان المدنيين في دارفور، بالسودان والقتل، والإبادة، والاغتصاب، والتعذيب والنقل القسري لأعداد كبيرة من المدنيين ونهب ممتلكاتهم. وهذه هي المرة الأولى على الإطلاق التي تصدر فيها المحكمة الجنائية الدولية أمراً بالقبض على رئيس دولة حالي.

2- اختصاص المحكمة فيما يتعلق بالدعوى

رأت الدائرة أنه بما أن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة قد أحال الحالة في دارفور إلى المحكمة بموجب القرار 1593 المعتمد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (المادة 13(ب) من النظام الأساسي)، فإن هذه الدعوى تندرج في نطاق اختصاص المحكمة بالرغم من أنها تتعلق بالمسؤولية الجنائية لمواطن دولة غير طرف في النظام الأساسي عن جرائم ادُّعِي أنها ارتُكبت في إقليم دولة غير طرف في النظام الأساسي.

3- عدم الاعتداد بالصفة الرسمية كرئيس دولة

بالنظر إلى المواد التي قدمها الادعاء دعما لطلبه، ومن دون المساس بأي قرار يصدر لاحقا بشأن القضية عملا بالمادة 19 من النظام الأساسي، رأت الدائرة أن منصب عمر البشير الحالي كرئيس دولة غير طرف في النظام الأساسي، لا يؤثر في اختصاص المحكمة على هذه القضية.

وقد خلصت الدائرة إلى هذا الاستنتاج استنادا إلى الاعتبارات التالية.

أ

ولا، أشارت الدائرة إلى أن ديباجة النظام الأساسي تنص على أن أحد الأهداف الأساسية للنظام تتمثل في وضع حدّ لإفلات مرتكبي أخطر الجرائم المثيرة لقلق المجتمع الدولي بأسره، والتي "يجب ألا تمر دون عقاب".

ثانيا، لاحظت الدائرة أنه من أجل بلوغ هذا الهدف، تنص المادة 27(1) و(2) من النظام الأساسي على المبادئ الأساسية التالية:

(1) "يطبق هذا النظام الأساسي على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون أي تمييز بسبب الصفة الرسمية؛"

(2) "[...] الصفة الرسمية للشخص، سواء كان رئيسا لدولة أو حكومة أو عضوا في حكومة أو برلمان أو ممثلا منتخبا أو موظفا حكوميا، لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي، كما أنها لا تشكل، في حد ذاتها، سبباً لتخفيف العقوبة"؛

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

وأخيرا، ذكّرت الدائرة بأنه بإحالة الحالة في دارفور إلى المحكمة عملاً بالمادة 13(ب) من النظام الأساسي، يكون مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة قد قبل بأن يجري التحقيق في الحالة، وأي مقاضاة ناجمة عنها، وفقا للإطار المنصوص عليه في النظام الأساسي وفي أركان الجرائم وفي القواعد الإجرائية ككل.

4- مقبولية الدعوى

امتنعت الدائرة عن ممارسة سلطتها التقديرية التلقائية، في هذه المرحلة، لتحديد مقبولية القضية المرفوعة ضد عمر البشير لأن: (1) طلب الادعاء ما زال سرياً ومقدماً من جانب واحد، (2) ما من سبب ظاهري أو عامل بديهي يدعو الدائرة التمهيدية الأولى إلى ممارسة سلطتها عملاً بالمادة 19(1) من النظام الأساسي.

5- مسؤولية عمر البشير الجنائية عن جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب

رأت الدائرة التمهيدية الأولى[1] أن هناك أسباباً معقولة للاعتقاد بأن:

(1) حركة/جيش تحرير السودان وحركة العدل والمساواة (أ) تمثلان الجماعتين الرئيستين المعارضتين لحكومة السودان في دارفور (ب) وأنهما تنظمتا خلال الفترة الممتدة من عام 2001 إلى عام 2002؛ (ج) وبدأتا بارتكاب أعمال عنف مسلح في عام 2002؛ (د) وسيطرتا، من آذار/مارس 2003 إلى 14 تموز/يوليو 2008 على الأقل، على قسم من إقليم دارفور وكانتا قادرتين على القيام بعمليات عسكرية متواصلة على مدى فترة طويلة من الزمن؛

