الفصل ١٠ :
مكافحة الإفلات من العقاب:
المحكمة الجنائية الدولية

وقعت سلسلة مرعبة من أفظع الجرائم التي عرفتها البشرية – تشمل جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، بما فيها ممارسات منهجية من التعذيب والإعدام بدون محاكمة والاختفاء القسري – في كل أنحاء العالم أثناء القرن العشرين سواء في سياق حروب دولية أو صراعات إقليمية أو في زمن السلم. ولم تُنَزَل العقوبة بالأغلبية الساحقة من مرتكبي هذه الجرائم– التي «هزت ضمير الإنسانية بقوة»[١٠].

وبدأت الجهود الأولى لوضع حد لهذا الإفلات من العقاب في أعقاب الحرب العالمية الثانية عندما أنشأ الحلفاء محكمتين عسكريتين دوليتين في نورمبرغ وطوكيو اقتصرت مهمتهما على تقديم كبار مجرمي الحرب إلى العدالة. ولذلك كانت المحكمتان ترتبطان ارتباطاً قوياً بتطبيق القانون الإنسان الدولي وقانون النزاعات المسلحة.

ومنذ ذلك الحين أخذت نقطة التركيز تتغير تدريجياً. واليوم يغطي القانون الجنائي الدولي جرائم الحرب (التي ترتكب فقط أثناء النزاعات المسلحة) و«جرائم حقوق الإنسان» الكبرى: الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية (التي يمكن أن ترتكب في زمن السلم وفي أثناء الحرب). ورغم أن التفكير في إنشاء «محكمة جزائية دولية» قد بدأ منذ ١٩٤٨ بموجب المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها فقد أُنشئت أولى هذه المحاكم في ١٩٩٣ من خلال قرار لمجلس الأمن اعتمد بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وينصب فقط على يوغوسلافيا السابقة.

[١٠] نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الديباجة.

Guide DH-UIP arabe.indd 55 7.6.2007 11:04:32

المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا

وفقاً لقرار مجلس الأمن ٨٢٧ (١٩٩٣) كان اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في ملاحقة الجرائم ضد الإنسانية قاصراً على الأفعال المرتكبة أثناء النزاع المسلح. وأنشأ قرار مجلس الأمن ٩٥٥ (١٩٩٤) المحكمة الجنائية الدولية لرواندا بعد ذلك بسنة ومنح هذه المحكمة اختصاص ملاحقة المرتكبين الأساسيين للإبادة الجماعية في رواندا وما يتصل بها من جرائم ضد الإنسانية دون أي إشارة إلى النزاع المسلح.

المحكمة الجنائية الدولية

لا يقتصر اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، مثلها مثل المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، على النزاع المسلح. فقد أُنشئت المحكمة بعد اعتماد نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨ وهي تتناول، بالإضافة إلى جرائم الحرب، جرائم الإبادة الجماعية ومجموعة واسعة من الجرائم ضد الإنسانية بغض النظر عن وجود نزاع مسلح. ويقوم نظام روما الأساسي على مفهوم مسؤولية الدولة عن انتهاكات حقوق الإنسان ويضيف إلى ذلك المسؤولية الفردية لوكلاء الدولة وغير وكلائها عن هذه الانتهاكات عندما تكون جسيمة ومنهجية. ولذلك يمكن أن يعتبر هذا النظام انتصاراً هاماً في الكفاح ضد الإفلات من العقاب – وهو سبب هام لحدوث هذه الانتهاكات – ولذلك كان هذا النظام واحداً من أهم التطورات وأكثرها ابتكاراً في حماية حقوق الإنسان على الصعيد الدولي.

«ظلت أجيال متتابعة تنسج بالتدريج طوال قرن من الزمان نسيجاً هاماً من المعايير القانونية والأخلاقية على أساس احترام كرامة الفرد. ولكن المحكمة كانت أول هيئة دولية - وهي الهيئة الدولية الدائمة الوحيدة - التي تتمتع بسلطة تقديم الأفراد - أياً كانوا - المسؤولين عن أسوأ انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي إلى العدالة. وقد أصبح لدينا أخيراً أدوات لترجمة الكلمات الجميلة إلى أفعال...»

