السعي إلى المساءلة في النزاع الإسرائيلي – الفلسطيني

هالة خوري–بشارات•

أرغب، من خلال هذه الورقة، في عرض التعريف القانوني لجرائم الحرب وفقاً للقانون الإنساني الدولي، وربطه بموضوع المساءلة وإحالة قضية الحرب الأخيرة في غزة أمام المحكمة الجنائية الدولية.

تشكّل عملية "الجرف الصامد" فصلاً دموياً جديداً في الحصار العسكري الإسرائيلي على غزة وإمعان إسرائيل في احتلال الأراضي الفلسطينية منذ 47 عاماً، مع ما يمارسه هذا الاحتلال من انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، والتي تشمل أيضاً بناء مستوطنات إسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة وتوسيعها بلا هوادة.

القانون الإنساني الدولي المعروف أيضاً بقانون الحرب أو قانون النزاع المسلّح هو عبارة عن "مجموعة من القواعد التي تسعى، لأسباب إنسانية، إلى الحد من تأثيرات النزاع المسلّح. فهو يؤمّن الحماية للأشخاص الذين لا يشاركون أو لم يعودوا يشاركون في الأعمال الحربية، ويحدّ من وسائل الحرب وأساليبها."[1] بموجب القانون الإنساني الدولي، ينبغي على جميع الأفرقاء في النزاع المسلّح أن يحترموا في كل الأوقات المبادئ الثلاثة الأساسية الآتية في القانون الإنساني الدولي: التمييز، والتكافؤ، والحيطة.

• عضو الهيئة الإدارية في مركز عدالة ورئيستها سابقاً؛ محاضرة في القانون في كلية المحاماة في المركز الأكاديمي كرمل وفي جامعة تل أبيب.

1. التمييز: على الأفرقاء في النزاع أن يميّزوا بين الأهداف العسكرية المشروعة والمدنيين أو الأعيان المدنية.[2] يمكن توجيه الهجمات ضد المقاتلين دون سواهم. لا يجوز استهداف المدنيين.[3] بناءً عليه، تُعتبَر المباشرة على منازل المدنيين في قطاع غزة انتهاكاً خطيراً للقانون الإنساني الدولي ويمكن أن تُصنَّف في خانة جرائم الحرب.[4] علاوةً على ذلك، لا يخسر المدنيون والأعيان المدنية صفتهم المدنية إلا إذا ساهموا بطريقة فعالة في النشاط العسكري، وفي حال الشك في ما إذا كانت أعيانٌ ما تُستخدَم لأغراض عسكرية، يجب أن تحافظ على صفتها المدنية ولا يجوز استهدافها.[5]

2. التكافؤ: يُحظَر شنّ هجوم قد يُتوقَّع منه أن يسبّب خسائر في أرواح المدنيين، أو إصابات في صفوفهم، أو أن يُلحق أضراراً بالأعيان المدنية، ويكون مفرطاً في تجاوُز ما يُنتظَر أن يُسفر عنه من ميزة عسكرية ملموسة ومباشرة.[6] استُخدِمت عبارة الميزة العسكرية "الملموسة والمباشرة" بهدف الإشارة إلى أن الميزة يجب أن تكون "جوهرية وقريبة نسبياً، وأنه يجب تجاهل المزايا التي بالكاد تكون محسوسة وتلك التي لا تتبلور سوى في المدى الطويل."[7]

3. الحيطة: يجب اتّخاذ كل الاحتياطات الممكنة للحد من الأذى الذي يلحق بالمدنيين. في حال ظهور معلومات تحدُث تغييراً في التقويم الذي تم التوصّل إليه بموجب المبدأين الأولين، ويمكن أن تكشف عن عدم مشروعية الهجوم، يجب تعليق الهجوم.[8] "تحذير المدنيين مسبقاً وبطريقة فعالة هو مجرد إجراء واحد من الاحتياطات المطلوبة عند شن هجوم، وذلك بهدف تقليص الأذى الذي يصيب المدنيين إلى الحد الأدنى. لقد افتقرت التحذيرات التي وجّهتها القوات الإسرائيلية إلى عناصر أساسية للتحذير الفعال، أبرزها الدقّة في التوقيت، وإعلام المدنيين بالأماكن الآمنة التي يمكنهم التوجّه إليها، وتأمين ممرّ آمن ومتّسع من الوقت للهروب قبل شن الهجوم... في مختلف الأحوال، فإنّ توجيه تحذير لا يُعفي القوّة المهاجِمة من مسؤولية عدم التعرّض للمدنيين."[9]