(2) بُعيد الهجوم الذي شُنّ على مطار الفاشر في نيسان/أبريل 2003، جرى الاتفاق على أعلى مستويات حكومة السودان بين عمر البشير وقادة سياسيين وعسكريين سودانيين آخرين رفيعي المستوى على خطة مشتركة من أجل شنّ حملة لمكافحة تمرد حركة/جيش تحرير السودان وحركة العدل والمساواة وغيرهما من الجماعات المسلحة المعارضة لحكومة السودان في دارفور؛

(3) عنصراً أساسياً في حملة مكافحة التمرد هذه تمثل في الهجوم غير المشروع على سكان دارفور المدنيين ممن ينتمون في معظمهم إلى جماعات الفور والمساليت والزغاوة التي تعتبرها حكومة السودان مقرّبة من حركة/جيش تحرير السودان وحركة العدل والمساواة وغيرهما من الجماعات المسلحة المعارضة لحكومة السودان في النزاع المسلح المستمر في دارفور؛

(4) الخطة المشتركة نصت على أن تُخضِع قوات حكومة السودان بما فيها القوات المسلحة السودانية وميليشيا الجنجويد المتحالفة معها وقوات الشرطة السودانية وجهاز والمخابرات الأمن الوطني ولجنة المساعدة الإنسانية السكان المدنيين المشار إليهم أعلاه لهجمات غير مشروعة، وعمليات نقل قسري، وأعمال قتل، وإبادة جماعية، واغتصاب، وتعذيب ونهب؛

(5) تنفيذ حملة مكافحة التمرد بدأ بُعيد الهجوم الذي شُنّ على مطار الفاشر في نيسان/أبريل 2003 بنداء عام وجهته حكومة السودان لتعبئة ميليشيا الجنجويد؛

[1] كان للقاضية أنيتا أوشاكا رأي مخالف جزئيا فيما يتعلق بتحديد السكان المدنيين الذين هاجمتهم قوات حكومة السودان كجزء من حملة مكافحة التمرد التي شنتها.

(6) تنفيذ حملة حكومة السودان لحملة مكافحة التمرد استمر على الأقل حتى 14 تموز/يوليو 2008، أي تاريخ إيداع طلب الادعاء؛

(7) قوات حكومة السودان ارتكبت، كجزء من هذا العنصر الأساسي من حملة حكومة السودان لمكافحة التمرد، جرائم ضد الإنسانية بمفهوم المواد 7(1)(أ) و(ب) و(د) و(و) و(ز) من النظام الأساسي وجرائم حرب بمفهوم المادة 8(2)(هـ)، وعلى وجه الخصوص:

أ- شنت العديد من الهجمات غير المشروعة على البلدات والقرى التي تسكنها أغلبية من المدنيين الذين ينتمون إلى جماعات الفور والمساليت والزغاوة، ثم قامت بأعمال نهب منهجية؛

ب-أخضعت آلاف المدنيين الذين ينتمي معظمهم إلى جماعات الفور والمساليت والزغاوة لأعمال قتل وأعمال إبادة؛

ج- أخضعت آلاف النساء المدنيات اللواتي ينتمي معظمهن إلى الجماعات المذكورة أعلاه لأعمال اغتصاب؛

د- أخضعت آلاف المدنيين الذين ينتمي معظمهم إلى الجماعات المذكورة أعلاه لأعمال نقل قسري؛

هـ- أخضعت آلاف المدنيين الذين ينتمي معظمهم إلى الجماعات المذكورة أعلاه لأعمال تعذيب.

رأت الدائرة التمهيدية الأولى[2] أيضا أن هناك أسبابا معقولة للاعتقاد بأن:

(1) عمر البشير، رئيس دولة السودان والقائد العام للقوات المسلحة السودانية فعلياً وقانونياً في جميع الأوقات ذات الصلة بطلب الادعاء، أدى دوراً أساسياً في تنسيق وضع الخطة المشتركة وتنفيذها؛