سيرجو فييرا دي ميللو،
مفوض الأمم المتحدة السامي السابق لحقوق الإنسان،
بيان في مناسبة افتتاح المحكمة الجنائية الدولية في ١١ آذار/مارس ٢٠٠٣

Guide DH-UIP arabe.indd 56 7.6.2007 11:04:33

الإطار ٣١

نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية:

- اعتمد في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨ بأغلبية ١٢٠ صوتاً مقابل ٧ أصوات (إسرائيل والجماهيرية العربية الليبية والصين والعراق وقطر والولايات المتحدة الأمريكية واليمن) وامتناع ٢١ عضواً عن التصويت
- وقعته ١٣٩ دولة
- صدقت عليه ٩٩ دولة (حتى حزيران/يونيه ٢٠٠٥)

تواريخ هامة:

- الدخول حيز التنفيذ: ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢
- انتخاب الدول الأطراف تنتخب ١٨ قاضياً في المحكمة: شباط/فبراير ٢٠٠٣
- انتخاب الدول الأطراف تنتخب المدّعي العام للمحكمة، لويس مورينو أوكامبو: ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣

الإطار ٣٢

مفهوم المحكمة الجنائية الدولية واختصاصها

لماذا أنشئت المحكمة؟

- لإنهاء حالات الإفلات من العقاب؛
- للمساعدة على إنهاء النزاعات؛
- لردع المرتكبين في المستقبل؛
- للعمل عندما تكون هيئات العدالة الجنائية الوطنية غير قادرة أو غير مستعدة على العمل ولسد الثغرات في أعمال المحاكم المخصصة (مثل المحاكم المنشأة ليوغوسلافيا السابقة ورواندا).

تعريف اختصاص المحكمة في نظام روما الأساسي:

المادة ٥: الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة هي: جريمة الإبادة الجماعية[١١]، والجرائم ضد الإنسانية[١٢] وجرائم الحرب؛

المادة ٢٥: يكون كل شخص (طبيعي) مسؤولاً عن أي جريمة تقع في اختصاص المحكمة في حالة قيام الشخص – بصفته الفردية أو بالاشتراك مع آخر أو عن طريق شخص آخر – بارتكاب هذه الجريمة أو الأمر أو الإغراء بارتكابها أو الحثّ على ارتكابها أو تقديم العون أو المساعدة بأي شكل آخر لارتكابها؛

---

[١١] تقع جريمة الإبادة الجماعية عند ارتكاب أفعال «بقصد إهلاك جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية، بصفتها هذه، إهلاكاً كلياً أو جزئياً»، *نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ٦*.

[١٢] الجرائم ضد الإنسانية هي الأفعال التي تُرتَكَب «في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجَّه ضد أي مجموعة من السكان المدنيين». وتشمل القتل العمد والإبادة والاسترقاق وإبعاد السكان أو النقل القسري للسكان والسجن والتعذيب والاغتصاب والاستعباد الجنسي والإكراه على البغاء والحمل القسري والتعقيم القسري والأشكال الأخرى من العنف الجنسي والاضطهاد ضد أي جماعة محددة أو مجموع محدد من الناس والاختفاء القسري للأشخاص والفصل العنصري وأي أفعال لا إنسانية ذات طابع مماثل تتسبب عمداً في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية. المرجع نفسه، المادة ٧.

Guide DH-UIP arabe.indd 57 7.6.2007 11:04:33

المادة ١١: ليس للمحكمة اختصاص إلا فيما يتعلق بالجرائم التي تُرتَكب بعد بدء نفاذ النظام الأساسي (١ تموز/يوليه ٢٠٠٢) في أراضي أي دولة طرف من جانب مواطني أي دولة طرف في أي مكان في العالم.