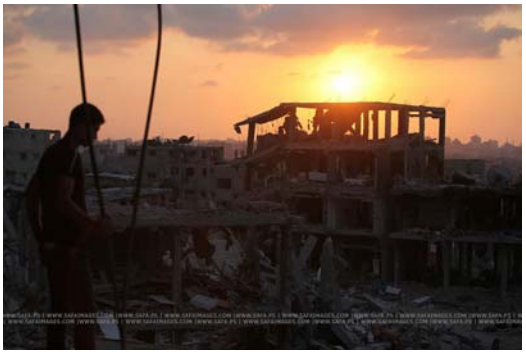
يندرج عدم التقيّد بهذه المبادئ الجوهرية في إطار جرائم الحرب، بحسب نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي يعرّف جرائم الحرب بأنها، من جملة أمور أخرى، انتهاكات خطيرة للقوانين والأعراف السارية في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية.[10] إنّ انتهاكات قواعد القانون الإنساني الدولي تُرتِّب، بموجب القانون الدولي العرفي، مسؤولية جرمية فردية على الشخص الذي يخرق تلك القواعد.[11]

المساءلة عن الجرائم الدولية

تشكّل المساءلة عن خروقات القانون الإنساني الدولي والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي تُرتكَب في سياق النزاع الإسرائيلي– الفلسطيني، الخطوة الأولى نحو وضع حد لدورة الإفلات من العقاب التي طبعت هذا النزاع على مر العقود. بموجب المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، يُفرَض على أفرقاء النزاع إجراء تحقيقات عاجلة

ومستقلة وفعالة في كل المزاعم عن ارتكاب جرائم حرب وسواها من انتهاكات القانون الإنساني الدولي.[12] لقد فشلت إسرائيل، خلال 47 عاماً من الاحتلال، فشلاً ذريعاً في إجراء تحقيقات جدّية وغير منحازة في انتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان التي ارتُكِبت خلال العمليات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بسبب غياب الإرادة الصادقة في محاكمة المسؤولين عن تلك الانتهاكات.

أثار تقرير بعثة الأمم المتحدة لتقصّي الحقائق لعام 2009 حول عملية "الرصاص المصبوب" (المعروف بـ"تقرير غولدستون") مخاوف جدّية بشأن منظومة التحقيقات في الجيش الإسرائيلي: "توجد شكوك جدّية حول استعداد إسرائيل لإجراء تحقيقات حقيقية بطريقة نزيهة ومستقلة وعاجلة وفعالة على نحو ما يتطلبه القانون الدولي"، و"النظام الإسرائيلي على وجه الإجمال يتصف بسمات تمييزية متأصلة فيه تجعل من سُبل نيل العدالة أمام الضحايا الفلسطينيين أمراً بالغ الصعوبة."[13] علاوةً على ذلك، أوردت لجنة متابعة بعثة الأمم المتحدة لتقصّي الحقائق حول غزة أنه لم يظهر أي مؤشّر بأن إسرائيل فتحت تحقيقات على أعلى المستويات، ولو فعلت ذلك، ليس القضاء العسكري السلطة المناسبة للقيام بمثل هذه التحقيقات.[14]



تطرّقت لجنة تيركل التي عُيِّنت إبان قضية سفينة مرمرة، في القسم الثاني من تقريرها، إلى مدى انسجام التحقيقات الإسرائيلية بشأن مزاعم ارتكاب جرائم حرب وخروقات للقانون الدولي، مع معايير القانون الدولي. وقد أكّدت اللجنة أنها تنسجم مع هذه المعايير، لكنها وضعت بالتفصيل ما لا يقل عن 18 توصية لتحسين منظومة التحقيقات الإسرائيلية، ما يؤكّد في شكل أساسي الانتقادات التي جرى التعبير عنها على مر السنين حول انحياز آليات التحقيق الإسرائيلية وعدم كفايتها. حتى الآن لم تطبّق الحكومة الإسرائيلية أياً من توصيات اللجنة.

في 23 تموز/يوليو 2014، قرّر مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة إنشاء لجنة تقصّي مستقلة للتحقيق في جميع انتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك القدس الشرقية، وعلى وجه الخصوص في قطاع غزة منذ بدء النزاع في 13 حزيران/يونيو الماضي. تهدف اللجنة إلى تحديد وقائع وملابسات الانتهاكات والجرائم التي ارتكبها الأفرقاء كافة، وكشف هوية المسؤولين عن تلك الانتهاكات والجرائم، وإصدار توصيات حول إجراءات المساءلة.[15] من المرتقب أن تُصدر تقريرها في آذار/مارس 2015.

