
**إنكار العدالة الجنائية الدولية
في عمليات بناء السلام**

دكتور / أحمد حسن فولي
أستاذ القانون الدولي العام المساعد
كلية المدينة الجامعية بعجمان -
الإمارات العربية المتحدة

إنكار العدالة الجنائية الدولية

في عمليات بناء السلام

دكتور / أحمد حسن فولى

أستاذ القانون الدولي العام المساعد

كلية المدينة الجامعية بعجمان -

الإمارات العربية المتحدة

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

تمثل نظرية بناء السلام نقلة نوعية حقيقية في آليات مواجهة المجتمع الدولي للآثار الناتجة عن الصراعات الداخلية التي تمر بها أي دولة، حيث تسعى عمليات بناء السلام إلى إقامة الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية لسلام دائم في مجتمعات مزقتها الحروب لسنوات طويلة. ولا جدال في أن هذه الأسس تمثل دعائم قوية لبناء سلام حقيقي يمكن أن يستمر لفترة طويلة، ولكن أخطر الظواهر التي انتشرت في الدول الخارجة توأ من النزاع هي إصدار قوانين عفو وطنية عن مرتكبي الجرائم التي وقعت أثناء فترة النزاع، وهو ما يمثل إنكار لأهم مبادئ القانون وهو مبدأ العدالة.

وحقيقة الأمر أن العفو عن هؤلاء المجرمين يترك في نفوس الضحايا شعوراً بالغ الآسى بالظلم لإنكار حقهم في محاكمات عادلة، وهو ما يمكن أن ينشأ عنه بذور جديدة لنزاع مستقبلي للثأر واستعادة حقوق ضحاياهم التي أنكرها قانون العفو، وهو ما يمثل تهديداً حقيقياً

للسلام في المستقبل، ولذلك يجب أن تكون مكافحة ظاهرة العفو أحد أهم أهداف عمليات بناء السلام.

ومن خلال دراسة نظرية بناء السلام، يتضح أنها لم تهتم بمعالجة قضية إفلات مرتكبي الجرائم الواقعة أثناء فترة النزاع من العقاب، وهو ما يمثل ثغرة في هذه النظرية تحاول معالجتها من خلال هذا البحث.

كما يلقي البحث الضوء على أحد أهم قضايا القانون الدولي، وهي قضية إنكار العدالة، وهي من أقدم القضايا التي عالجها القانون الدولي حين قرر مسئولية الدولة التي تتكرر العدالة أمام الدولة المتضررة والمجتمع الدولي ككل، وألزمها بتصحيح الأخطاء التي ارتكبتها واتخاذ ما يلزم ضماناً لتحقيق العدل بين الأجانب والمواطنين على إقليمها، ولكن نظراً لأن المفهوم التقليدي لإنكار العدالة نشأ قاصراً على حالات حرمان الدولة للأجانب المقيمين على أرضها من اللجوء إلى القضاء، فإن فكرة إنكار الدولة لحق مواطنيها في العدالة الجنائية لم تُناقش في مجال القانون الدولي باعتبارها إنكاراً للعدالة الجنائية الدولية.

وفكرة العدالة الجنائية الدولية يمكن استخلاصها من التزام كافة الدول بتحقيق العدالة الجنائية على إقليمها بموجب العديد من وثائق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الجنائي التي صدقت عليها الدول على نطاق واسع، ولا مبالغة في القول أن هذا الالتزام بات أحد القواعد الدولية الآمرة التي لا يجوز لأي دولة مخالفتها.

إشكاليات البحث

يتعرض هذا البحث لإشكاليتين، الأولى منهما عدم تناسب مفهوم إنكار العدالة الذي استقر عليه القانون الدولي قديماً مع التطورات الحديثة للقانون الدولي المعاصر، والثانية نقشي ظاهرة العفو عن

مجرمي النزاعات الداخلية بدعوى استقرار السلام خلال المرحلة التالية للنزاع، ويحاول البحث تدعيم نظرية بناء السلام بأدوات وضوابط قانونية تمكنها من مكافحة هذه الظاهرة.

أهمية البحث

يتميز موضوع البحث بأهمية خاصة لتعرضه لدراسة واحدة من أخطر القضايا الدولية وأكثرها جدلاً وهي العلاقة بين العدالة والسلام، فكثيراً ما يتم إنكار العدالة الجنائية بدعوى بناء السلام، ويتوارى الأثر السلبي لتوازنات القوى السياسية الداخلية والدولية على تحقيق العدالة خلف دعاوى زائفة مثل الرغبة في تحقيق المصالحة الوطنية ومتطلبات العدالة الانتقالية وإثراء مفاوضات السلام، ويكشف هذا البحث الستار عن واحدة من أخطر القضايا الدولية المعاصرة وهي إنكار حق الضحايا في محاكمات جنائية عادلة وإفلات المجرمين من العقاب.

وتتزايد أهمية موضوع البحث في ظل تزايد النزاعات الداخلية التي يشهدها كثير من الدول حالياً، ففي ليبيا وسوريا والعراق واليمن وغيرها نجد نيران الحرب مشتعلة على الأرض، وفي الوقت ذاته تتحرك مفاوضات السلام على المستويين الوطني والدولي، وتطرح دعاوى العفو بل بالفعل صدرت بعض قوانين العفو في هذه البلدان خلال الفترة الماضية دون وجود إطار قانوني دولي حاكم لمشروعية هذه القوانين، لضمان عدم إفلات مرتكبي الجرائم الدولية التي وقعت خلال الصراع من العقاب.

خطة البحث:

ينقسم البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسية، الأول منها يوضح مفهوم إنكار العدالة الجنائية الدولية، والمبحث الثاني يتعرض لدراسة نظرية بناء السلام ومدى قدرتها على مواجهة عقبات تحقيق العدالة الجنائية

الدولية في الدول الخارجة من النزاعات، والمبحث الثالث يتعرض لسبل مكافحة حالات إنكار العدالة الجنائية الدولية في عمليات بناء السلام.

المبحث الأول

مفهوم إنكار العدالة الجنائية الدولية

يستوجب توضيح مفهوم إنكار العدالة الجنائية الدولية التعرض لموضوعين، الأول هو إنكار العدالة باعتبارها أحد الأفكار القديمة المتعارف عليها في القانون الدولي، أما الموضوع الثاني، فهو مفهوم العدالة الجنائية الدولية التي يمكننا استخلاصها من مبادئ العدالة الجنائية المستقرة في مختلف الأنظمة القانونية الوطنية المعاصرة، والتي تتوافق مع ما ورد في مختلف وثائق القانون الدولي الجنائي والقانون الدولي لحقوق الإنسان بشكل يخلق منها قواعد ثابتة للعدالة الجنائية متفق عليها دولياً، ومن خلال دمج هذه المفاهيم في سياق متناغم سوف يمكننا التوصل لمفهوم واضح لإنكار العدالة الجنائية الدولية.

وعلى هذا النحو سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول يتعرض للمفهوم التقليدي لإنكار العدالة في القانون الدولي والثاني يتعرض لتعريف العدالة الجنائية الدولية، وفي نهاية المبحث أستخلص مفهوم إنكارها.

المطلب الأول

المفهوم التقليدي لإنكار العدالة في القانون الدولي

لا يُعد مفهوم إنكار العدالة Denial of Justice من المفاهيم الحديثة في القانون الدولي، حيث عرف هذا المفهوم منذ عدة قرون للتعبير عن حالة الشخص الأجنبي الذي يصاب بضرر حال وجوده في دولة غير دولته، وعدم وجود الآليات القضائية التي تمكنه من

الحصول على حقه في هذه الدولة، وقديماً كان وجود حالة إنكار العدالة يسمح للشخص المتضرر باللجوء إلى الأعمال الثأرية للانتقام لنفسه والحصول على حقه، واستندت فلسفة قبول هذه الأعمال إلى إلزامية تطبيق العدل، فلو لم تضع الدولة التي أصيب الشخص بالضرر على أرضها نظاماً قضائياً كفيلاً بضمان تحقق العدل فإن الشخص المتضرر يمكنه الحصول على حقه باستخدام القوة ضد من تسبب في ضرره سواء في نفسه أو فيماله^(١). ومع تطور القانون الدولي تطورت وسائل مواجهة إنكار الدولة للعدالة، وأصبح للدولة التي ينتمي إليها الفرد بجنسيته حق رفع دعوى المسؤولية الدولية في مواجهة الدولة المتهمه بإنكار العدالة.

ويعني إنكار العدالة رفض الدولة منح الأجنبي المقيم على إقليمها حماية لحقوقه من خلال رفع دعوى قضائية أمام محاكمها الوطنية، واتجه بعض الفقه إلى أن مفهوم إنكار العدالة لا يقتصر على حالة

(١) استخدمت قديماً "خطابات الانتقام" وهي خطابات تمنح للأشخاص المضرورين من دول جنسيتهم لتعطيهم الحق في الحصول على التعويض المناسب لما أصابهم من أضرار من أي شخص من جنسية الشخص الذي أصابهم بالضرر إذا وجد في الدولة التي أصدرت الخطاب، كما تمنح هذه الخطابات حق الاستعانة بسلطات هذه الدولة في تحقيق ذات الهدف، ويشار في هذا الصدد إلى أن فكرة الثأر الشخصي ترجع جذورها الأولى إلى الواقع العملي في اليونان ثم انتشرت في القرون الوسطى، وبرز الفقهاء القدامى هذه الفكرة بالحاجة الملحة باعتبارها السبيل الوحيد عند إنكار العدالة لوصل الفرد إلى حقه، وقد ورد النص على حق الفرد في الثأر الشخصي في بعض المعاهدات الدولية خلال القرن الرابع عشر، ووضع لها شرطان، الأول أن يكون التصريح باستخدام الثأر صريحاً، بمعنى أن يقوم الأمير في مقاطعة المضروب من إنكار العدالة بتسليمه خطاب الانتقام، على أن يقوم بتنفيذه على نفقته الخاصة، والشرط الثاني أن لا يسلم للفرد خطاب الانتقام إلا بعد استنفاد طرق الطعن الداخلية. لمزيد من التفصيل انظر د. عادل أبو هشيمة، إنكار العدالة في القانون الدولي الخاص، دار الكتب القانونية، ٢٠١٦، ص ٩-١٢.

رفض حق الأجنبي في التقاضي أمام محاكم الدولة المقيم بها فقط، ولكن يتحقق أيضا إنكار العدالة في حالة فساد الجهاز القضائي في هذه الدولة وإصداره أحكاماً ظالمة ظلماً بيناً ضد الأجنبي^(١).

ويستند اتهام الدولة بإنكار العدالة على التزام كل دولة أمام المجتمع الدولي بضمان حسن سير العدالة على إقليمها والتزامها بإقامة نظام قضائي يكفل للأجنبي المقيم على إقليمها حداً أدنى من الضمانات القانونية التي تمكنه من الحصول على حقوقه^(٢).

ومن خلال التعمق في مضمون فكرة إنكار العدالة المتعارف عليها في القانون الدولي يمكننا ملاحظة أنها نشأت قاصرة على أعمال العدالة ما بين المواطنين والأجانب، حيث إن الهدف من مواجهة إنكار العدالة دولياً لم يكن إلا حماية الأجانب المقيمين في دولة غير دولة جنسيتهم، ويلاحظ على هذا المفهوم قصوره الشديد، لأن فكرة العدل في ذاتها لم تكن أبداً قاصرة على علاقات الأجانب بالمواطنين، ولكن مفهوم العدل يجب أن يشمل كل معاملات البشر بما في ذلك أعمال العدل بين مواطني الدولة أنفسهم^(٣)، وعليه فإن إنكار العدل يمكن أن يتحقق عندما تتخذ الدولة أي تدابير قانونية أو سياسية من شأنها توقيف العمل بالقانون أو حرمان مواطنيها من اللجوء إلى محاكمها للحصول على حقوقهم.

- (1) انظر أ.د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام "الحماية الدولية - القاعدة الدولية - الحياة الدولية" منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ، ج ٢، ص ٣٦٥.
- (2) انظر أ.د. دحامد سلطان، أحكام القانون الدولي العام في الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٣١٤.
- (3) العدل لغة هو الإتصاف والتوسط في الحكم على أمور البشر بلا إفراط أو تفريط. راجع د. عبد الله على سعيد، أ.د. محمد الأمين البشري، العدالة الجنائية: مفهوماً ونظماً وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة، مركز بحوث شرطة الشارقة، ٢٠١٣م، ص ٣١.

ولكن القانون الدولي في بداياته لم يستطع أن يناقش ذلك لتأثره بشدة بمبدأ السيادة المطلقة، وما يقتضيه من عدم إمكانية التدخل في أي شأن من الشؤون الداخلية للدولة، وكانت معاملة الدولة لمواطنيها من الموضوعات التي تقع في صميم الاختصاص الداخلي للدولة، ولذلك ما كان للقانون الدولي أن يتدخل إلا لحماية الأجانب، ولم تعرف خلال تلك الفترة قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان والالتزامات الدولية التي نشأت بين طبياته، وأيضاً لم يعرف القانون الدولي الجنائي وما تضمنته وثائقه من ضمانات لتحقيق العدالة الجنائية^(١).

المطلب الثاني

تعريف العدالة الجنائية الدولية ومفهوم إنكارها

وردت العديد من التعريفات لمفهوم العدالة الجنائية منها: أنها استخدام المعارف القانونية في تطبيق قواعد البينة وفقاً لنظم الإجراءات الجنائية، بالشكل الذي يمنح كلاً من المجنى عليه والمتهم حقوقاً متساوية في مختلف مراحل النزاع^(٢)، وتعرف أيضاً بأنها معالجة المجتمع للجرائم من خلال رصد عدد من الإجراءات التي تطبقها أجهزة متخصصة تقوم بتطبيق القانون وتنفيذ العقاب على الجناة^(٣).

ويتطلب تحقيق العدالة الجنائية مشاركة كافة أجهزة الدولية التشريعية والقضائية والتنفيذية في منظومة عمل واحدة تستهدف الوصول للحقيقة وتضمن حق الضحية والمجتمع في القصاص من

(1) جدير بالذكر أن المسؤولية الدولية التي أقرها القانون الدولي التقليدي على الدولة التي تنكر العدالة هي مسؤولية مدنية لا ينتج عنها إلا تعويض المضرور نتيجة لما أصابه من ضرر.

- 2) Alfred Cohn & Rudolf E. Grey, Criminal Justice System and Process, London, Emst Bern, 1985. p.215
- 3) Joseph J. Senna & Larry Siegl, Introduction to criminal justice, New York, West Publishing co, 1984, p 84

الجاني وتضمن حق المتهم في إثبات براءته مما نسب إليه(1). ولا شك أن العدالة الجنائية تمثل أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون في كل زمان ومكان(2).

وحقيقة الأمر أن مفهوم العدالة الجنائية نشأ مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالقانون الجنائي الوطني، حيث وضعت كل دولة ضمانات تحقيق العدالة الجنائية بداخلها إلى أن تزايدت المطالب بتدويل ضمانات هذه العدالة والاعتراف بنظم عالمية موحدة لحمايتها، وهو ما تحقق مع ظهور القانون الدولي لحقوق الإنسان، وبالفعل ورد النص على الحقوق الأساسية التي تضمن تحقيق العدالة الجنائية في مختلف المواثيق الدولية منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، بالإضافة إلى تعرض مختلف الوثائق الإقليمية لحقوق الإنسان لهذه الحقوق، ومنها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان.

ونظراً للتصديق الدولي واسع النطاق على هذه الوثائق، فإن ضمانات تحقيق العدالة الجنائية باتت تمثل أحد قواعد القانون الدولي الثابتة، والتي اتخذت الطبيعة الأمرة باعتبارها أحد الالتزامات الدولية الأكثر ثباتاً ووضوحاً واتفاقاً بين أعضاء الجماعة الدولية.

ومع نشأة القضاء الجنائي الدولي ورد النص على ضمانات تحقيق العدالة الجنائية في الوثائق الدولية المنشأة للمحاكم الجنائية الدولية،

1) Clemens F. Bartollas, Crime and justice. Oxford university press, 1992, p.213

2) للمزيد من التعريفات والمفاهيم المرتبطة بفكرة العدالة الجنائية راجع د. عبد الله على سعيد، أ.د. محمد الأمين الشنقيط، العدالة الجنائية: مفهومها ونظمها وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 30 وما بعدها.

ومنها النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة لرواندا،
والمحكمة الجنائية الدولية الخاصة ليوغسلافيا السابقة وأخيراً تضمن
النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية كافة هذه الحقوق.
وعلى هذا النحو سأعرض فيما يلي لتعريف العدالة الجنائية
الدولية ثم أستخلص مفهوم إنكارها.

أولاً: تعريف العدالة الجنائية الدولية وتحديد مضمونها

من خلال القبول الدولي واسع النطاق للحقوق المرتبطة بتحقيق
العدالة الجنائية يمكننا القول أننا أصبحنا أمام مفهوم جديد وهو العدالة
الجنائية الدولية، وهي التزامات تعهدت الدول بالوفاء بها أمام المجتمع
الدولي ويتطلب تحقيق هذه العدالة التزاماً حقيقياً من جانب كافة
السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية لكل دولة بحماية هذه الحقوق.

ويمكننا تعريف العدالة الجنائية الدولية بأنها: مجموعة القواعد
القانونية المتفق عليها بين الدول باعتبارها السبيل الأمثل لمكافحة
الجريمة وضمان حق الضحايا والمجتمع في القصاص من مرتكبيها
وعدم إفلاتهم من العقاب وضمان حق المتهم بارتكابها في إثبات
براءته دون إفراط أو تفريط في أي من هذه الحقوق.

ولو حاولنا تفصيل الالتزامات التي تتحملها كل دولة بهدف ضمان
تحقيق العدالة الجنائية على إقليمها لوجدنا عشرات الحقوق، ولكن من
خلال رؤية شاملة لمفهوم العدالة الجنائية وما يتطلبه تحقيقها، يمكننا
تحديد ثلاثة التزامات أساسية تقع على عاتق كل دولة، الأول أن تكفل
الدولة لكل شخص على أراضيها حق اللجوء لمحكمة مستقلة ونزيهة،
والالتزام الثاني أن تكفل الدولة عدالة الإجراءات التي تتم خلالها
المحاكمة، وأخيراً التزام الدولة بتنفيذ الأحكام الصادرة من الهيئات
القضائية.

١. التزام الدول بحماية الحق في اللجوء لمحكمة مستقلة ونزيهة:

تلتزم الدولة أمام المجتمع الدولي بأن تكفل لضحايا الجرائم الجنائية الحق في اللجوء إلى محكمة جنائية مستقلة عن أي سلطة أخرى داخل الدولة، وقد ورد النص على هذا الالتزام الدولي في العديد من الوثائق الدولية منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(١)، والعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية^(٢)، كما نصت كافة الوثائق الإقليمية المعنية بحماية حقوق الإنسان على حق ضحايا الجرائم في المتول أمام قضاء جنائي مستقل^(٣). كما أكد إعلان المبادئ الأساسية لحقوق ضحايا الجريمة الصادر في عام ١٩٨٥م في الجزء الأول منه على حق الضحايا في الوصول إلى آليات العدالة والمعاملة المنصفة وأهمية إنشاء وتعزيز تلك الآليات.

(1) نصت المادة الثامنة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص الحق في اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون ويجب أن تتسم هذه المحاكم بالاستقلالية اللازمة لتوصلها لحكمها بموجب القانون بعيداً عن التأثيرات السياسية.

(2) بموجب نصوص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تتعهد كل دولة بأن تكفل توفير سبيل فعال لإنصاف أي شخص تنتهك حقوقه أو حرياته المعترف بها في العهد حتى لو صدر الانتهاك من أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية، كما تتعهد الدول بأن تتخذ سلطاتها المختصة كافة سبل الانتصاف الفعال للضحايا.