من الذي يحيل القضايا إلى المحكمة؟

- أي دولة طرف (المادة ١٤)؛
- مجلس الأمن للأمم المتحدة (المادة ١٣ (ب))؛
- المدّعي العام للمحكمة عندما يبدأ بمباشرة تحقيق على أساس معلومات قابلة للتصديق ترد من الدول أو المنظمات غير الحكومية أو الضحايا أو أي مصدر آخر (المادة ١٥).

العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الأخرى

المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية: تتمتع المحاكم الوطنية بالاختصاص في جميع القضايا ذات الصلة، ولا يجوز بموجب مبدأ «التكامل» أن تتصرف المحكمة الجنائية الدولية إلا إذا كانت المحاكم الوطنية غير قادرة أو غير مستعدة للمقاضاة؛

المحكمة الجنائية الدولية ومحكمة العدل الدولية: تقتصر محكمة العدل الدولية على النزاعات بين الدول ولا تتناول الأفعال الإجرامية التي يرتكبها الأفراد؛

المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الدولية المتخصصة (المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا): تخضع المحاكم المخصصة لحدود الزمان والمكان («العدالة الانتقائية») في حين أن أي محكمة دائمة مثل المحكمة الجنائية الدولية تستطيع أن تعمل بقدر أكبر من التماسك.

الاتفاق بشأن مزايا وحصانات المحكمة

وفقاً للمادة ٤٨ من نظام روما الأساسي «تتمتع المحكمة في إقليم كل دولة طرف بالامتيازات والحصانات اللازمة لتحقيق مقاصدها». وينص اتفاق بشأن امتيازات وحصانات المحكمة تم إبرامه في نفس وقت اعتماد النظام الأساسي على حماية ملائمة وضمانات كافية وينص بالتحديد على حماية موظفي المحكمة وهيئة الدفاع والضحايا والشهود أثناء التحقيق. ورغم أن التصديق على النظام الأساسي يعني أن الدول الأطراف ملزمة باحترام موظفي المحكمة من ناحية المزايا والحصانات ومن ناحية وثائق المحكمة فلم تُصَدِّق سوى ١٦ دولة على الاتفاق حتى ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤.

التزامات الدول بموجب نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

تضطلع الدول، بموجب تصديقها على النظام الأساسي، بالالتزامات الأساسية الثلاثة التالية التي تؤدي البرلمانات دوراً أساسياً في الوفاء بها:[١٣]

[١٣] *المصدر:* منظمة العفو الدولية، International Criminal Court, Checklist for effective implementation (AI Index: IOR 40/011/2000)

Guide DH-UIP arabe.indd 58 7.6.2007 11:04:33

الإطار ٣٣

التحديات التي تواجه المحكمة الجنائية الدولية

الإخفاق في التوصل إلى توافق في الآراء في روما والتدابير التي اتخذتها حكومة الولايات المتحدة الأمريكية لإبرام اتفاقات ثنائية مع الدول الأطراف لإعفاء مواطني الولايات المتحدة الأمريكية من اختصاص المحكمة الجنائية الدولية؛

وجود مجرمين موجّه إليهم الاتهام في أراضي دول لم تُصَدِّق على نظام المحكمة الأساسي أو ترفض التعاون مع المحكمة؛

التعريف الضيِّق للجرائم ضد الإنسانية المرتكبة في زمن السلم؛

دور مجلس الأمن؛

الضعف في مبدأ التكامل: كيف تستطيع المحكمة الجنائية الدولية أن تقرِّر أن المحاكم الوطنية غير مستعدة أو غير قادرة على المقاضاة؟

١- التزام ناشئ عن الطابع التكميلي للمحكمة الجنائية الدولية: نظراً لأن المحكمة الجنائية الدولية لا تستطيع التصرف إلا إذا كانت الدول غير قادرة أو غير مستعدة على التصرف فإن الدول تضطلع بالواجب الأول لتقديم المسؤولين عن الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي إلى العدالة. ولذلك يجب على الدول أن تسنّ وتنفِّذ تشريعات وطنية تكفل اعتبار هذه الجرائم جرائم بموجب قانونها الوطني – بغض النظر عن مكان ارتكابها ومن ارتكبها ومن وقع ضحية لها.

