

مقاواة جناة إسرائييين مرتكبي جرائم دولية  
بموجب قانون الولاية القضائية الدولية "الاختصاص العالمي": آفاق النجاح؟

المؤلف

سلمى كرمي أيوب

تلخيص

ميرا خياط

سلسلة موجزات في القانون الدولي

(2019/6)

معهد الحقوق-جامعة بيرزيت

## كتاب فلسطين السنوي للقانون الدولي الجزء 19 (2016)

مقاضاة جناة إسرائيليين مرتكبي جرائم دولية، بموجب قانون الولاية القضائية الدولية  
"الاختصاص العالمي": آفاق النجاح؟<sup>1</sup>

سلمى كرمي أيوب

إسم الباحثة التي قامت بالتلخيص: ميرا خياط.

تناقش المقالة قوانين الولاية القضائية الجنائية الدولية "الاختصاص العالمي" في قضايا ضد المسؤولين الإسرائيليين الذين تمّ اتهامهم بإرتكاب انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان ضد الفلسطينيين، وتحلل الأسباب التي تقف وراء حقيقة أنه لا يوجد هناك ملاحقة قضائية لمثل هذه الحالات. وفي محاولة تحليل ذلك، تكشف المقالة التحديات والعقبات الرئيسية التي تواجه هذه القضية والتي أكدت الكاتبة أنها تتجلى في المعارضة السياسية للمحاكمات من الحكومة الإسرائيلية وحكومات الدول التي يتم فيها رفع الدعوى. كما تطرح المقالة طرقاً بديلاً لحل وتخطي هذه العقبات، وفي هذا الصدد، تؤكد الكاتبة على أنه وبالرغم من الصعوبات في ضمان التوصل إلى نتيجة ناجحة، يجب الإبقاء على الاختصاص العالمي ليظل خياراً قابلاً للتطبيق لمتابعة المساءلة في القضايا التي تتعلق في الانتهاكات لحقوق الإنسان التي يعانيها الفلسطينيون. تختم الكاتبة المقالة من خلال تقديم توصيات أهمها أنه ينبغي متابعة قضايا الولاية القضائية الدولية "الاختصاص العالمي"، مع طرح الأسباب وتقديم التوصيات للحالات المستقبلية.

قُسمت المقالة بشكل رئيسي إلى ثلاثة أجزاء. الجزء الأول يناقش مبادئ وممارسات الولاية القضائية الدولية "الاختصاص العالمي"، ويقدم تعريفاً دقيقاً لها، وهو تأكيد الولاية القضائية لدولة ما على الجرائم المرتكبة في إقليم دولة أخرى من قبل مواطني دولة أخرى أو ضدهم، حيث لا تشكل فيها الجريمة تهديداً مباشراً للمصالح الحيوية للدول التي تؤكد على اختصاصها القضائي. وقد تم تقديم القانون الدولي العرفي كمثال يمكن للدولة فيه أن تمارس ولايتها القضائية على الجرائم الدولية المتعلقة بالإبادة الجماعية والتعذيب وجرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية. كما تم اقتراح العديد من المعاهدات الدولية التي تفرض الإلتزام على الدول الأطراف لممارسة أشكال الولاية القضائية "الاختصاص العالمي" على الجرائم عندما يكون المشتبه به متواجداً على أراضيها، حتى لو كانت الجريمة قد وقعت على أراضي دولة أخرى.

<sup>1</sup> Salma Karmi-Ayyoub, "Prosecuting Israeli Perpetrators of International Crimes under Universal Jurisdiction Laws: Prospects for Success?" in *The Palestine Yearbook of International Law* (Brill | Nijhoff, 1 December 2017), 96- 135.