(3) انظر المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة الثامنة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة السادسة والعشرون من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمادة الأربعين من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

٢. التزام الدول بعدالة إجراءات المحاكمات الجنائية^(١):

تلتزم الدول بموجب القانون الدولي باتخاذ كافة الإجراءات التي تضمن عدالة المحاكمات الجنائية التي تتخذ على أراضيها، وحتى تتحقق تلك العدالة تراعى محاكم الدولة أعمال مبدأ المساواة وعدم التمييز بين مواطنيها أمام القانون، ويعنى مبدأ المساواة أمام القانون أنه يجب على المحكمة أن تنظر قضية الشخص المائل أمامها دون أي تمييز على أساس جنسه أو دينه أو عرقه أو توجهه السياسي^(٢).

ولا تستهدف عدالة إجراءات المحاكمات الجنائية حماية حقوق الضحايا فقط، بل إن جزءاً كبيراً منها يستهدف التزام الدولة باتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بضمان حماية المتهمين لتحقيق العدل ما بين المتهم والضحية، ومن أهم هذه الحقوق احترام الحياة الخاصة للمتهم أثناء المحاكمة^(٣)، وتعريف المتهم بالتهمة الموجهة

(1) انظر المادة الرابعة عشر من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة السابعة من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمادة الثامنة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

(2) انظر المواد الأولى والثانية والسابعة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواد الثانية والرابعة والسادسة والعشرين من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة الثانية من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمواد الثانية والثالثة والثامنة عشر والثامنة والعشرين من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمواد الأولى، الرابعة والعشرين، السابعة والعشرين من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، وكذلك المادة الرابعة عشر من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، هذا بالإضافة إلى المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا والمادة الحادية والعشرين من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة.

(3) انظر المادة السابعة عشر من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة الحادية عشر من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، =

إليه^(١)، وقيام المحكمة بتعيين محام للمتهم في حالة عدم قدرته على تعيين محام^(٢)، بالإضافة إلى افتراض براءة المتهم حتى تثبت إدانته^(٣)، ويعتمد إعمال هذا الحق على دور الأجهزة الأمنية التي تتولى مهمة التحفظ على المتهم لحين الفصل في القضية.

كما تلتزم محاكم الدول بموجب القانون الدولي بأن تجرى المحاكمات بصورة علنية حيث تكون المحاكمات السرية أكثر انحرافاً عن جادة العدالة، لكونها بمنأى عن الرقابة الشعبية، فالعلنية تفترض عقد الجلسات في مكان يُمكن عموم الأفراد من حضورها، كما تستوجب العلنية أيضاً نشر ما يدور في وقائع الجلسات من خلال

-
- =المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة السابعة عشر من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.
- (1) انظر المادة الرابعة عشر من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة الثامنة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.
- (2) انظر المادة الرابعة عشر من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة السابعة من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان، والمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة الثامنة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. والقاعدة الثالثة والتسعين من قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء لعام ١٩٥٥م، والمبدأ الثامن عشر من المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن.
- (3) انظر المادة الحادية عشر من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة الرابعة عشر من العهد الدولي لحقوق الإنسان، والمادة السابعة عشر من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمادة الثامنة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كما ورد الحق في افتراض البراءة في المادة عشرين من النظام الأساس للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا، والمادة الحادية والعشرين من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة، والمادة السادسة والسبعين من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

وسائل الإعلام ويتحقق مع تلك العلنية ما يعرف بالرقابة الشعبية التي تثبت روح الاطمئنان لدى الكافة بعدالة المحاكمة وقانونيتها واستثناء من ذلك أجاز القانون الدولي لحقوق الإنسان أن تعقد جلسات المحاكمة بشكل سري ويمنع حضور وسائل الإعلام لأغراض حماية الآداب العامة والنظام العام والأمن القومي المتعارف عليها في أي مجتمع ديمقراطي أو لمقتضيات الحرمة الخاصة لأطراف الدعوى^(١)، كما تلتزم الدول بموجب القانون الدولي أن تجرى المحاكمات الجنائية في غضون مدة معقولة ودون تأخير لا مبرر له^(٢).

٣. التزام الدولة بتنفيذ الأحكام:

لا تكتمل العدالة دون أن يتم تنفيذ الحكم الذي تتوصل إليه المحكمة فعلياً وقد أوضحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن الامتناع عن تنفيذ الحكم مدة خمس سنوات يعد خرقاً للحق في المحاكمة المنصفة وهو ما يمثل إنكاراً للعدالة، فما قيمة الحكم الصادر عن السلطة القضائية ما لم تقم السلطات التنفيذية بتنفيذه بشكل كامل^(٣). ويرتبط هذا الالتزام بشكل وثيق بدور السلطات التنفيذية في الدولة وتنفيذها للأحكام الصادرة من المحاكم بمجرد صدوره.

(١) د. محمد يوسف علوان، د. محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الجزء الثاني، دار الثقافة الأردن، ٢٠٠٩ م، ص ٢٣٧

(٢) انظر المادة الرابعة عشر من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة السابعة من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان، والمادة الثامنة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة العشرين من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا، والمادة الحادية والعشرين من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا.

(٣) د. محمد يوسف علوان، د. محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٢٤٠

ثانياً: استخلاص تعريف إنكار العدالة الجنائية الدولية

علماً بأن مفهوم إنكار العدالة المتعارف عليه في القانون الدولي نشأ مقتصرأ على إنكار الدولة لحق الأجنب المقيمين على أراضيها في اللجوء إلى قضائها الوطني وهو ما يمثل قصوراً شديداً في تحديد القانون الدولي التقليدي لهذا المفهوم.

وتفهماً لكون ذلك نتج بسبب عدم إمكانية تدخل القانون الدولي في الشؤون الداخلية للدولة وكان موضوع معاملة الدولة لرعاياها من أكثر هذه الموضوعات خصوصية بالنسبة لأي دولة وأن تلك النظرة قد تغيرت في ظل معطيات القانون الدولي المعاصرة.

وإدراكاً لكون العدالة الجنائية لم تعد مفهوماً وطنياً تستقل كل دولة بوضع الضمانات التي تكفل تحقيقها كما ترى، ولكن أصبح هناك قاسم مشترك من الحقوق التي تنفق أغلب الدول على ضرورة حمايتها ضماناً لتحقيق العدالة.

وتسليماً بأن هذا القاسم المشترك الذي قبلته الدول وصدقت على الوثائق الدولية التي تتضمنه على نطاق واسع أصبح يمثل مفهوم العدالة الجنائية الدولية.

ويقيناً بأن العدالة الجنائية لم تقرر لحماية المجنى عليه فقط بل إن أعمال العدل الجنائي يتطلب توفير الحماية المناسبة لكل متهم بارتكاب جريمة جنائية من بطش سلطات الدولة وتمكينه من إثبات براءته.

يمكننا تعريف إنكار العدالة الجنائية الدولية بأنه: اتخاذ سلطات الدولة أية تدابير سياسية أو قانونية من شأنها الحيلولة دون إجراء المحاكمات الجنائية العادلة بهدف مساعدة مرتكبي الجرائم الجنائية على الإفلات من العقاب، أو اتخاذ سلطات الدولة أية إجراءات استثنائية بغاية توقيع عقوبات على بعض الأشخاص دون الالتزام بإجراءات المحاكمة العادلة التي تضمنتها قواعد القانون الدولي.

ومن خلال هذا التعريف أصبح جلياً أن إنكار العدالة الجنائية يمكن أن يتخذ صورتين:

الصورة الأولى هي اتخاذ سلطات الدولة لأية تدابير سياسية أو قانونية من شأنه الحيلولة دون محاكمة مرتكبي الجرائم الجنائية أو من شأنها الحيلولة دون تنفيذ العقوبات التي تصدر ضدهم.

الصورة الثانية هي اتخاذ سلطات الدولة أي إجراءات استثنائية غير قانونية بهدف توقيع عقوبات على بعض الأشخاص دون إجراء محاكمات عادلة وفقاً لمعايير العدالة الجنائية المتفق عليها دولياً.

ويجب الإشارة إلى أن بحثنا يناقش حالات إنكار العدالة الجنائية الدولية التي تحدث عند إصدار تدابير عفو وطنية فقط نظراً لأن نظرية بناء السلام ترتبط بشكل وثيق بالدول الهشة الخارجة من الصراع، التي تعاني عدم القدرة على فرض وتطبيق القانون، وهو ما يجعلها تلجأ غالباً لتدابير العفو وتتجاهل القانون إرضاء لمرتكبي الجرائم كما سيرد لاحقاً، ولن يتعرض هذا البحث للحالة الثانية التي تتخذ فيها الدولة إجراءات استثنائية هادفة لتوقيع عقوبات على بعض الأشخاص دون إجراء المحاكمات العادلة، حيث إنها تمثل مجال بحثي آخر يختلف في معطياته ونتائجه عن موضوع بحثنا.

البحث الثاني

مدى قدرة عمليات بناء السلام على مواجهة تحديات

العدالة الجنائية الدولية

شهد أسلوب التفكير في كيفية مواجهة النزاعات المسلحة الداخلية وسبل إحلال السلام بعد الصراع تطوراً هائلاً خلال الفترة الماضية، حيث اتفق الخبراء المتخصصون في دراسات الحرب والسلام على أن نهاية الحرب لا تعنى بالضرورة أن السلام قد استقر بشكل نهائي، ولكن استقرار السلام يتطلب وضع حد لتكرار النزاعات مرة أخرى،

وهو ما يستوجب تأسيس سلام دائم على دعائم قوية وراسخة في أعماق المتنازعين بعد إزالة كافة الأسباب المؤدية إلى النزاع السابق، وبناء على هذا التغيير نشأت نظرية بناء السلام⁽¹⁾.

ولا شك أن نظرية بناء السلام لها ما لها من قبول على مستوى التفكير النظري. ولكن في ظل تنامي ظاهرة إصدار الدول لقوانين العفو عقب انتهاء الصراعات الداخلية وفي ضوء فهم العدل باعتباره أهم أسس إقامة سلام دائم، تثار التساؤلات التالية:

هل تتضمن نظرية بناء السلام رؤية واضحة وأدوات فاعلة لمكافحة ظاهرة إصدار الدول الخارجية من النزاعات الداخلية لقوانين عفو عن مرتكبي الجرائم التي وقعت أثناء النزاع؟

وهل تركز الأفكار النظرية لبناء السلام على فهم حقيقي للإشكاليات التي تعانيها الدول الخارجية من النزاعات الداخلية وتقدم لها حلولاً واقعية؟

ومن خلال هذا المبحث سأحاول الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال مطلبين يتعرض الأول لدراسة نظرية بناء السلام من مختلف جوانبها، وفي المطلب الثاني أتعرض لدراسة تحديات تحقيق العدالة الجنائية الدولية في الدول الخارجية من النزاع.

المطلب الأول

نظرية بناء السلام

سأتعرض لنظرية بناء السلام من خلال عدة عناصر رئيسية، أولها يوضح مفهوم بناء السلام، وثانيها يناقش فلسفة هذا المفهوم، وثالثها يميز بين مفهوم بناء السلام وبين المفاهيم الأخرى المرتبطة

(1) انظر د. جمال منصر، بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاعات: المضامين والنطاقات، بحث منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثالث

بالسلام، ورابع هذه العناصر يحدد الجهات الفاعلة في عمليات بناء السلام، والعنصر الخامس يناقش الأدوات التي تستخدمها تلك الجهات أثناء بنائها للسلام.

أولاً: مفهوم بناء السلام:

أول مستخدم لمفهوم بناء السلام هو يوهان غالتونغ Johan Galtung (أحد أشهر علماء النرويج المؤسسين لدراسات السلام) في مقال له عام ١٩٧٥م^(١) ولكن استخدام هذا المفهوم تزايد بصورة واضحة بعد أن استعمله الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة الدكتور بطرس غالي في تقريره المعنون بخطة السلام، والذي أصدره في عام ١٩٩٢م، وعرف ببناء السلام بأنه "العمل على تجديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز السلم لتجنب العودة إلى حالة النزاع"^(٢). وفي تقرير آخر معنون بأسباب النزاع والعمل على تحقيق السلم الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا، أشار الدكتور بطرس غالي إلى أن بناء السلام بعد انتهاء النزاع هو "الإجراءات المتخذة في نهاية النزاع لتعزيز السلم ومنع العودة إلى المجابهة المسلحة"^(٣).

وعلى المستوى الفقهي يعرف بناء السلام بأنه مجموعة من الإجراءات والترتيبات التي تنفذ في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات

(1) Johan Galtung هو أحد علماء النرويج ولد في ١٩٣٠ ويعد من أحد أهم المؤسسين لدراسات السلام، وقد أسس معهد دراسات السلام في أوسلو عام ١٩٥٩م، وهذا المعهد يعد أحد أنشط المراكز البحثية في مجالات دراسات السلام، وفي ١٩٦٤م أصدر "غالتونغ" مجلة دراسات السلام، ويعود لهذا العالم الفضل في تطوير سبل إحلال السلام ومعالجة قضايا العنف في النزاعات الداخلية وعلى مستوى النزاعات الدولية أيضا. انظر د. جمال منصر، بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاعات: المضامين والنطاقات، مرجع سابق، ص ٣٨٠

(2) انظر وثائق الامم المتحدة، الوثيقة A/47/277

(3) انظر وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة A/52/871

بهدف ضمان عدم النكوص أو الانزلاق إلى النزاعات مجدداً، وذلك بإحداث تغيير في بعض عناصر البيئة التي شهدت النزاع لخلق بيئة جديدة من شأنها تقليل المتناقضات التي دفعت إلى النزاع وتعزيز عوامل الثقة بين أطرافه وتعزيز القدرات الوطنية على مستوى الدولة من أجل إدارة نتائج النزاع لوضع أسس للتنمية المستدامة^(١).

ثانياً: فلسفة بناء السلام:

أثبتت التجارب التاريخية أن نهاية الحرب لا تعنى بالضرورة أن السلام قد استقر، فالسلام الذي يظهر على سطح المشهد بعد نهاية كل حرب قد يحتوى بداخلة حرباً كامنة في النفوس، ثم تعود لتشتعل نيرانها من أصغر الشرر، ويرجع ذلك لتعدد الأسباب التي يمكن أن تنهي فترة النزاع، فقد يتوقف العنف نتيجة انتصار عسكري لأحد الأطراف المتنازعة، أو يتوقف لإنهاك قوى الطرفين وعدم قدرتهم على مواصلة الحرب، أو يتوقف بسبب عدم امتلاك الأدوات اللازمة للاستمرار في النزاع، وكل هذه الأسباب تأتي بسلام هش ينتهي بمجرد زوالها ثم تعود الحرب مرة أخرى وعادة تأتي النزاعات التالية بشكل أكثر عنفاً من سابقتها.

بناء على ما سبق يرى الخبراء المتخصصون في دراسات أسباب النزاعات، أن الحرب ذات طبيعة دائرية حيث تعود لتكرر دورتها كلما أتاحت الفرصة، وفي هذا الشأن يشير تقرير الأمم المتحدة عن التنمية في أفريقيا الصادر في عام ٢٠١١م إلى أن ٩٠% من الحروب الأهلية التي شهدتها العقد الماضي وقعت في بلدان سبق أن شهدت حرباً أهلية خلال العقود الثلاث الماضية^(٢)، كما تشير تقارير الأمم

(١) د. جمال منصر، بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاعات: المضامين والتطبيقات، مرجع سابق، ص ٣٨٢.

(٢) انظر وثيقة الأمم المتحدة رقم (A/67/765) الصفحة رقم ١١.

المتحدة إلى أن نصف عدد البلدان التي خرجت من النزاعات المسلحة تعود للصراع خلال السنوات الخمس التالية على انتهاء الصراع السابق^(١)، ولا فكاك من هذه الدائرة إلا بكسرها وهو ما يتطلب إعادة التفكير في الحرب كحدث وفي السلام كمتطلب دائم وهو ما يستوجب انتهاج إستراتيجية تفكير جديدة في موضوعي السلم والحرب^(٢).

والنقطة الأولى في هذا التفكير هي النظرة للحرب، وهو الأمر الذي يعتقد أنصار نظرية بناء السلام وجوب تغييره، فالحرب في الماضي كان ينظر إليها كمرض يستوجب العلاج، أما الآن فينظر إليها كعرض لأمراض دفينّة بين الممتازين ولن ينتهي العرض دون المعالجة الجذرية لأسباب المرض.

ويثبت تحليل النزاعات الداخلية الماضية أن الأمراض التي تؤدي إلى اشتعال النزاع تتمثل في الخلاف السياسي والظلم الاجتماعي والاقتصادي وغياب الوعي وغير ذلك من القضايا التي تسهم في تصاعد التوتر المجتمعي حتى يصل إلى اشتعال النزاع، وعليه فإن أنصار نظرية بناء السلام يؤكدون على أن معالجة تلك المشكلات سوف تمنع النزاعات مستقبلاً، ويحاولون تحقيق ذلك من خلال خطط تستهدف تفكيك السياسات المؤدية إلى تفاقم النزاع واستمرار العنف واستبدالها بآليات وعمليات تؤدي إلى اجتثاث الأسباب الجذرية للنزاعات والحيلولة دون عودة دورة العنف مجدداً بعد إخمادها^(٣).

1) <http://www.un.org/ar/peacebuilding/faqs.shtml>

2) مارتن غريف يتشوتيرى أوكالاهان، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية، ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨، ص ١٠٥

3) جمال منصر، بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاعات: المضامين والنطاقات، مرجع سابق، ٢٠١٥، ص ٣٨١

وبشكل عام تستهدف عمليات بناء السلام إعادة إبرام العقد الاجتماعي بين المواطنين بعد فترات النزاع بغض النظر عن انتمائهم العرقي أو المحلي أو نوع جنسهم أو ديانتهم أو غير ذلك من جوانب التمييز، ويؤكد مؤيدي نظرية بناء السلام على أن هذا العقد الجديد سيؤدي إلى ترسيخ شعور أطراف النزاع السابق بالانتماء إلى الدولة الواحدة من جديد ويدعم شعورهم بوجود رابط مشترك من الحقوق والمسؤوليات وسيؤكد المواطنون أنهم لن يُحرموا من الفوائد التي ستتحقق نتيجة قيام دولة أقوى، وأن انخراط دولتهم في الحروب سيعود عليهم بالخسائر مجتمعيين، وسينشئ هذا العقد داخل الأطراف رغبة حقيقية في سلام دائم، وقد استجابت منظمة الأمم المتحدة لهذه الفكرة ويشار في هذا الشأن إلى وجود أربعة عشر بعثة سياسية ميدانية مرسلة من جانب منظمة الأمم المتحدة لمساعدة المجتمعات الهشة في مرحلة ما بعد النزاع على تحقيق الإصلاحات اللازمة لإبرام عقد اجتماعي جديد^(١).