لقد انتقدت إسرائيل إنشاء اللجنة وأعلنت أنها لن تتعاون معها. في غضون ذلك، يحقّق الجيش الإسرائيلي في عشرات الحوادث التي قُتِل فيها مدنيون فلسطينيون خلال الأعمال الحربية في

غزة.[16] أما السبب في شروع الجيش الإسرائيلي باكراً في عملية تحقيق سريعة فينطلق من الدروس المستقاة من تقريري غولدستون وتيركل، والهدف منه هو تجنُّب المطالبات بتحقيق دولي في المزاعم عن ارتكاب إسرائيل جرائم حرب. ليس أكيداً إذا كان بإمكان مثل هذا التحقيق الذي تجريه إسرائيل أن يتقصّى فعلياً عن الحقائق، أي جَمْع الأدلة من مسرح الجريمة واستجواب الشهود من الطرفَين بهدف تحديد هوية المسؤولين عن الانتهاكات. فضلاً عن ذلك، ليس أكيداً إذا كان التحقيق الإسرائيلي، أياً كانت طبيعته، سيقود إلى اتهامات جرمية من شأن مضمونها أن يتّهم إسرائيل بارتكاب جرائم ضد المدنيين الفسطينيين.

الآليات الدولية لمكافحة الإفلات من العقاب على المستوى الداخلي

قبل السعي إلى استخدام الوسائل البديلة التي يتيحها القانون الدولي لمكافحة الإفلات من العقاب على المستوى الداخلي، والعمل على تحقيق العدالة والمساءلة على المستوى الدولي، على الضحايا الفلسطينيين أن يستنفدوا أولاً الحلول المحلية في المحاكم الإسرائيلية، لأنه بموجب القانون الدولي، يجب أن تحظى الدول أولاً بفرصة معالجة الخطأ المزعوم ضمن إطار نظمها القانونية الداخلية. يبدو أن المحكمة العليا في إسرائيل التي تُعتبَر المحكمة الأعلى سلطةً في البلاد، تتولىّ الإشراف على المؤسسة العسكرية والقضاء العسكري على السواء. لكن هذا الإشراف يقتصر على النص القانوني وليس واقعاً على الأرض لا سيما بسبب هامش التقدير الواسع الذي تمنحه المحكمة العليا للمؤسسة العسكرية، وأسلوبها في التعاطي الذي يراعي الحكومة الإسرائيلية.

إذاً ما هي الوسائل المتبقّية التي يمكن من خلالها تحدّي الإفلات من العقاب على المستوى الداخلي؟ نظراً إلى أنه لطالما افتقر القانون الإنساني الدولي إلى آليات التنفيذ الفعّالة، وبما أن إنشاء محاكم جنائية دولية خاصة لمحاكمة المسؤولين عن خروقات القانون الإنساني الدولي هو الاستثناء وليس القاعدة، أحيا إقرار نظام روما الأساسي الخاص بالمحكمة الجنائية الدولية في العام 1998، الآمال بوضع آلية فعّالة لتطبيق المعايير الحاسمة للقانون الدولي، بما يؤدّي إلى حظر العدوان والإبادة والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

يقتصر اختصاص المحكمة الجنائية الدولية على النظر في الجرائم المرتكبة في أراضي الدول الأطراف في نظام روما الأساسي، أو تلك التي يرتكبها رعايا هذه الدول.[17] بيد أن إسرائيل لم تصدّق على نظام روما الأساسي، لا بل سحبت توقيعها، فأبطلت بذلك التزامها الامتناع عن ممارسة أي أعمال من شأنها إحباط الغاية من النظام الأساسي، ألا وهي وضع حد للإفلات من العقاب. لكن في 22 كانون الثاني/يناير 2009، أصدرت فلسطين تصريحاً بمقتضى المادة 12(3) من نظام روما الأساسي قبلت فيه اختصاص المحكمة الجنائية الدولية "بغرض تحديد المتواطئين والمنفّذين في الأعمال التي ارتُكِبت في الأراضي الفلسطينية منذ الأول من تموز/يوليو 2002، ومحاكمتهم

وإصدار أحكام بحقهم."[18] وفي الثالث من نيسان/أبريل 2012، أصدرت المحكمة "تحديثاً" اختارت فيه عدم الشروع في هذه الإجراءات، معتبرةً أن مكتب المدّعي العام لا يملك سلطة تحديد إذا كانت فلسطين تملك صفة الدولة لغرض تطبيق نظام روما الأساسي عليها، وأنه يقع على عاتق الهيئات ذات الصلة في الأمم المتحدة أو مجموعة الدول الأطراف في المحكمة الجنائية الدولية اتّخاذ القرار القانوني بهذا الخصوص.[19]

باتت فلسطين تتمتع بعناصر الدولة بعد اعتراف الجمعية العامة للأمم المتحدة بها كدولة مراقبة غير عضو في تشرين الثاني/نوفمبر 2012. بإمكان القيادة الفلسطينية أن تصدّق الآن على نظام روما الأساسي وتطلب من مدّعي عام المحكمة الجنائية الدولية التحقيق في جرائم الحرب المحتملة والجرائم ضد الإنسانية التي ارتُكبت خلال عملية "الجرف الصامد"، بما في ذلك جريمة بناء المستوطنات، داخل أراضيها. لكن تجدر الإشارة إلى أنه عندما تصبح فلسطين عضواً في نظام روما الأساسي، من شأن المحقّقين في المحكمة الجنائية الدولية أن يجروا بالتالي تقويماً للمزاعم عن ارتكاب جرائم حرب يطال جميع أطراف النزاع.