Available at <https://brill.com/abstract/journals/pyio/19/1/pyio.19.issue-1.xml>

تحت عنوان مبادئ وممارسات الولاية القضائية الدولية "الاختصاص العالمي"، تُخصص قسم لمناقشة نطاق وتطبيق الولاية القضائية العالمية على المستوى الوطني. وتمت الإشارة إلى أنه وبالرغم من أن هناك اعتراف واسع بمبدأ الولاية القضائية العالمية "الاختصاص العالمي"، هناك نقص واضح في التوحيد في تطبيقه ومتطلبات ممارسته على المستوى الوطني، وتشير الكاتبة إلى أن السبب وراء ذلك يكمن في أن تطبيق الولاية القضائية العالمية على المستوى الوطني يعتمد على قواعد النظام القانوني المحلي للدولة التي تمارس الولاية القضائية. وبالتالي، فإن الولاية القضائية العالمية يتم تفسيرها وتطبيقها بشكل مختلف من قبل السلطات القضائية الوطنية في الدولة، والتي بدورها تلعب دوراً في خلق صعوبات لممارسي الولاية القضائية العالمية.

وتشير الكاتبة إلى معارضة إسرائيل والدول الغربية لقضايا ولاية قضائية دولية ضد مسؤولين إسرائيليين، كان أبرزها قضية شارون في بلجيكا عام 2001، عندما مارست إسرائيل الضغط على بلجيكا لتقييد قوانينها التي تنص على الولاية القضائية الدولية لضمان عدم المضي قدماً في القضية، كما أكدت على العقوبات التي تتمثل في الضغوطات السياسية. وقدمت الكاتبة عدة حالات استخدمت فيها إسرائيل الضغط على دول أخرى مثل إسبانيا والمملكة المتحدة كأسلوب لخدمة غاياتها المبطنة وجعلها تغير قوانينها لتقييد تطبيق الولاية القضائية الدولية. كما واستعرضت الكاتبة حالات استخدمت فيها إسرائيل بمساعدة دول أخرى ضغوطاً تهدف إلى منع المضي في القضايا، إضافة إلى الحالات التي شنت إسرائيل فيها عدة حملات دبلوماسية لإحباط المبادرات القانونية الرامية إلى تحميل المسؤولين الإسرائيليين المسؤولية عن أفعالهم، بما في ذلك الحملة للضغط على السلطة الفلسطينية لعدم الانضمام إلى المحكمة الجنائية الدولية، وذلك عن طريق التهديدات بإلحاق الضرر بالاقتصاد الفلسطيني. وهناك حالات أخرى ممثلة برفض إسرائيل التعاون مع المقررين الخاصين الثلاثة الأخيرين للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان.

في الجزء الثاني من المقالة، تتناول الكاتبة العقوبات التي تعترض قضايا الولاية العالمية ضد المسؤولين الإسرائيليين. وفي هذا الصدد، ترى الكاتبة أن هنالك عائقان رئيسيان يمثلان في العوائق الفنية والعوائق السياسية. إن العوائق الفنية الأولية التي تراها هي مبادئ التبعية، وفي بعض الولايات القضائية متطلب تواجد المشتبه به داخل الدولة التي رفعت فيها الدعوى القضائية من أجل البدء في إجراءات المحكمة. في بعض النظم القانونية المحلية لن يمارس مبدأ التبعية إلا إذا كان من الممكن إثبات أن دولة الإقليم أو الجنسية أو الولاية القضائية الدولية غير قادرة أو غير راغبة في الاستماع إلى القضية. وبموجب مبدأ التبعية، تم منع المضي قدماً في قضية في إسبانيا ضد وزير الدفاع الإسرائيلي السابق، بنيامين بن إيعيزر، وستة من كبار المسؤولين الإسرائيليين الآخرين لتورطهم في هجوم الدراج، وهو الأمر الذي يتعلق باغتيال أحد قادة حماس صالح شحادة في غزة عام 2002. حيث أسقط الجيش الإسرائيلي قنبلة بوزن طن واحد على بناية سكنية في مدينة غزة تسببت في أضرار واسعة النطاق بالممتلكات وقتل وجرح أعداد كبيرة من المدنيين. وقد تم رفض الطلبات التي تم تقديمها للمدعي العام العسكري الإسرائيلي من قبل الضحايا للتحقيق في هذه القضية على أساس أن القتل كان غير مقصود، وبالتالي لم يتم فتح تحقيق جنائي. ترى الكاتبة أن القضية تلخص صعوبة إقناع المحاكم الوطنية الأجنبية حقيقة أن الفلسطينيين يفتقرون إلى سبيل الحصول على علاج وحل فعال للظلم الواقع عليهم في إطار نظام القضاء الإسرائيلي.