ويلاحظ أن نظرية بناء السلام لا تنظر إلى طرفي الحرب كمجرم وضحية ولكنها تنظر إلى كلا الطرفين كضحايا لنظم سياسية واقتصادية واجتماعية ظالمة أودت بهم لحالة النزاع، وأن المعالجة القوية لذلك تستوجب معالجة هذه النظم، وذلك بدوره سيقضي على حالة النزاع^(٢)، ولا يعنى ذلك أن مؤيدي نظرية بناء السلام يطالبون

- (1) انظر في ذلك تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ٢٠١٣م بشأن جلسة الاستماع البرلمانية المنعقدة بالأمم المتحدة في يومي ٦٠٧ ديسمبر ٢٠١٢م بعنوان "لرب غير مطروق: نهج برلمانية لمنع نشوب النزاعات والمصالحة وبناء السلام" ص ١١ الوثيقة رقم A/67/765
- (2) تتفق فلسفة بناء السلام وفكرته الأساسية مع الكثير من النظريات الحديثة التي اتجهت إلى أن المجرم هو ضحية المجتمع، وأن السياسات العقابية التقليدية لم تنجح في مواجهة الجرائم، ومن أهم هذه النظريات نظرية الدفع الاجتماعي، وبداية فكرتها كانت في ظهور حركة الدفع الاجتماعي =

بالعفو عن مرتكبي الجرائم التي ارتكبت أثناء النزاع، وإنما فلسفة النظرية بوجه عام تعتمد ضمناً على فكرة العدالة التصالحية، ولذلك فإن فكرة العقاب في ذاتها لا يمكن اعتبارها أحد الركائز الأساسية لهذه النظرية على الرغم من أنها تعالج نزاعات مسلحة، وهو توجه دولي مختلف تماماً عما سبق انتهاجه دولياً في معالجة النزاعات المسلحة، وعليه نجد أن مفهوم بناء السلام يختلف إلى حد كبير عن المفاهيم المعتادة المرتبطة بالسلام في القانون الدولي وهي فرض السلام وحفظ السلام.

ثالثاً: التمييز بين بناء السلام وغيره من المفاهيم المرتبطة بالسلام:

يستوجب وضوح مفهوم بناء السلام التمييز بينه وبين مفهوم فرض السلام، ومفهوم حفظ السلام، فلكل من هذه المفاهيم دلالاته ومحتواه وأدواته التي تميزه عن غيره.

= ضد الجريمة على يد العالم الجنائي الإيطالي فيليب جراماتيكا مؤسس مركز الدفاع الاجتماعي في جنوا عام ١٩٤٥، ونادي بأن السبيل الأمثل لمواجهة المجرم هو إعادة تأهيله اجتماعياً وتحسين أحواله، وانطلق جراماتيكا من أن المجرم هو ضحية المجتمع، وعليه فنأن المجتمع هو المسئول عن انحراف أفراد، وقد واجهة نظرية جراماتيكا الكثير من الانتقادات بسبب أنها لم ترى المجرم منتهكاً للقانون ولكنها وجهت الاتهام للدولة بأنها كانت السبب في انحراف المجرم، ولم تصمد هذه النظرية أمام الانتقادات التي وجهت لها، وفي عام ١٩٥٤م ظهرت حركة جديدة عرفت بحركة الدفع الاجتماعي الجديدة على يد المستشار مارك أنسل الذي حاول المزج ما بين ضرورة توقيع الجزاء الجنائي على المجرم الذي ينتهك القانون ولكن مع مراعاة ظروفه الشخصية، وظل مارك أنسل يدافع عن فكرة المزج ما بين التدابير الاحترازية والمسئولية المجتمعية وتأثر المجرم بالظروف الشخصية والاجتماعية المحيطة بالجريمة حتى وفاته عام ١٩٩٠م، انظر الدكتور أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ٥٢-٥٤

١. فرض السلام (Peace Enforcement) : يشير مصطلح فرض السلام إلى مجموعة التدابير التي يمتلك مجلس الأمن سلطة فرضها بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وقد تكون هذه التدابير ذات طبيعة غير عسكرية أو ذات طبيعة عسكرية وفقاً لما جاء في المادتين الحادية والأربعين والثانية والأربعين من ميثاق الأمم المتحدة، والسمة الرئيسية المميزة لعمليات فرض السلم هي الطابع الإجباري أو غاية عقاب الدول التي تنتهك التزام دولي، فلا يكون للدولة إرادة فيها وإنما يتخذها مجلس الأمن قسراً لإجبار الدولة على العدول عن الأعمال التي تمثل تهديداً للسلام والأمن الدوليين^(١).

٢. حفظ السلام (Peace keeping) : يشير مصطلح حفظ السلام إلى التدابير التي يتخذها مجلس الأمن بهدف الحفاظ على حالة السلام القائمة والحيلولة دون عودة الاشتباكات وعدم تفاقم الأوضاع، وهذه التدابير عادة تكون مؤقتة لا تنتهي النزاع ولا تؤثر على المراكز القانونية للمتنازعين وحقهم في المطالبات المستقبلية، وقد تتخذ عمليات حفظ السلام شكل إنشاء مناطق منزوعة السلاح أو تكون في صورة قرارات وقف إطلاق النار أو الهدنة، وهذه القرارات تتسم بطبيعة مزدوجة بين العسكرية والسياسية، فهي تسعى لإيقاف العمليات العسكرية بهدف دفع الجهود السياسية ولا تقوم هذه القوات بعمليات عسكرية صريحة مثل ما يحدث في عمليات فرض السلام ولكن دور قوات حفظ السلام يقتصر على الفصل ما بين المتنازعين دون مهاجمة مع حقها في الدفاع عن النفس^(٢).

- (1) انظر د. على جميل حرب، نظام الجزاء الدولي، العقوبات الدولية ضد الأفراد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩م، ص ٢٨٩.
- (2) انظر د. أحمد أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلام والأمن الدوليين، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٧.

٣. بناء السلام: هو مصطلح يعبر عن الإجراءات التي يتم اتخاذها في المرحلة التالية على انتهاء النزاع من أجل ضمان عدم الانزلاق في دائرة النزاعات مجدداً، وتعمل هذه الإجراءات على تغيير كل ما يمكن من عناصر بيئة النزاع السابق لخلق بيئة جديدة تساعد على تقليل المتناقضات التي أدت إلى النزاع السابق وتعزيز عوامل الثقة بين أطراف النزاع.

ومن خلال تحديد هذه المفاهيم يمكننا التمييز بين عمليات بناء السلام وغيرها من عمليات حفظ السلام، أو فرض السلام، من خلال العناصر التالية:

- أن حفظ السلام يهدف إلى تثبيت حالة السلم اللاحقة على انتهاء النزاع لأطول فترة ممكنة دون الغوص في التفاصيل الدقيقة للأسباب التي أدت إلى نشوب النزاع ومعالجتها، بينما يستهدف فرض السلام اتخاذ إجراءات عقابية من شأنها إجبار من تصدر ضده التدابير على عدم إتيان أي فعل من شأنه تهديد السلام والأمن أو انتهاك القانون الدولي بأي شكل من الأشكال أما بناء السلم فيستهدف معالجة الأسباب المؤدية لنشوب النزاع بشكل جذري^(١)، ولا يُنظر إلى الانتهاكات التي حدثت أثناء النزاع كجرائم تستوجب المواجهة القانونية، بل يُنظر إليها كنتائج لأخطاء سياسية واقتصادية واجتماعية متركمة.

(١) تصف منظمة الأمم المتحدة بناء السلام بأنه "عملية التصدي للأسباب الجذرية للنزاعات الأصلية" انظر في ذلك تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ٢٠١٣م بشأن جلسة الاستماع البرلمانية المنعقدة بالأمم المتحدة في يومي ٦،٧ ديسمبر ٢٠١٢م بعنوان "درب غير مطروق: نهج برلمانية لمنع نشوب النزاعات والمصالحة وبناء السلام" ص ١٠ الوثيقة رقم A/67/765

• يتحقق فرض السلام وحفظ السلام بمجرد التوقف عن النزاعات المادية الملموسة بين الأطراف المتنازعة، أما بناء السلام فيحتاج إلى بناء حالة من السلام النفسي بين الأطراف بالشكل الذي يضمن عدم وجود رغبة داخلية لدى أي منهم في العودة للنزاع، وهو ما يستوجب توفير مناخ السلام الاجتماعي والسياسي الضامن لاستمرارية حالة السلام المادي الظاهرة على السطح^(١).

• يمكن تحقيق فرض السلام أو حفظة باستخدام القوة العسكرية التي تملك سلطة المهاجمة في فرض السلام وتعمل على الفصل بين القوات المتنازعة في حفظ السلام، ولكن القوات العسكرية لا تمارس أي دور في عمليات بناء السلام.

• تحتاج عمليات بناء السلام لفترات زمنية طويلة حتى تؤتي ثمارها، بينما فرض السلام أو حفظ السلام يمكن تحقيقه بمجرد انتقال القوات الدولية لمنطقة النزاع.

• فكرة فرض السلام تتفق في جوهرها مع أن تهديد السلام يمثل جريمة تستحق عقاب من يرتكبها أما عمليات بناء السلام لا تتعامل مع من يرتكب فعلاً من شأنه تهديد السلام كمجرم، ولكنها تنظر إليه كضحية للعديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

رابعاً: الجهات الفاعلة في عمليات بناء السلام^(٢):

١. البلد قيد النظر: يمثل احترام (مبدأ السيادة الوطنية) أحد أهم المبادئ الأساسية الحاكمة لتدخل المجتمع الدولي ممثلاً في

(1) مارتن غريفيث شوثيرى أو كالاهاان، المفاهيم الأساسية في العلاقات

الدولية، مرجع سابق، ص ١٠٧

(2) لمراجعة الجهات الفاعلة في عملية بناء السلام انظر وثيقة الأمم المتحدة

رقم A/RES/60/180

الأمم المتحدة بتقديم الدعم أو المساندة أو المشورة للدول في فترة ما بعد النزاع، ولا تبدأ إجراءات بناء السلام إلا بعد أن يتحقق الحد الأدنى من الأمن والسلام في المنطقة بالشكل الذي يسمح بفاعلية دور المجتمع الدولي وفي العادة يتم ذلك من خلال إبرام اتفاقات سلام بمشاركة الحكومة المعنية، ولا يمكن البدء في عمليات بناء السلام دون إبداء رغبة صريحة من حكومة الدولة الخارجة من النزاع.

٢. البلدان المجاورة إقليمياً: عادة تشارك البلدان المجاورة إقليمياً باعتبارها أحد الجهات الفاعلة في عملية بناء السلام حيث تقدم دعماً في جهود الإغاثة وكذلك في الحوارات السياسية، وذلك لأن البلدان المجاورة هي الأكثر تأثراً باشتعال النزاع، وفي العادة ترتبط البلدان المجاورة إقليمياً بعلاقات جيدة مع الدولة التي شهدت النزاع وهو ما يمكنها من التأثير بقوة في توجهات الأطراف المتنازعين.

٣. المنظمات الإقليمية والمتخصصة ذات الصلة: تشارك المنظمات الإقليمية التي يقع في إقليمها الدولة المعنية في عمليات بناء السلام، وأيضاً المنظمات المتخصصة وبشكل خاص المنظمات المالية حيث يمكنها تقديم مساعدات تدعم عملية بناء السلام، فمما لا شك فيه أن استقرار السلام في الدولة المستهدفة يمثل أحد أهداف المنظمة الإقليمية التي تكون هذه الدولة في نطاقها الإقليمي وهو أيضاً موضوع اختصاص المنظمات المتخصصة وفقاً لمجال تخصصها.

٤. لجنة بناء السلام التابعة للأمم المتحدة: أنشأت لجنة بناء السلام من قبل مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة^(١)،

(1) انظر قرار مجلس الأمن رقم ١٦٤٥ لعام ٢٠٠٥م، وقرار الجمعية العامة لرقم A/RES/60/180

وولاية هذه اللجنة تتمثل في جمع الموارد وإعطاء النصائح واقتراح استراتيجيات متكاملة لتحقيق بناء السلام، وتركز هذه اللجنة اهتمامها على بناء المؤسسات وإعادة الأعمار والتنمية المستدامة في البلد الخارجة من النزاع، وتحاول اللجنة تمديد فترة رعاية المجتمع الدولي لمجتمع الدولة المعنية لأطول فترة ممكنة، والقيمة الحقيقية التي يضيفها عمل هذه اللجنة تتمثل في تدخلها خلال الثغرة الزمنية الكائنة بين أعمال الإغاثة وتنفيذ مشروعات التنمية، وأهمية هذه الفترة هي أنه في أعقاب انتهاء الإغاثة عادة يحتاج مجتمع الدولة لفترة زمنية طويلة لتحقيق مستوى التنمية الذي يضمن استقرار السلام، وخلال هذه الفترات الحرجة يرى المختصون في إدارة مجتمعات ما بعد الصراع أن انقطاع الاهتمام والدعم الدولي قد يتسبب في عودة النزاع نظراً لحالة الهشاشة التي تعانيها الدولة، وجدير بالذكر أن هذه اللجنة لا تصدر قرارات ملزمة تجبر الدولة المعنية احتراماً لسيادتها الوطنية ولكنها تصدر آراء استشارية، ويشار في ذلك إلى أن هذه الآراء تتمتع بأهمية خاصة بفضل قوة تشكيل هذه اللجنة^(١).

- (١) تضم لجنة بناء السلام ٣١ دولة عضو على النحو التالي
- سبعة من الدول الأعضاء في مجلس الأمن على أن يكون من بينهم أعضاء دائمين في المجلس يتم اختيارهم وفقاً للقواعد والإجراءات التي يقرها المجلس.
 - سبعة من الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي يتم انتخابهم من المجموعات الإقليمية وفقاً للقواعد والإجراءات التي يقرها المجلس مراعيًا في ذلك البلدان التي مرت بتجربة التعافي من الصراع.
 - خمسة دول من كبار المساهمين بالأنصبة المقررة في موازنة منظمة الأمم المتحدة وبالتبرعات التي تقدم في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها مع مراعاة أن لا يكونوا من الذين وقع عليهم الاختيار في الفقرتين السابقتين.

٥. مكتب دعم بناء السلام: نشأ هذا المكتب بجهود الأمانة العامة للأمم المتحدة، ويرأسه مساعد الأمين العام، ويتمثل اختصاصه في تنسيق جهود بناء السلام بين لجنة بناء السلام وكافة فروع وهيئات الأمم المتحدة الأخرى وغيرها من المنظمات الدولية، ويقوم هذا المكتب أيضاً بتحديد قدرة منظومة عمل الأمم المتحدة على بناء السلام بالفعالية المرجوة^(١).

٦. صندوق بناء السلام: هو صندوق تابع للأمين العام للأمم المتحدة، ويسعى إلى تلبية الحاجات الفورية لبناء السلام خلال مرحلة ما بعد الصراع، ويقدم للدولة المعنية دعماً مالياً سريعاً ليساعدها على تخطي مرحلة الخطر بعد النزاع خشية العودة إلى دائرة الصراع^(٢).

٧. الاختصاص الحصري لمجلس الأمن الدولي: بعد استعراض كافة الجهات السابقة التي يمكنها القيام بجهود فاعلة في عمليات بناء السلام فإن هذه الأدوار لا تتم إلا من خلال آليات حددتها الأمم المتحدة تبدأ بتقديم طلب الدعم أو المساندة أو المشورة من الدولة الخارجة من النزاع إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو المجلس الاقتصادي

-- خمسة من كبار المساهمين بالأفراد العسكريين وكذلك أفراد الشرطة المدنية في بعثات الأمم المتحدة مع مراعاة أن لا يكونوا من الدول التي وقع عليهم الاختيار في الفقرات الثلاث السابقة.

- سبعة أعضاء إضافيين يتم اختيارهم وفقاً للقواعد والإجراءات التي تقرها الجمعية العامة مع إيلاء الاعتبار اللازم لتمثيل كافة المجموعات الإقليمية في التشكيل العام للجنة التنظيمية ومراعاة تمثيل البلدان التي مرت بتجربة التعافي من الصراع.

لمراجعة تشكيل اللجنة انظر الفقرة الرابعة من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/60/180

1) <http://www.un.org/ar/peacebuilding/faqs.shtml>

(2) المرجع السابق نفسه

والاجتماعي، ولكن الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لا يستطيعان اتخاذ أي إجراءات بشأن أية حالة قيد النظر إلا بعد موافقة مجلس الأمن^(١).

خامساً: أدوات بناء السلام^(٢):

١. المصالحة الوطنية: تمثل المصالحة الوطنية الركيزة الأساسية لتهيئة مجتمع الدول الخارجة من النزاعات لعملية بناء سلام دائم، ويستوجب تحقيق تلك المصالحة إحداث تغييرات عميقة في نفوس المتنازعين، وتدريبهم على النظر لآمال المستقبل وترك الماضي بما فيه، وتعيد بناء جسور الثقة فيما بينهم، ووفقاً للمنهج النظري لبناء السلام يعتمد نجاح عمليات المصالحة الوطنية على قدرة الجهات الفاعلة في عملية بناء السلام على العمل من خلال إجراءات العدالة التصالحية لتسوية الخلافات التي يمكن التصالح بشأنها إضافة إلى تفعيل دور لجان المصالحة وتقصى الحقائق^(٣). وما يجب الإشارة إليه

- (1) المرجع السابق نفسه
- (2) د. جمال منصر، بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاعات: المضمين والنطاقات، مرجع سابق ص ٣٨٥
- (3) غزت ميادين البحوث الجنائية والدراسات الخاصة بنظم العدالة الجنائية عبارات مستحدثة ومسميات متباينة ونظرية مختلفة لبحث أفضل سبل مكافحة الجرائم ومعاملة المجرمين، ومن بينها العدالة الجنائية المجتمعية، والعدالة الجنائية التصالحية القائمة على أكتاف المجتمع، والعدالة الجنائية التصالحية، واعتمدت هذه النظريات على فكرة أساسية واحدة وهي إسهام المجتمع في جهود مكافحة الجريمة والاحتراف، حيث أخفقت أساليب العقاب التقليدية المقررة، وفقاً لنظام العدالة الجنائية التقليدية في مواجهة تفاقم الجرائم. ورأي الكثير من المهتمين بشئون السلام والأمن في المجتمعات المختلفة أن الأمر يتطلب البحث في وسائل غير تقليدية (مستحدثة) يمكن أن تحقق نتائج على المدى البعيد لمواجهة انتهاكات القانون، ومن هذه الوسائل اعترفت بعض النظم الجنائية الحديثة بأساليب =

في هذا الصدد أن نظرية بناء السلام لا تشير صراحة إلى عدم استخدام المحاكمات الجنائية لمرتكبي الجرائم أثناء مرحلة النزاع ولكنها لم تتضمن أي أدوات أو تقدم حلول واقعية لسبل تفعيل هذه المحاكمات.

٢. الدعم السياسي: أهم الأدوات التي تعمل من خلالها الجهات السابقة على بناء السلام داخل الدولة المعنية هو الدعم السياسي لمد جسور الثقة وإنماء التعاون بين أطراف النزاع والحكومة وطوائف المجتمع المدني بالدول المعنية للتوصل إلى قواسم المصلحة المشتركة التي تمكنهم من إبرام العقد الاجتماعي الجديد واستعادة قوة مؤسسات الدولة، وبخاصة المؤسسات الأمنية التي تعمل على حفظ النظام العام وإرساء قواعد الأمن

=التوفيق والوساطة بين أطراف الجريمة ومساعدة الضحايا وأيضاً برامج التأهيل المجتمعي وغاية هذا المساعي إدماج الضحية والمجرم والمجتمع بأكمله في عمليات تصالحية هادفة إلى الحيلولة دون نشوب نزاعات مستقبلية، ومثال ذلك في كندا طبق نظام العدالة التصالحية بين السكان الأصليين في مقاطعة يوكان في ١٩٧٤م، ثم طبقت التجربة في مقاطعة أونتاريو عام ١٩٧٦م، كما أنشأ مركز للعدالة التصالحية بمقاطعات فيكتوريا وبرتش كولمبيا عام ١٩٧٨م، وطبقت بريطانيا تجربة العدالة التصالحية في عام ١٩٩٠م بإطلاق مشروع ديغون وفي محاكم أحداث أكستر أو أنشأ مركز نيوهام لخدمات العدالة التوفيقية في ١٩٩٦م، وكذلك في نيوزلندا بدأت تجربة العدالة التصالحية في ١٩٨١م وأيضاً في أستراليا تم إنشاء مركز لتقديم خدمات التوفيق والمصالحة في عام ١٩٨٠م، أما في فرنسا أجريت أو لتجارب العدالة التوفيقية عام ١٩٩٢م في منطقة ليون وإلى الآن تجرى الدراسات الميدانية على مجتمع المهاجرين والسكان الأصليين لاستخلاص القواعد المشتركة التي يمكن اعتبارها قواعد أساسية للعدالة تصالحية، لمزيد من التفصيل انظر د. عبد الله على سعيد، أ.د. محمد الأمين البشري، العدالة الجنائية: مفهومها ونظمها وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ٢٠١٣، ص ١٢٩ وما بعدها.