٢- *التزام بالتعاون الكامل:* وفقاً للمادة ٨٦ من النظام الأساسي، تتعاون الدول الأطراف «تعاوناً تاماً مع المحكمة فيما تجريه، في إطار اختصاص المحكمة، من تحقيقات في الجرائم والمقاضاة عليها.» ولذلك يجب على الدول أن تمكِّن المدَّعي العام والدفاع من إجراء تحقيقات فعَّالة داخل ولايتها الوطنية وأن تكفل التعاون التام من جانب محاكمها وسلطاتها الأخرى في مجالات الحصول على الوثائق والتحرِّيات وتحديد أماكن الشهود وحمايتهم وتوقيف وتسليم الأشخاص الذين توجِّه المحكمة الجنائية الدولية الاتهام إليهم. وينبغي للدول أيضاً أن تتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية في تنفيذ الأحكام وفي صياغة وتنفيذ مبادرات إعلامية وبرامج تدريبية للمسؤولين بشأن تنفيذ النظام الأساسي.

٣- *التزام بالتصديق على الاتفاق الخاص بمزايا وحصانات المحكمة، وهو ما يمكِّن المحكمة من العمل بصفة مستقلة وبدون شروط.*

وفي دراسة عن الإجراءات التي اتخذتها الدول الأطراف لسن تشريعات تنفيذية فعَّالة[١٤]، عيَّنت منظمة العفو الدولية حالات عدم القصور التالية المتكررة أكثر من غيرها في التشريعات الوطنية:

[١٤] منظمة العفو الدولية، AI Index: IOR 40/019/2004

Guide DH-UIP arabe.indd 59 7.6.2007 11:04:34

(أ) ضعف تعريف الجرائم؛

(ب) عدم كفاية مبادئ المسؤولية الجنائية والدفاع؛

(ج) عدم النص على اختصاص عالمي إلى المدى الكامل الذي يسمح به القانون الدولي؛

(د) السيطرة السياسية على عملية رفع الدعوى؛

(هـ) عدم النص على إجراءات تعويض الضحايا بأكبر سرعة وكفاءة؛

(و) إدراج أحكام تمنع أو يمكن أن تمنع التعاون مع المحكمة؛

(ز) عدم توفير ما يلزم لإمكانية أن يقضي الأشخاص الذين تحكم عليهم المحكمة الجنائية الدولية عقوبَتهم في السجون الوطنية؛

(ح) عدم إقامة برامج تدريبية للسلطات الوطنية على التنفيذ الفعَّال لنظام روما الأساسي.

مجموعة المبادئ لحماية حقوق الإنسان من خلال العمل لمكافحة الإفلات من العقاب

منذ عام ١٩٩١ أنجزت الأمم المتحدة أعمالاً هائلة بشأن موضوع مكافحة الإفلات من العقاب وذلك أساساً من خلال لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان واللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. فقوانين العفو، التي تم التذرُّع بها في السبعينات من القرن الماضي لإطلاق سراح السجناء السياسيين وكانت رمزاً للحرية، استُعملت فيما بعد لكفالة إفلات مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من العقاب. وأدرك المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا (١٩٩٣) هذه المشكلة ولذلك أيد في إعلانه وبرنامج عمله جهود اللجنة واللجنة الفرعية لفحص جميع جوانب المسألة. وبناء على ذلك، طلبت اللجنة الفرعية من أحد أعضائها، وهو السيد لويس جوانيه، إعداد مجموعة من المبادئ لحماية وتعزيز حقوق الإنسان من خلال العمل لمكافحة الإفلات من العقاب. وقدَّم الخبير تقريره ومجموعة المبادئ إلى اللجنة الفرعية في ١٩٩٧[١٥]. وبموجب هذه المبادئ يتمتع الضحايا بالحقوق التالية:

الحق في المعرفة: لا يتعلق الأمر بمجرد حق فردي للضحية أو أقرباء الضحية لمعرفة ما حدث، أي الحق في معرفة الحقيقة. وهو أيضاً حق جماعي للاسترشاد بالتاريخ لتلافي تكرار الانتهاكات. ويقابله «واجب الذكر» على عاتق الدولة (الفقرة ١٧ من التقرير).