تؤكد الكاتبة أن نتائج قضية الدراج تسلط الضوء على التصور الخاطئ الموجود في العديد من البلدان، كما هو موضح في قرار محكمة الاستئناف الإسبانية، بأن إسرائيل تتبع النمط الغربي الديمقراطي، وتعمل في ظل سيادة القانون مع نظام قضائي عادل وقوي. وبالتالي، يعتبر من غير المناسب في ظل مبدأ التبعية لمتابعة دعاوي الولاية القضائية الدولية ضد الجناة الإسرائيليين. وتقدم الكاتبة حلولاً للتغلب على هذه العقبة، حيث أوضحت أنه يجب بذل جهود خاصة لإقناع المحاكم المحلية بأوجه القصور في النظام القضائي الإسرائيلي وكشف الدور الذي تلعبه إسرائيل والتي تؤثر على التحقيقات من كونها مستقلة، فعالة وغير متحيزة. كما تؤكد الكاتبة أن هذه القضية تثير أسئلة مهمة تتعلق بنزاهة العمليات القضائية الوطنية في مواجهة الضغوطات السياسية التي من المحتمل أن تكون قد أثرت على قرار محكمة الاستئناف في القضية، والمتمثلة في حقيقة أن إسبانيا كانت تتعرض لضغوطات شديدة من قبل إسرائيل لمنع القضية من المضي قدماً ولحصر قوانينها المتعلقة بالولاية القضائية الدولية "الاختصاص العالمي" في وقت لاحق من العام نفسه، جزئياً من أجل استرضاء إسرائيل. وإذا لم يكن ذلك كافياً، فقد أدان وزير الخارجية الإسباني التحقيقات، وقال إنه يسعى إلى طمأنة نظرائه الإسرائيليين إلى أن القضية لن تمضي قدماً.

أما العقبة الفنية الثانية التي تطرحها الكاتبة هي حقيقة أن العديد من البلدان تتبنى شرط تواجد المشتبه به جسدياً في إطار ولايتها القضائية قبل الشروع في التحقيق أو الملاحقة في ظل الولاية القضائية الدولية. وتوضح أن هذه العقبة تشكل تعقيدات في قضايا الولاية القضائية الدولية في البلدان التي يشترط فيها وجود المشتبه به، حيث يعني أن المشتبه بهم قادرون على الدخول والخروج من الولاية القضائية قبل أن يتاح للسلطات الوطنية الوقت لإجراء التحقيقات وتنفيذ الاعتقالات. وهي ترى أن هذه العقبة الفنية قد تشكل صعوبات في البلدان التي لا يكون تواجد المشتبه به مطلباً صارماً، لأن المدعين العامين الذين لديهم سلطة تقديرية بشأن القضايا التي يتعين التحقيق فيها، غالباً لا يكون لديهم الرغبة الفعلية في استثمار الموارد من أجل متابعة التحقيقات في قضايا يكون فيها المشتبه به مقيماً في الدولة. والأكثر من ذلك، فإن العديد من المسؤولين الإسرائيليين يتعمدون تجنب السفر إلى ولايات قضائية معينة أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة المتمثلة في إخفاء خطة سفرهم. وتشمل الكاتبة حالة واقعية لإظهار الآثار المترتبة على هذه العقبة، والمتمثلة في قضية أمي أيلون - رئيس سابق للأمن العام الإسرائيلي ثم وزير إسرائيلي - في هولندا في عام 2008، عندما قام المحامون المتصرفون بالنيابة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بتقديم شكوى جنائية إلى المدعي العام الهولندي بشأن تورط أيلون في التعذيب، حيث لم يتم اعتباره متهماً. وترى الكاتبة أن هذه القضية تُظهر أن مطالب الوجود في الدولة يشكل عائقاً قد يكون سببه الضغوطات السياسية أيضاً.