في الدولة، وأيضا المجالس التشريعية، لتمارس دورها كحلقة وصل ما بين القواعد الشعبية والحكومة وفي حالة ما كانت المؤسسات القضائية منهاره من أثر فترة النزاع فيمثل استئناف عملها أحد أهم أدوات بناء السلام لاستعادة حكم القانون في الدولة.

٣. **الدعم الاقتصادي:** يمثل الدعم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية أحد الأدوات الأساسية التي يُعتمد عليها لبناء سلام دائم، وإرساء الأسس اللازمة لإطلاق عملية التنمية وتشجيع النمو الاقتصادي وكافة متطلبات التنمية المستدامة، ولا يقتصر الدعم الاقتصادي على تقديم المساعدات المالية وإنما يمتد أيضا للسعي إلى استيفاء المتطلبات اللازمة لإيقاف العقوبات الاقتصادية الدولية التي قد تكون مفروضة أثر فترة النزاع.

٤. **الدعم الفني:** رابع الأدوات التي يتم العمل من خلالها على بناء السلام الدائم يتمثل في الدعم الفني للقطاعين الحكومي والخاص، ونقل خبرات تجارب الدول المشاركة في عمليات بناء السلام، والتي نجحت في الخروج من فترات ما بعد النزاع لتمكين الدولة المعنية من الاعتماد على قدراتها الذاتية بعد انتهاء فترة الدعم الاقتصادي والمساعدات الخارجية.

المطلب الثاني

تحديات العدالة الجنائية الدولية في الدول الخارجة من النزاع

بعد أن تعرضت لدرسه نظرية بناء السلام، أحاول من خلال هذا المطلب التعرف على واقع الدول الخارجة من النزاعات، وأرصد التحديات التي تقف حائلاً أمام تحقيق العدالة الجنائية الدولية وتحول دون محاكمة مرتكبي جرائم النزاعات السابقة، ويمكننا من خلال ذلك التحقق مما إذا كانت أدوات بناء السلام كافية لإنجاز مهمتها أم لا.

وعلى ذلك، سأعرض لانتشار ظاهرة إصدار قوانين العفو في أعقاب النزاعات الداخلية، ثم أناقش الأسباب الدافعة لإصدار هذه القوانين.

تشير الدراسات إلى أن الفترة من ١٩٩٠م وحتى عام ٢٠٠٨م شهدت إصدار ما يقرب من ٩٠ قانون عفو عن مرتكبي الجرائم أغلبها صدرت أثناء المرحلة الانتقالية التالية على الصراعات^(١). وبعد هذا التاريخ صدرت العديد من قوانين العفو من بينها قانون الحصانة من الملاحقة القضائية اليمنى الصادر في ٢٠١٢م، وقانون العفو السوري الصادر في ٢٠١٤م، وقانون العفو الليبي الصادر في ٢٠١٥م، ونظراً لتباين توازنات القوى السياسية على الأرض في النزاعات المختلفة، فإن أشكال العفو أنت متباينة ولم تتفق الدول على نموذج واحد للعفو، ولكنها انتهجت أشكال مختلفة من العفو^(٢). ففي بعض الحالات تصدر الدولة عفواً شاملاً وفي حالات أخرى تصدر الدول عفو جزئي وفي حالات أخرى تصدر الدول عفو مشروط.

أول أشكال العفو وأخطرها هو العفو الشامل ويعنى تنازل الدولة عن حقها في معاقبة الجناة ويستخدم في مرحلة ما بعد النزاعات للدلالة على إعفاء شريحة واسعة من مجتمع الدولة من المثل أمام القضاء للمحاكمة على ارتكاب أي جرائم خلال فترات النزاع دون أي شروط

1) Louise Mailinder, *Amnesty, human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*, oxford, hard publishing, 2008, p173

(2) العفو يعنى باللغة اليونانية amnesty وهي كلمة مشتقة من المصطلح الأصلي amnesia وهو يعنى فقدان الذاكرة أو التناسي أو النسيان، ويقصد بالعفو حظر الملاحقة الجنائية وإيقاف المطالبات المدنية لأشخاص محددة أو فئات معينة ارتكبوا أية جرائم خلال فترة محددة من الزمن دون محاكمة.

Diane F. Orentlicher "settling accounts: the duty to prosecute human right violations of a prior regime" *Yale law Journal*, vol 100, NO. 8 (1991), P235

أوأي التزام من جانبهم، والعفو الشامل تصدره الدول الخارجية من النزاعات المسلحة عادة تنفيذاً لاتفاقات المصالحة التي يتم إبرامها بين الأطراف المتنازعة، ويوصف هذا النوع بأنه أخطر أنواع العفو لما يتضمنه من انتهاك صارخ لأحكام القانون، ومن المفهوم أن هذا العفو لا تمنحه إلا الدول الأكثر تأثراً بالنزاع، والتي انتشرت فيها انتهاكات القانون بشكل واسع ويترتب على العفو الشامل زوال الوصف التجريمي عن الفعل بما يترتب على ذلك من انقضاء الدعوى الجنائية إن كانت ما زالت قائمة أو انقضاء الحكم الجنائي الصادر بالإدانة بجميع أثاره^(١).

(١) يشار إلى أن قانون العفو الشامل قد يكون عينياً أي متعلق بالجريمة وفي هذه الحالة يسرى على كافة الأشخاص المساهمين في ارتكابها، وقد يكون العفو الشامل شخصياً أي صادراً لصالح طائفة معينة من المتهمين أو المحكوم عليهم، وفي هذه الحالة لا يستفيد منه غيرهم من المساهمين أو الشركاء في الجريمة. ونظراً لأن العفو الشامل يعطل أحكام قانون العقوبات بشكل كامل فإن بعض الدول وضعت نصوص دستورية تمنع هذا النوع من العفو إلا بقانون يصدر بأغلبية خاصة من سلطتها التشريعية. نصت الفقرة الثانية من المادة ١٥٥ من الدستور المصري المعد للعام ٢٠١٤م على أن لا يكون العفو الشامل إلا بقانون يصدر بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب. ولم تشير هذه المادة إلى أغلبية الحاضرين كما هو الحال في سائر القوانين طبقاً لنص المادة ١٢١ من الدستور، ولكنها وضعت أغلبية خاصة تتمثل في أغلبية كافة الأعضاء وليس الحاضرين فقط. د. أحمد فتحى سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، ٢٠١٥م، ص ١١٣٨

ومن أمثلة العفو الشامل الذي صدر بعد إبرام اتفاق سياسي نجد اتفاق سلام لومي الذي أبرم في سيراليون في يولييه ١٩٩٩م بين حكومة سيراليون والجهة المتحدة لسيراليون، وعرف باسم اتفاق "الصفح والعفو" ونص على أنه "بعد توقيع الاتفاق تمنح حكومة سيراليون لجميع المقاتلين والمتعاونين صفحاً ورأفة مطلقين وخالصين فيما يتعلق بكل ما قاموا به من أعمال لبلوغ أهدافهم حتى تاريخ توقيع هذا الاتفاق" كما تضمن هذا الاتفاق النص على الهدف المراد منه بشكل صريح حيث جاء فيه "توطيداً للسلام =

والنوع الثاني من العفو هو العفو الجزئي، وهو ما اتخذته بعض الدول التي لازالت تملك جزء من قواها، فأصدرت عقواً جزئياً وفي هذا النوع لا يتم الإغفاء من المسؤولية الجنائية عن الجرائم المرتكبة أثناء النزاع بشكل كامل، ولكن يعفي عن جزء منها فقط مع الإبقاء على الجزء الآخر، مثل أن يتم استثناء بعض الجرائم الخطيرة من العفو أو النص على أن العفو لن يتضمن الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي^(١). ويوصف هذا النوع بأنه أفضل أنواع العفو.

أما النوع الثالث من العفو، فهو العفو المشروط، حيث تصدر تدابير العفو في بعض الحالات مشروطة بشروط محددة مثل وضع نصفي هذه القوانين يقضى بإسقاط الحق في الاستفادة من العفو إذا عاد

=تعزيزاً لروح المصالحة الوطنية تكفل حكومة سيراليون عدم رفع أي دعاوى رسمية أو قضائية ضد أي عضو من الجبهة أو من المقاتلين السابقين التابعين للمجلس الثوري للقوات المسلحة أو لجيش سيراليون أو قوات الدفاع المدني بشأن أي عمل قاموا به لبلوغ أهدافهم كأعضاء في تلك المنظمات منذ مارس حتى تاريخ توقيع هذا الاتفاق ويجب أن تتخذ بالإضافة إلى ذلك ما يلزم لتأمين حصانة المقاتلين السابقين والمنفذين وغيرهم ممن يوجدون حالياً خارج البلد لأسباب تتعلق بالصراع المسلح من تدابير تشريعية وغيرها من التدابير اللازمة التي تكفل لهم ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية على نحو كامل بغية إعادة إدماجهم في المجتمع في كنف الشرعية الكاملة وتنفيذاً لهذا الاتفاق صدر قانون العفو بالفعل في نفس العام ففي يولييه ١٩٩٩م حيث أصدر البرلمان في سيراليون قانون يمنح جميع المقاتلين والمتعاونين معهم صفحاً ورافة مطلقين وخالص ينفي ما يتعلق بالأعمال التي قاموا بها لبلوغ هدفهم وذلك بعد إبرام اتفاق سلام لومي الميزم بين الحكومة والجبهة المعارضة في سيراليون انظر أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع، تدابير العفو، منشورات الأمم المتحدة، الوثيقة رقم (HR/PVB/09/1)، 2009، ص ٣٧

(1) نص قانون العفو الليبي الصادر في يوليو ٢٠١٥م على أن لا يشمل العفو جرائم الأموال والمخدرات وهتك العرض بالقوة والقتل على الهوية والخطف والاختفاء القسري والتعذيب.

الظرف المستفيد من العفو إلى استخدام القوة مرة أخرى^(١)، وهو ما يعني تعليق المسؤولية الجنائية وليس إسقاطها كلياً، وقد يكون العفو مشروطاً بأن لا يكون المجرم سبق إدانته جنائياً أو مشروطاً بأن لا يكون متهماً بجريمة جنائية وتجرى إجراءات محاكمته أثناء صدور القانون^(٢).

ويرجع تنامي ظاهرة العفو عن مجرمي النزاعات المسلحة الداخلية إلى أن معطيات الواقع خلال المرحلة التالية على النزاعات تفرض الكثير من التحديات أمام سلطات الدولة في إجراء المحاكمات الجنائية العادلة، فالدول الخارجة من النزاعات تعاني حالة من التدمير الذي يلحق بمؤسساتها أثر فترة النزاع إضافة إلى استنفاد الموارد والأمن المنقوص والمواطنين المنقسمين والمعدومين إضافة إلى أن مؤسسات الدولة التشريعية والقضائية في هذه المجتمعات الهشة لا يمكنها القيام بدورها بأي شكل من الأشكال^(٣).

(1) من أمثلة نصوص العفو المشروط نجد قانون العفو السوري الصادر في ٢٠١٤م حيث منح الإعفاء الكامل من العقوبة لغير السوريين الذين دخلوا سوريا بقصد الانضمام إلى منظمات إرهابية أو شاركوا في ارتكاب أعمال إرهابية بشرط أن يسلموا أنفسهم إلى السلطات المختصة، وأيضاً نص قانون العفو الذي أصدرته ليبيا في يوليو ٢٠١٥م حيث نص على شرط أساسي للحصول على هذا العفو وهو أن يتعهد الشخص المستفيد من العفو بعدم العودة للإجرام وأن يسلم سلاحه وأن يرد الأموال محل الجريمة في حالة جرائم الأموال.

(2) فكرة العفو المشروط معروفة منذ فترة طويلة ومن أمثلته قانون العفو الشيلي الذي صدر عام ١٩٧٨م حيث شمل جميع الأشخاص الذين ارتكبوا أفعالاً غير قانونية أثناء فترة الحصار التي استمرت خلال الفترة من سبتمبر ١٩٧٣م إلى مارس ١٩٧٨م وتضمن هذا القانون شرط للاستفادة من العفو وهو ألا يكون الشخص خاضع لإجراءات قانونية أثناء صدور القانون أو سبقت إدانته فعلاً. انظر قانون العفو الشيلي الصادر بمرسوم رقم ١٩١-٢ المادة الأولى في أبريل ١٩٧٨م.

(3) المجتمعات الهشة: هذا المصطلح ذكر في وثائق الأمم المتحدة للتعبير عن حالة المجتمعات الخارجة توأ من الصراعات، ويقول الأمين العام السابق =

أضف إلى ذلك فهنا لمساحة الفجوة الطبيعية بين النظرية والتطبيق في كافة الأنظمة القانونية الوطنية أو الدولية التي تتأثر بفعل توازنات القوى السياسية على أرض الواقع العملي، فإن كانت الأفكار النظرية تتضمن ضرورة محاسبة المجرمين من أجل استعادة حكم القانون وبت مشاعر الأمان وروح الثقة لدى كل من شعر بحالة انعدام الأمن وافقد الثقة في قدرة النظام القانوني على تحقيق العدالة⁽¹⁾. فإن الواقع العملي يستوجب في كثير من الأحيان التضحية بهذه الأفكار النظرية استجابة لتوازنات القوى المتصارعة على أرض الواقع.

وفي ظل هذه المعطيات فإن تهدئة الأوضاع على أرض الواقع وتهيئة المناخ الوطني للبدء في عمليات بناء السلام وإقناع آلاف المتورطين في النزاع المسلح بتسليم سلاحهم وإقناع قادتهم بالجلوس على طاولة المفاوضات والاستجابة لمتطلبات التهدئة، لم تكن أبدا بالأمر الهين، والمقابل دائماً كان التضحية بالمحاكمات الجنائية العادلة.

=للأمم المتحدة أن مساعدة هذه المجتمعات التي مزقتها الحروب على أن تقيم سيادة القانون من جديد وتسوى تجاوزات الماضي واسعة النطاق وأن تنجح في ذلك في ظل مؤسسات مدمرة وموارد مستنفذة وأمن منقوص وسكان منقسمين ومعدومين، هي مهمة مميّنة وصعبة للغاية وغالباً ما تكون فوق الطاقة، فهذه المجتمعات تعاني من انعدام الإرادة السياسية للإصلاح، وانعدام الاستقلال المؤسسي في الأجهزة المسئولة عن إدارة العدالة، وعدم توفر القدرة الفنية اللازمة لإصلاح هذه الأجهزة إضافة إلى عدم توفر المقدر المالية اللازمة لذلك وانعدام ثقة المواطنين في قدرة السلطة على تحقيق العدل أو توفير الأمن. انظر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المقدم إلى مجلس الأمن بعنوان "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع" وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة رقم (s/2004/616)

- 1) See, Wolfgang Kaleck, Double Standards: International criminal Law And West, Berlin and Torkalopsahl Academic E publisher, brussels, 2015, p 38

وأول الأسئلة التي تطرح نفسها عند التعرف على هذا العدد الهائل من حالات العفو التي تعقب النزاعات الداخلية هو:

ماهي الأسباب التي تدفع الدول لاتخاذ هذه التدابير رغم أنها تنكر حق الضحايا في القصاص العادل من مرتكبي الجرائم أثناء فترة النزاع وتتعارض مع الالتزامات الدولية بإجراء المحاكمات الجنائية العادلة؟

ومن خلال رصد وتحليل المجتمعات الخارجية من النزاعات الداخلية تبين وجود ثلاث أسباب يصعب فصلها عن بعضها أو تجزئتها حيث تتشابك فيما بينها بشكل يؤدي بها مجتمعة إلى الحاجة لتجنب قواعد الإجراءات الجنائية العادلة والعفو عن المجرمين، وهذه الأسباب تتمثل في عدم قدرة الحكومات على إجراء المحاكمات الجنائية العادلة، وطبيعة النزاعات الداخلية التي تستدعي اللجوء إلى إجراءات العدالة التصالحية، ورغبة المواطنين فيطي صفحة الماضي ونسيان وقائع النزاع في ظل فقدانهم الثقة في إمكانية تحقق عدالة جنائية حقيقية سواء على المستوى الوطني أو على مستوى القضاء الدولي.

وسأحاول توضيح هذه الأسباب بالتفصيل فيما يلي:

أولاً: عدم قدرة الحكومات على تطبيق معايير العدالة الجنائية الدولية:

في الحقيقة، إن تفهم فترة النزاع والآثار التي تنتج عنها تثبت أن كثيراً من الدول تلجأ إلى تدابير العفو جبراً وليس طوعاً، حيث أن أجهزة الدولة التي تدير مرحلة ما بعد الصراع لا تسعى إلا إلى تهدئة الأوضاع واستقرار حالة السلام التي تعيشها البلاد، وغالباً ترى حكومة الدولة الخارجية من النزاع أن محاولة تطبيق قواعد العدالة الجنائية في مرحلة ما بعد النزاع لن تأتي إلا بانفجار في الأوضاع الداخلية بشكل لا يمكن للدولة تحمله، وهو ما قالته حكومة الأرجنتين

في عام ١٩٩٣م أمام لجنة حقوق الإنسان في ردها على التقرير الذي قدمه الفريق الخاص المعنى بالاختفاء القسري متضمناً انتقادات لقوانين العفو التي أصدرتها الأرجنتين في عامي ١٩٨٦م و١٩٨٧م والمعروفة بقانون التوقف الكامل وقانون الطاعة الواجبة^(١)، وقالت الحكومة في ردها على هذا الانتقادات ما يلي:

"اتساقاً مع نظرية أن المجرم ينبغي محاكمته كانت الضرورة تقتضى أن يوضع عدد كبير جداً في أقفاس الاتهام من الفاعلين المباشرين وغير المباشرين ومن يلزم من أعوانهم وشركائهم والمتواطئين معهم ومساعدتهم وفي داخل هذه الفئات كان سيتعين تطبيق القانون على أغلبية الضباط وضباط الصف في القوات المسلحة وقوات الأمن بل والمجندين والمشاركين في أعمال غير قانونية فضلاً عن ذلك كانت التحقيقات ستكشف عن المدى الكامل لمسئولية آلاف الموظفين المدنيين في الحكومة المركزية والسجون وإدارة البلديات والمستشفيات وجميع المؤسسات الضالعة في أعمال القمع فضلاً عن آلاف الشركاء المدنيين ولو أمكن تلبية هذا الطلب لأدى إلى تفجير حالة من الفوضى"^(٢).

(1) أصدرت الأرجنتين قانون الطاعة الواجبة في ١٩٨٧م وتضمن إعفاء القادة العسكريين من المسؤولية الجنائية عن الجرائم التي ارتكبت خلال فترة الحرب، واعتبر هذا القانون أن هؤلاء القادة لم يرتكبوا تلك الجرائم بإرادتهم الحرة وعليه فلا يمكن محاسبتهم عليها، وكان إصدار هذا القانون بعد قرابة عام من إصدار الأرجنتين لقانون التوقف الكامل *punto final* في ديسمبر ١٩٨٦م والذي حاولت من خلاله وضع حد زمني أقصى لتلقي الشكاوى الجنائية المتعلقة بفترة الحرب وتضمن هذا القانون مهلة مدتها ستون يوماً لرفع هذه الشكاوى، وبعد انقضاء هذا المهلة لا يمكن رفع أي دعاوى جديدة.