الكرة الآن في الملعب الفلسطيني. إذا مضى الرئيس عباس في إجراءات الانضمام إلى المحكمة الجنائية الدولية، سوف يشكّل ذلك تحدّياً للعواصم الغربية التي ضغطت عليه كي لا ينضم إلى المحكمة بحجّة أنه من شأن ذلك أن يعرقل مفاوضات السلام. بناءً عليه، ليس أكيداً إذا كانت الاعتبارات السياسية سوف تقف عائقاً أمام الحلول القانونية. من شأن منح المحكمة الجنائية الدولية الاختصاص اللازم أن يتيح لضحايا جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، التي ارتكبها أي فريق على الأراضي الفلسطينية أو انطلاقاً منها، الوصول إلى العدالة الدولية، وأن يوجّه رسالةً بأنه لا يمكن الإفلات من العقاب عند ارتكاب مثل هذه الجرائم.

---

[1] www.icrc.org/eng/war-and-law

المصادر الأساسية للقانون الإنساني الدولي هي اتفاقيات لاهاي لعام 1907، واتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949، والقانون الدولي العرفي الذي ينطبق على الدول كافة. تندرج اتفاقيات لاهاي واتفاقيات جنيف أيضاً في إطار القانون الدولي العرفي.

[2] تقتصر الأهداف العسكرية على الأعيان التي تقدّم مساهمة فعالة في العمل العسكري والتي يشكّل تدميرها الجزئي أو الكامل ميزة عسكرية أكيدة. القاعدة 8 من القواعد العرفية لمجموعة مبادئ القانون الإنساني الدولي المعتمدة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

[3] القاعدة 8 من القواعد العرفية لمجموعة مبادئ القانون الإنساني الدولي المعتمدة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛ المادة 52(2) من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلقة بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، 8 حزيران/يونيو 1977.

[4] المادة 147 من اتفاقية جنيف الرابعة. مثلاً، يشكّل قصف المنازل الأسرية للناشطين في المجموعات المسلحة

الفلسطينية، انتهاكاً للقانون الإنساني الدولي.

[5] القاعدة 6 من القواعد العرفية لمجموعة مبادئ القانون الإنساني الدولي المعتمدة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

[6] مبدأ التكافؤ في الهجوم موثَّق في المادة 51(5)(ب) من البروتوكول الإضافي ومكرّر في المادة 57. القاعدة 14 من القواعد العرفية لمجموعة مبادئ القانون الإنساني الدولي المعتمدة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر. انظر أيضاً
Israel's Manual on the Rules of Warfare (2006): "Proportionality must be maintained: an act must not be performed if the damage to civilians/ the environment exceeds the concomitant military benefit."

[7] Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann (ed), *Commentary on the Additional Protocols*, ICRC, Geneva, 1987, §2209.

[8] القاعدة 15 من القواعد العرفية لمجموعة مبادئ القانون الإنساني الدولي المعتمدة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

[9] Amnesty International "Israel/Gaza conflict" Questions & Answers, July 2014, 5.

[10] تتضمن المادة 8 من نظام روما الأساسي لائحة شاملة بجرائم الحرب.

[11] ICTY, *Tadic' case*, Case No. IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Appeals Chamber, 2 October 1995, § 106.

[12] UN Doc A/RES/60/147 (21 March 2006).

[13] UN HRC, 'Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict,' UN Doc.A/HRC/12/48 (25 September 2009) para. 1832.

[14] UN HRC, 'Report of the Committee of independent experts in …' UN Doc. A/HRC/15/50 (24 September 2010) at 22.

[15] UN HRC 'Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian /Territory, including East Jerusalem' UN Doc A/HRC/RES/S-21/1.

[16] *Haaretz* Newspaper 14 August 2014.

[17] المادة 12(2) من نظام روما الأساسي.

[18] السلطة الوطنية الفلسطينية، "تصريح قبول اختصاص المحكمة الجنائية الدولية"، 12 كانون الثاني/يناير 2009.

[19] International Criminal Court (Office of the Prosecutor), 'Situation in Palestine', 3 April 2012.