ولعل الصعوبة في التغلب على العقبات السياسية التي تعترض الولاية القضائية الدولية يشكل تحدي أكبر، فُتبرز الكاتبة أن تلك العقبات ملحوظة بشكل رئيسي في التغييرات في التشريع رداً على الضغوطات الإسرائيلية، والتي تفرض دورها قيوداً على تشريعات الولاية القضائية الدولية. وخلصت الكاتبة إلى أن الضغط من قبل إسرائيل على الحكومات الأجنبية في حالات محددة، قد حدث في أن بلدان معينة، وهي إسبانيا والمملكة المتحدة وبلجيكا، قد قيّدت قوانين الولاية القضائية الدولية من خلال تضيق الأساس الذي يجوز تأكيد الاختصاص

القضائي، أو من خلال الحد من حق الأطراف الخاصة الشروع في الملاحقة القضائية، مما يعني أنه سيكون من الصعب تقديم قضايا في تلك البلدان في المستقبل.

كما أن المقالة تصور التأثير السياسي المباشر والهام للحكومات التي تُرفع في ظلها الدعوى القضائية، حيث أوضحت أن هذه العقبة قد تدخلت في عملية تقدم القضايا لمنعهم من مواصلة الإجراءات. وبصورة خاصة، قدمت أن المحامين العامين اتخذوا قرارات ساهمت في حصانة المسؤولين الإسرائيليين من المقاضاة. في بعض البلدان التي تتبع القانون العام، بما في ذلك المملكة المتحدة ونيوزيلندا، تتطلب المحاكمات في ظل الولاية القضائية الدولية تفويضاً من المحامي العام، وهذا الدور يخلق مجالاً واسعاً لاعتبارات سياسية تؤثر على القرارات المتعلقة بالقضية. وتشكل الحصانة من المقاضاة عقبة أيضاً، وهي الحصانة التي يتمتع بها كبار مسؤولي الدولة، مثل رؤساء الدول ووزراء الخارجية، الذين يحق لهم الحصول على حصانة من المقاضاة الجنائية من جانب الدول الأجنبية خلال فترة توليهم مهامهم. وهذا الأمر بدأ جلياً في قضية بلجيكا عام 2001 ضد رئيس الوزراء الإسرائيلي آنذاك، أرييل شارون، حيث حال دون المضي قدماً في القضية. كما تم في المقالة تسليط الضوء على حالات عديدة مشابهة.

قدمت المقالة تأثير سياسي آخر يتمثل في احتمال أن تتدخل الحكومات أيضاً بشكل مباشر في الإجراءات القضائية من أجل منع القضايا من النجاح، كما أبرزت الكاتبة في قضية دورون الموج في المملكة المتحدة عام 2005 كمثال حي على ذلك.

وأخيراً، سلطت الكاتبة الضوء على عائق آخر لحالات الولاية القضائية الدولية وهو الرفض من الجانب الإسرائيلي للتعاون مع عمليات التحقيق ومع سلطات الملاحقة القضائية الأجنبية التي ترغب في إجراء تحقيقات في الجرائم الدولية داخل إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة. ففي عام 2009، رفضت إسرائيل التعاون مع التحقيقات الدولية المشتركة بين الأمم المتحدة مثل بعثة تقصي الحقائق التابعة للأمم المتحدة، ولجنة التحقيق التابعة للأمم المتحدة بشأن غزة في عام 2014.

بعد أن خلصت الكاتبة أن السياسة هي العقبة الرئيسية أمام قضايا الولاية القضائية الدولية التي رفعت ضد مسؤولين إسرائيليين، قدمت في الجزء الثالث من المقال أسباباً لمواصلة السعي إلى تطبيق مبدأ الولاية القضائية الدولية "الإختصاص العالمي". فأكدت أنه بصرف النظر عن ولاية المحكمة الجنائية الدولية، التي أصبحت متوفرة في الآونة الأخيرة نتيجةً لعضوية فلسطين في المحكمة الجنائية الدولية، فمن الواضح أن تحقيق المساءلة القانونية عن الجرائم الإسرائيلية هو حاجة أساسية للفلسطينيين، وتمثل دعوى الولاية القضائية الدولية أحد الآليات المتاحة حالياً لتحقيق ذلك. كما أن معظم البلدان تتجه نحو قبول وتطبيق أكبر لمبدأ الولاية القضائية الدولية، حيث أنها أدرجتها في قوانينها المحلية، وهذا يشير إلى تزايد الاحتمال مع مرور الوقت لوجود قضية ناجحة ضد مرتكب جرائم إسرائيلي.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الدول قد أشارت إلى التزامها بتطوير وتنفيذ مبدأ الاختصاص العالمي، ولاسيما منذ عام 2009، حيث أن اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة قد أكدت على إلتزام أكبر بالتحقيق في