2) Kathryn Sikknk and Carrie Walling, "The impact of human rights trials in Latin America" *Journal of Peace Research*.vol 44, No 4 , 2007, p.4٢7

ومن خلال هذا التقرير يبدو جلياً أن قوانين العفو عن مرتكبي الجرائم الجنائية التي تصدر في أعقاب فترات الصراع لا تعكس عدم رغبة سلطات الدولة في إجراء المحاكمات، ولكن في كثير من الحالات تصدر هذه القوانين نتيجة لعدم القدرة على إجراء هذه المحاكمات في فترات تعانى فيها أجهزة الدولة من حالة شبه انهيار، وكل ما ترنو إليه هو رأب الصدع وتعزيز قدراتها المتهاكلة لتتمكن من استعادة السيطرة على الأوضاع الداخلية.

وحقيقة الأمر أن ما نكرته حكومة الأرجنتين يعكس الواقع إلى حد كبير وهو ما نراه مجسداً في أعقاب كل نزاع داخلي في البلدان المجاورة، وهي حقائق يجب الاعتراف بها رغم قسوتها وما تؤدي إليه من ضياع لحقوق الضحايا في القصاص العادل، ويجب وضع هذه الحقائق في الاعتبار عند التفكير في أي معالجة واقعية لإشكاليته عدالة ما بعد النزاعات المسلحة الداخلية.

ثانياً: توافق طبيعة النزاعات الداخلية مع إجراءات العدالة التصالحية: لو اتفقنا على أن الدولة لا تستطيع إجراء المحاكمات الجنائية، فإن السبيل الوحيد لتطبيق العدالة الجنائية سيكون عن طريق التدخل الدولي والإحالة للمحاكمات الجنائية الدولية، ولكن هذا الحل يصطدم برؤية بعض الباحثين لأن اللجوء للعدالة التصالحية لا يكون بسبب عدم قدرة الأجهزة الوطنية فقط، ولكن السبب الأهم في تفضيل إجراءات العدالة التصالحية هو توافقها مع طبيعة النزاع، وعليه فإنهم يرفضون حتى التدخل الدولي لإجراء المحاكمات الجنائية.

ويرى هؤلاء الباحثون في إجراءات العدالة التصالحية ما لا يمكن الحصول عليه من خلال تطبيق إجراءات العدالة الجنائية، وهي حقيقة تفرضها طبيعة الجرائم المرتكبة في الصراعات الداخلية من قبل مجموعات قائمة على أيديولوجيات أو اتجاهات فكرية أو ثقافية

مختلفة، وهذه الكيانات تتكون من قواعد واسعة من الأشخاص المؤمنين بأفكارها وعدد قليل من القادة المسؤولين عن توجيه هذه الكيانات، وفي ظل الصعوبات العملية التي تواجه محاكمة آلاف الأشخاص المتورطين في هذه الجرائم، فإن المحاكمات الجنائية سوف تقتصر على القادة المسؤولين. عن توجيه جماعاتهم، وهو ما يخلق حالة من الغضب في قواعد هذه الكيانات، ويساعد على عودة الصراع لدفاع هذه القواعد الجماهيرية عن قادتهم.

ونظراً للطبيعة الخاصة لهذه الصراعات يرى الكثيرون أن السبيل الأمثل لإدارة مرحلة ما بعد الصراع هو المفاوضة السياسية وجذب الأطراف المتنازعة إلى الجلوس على طاولة المفاوضات، ويؤكد مؤيدوا هذا الاتجاه أن محاولات القبض على قادة الجبهات المتصارعة ستزيد الأمر سوء ولن تأتي بحل للأزمة، وهو ما أكد عليه الكثير من الباحثين والمحللين عقب صدور أوامر اعتقال من المحكمة الجنائية الدولية لخمسة من قادة جيش الرب المتهم بارتكاب جرائم دولية في أوغندا^(١).

وعلى الرغم من أن النزاع في أوغندا كان من أكثر النزاعات وحشية وانتهاكا للقانون الدولي^(٢)، رأي الكثير من الباحثين أن إحالة

(١) أصدرت المحكمة الجنائية الدولية أوامر اعتقال لخمسة من قادة جيش الرب (جوزيف كوني، أوكوت أدريامبو، دومينيك أونغين، فنسنت أوتسي، راسكا لوكي)

(٢) يشار في هذا الشأن إلى أن النزاع الأوغندي استمر قرابة العشرين عاماً ونجح عنه عشرات الآلاف من القتلى وقرابة نصف مليون من المهاجرين، واستخدم جيش الرب الأطفال في إحراق أوغندا، فما يقرب من خمسينة وثمانين في المائة من جنوده كانوا من الأطفال الذين تم تربيتهم روحياً وفقاً لأفكار عنصرية موجهة، وتم فصلهم عن عائلاتهم ومزقت روابطهم العائلية، وما يقرب من ثلاثين ألف طفل منهم كُفوا بإحراق منازلهم، وفي عام ٢٠٠٠م أصدرت الحكومة قانون عفو عن الجرائم التي ارتكبت من =

قادة جيش الرب للمحكمة الجنائية الدولية سوف يؤدي إلى تهديد السلام الذي تحقق من خلال المفاوضات معهم، ولن يتحقق من هذه الإحالة إلا اشتعال الصراع وإعاقة المفاوضات التي بدأت تؤتي ثمارها على الأرض، وذلك بسبب خشية قادة جيش الرب من حضور مفاوضات التصالح خوفاً من القبض عليهم وتسليمهم للمحكمة، وفي هذا التوقيت تلقت المحكمة الجنائية الدولية كثيراً من الشكاوي التي تضمنت المخاوف من حالة الفوضى والاضطراب واحتمال عودة الحرب الأهلية بسبب أوامر الاعتقال التي أصدرتها، والجدير بالملاحظة هو أن أوامر الاعتقال التي أصدرتها المحكمة لم تؤتي ثمارها على الأرض، فلم تتمكن المحكمة من القبض على هؤلاء القادة بسبب هروب البعض وموت البعض الآخر باستثناء (أونغين) الذي سلم نفسه للمحكمة في عام ٢٠١٥م^(١).

ومن الأمثلة الأخرى التي تبدو فيها قوة أثر إجراءات العدالة التصالحية في تهدئة الأوضاع أيضاً نجد حروب التحرير التي عاشتها جمهورية الكونغو الديمقراطية خلال ثلاث سنوات من ١٩٩٦م وحتى ١٩٩٨م وقتل فيها قرابة ثلاثة ملايين شخص غير المصابين، ثم تحركت إجراءات العدالة الجنائية الدولية والعدالة التصالحية جنباً إلى جنب، وفيما يتعلق بإجراءات العدالة الجنائية تم إحالة عشرة أشخاص للمحكمة الجنائية الدولية. والتساؤل الذي تزايد طرحه عقب صدور

=قبل جيش الرب، وفي عام ٢٠٠٥م عاد قرابة أربعة عشر ألف طفل من هؤلاء الجنود المقاتلين ثم بدأت إجراءات استعادة السلام عن طريق إقامة مشروعات إعادة إدماجهم في المجتمع.

Eric Blumenson, The challenge of A Global Standard of Justice, Peace, Pluralism and punishment at the international criminal court, vol 44, Columbia journal of transnational law, 2006, P: 802

- 1) Wolfogangkaleek, Double stander: International criminal law and west FICHL publication series.No. 26 (2015) p94

أوامر الاعتقالات هو كيف يمكن محاسبة عشرة أشخاص عن موت الملايين؟ فمالم لا شك فيه أن تلك المحاكمات لن تتخذ إلا طابعاً رمزياً ولا يمكن معاقبة كل من شارك بفعلة في ارتكاب الجرائم خلال تلك السنوات، وعلى مستوى إجراءات العدالة التصالحية تم نزع سلاح مئات الآلاف من المقاتلين وتسريح آلاف الجنود وهو ما ساعد على تهدئة حقيقية للأوضاع على الأرض، وهو ما لم يحدث إلا من خلال اعتماد ضمانات العفو لآلاف من القادة المشاركين في الحرب⁽¹⁾.

ثالثاً: رغبة المواطنين في طي صفحة الماضي ونسيان وقائع النزاع:

تمثل الرغبة في نسيان وقائع الصراعات الداخلية مطلباً يسيطر على كثير من المواطنين الذين عاشوا هذا الوقائع، وذلك لأن كثيراً منهم فقد الثقة في تحقق العدالة وتسرب إلى نفسه الشعور بأن سلام المستقبل أصبح مرهون بطي صفحة ماضي النزاع بكل ما فيها من جرائم مهما كانت وحشيتها. والتساؤل الذي يتردد في ذهن كل من عاش الأعمال الوحشية التي شهدتها النزاعات هو ما الفائدة من قول الحقائق أو محاولة استعادة ذكريات القتل والدمار سواء أمام لجان التحقيق أو في أروقة المحاكمات بعد تدمير دولهم؟

وقد واجه أعضاء لجان تقصى الحقائق والمصالحة لسيراليون التيتم تشكيلها بعد قرابة أحد عشر عاماً من الحرب الأهلية (١٩٩١م - ٢٠٠٢م) هذه التساؤلات، فبعد أن مرت البلاد بارتكاب جرائم بتر الأعضاء واغتصبت النساء والفتيات الصغيرات وبعد اختطاف الشباب والأطفال من الجنسين وتجنيدهم لإلزامياً وتم إجبارهم على ارتكاب جرائم القتل والتشويه والاعتصاب والخطف، انتشرت حالة من فقدان الثقة في تحقيق العدالة لدى كل من عاش هذه الأحداث، وقد أدت كثرة

(1) إيريك سوتاس، العدالة الانتقالية والعقوبات، المجلة الدولية للصليب

الأحمر، المجلد ٩٠، العدد ٨٧٠، يونيو، ٢٠٠٨، ص ٨٤-٨٥

هذه الوقائع إلى انتشار قناعة بأنه لا سبيل لمستقبل خال من العنف سوى النسيان والصفح، وهو ما عبر عنه أحد مسئولى لجنة تقصى الحقائق والمصالحة في سيراليون حين قال: إن الناس في سيراليون لم تهتم بما حدث وبما لم يحدث أرادوا النسيان وحسب^(١).

وعندما انعقدت المحكمة الخاصة بالجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب التي وقعت في سيراليون رفض السكان قول الحقائق خوفاً من استعادة حالة العنف والدمار التي عاشتها البلاد ورفضوا التعاون مع أعضاء لجنة المصالحة وكشف الحقيقة، وذلك على الرغم من أن هذه اللجنة لا تمثل جهة قضائية ولم تنشأ بغاية محاسبة مرتكبي الجرائم، إلا أنهم خافوا من أن ترسل اللجنة الاعترافات والمعلومات التي ستحصل عليها للمحكمة وهو السبب الأساسي في رفض التعاون مع اللجنة^(٢).

هذا بالإضافة إلى تشكك سكان البلدان التي شهدت الحروب الأهلية في عدالة المحاكمات الجنائية ويرجع ذلك لعدة أسباب، أهمها أن هذه المحاكمات لا تعقد إلا بعد انقضاء سنوات طويلة من نهاية الحرب، ولا يمكنها أن تتدخل لوقف الحرب أثناء اشتعالها، ومن وجهة نظر هؤلاء السكان، إن تأخر هذه المحاكمات أكبر دلالة على ضعفها وافتقارها للقوة الكافية لإقرار العدالة، ومثال ذلك أن محاكمات

(1) انظر روزاليندشو، تقرير خاص نشرة معهد السلام الأمريكي بعنوان إعادة النظر في لجان تقصى الحقائق والمصالحة، دروس من سيراليون، ٢٠٠٥، ص ٣.

(2) يشار في هذا الشأن إلى أن المواطنين في سيراليون كانوا يختبئون من مقابلات اللجنة وفي بعض المناطق التي كانت تزورها لجان كشف الحقائق لم تستطع اللجنة الحصول على مقابلة واحدة أو معلومة واحدة لهروب كل من يمكن أن يدلى بشهادة بشأن النزاع السابق، انظر روزاليندشو، إعادة النظر في لجان تقصى الحقائق والمصالحة، دروس من سيراليون، مرجع سابق، ص ٢.

سيراليون لم تعقد إلا بعد انقضاء إحدى عشرة سنة من الحرب، ويخشى شهود الوقائع من قول الحقائق أمام تلك المحاكم لما يمكن أن يواجهوه من ثأر المقاتلين السابقين إذا اعترفوا على حقائق أفعالهم^(١)، وفي ظل هشاشة الأجهزة الأمنية للدولة في الفترات التالية على النزاعات الداخلية، فإنهم لن يجدوا من يحميهم.

والمثال الثاني الأكثر وضوحاً على ذلك هو ما شهدته كمبوديا من جرائم إبادة جماعية بين ١٩٧٥م و١٩٧٨م حيث تشير الأرقام الإحصائية إلى أن أعداد القتلى بلغت ثلث السكان ولم يعطى المجتمع الدولي أي اهتمام لهذه الجرائم لسنوات عديدة حتى بدأت مفاوضات السلام في عام ١٩٨٩م، ولم تذكر هذه الجرائم إلا في اتفاق باريس المبرم عام ١٩٩١م ولم تتجه الأمم المتحدة لاتخاذ إجراءات جنائية لمحاكمة مرتكبي هذه الجرائم إلا في ٢٠٠٣م، وتقرر أن تعقد المحاكمة الجنائية في ٢٠٠٧م بمشاركة قضاة من كمبوديا وقضاة دوليين. ولم يتم القبض إلا على خمسة أشخاص فقط، ولا شك أن محاكمة هذه الحفنة القليلة من الأشخاص عن جرائم ارتكبت قبل ثلاثين عاماً من المحاكمة لا تحقق أي هدف من أهداف العدالة الجنائية^(٢).

وتتجلى هذه الحقيقة من خلال النزاعات الداخلية التي اشتعلت نيرانها في البلدان العربية مواكبة لثورات الربيع العربي، التي راح ضحيتها عشرات الآلاف من القتلى والمصابين، ودُمّرت بسببها أوطان بأكملها وشرّد الملايين من المهاجرين ولا نجد فيهم من يثق في عدالة الهيئات الدولية التي تمثل شريكاً أساسياً في ما حدث لهم لشدة تأثرها بالتوازنات السياسية للدول الكبرى.

(1) انظر روزاليندشو، إعادة النظر في لجان تقصى الحقائق والمصالحة،

دروس من سيراليون، مرجع سابق، ص ٥-٦

(2) إيريك سوتاس، العدالة الانتقالية، مرجع سابق، ص ٨٨

وأخطر من ذلك أننا يمكن أن نرى أن هذه الصراعات الداخلية تحوى بين طياتها حقيقة الصراع الدولي بين القوى الدولية المتناحرة على السيطرة على النظام الدولي وسعيها إلى الاحتفاظ بمراكز القوى والنفوذ في مختلف أرجاء المعمورة، والشاهد على ذلك يتجسد في الصراع السوري الذي يعكس عودة صراع القوى الدولية القديمة الممثلة في الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي.

ولذلك تفقد الشعوب الثقة في العدالة الدولية لوصفها دوماً بالعدالة الانتقائية، وهي واحدة من أخطر المشكلات التي يعانيها نظام القانون الدولي منذ نشأته، وظن البعض أن تلك الإشكالية انتهت في أعقاب الحرب العالمية الثانية، مع نشأة نظام دولي جديد بدأ عادلاً ومبشراً مع عقد محاكمات للمتسببين في اشتعال نيران الحرب، ولكنه عاد لما كان عليه مع بداية الحرب الباردة واستمرت بعد ذلك لعقود طويلة^(١).

وعلى سبيل المثال وليس الحصر لانتقائية العدالة الجنائية الدولية التي تجلت في مرحلة الحرب الباردة، تُظهر المقارنة بين الحالتين فيبورووندي وفي رواندا مفارقة هائلة في معاملة المجتمع الدولي مع الجرائم المرتكبة في أكثر من منطقة حيث وقعت فيبورووندي جرائم إبادة جماعية في ١٩٧٢م وفي ١٩٩٣م بحسب ما قرره اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان^(٢)، ووثقه المقرر الخاص بشأن بورووندي^(٣)، وتضمنته وثائق مجلس الأمن الدولي^(٤). وعلى الرغم من ذلك لم يسع المجتمع الدولي لتحقيق العدالة فيبورووندي لا بإجراءات عدالة جنائية ولا بجهود عدالة تصالحية وعلى العكس من ذلك، وفيرواندا المجاورة

- 1) Wolfgang Kaleck, Double Standards: International criminal Law And West, op, p1,2
- 2) UN Doc. E/CN.4/Sub.22-6/July 1985.
- 3) UN Doc. E/CN.1996//Add.1,27 February 1996
- 4) Report UN Doc. S/1995/157,20 May 1994

سعى المجتمع الدولي بخطوات سريعة لمحاكمة مرتكبي جرائم الإبادة الجماعية التي وقعت في عام ١٩٩٤م من خلال المحكمة الجنائية الدولية الخاصة، وأيضاً الكثير من المحاكمات المحلية التي قدم إليها من شاركوا في ارتكاب هذه الجرائم ومن المؤسف أن الأمم المتحدة لم تتعامل مع هذه الحالات المتجاوزة بنفس الإجراءات على الرغم من تشابه الظروف والأسباب المؤدية لكل منهما وإن لم يكن تطابقها وهي تفرقة لا مبرر لها بسبب تشابه حجم المجازر ودرجة خطورتها وأيضاً طبيعتها^(١). ويطلق الفقه على هذه الحالة الانتقائية الأفقية حيث ترتكب ذات الجرائم في نفس التوقيت ولا يعاملها النظام القانوني الدولي على قدم المساواة بل ينظر لبعضها فقط كجرائم تستحق المحاكمة وتُمر الأخرى دون التوقف عندها^(٢).

ولا شك في أن ثقة الدول شعوباً وحكومات في عدالة القضاء الجنائي الدولي باتت مُنعدمة، ولم تحقق المحكمة الجنائية الدولية حتى الآن الأمل المغفودة عليها، وبخاصة لدى الدول التي تعاني الحروب والنزاعات وذلك من تأثير القوى السياسية الدولية في المحكمة، ونظراً لتعدد التجارب التاريخية التي تثبت إنكار النظام الدولي للعدالة فإن الشعوب تفضل العفو يقيناً منها بأن العدالة الجنائية باتت حُلماً بعيد المنال فلا يكون أمامها إلا الاستسلام لما يفرضه الواقع الدولي المؤلم الذي نعيشه.

نستخلص من دراسة هذا المبحث أن الأفكار النظرية لبناء السلام تمثل نقلة نوعية حقيقية لسبل دعم المجتمع الدولي لشعوب الدولة التي مرت بنزاع داخلي، وأن هذه الأفكار النظرية يمكن أن تساعد على

1) راجع في ذلك إيريك سوتاس، العدالة الانتقالية والعقوبات، مرجع سابق،

2) Wolfgang Kaleck, Double Standards: International criminal Law And West, op, p7

تحقيق سلام مستقبلي يدوم لفترات طويلة ويكسر دائرة النزاع والعنف التي تدور هذه المجتمعات في فلكها، ولكن بعد أن تفهمنا نظرية بناء السلام وطبيعة الدور الذي تقوم به عمليات بناء السلام في المطلب الأول ثم حلت التحديات التي تواجه تحقيق العدالة الجنائية الدولية، يمكن أن نحدد العيوب الأساسية لنظرية بناء السلام فيما يلي:

١. أن البدء في عمليات بناء السلام لا يتم إلا بعد انتهاء النزاع، وهو ما يمثل أكبر أخطاء هذه النظرية حيث إن الانتظار لنهاية النزاع يؤدي إلى المزيد من الجرائم والانهيار لأجهزة الدولة، وهو ما يجعل التدخل لاستعادة ما كانت عليه الدولة قبل النزاع أمراً أكثر صعوبة، وهنا يمكن أن يرى البعض أن التدخل مع اشتعال النزاع يبدو غير ممكن لتفشي مظاهر العنف في المجتمع، وأرى عكس ذلك لأن الأطراف المساهمة في عمليات بناء السلام لو لم تسهم وبفعالية في إطفاء نيران النزاع المشتعل لن يكون لها أثر في نفوس المتنازعين بعد النزاع (وهو ما أثبتته تجارب عمليات بناء السلام السابقة)، ويتفق ذلك مع أن عمل لجنة بناء السلام لا يشترط وجودها ميدانياً في مناطق النزاع حيث إنها تمارس عملها من خلال التواصل مع الأطراف المتنازعة في مختلف البلدان بأي وسيلة اتصال ممكنة، ومن بينها مؤتمرات الفيديو التي تتيح المشاركة المباشرة مع مختلف الأطراف في بلدان متعددة.