(2) دور عمر البشير (أ) تجاوز تنسيق تنفيذ الخطة المشتركة؛ (ب) وأنه كان يسيطر على كل فروع "جهاز" دولة السودان سيطرة كاملة، بما في ذلك القوات المسلحة السودانية وميليشيا الجنجويد المتحالفة معها وقوات الشرطة السودانية وجهاز المخابرات والأمن الوطني ولجنة المساعدة الإنسانية، (ج) وأنه سخّر هذه السيطرة لضمان تنفيذ الخطة المشتركة؛

بناء على ذلك، رأت الدائرة التمهيدية الأولى أن هناك أسبابا معقولة للاعتقاد بأن عمر البشير يتحمل المسؤولية الجنائية، بموجب المادة 25(3)(أ) من النظام الأساسي، كمرتكب غير مباشر أو شريك غير مباشر في جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية المذكورة آنفا.

[2] كان للقاضية أنيتا أوشاكا رأي مخالف جزئيا فيما يتعلق بالاستنتاج الذي توصلت إليه الأغلبية بأن هناك أسبابا معقولة للاعتقاد بأن عمر البشير مسؤول جنائيا كشريك غير مباشر.

6- الاستنتاجات المتعلقة بالإبادة الجماعية

رأت أغلبية قضاة الدائرة التمهيدية الأولى، فيما خلا القاضية أوشاكا التي كان لها رأي مخالف، أن المواد التي قدمها الإدعاء دعماً لطلبه لم تقدم أسبابا معقولة للاعتقاد بأن حكومة السودان تصرفت بنية خاصة لإهلاك جماعات الفور والمساليت والزغاوة إهلاكا كليا أو جزئيا. لذا لم يصدر أمر بالقبض على عمر البشير فيما يخص التهم من 1 إلى 3 من طلب الإدعاء المتعلقة بجريمة الإبادة الجماعية.

مع ذلك، شدَّدت أغلبية قضاة الدائرة التمهيدية على أنه إذا تيسرت أدلة إضافية على وجود نية خاصة للإبادة الجماعية لدى حكومة السودان نتيجة للتحقيق الذي يجريه الإدعاء حاليا بشأن الجرائم المدعى بأن عمر البشير ارتكبها، فلن يحول ما خلصت إليه الأغلبية في هذا القرار دون قيام الإدعاء، عملا بالمادة 58(6)، بطلب تعديل أمر القبض على عمر البشير لكي يتضمن جريمة الإبادة الجماعية.

7. الحاجة إلى إلقاء القبض على عمر البشير

رأت الدائرة التمهيدية الأولى أن إلقاء القبض على عمر البشير يبدو ضروريا في هذه المرحلة لضمان ما يلي: (1) حضوره أمام المحكمة؛ (2) عدم قيامه بعرقلة التحقيق أو تعريض التحقيق الجاري في الجرائم المنسوبة إليه بموجب النظام الأساسي للخطر؛ (3) عدم استمراره في ارتكاب الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب المذكورة آنفا.

8. إحالة طلب التعاون

قررت الدائرة التمهيدية الأولى أن يقوم قلم بالمحكمة، في أقرب فرصة ممكنة، بما يلي:

(1) إعداد طلب تعاون من أجل القبض على عمر البشير وتقديمه، يتضمن المعلومات والوثائق المطلوبة بموجب المادتين 89(1) و91 من النظام الأساسي والقاعدة 187 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات؛

(2) إحالة الطلب وفقا للقاعدة 176(2) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات إلى (أ) السلطات السودانية المختصة؛ (ب) الدول الأطراف في النظام الأساسي كافة؛ (ج) جميع أعضاء مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة غير الأطراف في النظام الأساسي؛

كما أصدرت الدائرة التمهيدية الأولى توجيهات إلى مسجِّل المحكمة بأن يُعدَّ، حسب الاقتضاء، أية طلبات إضافية أخرى قد تكون ضرورية للقبض على عمر البشير وتقديمه إلى المحكمة عملا بالمادتين 89 و91 من النظام الأساسي،

وأن يحيلها إلى الدول المعنية؛ وإذا اقتضى الأمر، أن يعد طلبا لإلقاء القبض الاحتياطي وفقا للمادة 92 من النظام الأساسي وأن يحيله إلى الدولة المعنية.