- *الحق في العدل:* ينطوي هذا الحق على إتاحة الفرصة لجميع الضحايا للمطالبة بحقوقهم والتمتُّع بإنصاف عادل وفعَّال، وكفالة تقديم مضطهد الضحية إلى المحاكمة وحصول الضحية على التعويضات.

[١٥] E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1

Guide DH-UIP arabe.indd 60 7.6.2007 11:04:34

الإطار ٣٤

أمثلة لعمل المحكمة الجنائية الدولية

في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ أحالت حكومة أوغندا حالة جيش الرب الذي يمارس نشاطه في شمال أوغندا، إلى المدّعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٤ قرر المدّعي العام أن هناك أساساً كافياً لبدء تحقيق في هذه الحالة.

وفي آذار/مارس ٢٠٠٤ أحالت جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى المدّعي العام حالة الجرائم الواقعة في اختصاصات المحكمة والتي زُعم ارتكابها في البلد منذ دخول نظام روما الأساسي حيِّز النفاذ. واستناداً إلى هذا الطلب والمعلومات التي سبق أن أحالتها المنظمات غير الحكومية إلى المحكمة قرر المدعي العام في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ أن يفتح تحقيقاً في هذه الحالة التي تنطوي على القتل الجماعي وحالات الإعدام بإجراءات موجزة وعلى نمط من الاغتصاب والتعذيب والتشريد القسري والاستعمال غير المشروع للأطفال كجنود.

وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ أحالت حكومة جمهورية أفريقيا الوسطى إلى المدّعي العام حالة الجرائم المرتكبة في أي مكان في أراضيها منذ دخول نظام روما الأساسي حيِّز النفاذ.

وفي ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٥ أحال مجلس الأمن للأمم المتحدة إلى المدّعي العام أرشيفات وثائق اللجنة الدولية للتحقيق بشأن دارفور. وبالإضافة إلى ذلك، طلب مكتب الادعاء معلومات من مختلف المصادر، مما أدّى إلى جمع آلاف الوثائق. وبعد تحليل دقيق خلص المدعي العام إلى أن المتطلبات القانونية قد استُوفيت للبدء في تحقيق.

- *الحق في التعويض:* يستتبع هذا الحق تدابير فردية وتدابير جماعية عامة. وترد التفاصيل في وثيقة عنوانها *مجموعة المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المنقَّحة بشأن حق ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني في الجبر* أعدها السيد ثيو فان بوفن للجنة الفرعية في ١٩٩٦ وواصل تطويرها السيد م. شريف بسيوني في ٢٠٠٠ بناءً على طلب لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان[١٦]. ولا تزال هذه المبادئ والخطوط التوجيهية معروضة على اللجنة.

ورغم أن مجموعة المبادئ المذكورة أعلاه لم تُعتَمد بعد في إطار لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والجمعية العامة فقد وُضِع تقرير في ٢٠٠٤ بناءً على طلب لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن أفضل الممارسات، بما في ذلك توصيات لمساعدة الدول في تعزيز قدرتها الداخلية على مكافحة جميع جوانب الإفلات من العقاب[١٧]. ويوضِّح هذا التقرير أن المبادئ المذكورة قد أثرت فعلاً تأثيراً عميقاً على جهود مكافحة الإفلات من العقاب وأن الهيئات الإشرافية الإقليمية والدولية والسلطات الوطنية تستعملها كمرجع أساسي.

[١٦] E/CN.4/Sub.2/1996/17 وE/CN.4/2000/62 على التوالي.

[١٧] E/CN.4/2004/88

Guide DH-UIP arabe.indd 61 7.6.2007 11:04:35