وفي الحقيقة، إن شرط انتهاء النزاع لتدخل لجنة بناء السلام يحول دون ظهور أي دور حقيقي لهذه اللجنة على أرض الواقع، ففي الوقت الذي تشتعل فيه نيران النزاعات الداخلية في مختلف الدول العربية وما تخلفه من ويلات ودمار وتشريد لملايين المواطنين في سوريا وليبيا والعراق واليمن نجد البلدان المدرجة على جدول أعمال اللجنة هي بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وسيراليون وغينيا بيساو، وعلى

اللجنة أن تنتظر حتى تُدمر هذه الدول العربية بالكامل ثم تأتي
لبناء السلام فيها؟

٢. تقوم النظرية على أساس أن بناء السلام يعتمد على الإصلاح
السياسي والدعم الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتميل
النظرية بوضوح لأفكار العدالة التصالحية وأهملت النظرية
ركيزة العدالة الجنائية على الرغم من أنها أهم ركائز السلام
الدائم.

٣. أغفلت النظرية أخطر القضايا التي تواجه مجتمعات الدول
الخارجة من النزاعات وهي إصدار سلطات الدول لقوانين
عفو عن مرتكبي الجرائم التي تقع أثناء النزاع مع الوضع في
الاعتبار أن هذا العفو يمثل أحد الأسباب القوية لاستعادة النزاع
سواء من جانب المجرمين السابقين لاستمرائهم الجرم وعدم
معاقبتهم على ما ارتكبه من جرائم سابقة أو من جانب
الضحايا لشعورهم بالظلم ورغبتهم في القصاص.

٤. تفقد لجنة بناء السلام كثيراً من مصداقيتها وقدرتها على تحقيق
سلام عادل في ظل تبعيتها لمجلس الأمن الدولي، حيث إن
غلبة التوجهات السياسية التي تحكم عمل المجلس ستؤثر قطعاً
في عمل اللجنة، ويجب إعادة النظر في هذه التبعية، وأقترح
في هذا الشأن أن تتبع لجنة بناء السلام للجمعية العامة للأمم
المتحدة مباشرة.

المبحث الثالث

مكافحة إنكار العدالة الجنائية الدولية في عمليات بناء السلام

تستوجب مكافحة إنكار العدالة الجنائية الدولية في عمليات بناء
السلام بداية التوافق على رؤية قانونية واضحة لنطاق شرعية قوانين
العفو الوطنية التي تتخذها الدول بعد النزاع، كما تتطلب هذه المكافحة
إبرام اتفاقية دولية تحدد التزامات قانونية صريحة وواضحة تمنع

الدول من إصدار تدابير العفو التي تنكر العدالة الجنائية الدولية، وأخيراً يجب إصلاح مجلس الأمن الدولي.

وفي البداية سوف أتحدث عن شرعية قوانين العفو، حيث إن الأسباب التي تجبر الدول على اتخاذها عقب النزاعات جعلت الكثيرين يطالبون بإطلاق سلطة الدولة في إصدارها لمعالجة أثر النزاع، وعلية يجب في البداية الرد على مؤيدي شرعية هذه القوانين بهدف إثبات عدم صحة نظرتهم والتأكيد على عدم شرعية الكثير منها.

أما الاتفاقية الدولية فيجب أن تتضمن حالات إنكار العدالة الجنائية الدولية التي ترتكبها الدول في أعقاب النزاعات، وتستهدف هذه الاتفاقية الحصول على اعتراف دولي واسع النطاق بأن قوانين العفو التالية على النزاعات تمثل خرقاً للقانون الدولي، والقيمة المضافة التي يمكن الحصول عليها من هذه الاتفاقية هي أن لا يكون خيار العفو الشامل من الخيارات المطروحة أثناء إجراء مفاوضات السلام من جانب أي طرف من أطراف النزاع باعتباره خرقاً لأحكام القانون الدولي، وأن تعلم الأطراف المتفاوضة أن إقرار هذه التدابير لن يُنتج أي أثر قانوني على المستوى الدولي، وأن المحاكم الجنائية الدولية لن تعترف بها بل إن إصدارها قد يكون سبباً لتدخل القضاء الجنائي الدولي لمحاكمة مرتكبي الجرائم.

وأخيراً يأتي إصلاح مجلس الأمن الدولي باعتبارها الجهاز التنفيذي الدولي المناط به مساعدة المحكمة الجنائية الدولية في تحقيق العدالة الجنائية وبدونه لن تحقق المحكمة مهامها التي نشأت من أجلها.

المطلب الأول

الرد على مؤيدي تدابير العفو الشامل التالي على النزاعات الداخلية

سبق وأن ناقشت الأسباب المؤدية لاتخاذ تدابير العفو، وفي الحقيقة أن واقعية هذه الأسباب جعلت الكثير من الباحثين يرون أنه يجب

إطلاق سلطة الدول دون قيود في إصدارها عقب النزاعات الداخلية، وذلك اعتقاداً بأنها تدابير تتفق مع أحكام القوانين الوطنية والدولية، وقد استند هذا التوجه على الكثير من الحجج والأسانيد التي يمكنني إجمالها فيما يلي:

١. أن القانون يستمد شرعيته من رضا مواطني الدولة التي تنظم قواعده علاقات مجتمعتها، وما دامت قوانين العفو الشامل تصدر بناء على رضا هؤلاء المواطنين وتعبّر عن رؤيتهم لأسلوب معالجة مشكلات مجتمعتهم، فلا يمكن الادعاء بأنها تدابير غير شرعية أو غير عادلة.

٢. أن فكرة العفو الشامل مقبولة لدى كل المجتمعات، حيث إن كافة دساتير الدول تتضمن نصوص تمنح رئيس الدولة أو السلطة التشريعية حق إصدار قوانين عفو شامل.

٣. أن القانون الدولي لم يعتبر العفو الشامل الذي تصدره الدول إنكاراً للعدالة، بل أنه حدث سلطات الدول عليه منذ زمن بعيد، فالفقرة الخامسة من المادة السادسة من البروتوكول الثاني الملحق باتفاقيات جينيف لعام ١٩٤٩م ورد فيها أن "تسعى السلطات الحاكمة، عند انتهاء الأعمال العدائية، لمنح العفو الشامل على أوسع نطاق ممكن للأشخاص الذين شاركوا في النزاع المسلح أو الذين قيدت حريتهم لأسباب تتعلق بالنزاع المسلح"، هذا بالإضافة إلى أن الأمم المتحدة ظلت لفترة طويلة من الزمن تحت الدول على اتخاذ هذه التدابير خلال الفترات التالية على النزاعات.

وسوف أتعرض للرد على هذه الحجج فيما يلي للتأكيد على عدم شرعية الكثير من تدابير العفو التي تقرها الدول عقب النزاعات وأنها تمثل إنكاراً للعدالة الجنائية الدولية.

أولاً: الإدعاء بأن تدابير العفو الوطنية تستمد شرعيتها من رضا المواطنين:

لا شك أن القانون يستمد شرعيته من رضا مواطني الدولة عما يتضمنه من قواعد وأحكام، ولذلك يتصور البعض أن رضا المواطنين ورغبتهم في إصدار قانون عفو شامل يصلح أن يكون سند لمشروعيته، ولا يمكن أن يُتهم هذا القانون بأنه يمثل إنكاراً للعدالة الجنائية الدولية.

وفي الواقع أن اكتساب تدابير العفو شرعيتها من رضا المواطنين وقبولهم بها رغم إنكارها لقواعد العدالة الجنائية، يستحضر الخلاف التاريخي ما بين الفقهاء المنتمين لمدرسة القانون الوضعي والفقهاء المنتمين لمدرسة القانون الطبيعي بشأن مصدر العدالة.

حيث رأى الفقهاء المنتمين لمدرسة القانون الوضعي ومن بينهم هوبز وهيجل وكلسن أن العدل هو الالتزام بتطبيق القانون، وهو ما يعنى أن التعرف على قواعد العدالة تكون من خلال قراءة ما نصت عليه قواعد القانون الوضعي، بغض النظر عما تحويه هذه القواعد من أحكام، ما دامت صادرة بموجب الضوابط الدستورية للدولة، وتحظى بقبول شعبي من المجتمع الذي ينظم القانون علاقاته، ولو أردنا التعرف على أن الدولة تتكر العدالة أم تلتزم بتطبيقها فعلياً قياس توافق تصرفات سلطاتها مع ما تضمنته نصوص هذا القانون⁽¹⁾.

في حين رأى الفقهاء المنتمين لمدرسة القانون الطبيعي، أن العدالة هي أصل كل شيء وتسبق نشأة القانون، وهو ما يعنى وجوب التزام من يضع القانون بمبادئ العدالة كمبادئ سامية لا يمكن الفكك منها، ومن الممكن أن توصف قواعد القانون الوضعي بأنها غير عادلة لو لم

1) Edward Eldfonc & Alan R. Coffy, Criminal Law history, Philosophy and Enforcement, New York, Harper And Row, 1981, p,22

تتفق مع مبادئ العدالة السامية، فالعدالة وفقاً لهذا المفهوم هي المثل العليا التي تستقى من القانون الطبيعي وتعكسها القوانين الوضعية التي تضعها سلطات الدول لمنع وقوع الظلم ضد الأفراد أو الجماعات^(١).

ويمكنني اختصار هذا الخلاف بأن فقهاء القانون الوضعي رأوا أن القانون هو الذي يخلق العدالة أما فقهاء القانون الطبيعي رأوا أن العدالة تسبق القانون ويجب أن يلتزم القانون بمبادئها.

ومن يرى شرعية قوانين العفو لأنها صدرت بناء على رغبة المواطنين يستند إلى آراء الفقهاء المنتمين لمدرسة القانون الوضعي قائلاً أن قوانين العفو التي تصدرها الدول في أعقاب النزاعات متضمنة عفواً شاملاً سوف تكون مقبولة لو كانت صادرة بناء على رغبة المواطنين، ومعبرة عن آمالهم المستقبلية، وأن قياس مدى تحقق العدل من عدمه يكون من خلال التعرف على تطبيق هذا القانون الذي رأي فيه مجتمع الدولة مصالحة.

وأرى أن الاستناد إلى ذلك يجافي الحقيقة ويتجاهل الواقع لأن أي قانون عفو شامل تصدره دولة متضمن نصوص تحول دون المحاكمة الجنائية لمرتكبي الجرائم سيكون إنكاراً للعدالة سواء نظرنا للأمر من وجهة نظر فقهاء القانون الطبيعي أو نظرنا إليه من وجهة نظر فقهاء القانون الوضعي.

فلو نظرنا للأمر من منطلق أن قواعد العدالة تستمد من القانون الطبيعي فلا خلاف على أنها قوانين تنكر فكرة العدالة الطبيعية التي تستوجب نصرة الضحايا، والقصاص من الجاني، وأيضاً لو نظرنا للأمر من زاوية الاعتراف بأن القانون الوضعي هو الذي ينشئ العدل

(1) د. عبد الله على سعيد، أ.د. محمد الأمين البشري، العدالة الجنائية: مفهوماً ونظماً وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٣٢.

فالننتيجة لن تختلف، وذلك انطلاقاً من أننا يجب أن ننظر للقانون الذي وضعته الدولة بقبول شعبي قبل النزاع وليس بعده، ولا شك أن كافة قوانين الدول تتضمن قواعد العدالة الجنائية المتفق عليها دولياً سواء ما يتعلق بحق الضحايا في رفع الدعاوى الجنائية، أو حق الدولة في القصاص من الجاني استناداً على فكرة الحق العام، وأيضاً استقلال أجهزة القضاء وعدم تأثرها بتوازنات القوى السياسية.

ولتدعيم موقفنا في رفض الاعتماد على رغبة المواطنين كسند لشرعية قانون العفو الصادر بعد النزاع علينا أن نتساءل لماذا يرغب الضحايا في نسيان الماضي رغم المآسي التي عانوها وأعمال القتل الوحشية التي تعرضوا لها؟ فهل تأتي هذه الرغبة من خالص اختيارهم أم بناء على ضعفهم وعدم قدرتهم على تطبيق العدالة؟

ولا شك في أن الأمر سيختلف أن كانت تلك الرغبة نابعة من إرادتهم الحرة عما إذا كانت نابعة من الإكراه الناتج عن الخوف، وعدم القدرة على أبداء رغبتهم الحقيقية في القصاص العادل، ورؤية من ارتكبوا الجرائم خلف قضبان السجون.

وللإجابة عن هذا التساؤل، يجب أن نستحضر حالة الدولة خلال الفترة التالية على النزاع، والانهيار الذي تعانیه أجهزتها الأمنية والقضائية، والمخاوف التي تسيطر على المواطنين من انتقام مرتكبي الجرائم في حالة الإفصاح عن جرائمهم، وقد سبق التعرض لذلك، ومن هنا يمكنني التأكيد على أن رغبة مواطني الدولة في العفو لا تُعرب عن إرادتهم الحرة ولكنهم يكونوا مكرهين على ذلك.

واستناداً على أن صحة الإرادة هي شرط أساسي لكي تنتج أثراً قانونياً، وإدراكاً لأن هذه الحرية غير متوفرة في ظل المناخ السائد خلال الفترة التالية على النزاع، فلا يمكن الاستناد على رضا المواطنين بقوانين العفو كسند لشرعيتها، وهنا يجب أن نتيقن من أن

خيار القصاص العادل لو كان أحد الخيارات المتاحة أمام ضحايا الجرائم المرتكبة أثناء النزاع فأنهم لن يقبلوا بالعفو. ثانياً: الإدعاء بأن تدابير العفو تتفق مع قواعد القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة:

من يدعى إتفاق تدابير العفو الشامل مع قواعد القانون الدولي مستنداً إلى ما تضمنته الفقرة الخامسة من المادة السادسة من البروتوكول الثاني الملحق باتفاقيات جينيف لعام ١٩٤٩م السابق ذكرها يمكننا الرد عليه بأن، العفو المقصود هنا لا يمكن أن يشتمل على جرائم ورد النص عليها في القانون الدولي، كما أن مفهوم العفو الوارد في الوثائق الدولية يجب تفسيره - تفسير ضيق - بأنه العفو الذي يعقب المحاكمات وليس العفو الذي تصدره الدول قبل إجراء المحاكمة، فالنوع الأول من العفو لا يمكن أن يمثل إنكاراً للعدالة أما النوع الثاني الذي يعفي المتهمين من المثول أمام المحاكم هو إنكار كامل للعدالة الجنائية الدولية.

وفي هذا الصدد أتفق مع رؤية السيد "لويس جوانية"^(١) حيث أكد أن العفو الذي يحول دون خضوع الأشخاص المتهمين بارتكاب الجرائم الدولية هو عفو غير قانوني بموجب قواعد القانون الدولي أما العفو الذي يُمنح بعد المحاكمة إما لتخفيف العقوبة أو الإعفاء من تنفيذها هو عفو محبذ قانوناً ويدعم فكرة المصالحة الوطنية التي تتحقق خلال فترات العدالة الانتقالية، واعتبر "جوانية" أن الحكم في حد ذاته وبغض النظر عن تنفيذه هو وصمه عار في جبين الجاني قد تكون مرضية

(١) لويس جوانية هو المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات وقد ذكر هذه الرؤية في دراسته التي أعدها تحت عنوان "مجموعة مبادئ لحماية وتعزيز حقوق الإنسان من خلال العمل على محاربة الإفلات من العقاب" أنظر (E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1)

للمجتمع الذي اقتترف فيه جريمته وللضحايا بشكل خاص والأهم من ذلك وفقا لفلسفه القانون أن النطق بالحكم يعنى إعلاء قيم العدالة^(١).

وأما من يتصور أن تدابير العفو الوطنية تتفق مع سياسة الأمم المتحدة مستنداً على أن وسطاء المنظمة كانوا يشجعون الدول الخارجة من النزاعات على إجراء هذا العفو، يمكننا الرد عليه بأن المنظمة غيرت سياستها منذ بداية الألفية الجديدة حيث أعلن الأمين العام أن العدل والسلام ليست قوى متناقضة بل إن تحقيقهما على الوجه السليم يتطلب تعزيز كل منهما للأخرى، وأشار الأمين العام صراحة إلى خطأ سياسة المنظمة خلال الفترة السابقة وأكد على ضرورة تعديل سياستها^(٢).

وفي هذا الصدد، يجب الانتباه إلى أن معطيات الفترة التالية على نشأة الأمم المتحدة هي التي فرضت عليها انتهاج سياسة العفو والمصالحة ما بين القوى المتصارعة داخل البلدان، ومن أهم هذه المعطيات فترة الحرب الباردة التي عطلت دور مجلس الأمن الدولي لفترة طويلة من الزمن.

وقد واجهت هذه السياسة إستهجان دولي شديد، ووصفت إجراءات العفو التي تتضمنها مرحلة العدالة الانتقالية بأنها لا تحقق العدالة من أي نوع، فهي تحول دون بحث قضايا الماضي، وتفرض سيطرة مرتكبي الجريمة بالقوة، وتولد شعور عميق لدى الضحايا بإنكار العدالة من جانب المجتمع الذي يتفاوض مع المجرم بدلاً من معاقبته^(٣).

1) انظر إيريك سوتاس، العدالة الانتقالية والعقوبات، مرجع سابق، ص ١٠١

2) انظر وثائق الأمم المتحدة الوثيقة رقم S/2004/616

3) إيريك سوتاس، العدالة الانتقالية والعقوبات، مرجع سابق، ص ٨٤، ٨٥

هذا بالإضافة إلى العديد من قرارات المحاكم الدولية التي رفضت الاعتراف بالأثر القانوني للكثير من قوانين العفو، منها رفض المحكمة الخاصة لسيراليون كثيراً من الطعون المتعلقة بمنعها من النظر في الجرائم الدولية التي تضمنها قانون عفو سيراليون الذي صدر بعد النزاع، وقالت المحكمة أن أحد النتائج المترتبة على الطابع الخطير للجرائم المرتكبة ضد الإنسانية هي أن بإمكان الدول بموجب القانون الدولي أن تمارس اختصاصاً قضائياً عالمياً على هذه الجرائم ... وعندما يكون الاختصاص القضائي عالمياً لا يكون بمقدور دولة ما أن تحرم دولة أخرى من ممارسة اختصاصها القضائي في مقاضاة الجاني عن طريق تدابير العفو.