الجرائم الدولية على المستوى الوطني. علاوة على ذلك، لا يقتصر اتجاه الالتزام المتزايد تجاه هذا المبدأ على الدول الغربية، ولكن أيضاً بين بعض الدول غير الغربية. وأخيراً، تشير الكاتبة إلى النتائج الإيجابية التي تتمثل في أن دعوى الاختصاص العالمي تشكل منصةً يمكن من خلالها نشر الوعي بالجرائم الإسرائيلية.

تختتم الكاتبة مقالها بتقديم توصيات للقضايا المستقبلية، وتقرح تغييراً جذرياً كنقطة انطلاق، فيجب أن يكون المحامون ومنظمات حقوق الإنسان المشاركة في الدعاوى أقل انتهازية وأكثر استراتيجية في اختيارهم قضيتهم، وفي تقديمهم لأدلة قوية، والأكثر من ذلك، التركيز على قدرة القضية على التغلب على العقبات المختلفة التي ستواجهها في أي ولاية قضائية معينة. لذا، تقترح أنه من أجل الحد من احتمال التدخل السياسي في القضايا، يجب النظر في رفع دعاوى الاختصاص العالمي خارج العالم الغربي، والتي هي دول أكثر تعاطفاً مع محاكمة مرتكبي الجرائم الإسرائيلية. وأوصت كذلك، بالتركيز بشكل محدد على الجناة من المستوى الأدنى، لأن هؤلاء الجناة لا يتمتعون بحصانات دبلوماسية، والقضايا المرفوعة ضدهم قد تثير ردود فعل سياسية أقل. كذلك، فإن مثل هؤلاء الجناة، لن يتخذوا نفس الاحتياطات، مثلما يفعل العديد من المسؤولين الإسرائيليين رفيعي المستوى، وبالتالي التركيز عليهم يجعل مبدأ العالمية أكثر كفاءة.

وتوصي كذلك بإحضار الحالات التي يكون فيها مرتكبوها أو ضحاياها قوميين أو مقيمين في الدول التي رفعت فيها الدعوى، وقد ثبتت فعاليتها في عام 2010 عندما كانت هناك حالة ناجحة كان فيها الضحايا من رعايا الدول التي رفعت فيها الدعوى، حيث فتحت المحكمة الإسبانية تحقيقاً مع رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو ومسؤولين آخرين.

وأخيراً، تؤكد الكاتبة أنه ينبغي أن تكون هناك دعوة أكثر فاعلية تهدف عموماً إلى زيادة الوعي بسجل إسرائيل الفاضح في مجال حقوق الإنسان. إن حقيقة كون الفلسطينيين غير قادرين على الحصول على العلاج الفعال لانتهاكات حقوق الإنسان الخطيرة في إسرائيل تحتاج إلى إثبات أكثر فعالية.

لقد سعت الكاتبة من خلال تحليل التحديات والعقبات التي تحول دون محاكمة المسؤولين الإسرائيليين بموجب قوانين الولاية الدولية إلى إثبات أن السبب الرئيسي وراء عدم نجاح الاختصاص العالمي هو معارضة إسرائيلية سياسية تمثل هذه الحالات. وعلى الرغم من الصعوبات في التغلب على هذه العقبات، هدفت المقالة إلى توفير بدائل لزيادة احتمال النجاح في القضايا المستقبلية.

## سلسلة موجزات في القانون الدولي

يعمل معهد الحقوق في جامعة بيرزيت على توفير موجزات باللغة العربية لمقالات منشورة في "كتاب فلسطين السنوي للقانون الدولي" والذي يصدر باللغة الانجليزية ويشكل حاضنة مهمة للاشتباك مع القانون الدولي وأطره من رؤية فلسطينية. ويهدف هذا المشروع إلى إطلاع الباحثين والطلاب على محتوى الكتاب وما يتضمنه من آراء ونظريات في القانون الدولي وأهم النقاشات حولها وتطبيقاتها على الواقع الفلسطيني .