9. الالتزام الواقع على عاتق دولة السودان بالتعاون مع المحكمة على تنفيذ طلب التعاون لإلقاء القبض على عمر البشير وتقديمه

لاحظت الدائرة التمهيدية الأولى أن دولة السودان ليست طرفا في النظام الأساسي وأنها لم تصدر أي إعلان عملا بالمادة 12(3) من النظام الأساسي والقاعدة 44 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. ومع ذلك، شددت الدائرة على أن دولة السودان ملزمة بأن تتعاون مع المحكمة تعاونا كاملا.

وفي هذا الصدد، لاحظت الدائرة التمهيدية الأولى أن القضية المرفوعة ضد عمر البشير نشأت عن التحقيق في الحالة في دارفور، الذي كان موضوع الإحالة الواردة من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، عملا بالمادة 13(ب) من النظام الأساسي، والتي تمت بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1593 الذي اعتُمِد بتاريخ 31 آذار/مارس 2005 بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

فضلا عن ذلك، شدَّدت الدائرة التمهيدية الأولى على أن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، بعد أن أعرب صراحة عن أن "الحالة في السودان لا تزال تمثل تهديدا للسلام والأمن الدوليين"، قرَّر في منطوق قراره رقم 1593 أن "*تتعاون* حكومة السودان وجميع أطراف الصراع الأخرى في دارفور *تعاونا كاملا مع المحكمة والمدعي العام وأن تقدم إليهما كل ما يلزم من مساعدة*، عملا بهذا القرار".

وفي هذا الصدد، شددت الدائرة التمهيدية الأولى على أنه وفقا للمادتين 24(1) و25 من ميثاق الأمم المتحدة، فإن أعضاء الأمم المتحدة، بمن فيهم دولة السودان (1) "يعهدون إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات"؛ و(2) " يتعهدون بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق." فضلا عن ذلك، تنص المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق."

بناء على ذلك، ترى الدائرة التمهيدية الأولى أن الالتزام الواقع على عاتق حكومة السودان، عملا بقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1593، بأن *تتعاون تعاونا كاملا مع المحكمة وأن تقدم إليها كل ما يلزم من مساعدة*، يجب أن تكون له الأسبقية على أي التزام آخر ربما تكون دولة السودان قد ارتبطت به عملا "بأي اتفاق دولي آخر".

لاحظت الدائرة التمهيدية الأولى كذلك على أن حكومة السودان رفضت التعاون مع المحكمة رفضا منهجيا منذ صدور أمري القبض على أحمد هارون وعلى كوشيب بتاريخ 2 أيار/مايو 2007. فضلا عن ذلك، ذكّرت الدائرة بأنه بعد صدور أمر القبض على أحمد هارون، يبدو أن عمر البشير قرَّر شخصيا الإبقاء على المشتبه به في منصبه كوزير فيدرالي للشؤون الإنسانية. بالإضافة إلى ذلك، لاحظت الدائرة أنه بعد إيداع الملخص العلني لطلب الإدعاء إصدار أمر بالقبض على عمر البشير في 14 تموز/يوليو 2008، بدا أن عمر البشير نفسه أعرب عن رفضه الشديد لاختصاص المحكمة في عدد من تصريحاته العلنية.

بناء على ذلك، شدّدت الدائرة على أنه وفقا للمادة 87(7) من النظام الأساسي، إذا واصلت حكومة السودان عدم الامتثال للالتزامات المذكورة آنفا بالتعاون مع المحكمة، فللدائرة المختصة أن "تتخذ قرارا بهذا المعنى" وأن "تحيل المسألة ... إلى مجلس الأمن."

10. التزامات الدول الأخرى غير السودان والمنظمات الإقليمية والدولية بالتعاون مع المحكمة على تنفيذ طلب إلقاء القبض على عمر البشير وتقديمه

أخيرا، شدَّدت الدائرة على أنه فيما يخص الدول الأخرى غير السودان والمنظمات الإقليمية والدولية، ينص منطوق قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1593 صراحة على ما يلي فيما يتعلق بالتعاون مع المحكمة: "(إن المجلس) إذ يدرك أن الدول غير الأطراف في نظام روما الأساسي لا يقع عليها أي التزام بموجب النظام الأساسي، يحث جميع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية الأخرى المعنية على أن تتعاون تعاونا كاملا."