كما صدر حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان - في مايو ٢٠٠٧م - مؤكداً على أن إصدار كولومبيا لقانون وطني ينص على إعاقه إجراءات التحقيق أو المحاكمة الجنائية العادلة لمرتكبي الجرائم الجنائية لا يتوافق مع التزامات كولومبيا الدولية السابقة بتوقيع عقوبة جنائية تتناسب مع الجرائم التي ترتكب على أراضيها، كما أن تخفيف العقوبات بشكل مبالغ فيه أيضاً يعد خرقاً للالتزام الدولي بمحاكمة عادلة بالإضافة إلى أن هذه الأحكام يجب أن تصدر من جهات قضائية ولا يجوز منح سلطة تخفيف العقوبات للجان التحقيق أو المصالحة التي تنشئها الدول في أعقاب النزاعات^(١).

(١) يشار في شأن العقوبات المخففة التي لا تتناسب مع الالتزام الدولي بالعدالة الجنائية إلى قانون العدالة والسلام الإندونيسي الذي صدر في ٢٠٠٥م وتضمنت المادة التاسعة والعشرين من هذا القانون عقوبات مخففة تتراوح بين خمس سنوات وثمان سنوات لجرائم جنائية تصل عقوبتها وفقاً للقوانين العادية لثمانين عاماً، وتقرر هذه العقوبات لأفراد المنظمات شبه العسكرية التي تقبل تسريح أعضائه أو تلقى سلاحهم وتدلّى بمعلومات عن المجموعة التي تنتمي لها. انظر أدوات سيادة القانون، مرجع سابق، ص ٣٨.

وأمام الكثير من الانتقادات التي واجهتها الأمم المتحدة عدلت من سياستها، وأقرت أن تدابير العفو التي تعتمدها الدولة في أعقاب فترات النزاعات المسلحة يجب أن لا تؤثر على الالتزامات الدولية التي تقع على عاتق الدولة بإجراء المحاكمات العادلة وجبر الضحايا ولا يمكن لهذه التدابير أن تلغى الطابع الجنائي للوقائع الخطيرة التي يتقدم بها الضحايا^(١).

ثالثاً: الإدعاء بأن تدابير العفو تستمد شرعيتها من دساتير الدول:
فيما يتعلق بالنصوص الدستورية التي تعترف بسلطة المجالس التشريعية أو رئيس الدولة في العفو، فأنا يجب أن نتفق هنا على أن شرعية هذا الإعفاء لن تتحقق إلا بتحقيق شرطين:

الشرط الأول: أن تملك سلطات الدولة القدرة على معاقبة المجرم ثم تعفوا بإرادتها، أما لو كانت بعض العصابات الإجرامية تملك القدرة على الوقوف في مواجهة سلطة الدولة وتجبرها على إصدار العفو عن أفعالها فلا يمكننا وصف هذا العفو بالشرعية الدستورية بأي حال من الأحوال، والدليل على ذلك أن الكثير من قوانين العفو التي أصدرتها الدول في أعقاب الصراعات الداخلية واجهت أحكام بعدم دستورتها بعد أن استعادة الدولة قدراتها^(٢).

(1) انظر تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ٢٠١٣م بشأن جلسة الاستماع البرلمانية المنعقدة بالأمم المتحدة في يومي ٦، ٧ ديسمبر ٢٠١٢م بعنوان "درب غير مطروق: نهج برلمانية لمنع نشوب النزاعات والمصالحة وبناء السلام" ص ٩ الوثيقة رقم A/67/765، راجع في ذلك أيضاً، لويز آرپور "العدالة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية" المحاضرة السنوية الثانية عن العدالة الانتقالية، استضافها مركز حقوق الإنسان والعدالة العالمية التابع لكلية الحقوق في جامعة نيويورك بالشراكة مع المركز الدولي للعدالة الانتقالية، نيويورك ٢٥ أكتوبر ٢٠٠٦م.

(2) في الأرجنتين، وبعد أن صدر قانون التوقف الكامل وقانون الطاعة الواجبة ألغى البرلمان الأرجنتيني هذه القوانين في ٢٠٠٣م وبعدها بعامين في=

أما الشرط الثاني: ألا يشمل هذا العفو مرتكبي الجرائم الدولية، وذلك لأن السلطة التشريعية للدولة لا تمتلك قانوناً منح هذا العفو، فالدولة حرة في إصدار ما تشاء من تشريعات بشرط ألا يتعارض مع ما التزمت به أمام المجتمع الدولي من التزامات.

والتساؤل الهام الذي يمكن طرحه في هذا الشأن: ما هو موقف الدولة إذا كانت لم توقع على بعض الاتفاقيات الدولية التي تجرم الأفعال المرتكبة أثناء النزاع؟

ومن أمثلة هذه الحالة قانون العفو الذي أصدرته جواتيمالا متضمناً العفو عن مرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، وادعت جواتيمالا عدم التزامها بمحاكمة مرتكبي هذه الجرائم لعدم انضمامها لاتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية لعام ١٩٨٦م كما تضمن هذا القانون العفو عن مرتكبي جرائم التعذيب لعدم انضمام جواتيمالا لاتفاقية مناهضة التعذيب^(١).

=٢٠٠٥م قضت المحكمة العليا بأن هذه القوانين غير دستورية حيث تمثل إنكار للمعدلة الجنائية وبالفعل عقدت الأرجنتيين أكبر عدد من المحاكمات الجنائية في تاريخها وشهدت بعدها الأرجنتيين أطول فترة حكم ديمقراطي في تاريخها، ومن أمثلة هذه الأحكام التي صدرت في مواجهة تدابير العفو أيضاً حكم المحكمة الدستورية الكولومبية بعدم دستورية نصوص قانون العفو الذي أصدرته كولومبيا في أعقاب الأحداث.

Kathryn Silknk and Carrie Walling, "The impact of human rights trials in Latin America" Journal of Peace Research, vol 44, No 4, 2007, p 417.

(1) اعتمد هذا القانون في عام ١٩٩٦م ونص على أنه لا يجوز أن يشمل العفو كل الجرائم الدولية ولكنه سحب العفو عن بعض هذه الجرائم فقط، فمثلاً تضمن هذا القانون نصاً يقرر أن تستبعد من نطاق العفو الجرائم التي لا يجوز إسقاطها بالتقادم وفقاً للقانون الغواتيمالي أو المعاهدات التي أصبحت غواتيمالا طرفاً فيها، وهو ما يعني أن هذا العفو يمكن أن يشمل العفو عن ارتكاب جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وذلك لأن غواتيمالا لم تنضم لاتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية لعام ١٩٨٦م كما أنه لم يشمل جرائم التعذيب والاختفاء القسري لذات السبب.

ولا شك في أن هذا العفو أيضاً يمثل انتهاك للقانون الدولي، وذلك استناداً على أن التزام الدول بمحاكمة مرتكبي جرائم التعذيب والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب أصبح بمثابة قاعدة دولية أمره وملزمة لكافة الدول بغض النظر عن توقيعها على الاتفاقية ذات الصلة من عدمه، وذلك لخطورة أثر هذه الجرائم على السلام والأمن الدوليين، وهو ما قررتَه الدائرة التمهيدية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة حين أشارت إلى أن العفو الوطني الذي يصدر بشأن ارتكاب جرائم يشكل خطراً قاعدة من القواعد الأمرة هو عفو غير معترف به قانوناً على الصعيد الدولي⁽¹⁾.

وهنا يجب الإشارة إلى أن الدولة لا يمكن أن تدفع المسؤولية الدولية التي تنشأ بسبب إصدارها لقانون عفو بدافع مرورها بقوة قاهرة أو ظروف طارئة حالت دون قدرتها على إجراء المحاكمات الجنائية العادلة، والسبب في ذلك أن الظروف القهرية أو الطارئة التي تمر بها الدولة يمكن أن تبرر عدم إجرائها للمحاكمات الجنائية وهو فعل سلبي، أما إصدار الدولة لقانون عفو فهو فعل إيجابي لا يجد ما يبرره خاصة وأن هذا العفو يمكن أن يُفهم على أنه محاولة من سلطات الدولة للحيلولة دون إجراء المحاكمات الدولية التي يجب أن تعقد في حالة عدم قدرة الدولة على إجراء المحاكمات على المستوى الوطني.

(1) يشار في هذا الشأن إلى أن المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة أصدرت هذا الرأي بشأن عدم جواز إصدار تدابير عفو للمتهمين بجرائم التعذيب وعلت المحكمة رأيه قائلة إن لحقيقة حظر التعذيب بموجب قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي أثراً آخرى على مستوى العلاقات بين الدول وعلى المستوى الفردي، فعلى مستوى العلاقات بين الدول يفيد هذا الحظر في إزالة الشرعية الدولية عن أي فعل تشريعي أو إداري أو قضائي يمنع محاكمة مرتكبي جرائم التعذيب...، انظر وثائق الأمم المتحدة (HR/PVB/09/1) بعنوان أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع، مرجع سابق ص ٢٩

ومما سبق يمكننا التأكيد على أن الحجج التي تذكر لوصف قوانين العفو بالمشروعية لا تصلح لتحقيق هدفها، وسأحاول في المطلب التالي تحديد حالات العفو التي تمثل إنكار للعدالة الجنائية الدولية للتمييز بينها وبين تدابير العفو التي يمكن قبولها دولياً.

المطلب الثاني

الحاجة لاتفاقية دولية لمكافحة إنكار العدالة الجنائية الدولية

في مرحلة ما بعد النزاع

تتطلب مكافحة إنكار العدالة الجنائية الدولية في مرحلة ما بعد النزاع إبرام اتفاقية دولية تتضمن التزامات واضحة على كافة الدول، وكافة الهيئات الدولية التي تشارك في عمليات بناء السلام، بما فيها لجنة بناء السلام وغيرها من الأطراف الدولية الفاعلة في هذه العمليات.

وقبل التعرض لما يجب أن تتضمنه هذه الاتفاقية، يجب التنويه إلى مشروع "القانون النموذجي للعدالة الجنائية لدول ما بعد الصراع" الذي أعده معهد الولايات المتحدة للسلام والمركز الأيرلندي لحقوق الإنسان بجامعة أيرلندا الوطنية بالتعاون مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان ومكتب الأمم المتحدة المعنى بالجريمة والمخدرات، وبمشاركة ثلاثمائة من خبراء إدارة فترات ما بعد النزاع بالأمم المتحدة وقضاة المحاكم الجنائية الوطنية والدولية السابقة ووزراء العدل بمختلف الدول ومختلف هيئات الأمم المتحدة وأيضاً مشاركة كليات الحقوق من مختلف جامعات العالم⁽¹⁾.

وانطلقت رؤية واضعي هذا القانون من أن فترات الصراع عادة يكون لها بالغ الأثر في النظام القانوني للدولة، حيث تدمر السجون

(1) انظر القانون النموذجي للعدالة الجنائية خلال الفترات اللاحقة للصراعات، المجلد الأول، تحرير فيفيان أوكوتير وكوليت روش، مطبعة معهد الولايات المتحدة للسلام، واشنطن، ٢٠٠٧م.

ومراكز الشرطة ودور القضاء، وغالباً يؤدي ذلك إلى هروب القضاة والمحامين والعديد من قوة الشرطة، وهو ما رصدته هيئات الأمم المتحدة في مجتمعات ما بعد الصراع، ونظراً لأن هذه البيئة تمثل أرضاً خصبة لارتكاب الجرائم الخطيرة، وأن النص على تشريعات جنائية حديثة ومتوافقة مع ما توصلت إليه النظم الجنائية المعاصرة عادة يواجه العديد من التحديات بسبب الصراع المتصاعد بين القوى السياسية في هذه المجتمعات، فقد تم وضع هذا القانون النموذجي لتسترشد به الدول الخارجة من النزاعات في وضع قانون جنائي متوافق مع أحدث معايير العدالة الجنائية الدولية ومتطلبات حقوق الإنسان وتطبيقه على ما يقع من جرائم في مرحلة ما بعد الصراع^(١).

وما يجب الإشارة إليه، أن هذا القانون لم يتعرض لإشكالية الإفلات من العقاب على الجرائم المرتكبة خلال فترة النزاع، ولذلك تأتي فكرة مشروع اتفاقية مكافحة إنكار العدالة الجنائية الدولية في مرحلة ما بعد النزاع لتتكامل مع مشروع القانون الجنائي النموذجي لدول ما بعد الصراع لضمان عدم إفلات مرتكبي الجرائم الواقعة أثناء فترة الصراع من العقاب.

(١) تضمن المشروع ثلاث مجلدات الأول منها صدر في ربيع ٢٠٠٧ وهو القانون الجنائي أو قانون العقوبات ويركز على المبادئ العامة للقانون الجنائي وماهية السلوك الذي يعتبر جنائي أو الظروف التي يمكن فيها اعتبار شخص ما مسؤولاً جنائياً، والعقوبات ذات الصلة ويتضمن المجلد الثاني الذي صدر في نفس العام قانون الإجراءات الجنائية ويتضمن القواعد الإجرائية التي تحكم كيفية التحقيق في الجرائم، وفي العام التالي صدر المجلد الثالث متضمناً القانون النموذجي للتوقيف والقوانين والإجراءات التي يتعين على نظام العدالة الجنائية تطبيقها على الأشخاص المحتجزين قبل أي محاكمة وخلالها، والقانون النموذجي لسلطات الشرطة ويتضمن صلاحيات الشرطة وواجباتها في التحقيقات الجنائية وأيضاً الإجراءات ذات الصلة التي يجب على الشرطة إتباعها لحفظ النظام العام. انظر القانون النموذجي للعدالة الجنائية خلال الفترات اللاحقة للصراعات، المرجع السابق، ص ٥٢-٥٧.

وتستهدف هذه الاتفاقية بداية ترسيخ مفهوم إنكار العدالة الجنائية الدولية الذي سبق توضيحه في المبحث الأول بعد التوافق الدولي على صياغته، والهدف الثاني لهذه الاتفاقية هو وضع أطر وضوابط حاكمة لسلطة الدول في إصدار تدابير عفو وطنية خلال المرحلة التالية على النزاع.

وعند التفكير في تحديد الحالات التي تمثل فيها تدابير العفو إنكار للعدالة الجنائية الدولية يثار تساؤل هام وهو هل يُفضل تضيق هذه الحالات أم يُفضل التوسع فيها؟

وفي الحقيقة أن هذا التساؤل يستوجب الانتباه للخلافات الفقهية المثارة قديماً بشأن تحديد مدى ضيق أو اتساع مفهوم إنكار العدالة المتعارف عليه في القانون الدولي، فبعض الفقه اتجه إلى تضيق مفهوم إنكار العدالة ليشمل حالات قليلة جداً، وهي ما عرفت بالنظرية المقيدة لإنكار العدالة⁽¹⁾، والبعض الآخر عد هذه الحالات حصراً لتتسأ نظرية عرفت بالنظرية التعددية لإنكار العدالة، واتخذت هذه النظرية منهجاً وسطاً ما بين الضيق والاتساع، أما البعض الآخر فذهب إلى التوسع في الحالات التي يمكن أن يوجه فيها الاتهام للدولة بإنكار العدالة لتتسأ النظرية الموسعة.

ومن خلال مطالعة مضمون هذه النظريات الثلاث، وبناء على تفهم فكرة مسئولية الدولة عن تصرفات سلطاتها التشريعية والقضائية

(1) قيدت هذه النظرية من الحالات التي يمكن أن تواجه فيها الدولة الاتهام بإنكار العدالة، فوفقاً لمؤيدي هذه النظرية لا يحدث إنكار العدالة إلا في حالتين، الحالة الأولى هي عدم الاعتراف بحق الأجنبي في المثل أمام القضاء الوطني للدولة أما الحالة الثانية هي تمييز الدولة بين الأجانب والمواطنين في حق الاستفادة من درجات التقاضي المختلفة كأن تسمح الدولة للأجنبي بالمثل أمام قضاء أول درجه دون الاعتراف بحقه في إجراءات الطعن والاستئناف في الأحكام التي تصدر ضده على الرغم من إقرار هذا الحق للمواطنين.

والتفغذنية أمام المجتمع الدولي، وما استقر عليه الفقه والعمل الدولي من أن كافة سلطات الدولة ملتزمة بالتصرف وفقاً لما صدقت عليه دولتها من معاهدات وما نشأ عنها من التزامات دولية، وأيضاً ما اتخذ الطبيعة الأمرة من قواعد وأحكام القانون الدولي باعتبارها قواعد إلزامية التطبيق، يمكن أن يجد الباحث ضالته في تحديد الحالات التي يجب أن تواجه فيها الدولة الاتهام بإنكار العدالة الجنائية الدولية لو أصدرت تدابير عفو وطنية في أعقاب النزاعات داخلية.

وفيما يلي سوف أحاول تحديد هذه الحالات ثم أذكر بعض الملاحظات الهامة لتحديد نطاق تطبيقها:

أولاً: حالات إنكار العدالة الجنائية الدولية في أعقاب الصراع:

(١) حالة إنكار السلطة التشريعية للدولة للعدالة الجنائية الدولية: وتتمثل هذه الحالة في إصدار قانون عفو شامل أو أي نوع آخر من العفو إذا نص القانون على إعفاء مرتكبي الجرائم الدولية من المحاكمة في أعقاب النزاع المسلح بشكل يتعارض مع الالتزام الدولي بإجراء المحاكمات الجنائية العادلة لمرتكبي تلك الجرائم.

(٢) حالة إنكار السلطة القضائية للدولة للعدالة الجنائية الدولية: تتحقق هذه الحالة عند امتناع محاكم الدولة عن نظر القضايا المقدمة إليها من الضحايا رغم قدرتها على نظرها واختصاصها بالفصل فيها أو تباطؤها غير المبرر في الفصل في هذه الدعاوى بشكل يستدل منه على قصدها التسوية وهو ما يؤدي إلى حرمان الضحية من الوصول إلى حقه بإبقاء مطالبته معلقة لغير أجل محدد كما يمثل إنكار للعدالة الجنائية الدولية من جانب محاكم الدولة حالة ما إذا تقدم إليها بعض المواطنين بدعواهم ولكنها فصلت فيها بإصدار مجموعة من

الأحكام التعسفية تحت تأثير نزعات عنصرية أو شعور عدائي ضد طائفة معينة^(١).

(1) استخلصت الحالات التي تضمنتها هذه الحالة من مؤيدي نظرية التعدد الحصري لحالات إنكار العدالة قديماً، حيث يتحقق إنكار العدالة وفقاً لمؤيدي هذه النظرية إذا امتنعت محاكم الدولة عن النظر في نزاع يتقدم به إليها أحد الأجانب رغم اختصاصها بالفصل فيه أو تباطؤها غير المبرر في الفصل فيه بشكل يستدل منه على قصدتها التسوية وحرمان الأجنبي من الوصول إلى حقه بإبقاء مطالبته معلقة لغير أجل محدد ويعد إنكار للعدالة حالة ما إذا تقدم الأجنبي لمحاكم الدولة بدعوته ففصلت فيها ولكنها أصدرت ضده حكماً تعسفياً تحت تأثير نزعه عنصرية أو شعور عدائي ضد الأجانب عامة أو ضد جنسية هذا الأجنبي بالذات، وكان في الحكم أو في الإجراءات التي اتبعت لإصداره إخلالاً ظاهراً بمبادئ العدل. فوفقاً لمؤيدي هذه النظرية لا تقتصر مسؤولية الدولة على السماح للأجنبي بالمثول أمام قضائها الوطني فقط بل أن الدولة مسؤولة أيضاً عن ضمان عدالة المحاكمة التي ينظر من خلالها دعوى الأجنبي ولا يمكن للدولة أن تدفع عنها المسؤولية الدولية بأنها قررت في قوانينها السماح للأجنبي بحقوق التقاضي التي يتمتع بها المواطنين وأنه لا يمكنها مراقبة كيفية أداء المحاكم لمهمتها، ولكن يؤكد مؤيدي هذه النظرية أن الدولة مسؤولة أمام المجتمع الدولي عن تسييس قضائها وعدم التزامه الحيادة والنزاهة والعدالة وهو ما يترتب على التزام الدولة بحسن النية في الوفاء بالالتزامات الدولية وهو ما أقره مجمع القانون الدولي في اجتماع لوزان ١٩٢٧ وأقرته أيضاً لجنة القانون الدولي في تحديدها لمفهوم إنكار العدالة ورد في المادة السادسة من قرار مجمع القانون الدولي في اجتماع لوزان ١٩٢٧ م " تكون الدولة أيضاً مسؤولة إذا كان في الإجراءات التي اتبعت أمام قضائها أو في الحكم الصادر منه إخلال ظاهراً بالعدالة، وعلى الأخص إذا كان الدافع على هذه الإجراءات أو هذا الحكم شعور الكراهية بالنسبة للأجانب بوصفهم كذلك أو باعتبارهم رعايا دولة معينة بالذات. كما تنص المادة الرابعة من مشروع لجنة القانون الدولي المعنون بإنكار العدالة على ما يأتي:

تسأل الدولة عن الأضرار التي تصيب الأجانب نتيجة أفعال أو امتناع مما يعتبر إنكار للعدالة.

٣) حالة إنكار السلطة التنفيذية للدولة للعدالة الجنائية الدولية: قد تتخذ هذه الحالة صورتين الأولى هي اتفاقات المصالحة الوطنية التي تبرمها السلطات السياسية للدولة مع خصومها أو الأطراف الأخرى للنزاعات إذا تضمنت هذه الاتفاقات الإعفاء من المسؤولية الجنائية الناتجة عن ارتكاب جرائم دولية، أما الصورة الثانية هي تقاسم الأجهزة الأمنية عن تنفيذ أحكام القضاء أو القيام بمهامها الأساسية المعاونة للسلطة القضائية رغم قدرتها على القيام بها، ويتمثل ذلك في عدم قيامها بإجراءات البحث والتحري وضبط الجناة والمتهمين بارتكاب الجرائم الواقعة أثناء فترة النزاع الداخلي^(١).

٢. يكون هناك إنكار للعدالة في حكم الفقرة السابقة إذا لم تسمح المحكمة أو السلطة المختصة في الدولة الأجنبية بممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرات هـ، و، ز، من الشطر الأول من المادة السادسة من هذا المشروع (وهي حق التقاضي وحق المرافعة العلنية وحق الدفاع عن النفس في المسائل الجنائية في حدود القواعد القانونية والمبادئ الثابتة عالمياً)

٣. كذلك يكون هناك إنكار للعدالة في حكم الفقرة المذكورة إذا أصدرت المحكمة حكماً أو قراراً فيه ظلم واضح لمجرد أن الشخص المضرور أجنبي .

لمزيد من التفاصيل راجع أ.د. على صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٢٢٣، د. عادل أبو هشيمة، مرجع سابق، ص ٧٩. د. مصطفى أحمد فؤاد، مفهوم إنكار العدالة " دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي مع الإشارة إلى أهم التطبيقات القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦، ص ٢٨

(١) توسع البعض في تحديد الحالات التي يوجه فيها للدولة اتهام بإنكار العدالة، فلا تقتصر حالات إنكار العدالة على التصرفات الصادرة عن السلطة القضائية ولكن يمكن أن يتحقق إنكار العدالة من جانب السلطات التنفيذية، فعلى الرغم من الارتباط الوثيق بين مفهوم العدالة ودور =

ثانياً: ملاحظات بشأن تحديد حالات إنكار العدالة الجنائية الدولية في مرحلة ما بعد الصراع.

(١) يتحقق إنكار العدالة الجنائية الدولية إذا أصدرت السلطة التشريعية قانون عفو وطني متضمن الإعفاء عن مرتكبي الجرائم الدولية حتى لو كانت الأجهزة القضائية والتنفيذية في حالة انهيار كلي أو جزئي، كما يتحقق إنكار العدالة الجنائية الدولية إذا أبرمت السلطة التنفيذية اتفاقات مصالحة وطنية متضمنة العفو عن مرتكبي هذه الجرائم حتى لو كانت

=الأجهزة القضائية إلا أن تحقق العدالة على أرض الواقع يتطلب ممارسة الأجهزة التنفيذية لدورها بفاعليه، وعليه ظهر اتجاه فقهي واسع يؤكد على أن إنكار العدالة يمكن تحقيقه إذا قصرت الأجهزة التنفيذية في القيام بوظائفها المكمل للوظائف القضائية. وفي هذا الشأن يقول الأستاذ جورج سل إن إنكار العدالة يحدث في الحالات التي تقصر فيها الأجهزة التنفيذية والإدارية المعنية بممارسة مهام مرتبطة بعمل الوظائف القضائية، ويقول الأستاذ "فيزامورس" أن إنكار العدالة يحدث إذا تعسفت أجهزة الشرطة في استخدام إجراءات حبس أو احتجاز الأجانب، أو في تنفيذ الأحكام التي تصدر لمصلحة الأجانب. ووفقاً لهذا الاتجاه يتحقق إنكار العدالة أيضاً في حالات تقصير أجهزة الشرطة في القيام بإجراءات البحث والتحري وضبط الجناة في الجرائم التي ترتكب ضد الأجانب على إقليم الدولة. ويذهب البعض إلى التوسع في تحديد مفهوم إنكار العدالة فلا يقتصر الأمر على الأجهزة الشرطة فقط بل أن كل تصرف أو امتناع يحول دون تحقق العدالة من أي جهاز من الأجهزة الإدارية للدولة يمثل إنكار للعدالة ويتحقق على أساسه مسئولية الدولة أمام المجتمع الدولي، وقد أشارت العديد من قضايا التحكيم الدولية لهذا المعنى. د. عادل أبو هشيمة، إنكار العدالة في القانون الدولي الخاص، دار الكتب القانونية، ٢٠١٦م، ص ١٩ ، أ.د. مصطفى أحمد فؤاد، مفهوم إنكار العدالة "دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي مع الإشارة إلى أهم التطبيقات القضائية، مرجع سابق ص ٨٢ ، أ.د. حامد سلطان، أحكام القانون الدولي العام في الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م، ص ٣١٨

الأجهزة الداخلية للدولة في حالة انهيار كلى أو جزئي. (وهنا يجب الانتباه إلى أن عدم الاعتراف بحق الدولة في العفو عن مرتكبي الجرائم الدولية سيضع إطار قانونى دولى حاكم لمفاوضات السلام التي تجرى في أعقاب النزاعات فلا يمكن أن يعتبر كل شيء مباح ولكن هذه المفاوضات يجب أن تظل داخل الأطر المقبولة وفقاً للقانون الدولي العام وما يضعه من التزامات على سلطات الدولة)

(٢) لا يتحقق إنكار العدالة الجنائية الدولية بسبب الأخطاء الفردية التي يمكن أن تشهدها المحاكمات الجنائية أو تنتج عن ممارسات الأجهزة الأمنية ولكن يجب أن يعكس تكرار ممارسة هذه الحالات سياسة عامة تنتهجها الدولة في إدارة العدالة الجنائية خلال مرحلة ما بعد النزاع.

(٣) لا يمكن النظر لأي تدابير عفو تصدرها الدولة باعتبارها إنكاراً للعدالة الجنائية الدولية، فإجراءات العفو التي تصدرها بعض الدول في الظروف العادية والتي لا تنمى بفترات نزاع داخلي قد تكون قائمة على أسس قانونية وفقاً لما يتضمنه دستور الدولة، وهو حق للدولة لا يتعارض مع القانون الدولي أما إنكار العدالة الذي نقصده يرتبط بظروف المرحلة الحرجة التي تمر بها الدول بعد النزاعات فقط.

(٤) في حالة كثرة الدعاوى وتعدد الجرائم التي ترتكب أثناء فترة النزاع، بحق للدولة البدء بالجرائم الأكثر خطورة والتي يخشى من ضياع أدلتها، وفي حالة عدم استطاعة الأجهزة القضائية البدء في كافة الدعاوى المعروضة عليها يمكن إرجاء التحقيقات في ما لا تستطيع البدء فيه أسوة بما تتبعه المحكمة الجنائية في حالات إرجاء التحقيقات في بعض القضايا.

٥) لا يعتبر العفو الذي يصدر عن تنفيذ العقوبات بعد إصدار الأحكام الجنائية إنكار للعدالة الجنائية الدولية، حيث إن العفو الذي ينكر العدالة الجنائية هو العفو الذي يسبق المحاكمة ويحول دون قيامها وليس العفو الذي يمنح بعد صدور الحكم.

٦) لا تفهم الحصانات الدبلوماسية الممنوحة لرؤساء الدول أو وزراء الخارجية أو سفراء الدول المتوافقة مع قواعد القانون الدولي والمتضمنة حصانتهم القضائية من الخضوع لأحكام القانون الوطني للدول الأجنبية باعتبارها أحد صور إنكار العدالة الجنائية.

المطلب الثالث

إصلاح مجلس الأمن الدولي

انطلاقاً من فهمنا لطبيعة الأسباب المؤدية لإنكار العدالة الجنائية الدولية، يمكننا التأكيد على أن المعالجة الحقيقية لهذه الإشكالية لن تأتي ثمارها ببذل الجهود على المستوى الوطني فقط، ولكن معالجة هذه الإشكالية تتطلب إصلاح مجلس الأمن الدولي، فمن المستقر أن المحكمة الجنائية الدولية تمارس دورها في حماية هذه العدالة في حالات عدم قدرة الدول على تحقيقها أو عدم رغبتها في ذلك، ومن المفهوم أن المحكمة لن تستطيع أن تمارس دوراً حقيقياً إلا بمساعدة مجلس الأمن الدولي.

فعلى الرغم من أن المحكمة الجنائية الدولية نشأت لمعالجة قضية ازدواجية المعايير التي يعانيها القانون الدولي منذ نشأته إلا أنها أخفقت في مواجهة هذه الإشكالية بسبب عدم تعاون مجلس الأمن، وباتت المحكمة تواجه إتهام بأنها لم تنشأ إلا لمحاكمة القادة الأفارقة والدول الضعيفة فقط، فكثيراً من الجرائم الدولية ترتكب بمشاركة وتخطيط

قادة الدول القوية في مناطق مختلفة من العالم إلا أن المحكمة لا تحاكم إلا القادة الأفارقة^(١).

وقد واجهت المحكمة العديد من التساؤلات بشأن مدى قدرتها على تحقيق العدالة الجنائية الدولية، في ظل النظام الدولي الراهن والسلطات التي يتمتع بها مجلس الأمن، وأسلوب اتخاذه للقرارات المتعلقة بالسلام الدولي، من هذه التساؤلات كيف يمكننا الاقتناع بأن المحكمة الجنائية الدولية هي أداة العدالة الدولية وتحقيق المساواة أمام القانون في الوقت الذي نجد فيه كافة القضايا المعروضة أمام المحكمة لبلدان أفريقية؟ وفي الوقت الذي يبدو فيه للقاصي والداني أن إحالة أحد قادة الدول القوية للمحاكمة أمامها هدف صعب المنال؟^(٢)

وفي ظل عدم قيام مجلس الأمن بدورة، كيف يمكن للمحكمة أن تطبق العدالة وعملها أصبح مرهون بمعاونة الدولة الطرف التي تنظر حالتها، وهو ما يعني أن المتهم سوف يقدم الأدلة التي تقوي إدانته وهي فرضية يجافها المنطق ويحايبها الخيال^(٣)، بالإضافة إلى أن المحكمة تواجه مشكلة تأخر المحاكمات لسنوات طويلة^(٤) حيث يصل

1) يشار في هذا الشأن إلى أن خطة عمل المحكمة لعام ٢٠١٦م تتضمن ثمانية حالات وهي الحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، والحالة في كوت ديفوار، والحالة في ليبيا، والحالة في دارفور، والحالة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، والحالة في مالي، والحالة في كينيا، والحالة في أوغندا. انظر وثائق المحكمة الجنائية الدولية (ICC-ASP/14/20)

- 2) Eric Blumeson, The challenge of A Global Standard of Justice, Peace, Pluralism and punishment at the international criminal court, vol 44, Columbia journal of transnational law, 2006, 818.
- 3) V.Peskn, International Justice in Rwanda and the Balkans: virtual trials and the struggle for state cooperation, Cambridge university press, 2008, p255
- 4) Alex Whiting, In International criminal Prosecution, Justice Delayed Can Be Justice Delivered, Harvard International Law, vol 50, 2009, p324

متوسط زمن المحاكمة أمامها إلى عشرة سنوات^(١)، وعلى ما سبق رأي الكثير من الباحثين أن القضايا التي تنظرها المحكمة لا تمثل إلا قضايا مُفتعلة لا تعبر عن واقع الجرائم الخطيرة التي تهدد السلام والأمن الدولي^(٢).

ولذلك فقدت أغلب الدول شعوباً وحكومات الثقة في نزاهة المحكمة، وهو ما يجعلهم يفضلون خيار العفو لإذراكهم عدم وجود عدالة حقيقية في المجتمع الدولي، وأن محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية ستظل آمال وطموحات يصعب تحقيقها على أرض الواقع.

وفي الحقيقة أن كافة التحديات التي تواجه المحكمة الجنائية الدولية سواء في عدم قدرتها على نظر الجرائم التي تحدث في دول ليست أطراف في المحكمة، أو تأخر المحاكمات، أو ازدواجية معايير العدالة الجنائية الدولية، ترجع إلى سلبية دور مجلس الأمن كجهاز تنفيذي يمارس أهم الأدوار في منظومة العدالة الجنائية الدولية، ولذلك فإن إصلاح منظومة العدالة الجنائية الدولية يعتمد بشكل أساسي على إصلاح مجلس الأمن.

وعند إلقاء الضوء على دور مجلس الأمن في تحقيق العدالة الجنائية الدولية باعتباره الجهاز التنفيذي الدولي نجده متمثل في مهمتين رئيسيتين، المهمة الأولى هي التدخل العاجل لوقف العنف

(1) تم إطلاق أول تحقيق رسمي من المحكمة الجنائية الدولية في ٢٣ يونيو ٢٠٠٤م بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية وكانت القضية بشأن انتهاكات القانون الدولي التي ارتكبت في شرق الكونغو حيث كان الصراع بين الجماعات المسلحة وجيش الكونغو في ١٩٩٩م وصدر أمر الاعتقال لتوماس ديليو وتم اعتقاله في مارس ٢٠٠٦م وفي يوليو ٢٠١٢م تم الحكم عليه بأربعة عشر عام وتؤكد في ديسمبر ٢٠١٤م.

2) Janine Natalya Clark, peace, Justice and the international criminal court, Journal of international criminal justice, vol:4, 2011, p. 522

والسيطرة على النزاع بمجرد نشوبه لمنع تفاقم الانتهاكات وتزايد الجرائم، والمهمة الثانية تتمثل في التدخل الآجل وهي إحالة الحالة للمحكمة الجنائية الدولية، ومعاونتها في تنفيذ قرارات القبض على الأفراد وتسليمهم، وللأسف أن المجلس فشل في تحقيق المهمتين.

فيما يتعلق بالمهمة الأولى والمتمثلة في التدخل العاجل لمنع تفاقم الجرائم الدولية في الدول التي تشهد نزاعات داخلية فإن الواقع الدولي المعاصر في سوريا وغيرها من الدول التي تشهد نزاعات داخلية أثبت فشل مجلس الأمن في هذه المهمة، وأصبحت قرارات المجلس معدومة الأثر على أرض الواقع، ولم تتعدى البيانات الرسمية التي تلقىها الدول أمام المجلس إلا كونها عبارات للتدبير والشجب والإدانة للانتهاكات التي تزداد على الأرض يوم بعد يوم دون أن يمتلك المجلس القدرة على تدخل فعال بسبب صراع القوى العظمى المسيطرة عليه⁽¹⁾.

أما المهمة الثانية وهي التدخل الآجل، فتتمثل في التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية في تنفيذ قرارات القبض على الأفراد وتسليمهم، ولا شك أن عدم القيام بها يفقد المحكمة قدرتها على الوجود الفعال على الساحة الدولية وهو ما أكدته رئيس المحكمة الجنائية ليوغسلافيا السابقة حين قال أن المحاكم الدولية بوجه عام أشبه بمارد كبير بلا ساقين ولا يدين، وحتى تعمل هذه المحاكم بالشكل المطلوب منها لا بد من تركيب أطراف صناعية وهذه الأطراف الاصطناعية

(1) انظر قرار مجلس الأمن رقم (٢٠١٤/٢١٩١) الذي إعتبر أن الإفلات من العقاب في سوريا يؤدي للمزيد من الإنتهاكات للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وقراره رقم (٢٠١٤/٢١٩٣) الذي طالب فيه المجلس جميع الأطراف الفاعلة في الصراع السوري في الحد من العنف والهجمات ضد المدنيين والسكان العزل، وقرارات المجلس أرقام (٢٠١٤/٢١٦٥)، (٢٠١٥/٢٢٣٢)، (٢٠١٥/٢٢٢٢) والتي طالب فيها المجلس بضرورة مكافحة الإفلات من العقاب لمرتكبي الجرائم الدولية.

تتمثل في تعاون الدول، وفي حالة عدم تعاون الدول لا يكون هناك سبيل لفاعلية قرارات هذه المحاكم إلا بدعم حقيقي من مجلس الأمن باعتباره الهيئة التنفيذية الدولية وفي حالة عدم تعاون المجلس مع المحكمة ستكون قرارات المحكمة هي والعدم سواء^(١). ويشهد الواقع الدولي منذ نشأة المحكمة الجنائية عدم تعاون مجلس الأمن في تنفيذ قراراتها، وذكرت المحكمة في تقريرها السنوي المرسل للأمم المتحدة "أن سلطة مجلس الأمن في إحالة حالة ما إلى المحكمة هي في غاية الأهمية لضمان المساءلة، ولكن من دون المتابعة اللازمة لضمان التعاون، وبخاصة إلقاء القبض على الأفراد وتسليمهم، لن تتحقق العدالة، إن تقاعس المجلس عن اتخاذ مزيد من التدابير لضمان تقديم الدعاوى إلى المحكمة يهدد بتقويض مصداقية المجلس والمحكمة على السواء، وتوجد حاليا ١١ رسالة من المحكمة إلى المجلس حول عدم التعاون فيما يتعلق بدارفور وليبيا لا تزال بلا جواب"^(٢).

وفي الحقيقة أن هذه المشكلات، سواء كانت متمثلة في تأخر تدخل مجلس الأمن بإجراءات جديّة للحيلولة دون تفاقم النزاعات أو عدم تعاون المجلس مع المحكمة في تنفيذ قراراتها، ترجع لسببين رئيسيين وهما تشكيل المجلس، وآلية التصويت فيه.

وعليه يجب إعادة النظر بشكل جاد في تشكيل مجلس الأمن الذي يثبت يوم بعد يوم عدم قدرته على مواجهة تحديات السلام والأمن الدولي الراهنة، وعدم تمثيله لتوازنات القوى الدولية المعاصرة، فالتشكيل الحالي يعكس توازنات القوى الدولية في أعقاب الحرب

1) Janine Natalya Clark, peace, justice and the international criminal court, op, 527

2) انظر وثائق المحكمة الجنائية الدولية الوثيقة رقم A/70/350

العالمية الثانية^(١)، ومع مرور ما يزيد عن سبعة عقود من الزمان، ونحن على مشارف الاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والسبعين لنشأة المنظمة في ٢٠٢٠م، باتت هذه التركيبة الموروثة للمجلس بالية وغير متناسبة مطلقاً مع واقع العلاقات الدولية.

حيث تضاعف عدد أعضاء الأمم المتحدة إلى ما يقارب أربع أضعاف عددها عند نشأتها، كما يستبعد التشكيل الحالي من العضوية الدائمة بالمجلس أكبر الدول الممولة للأمم المتحدة مثل اليابان وألمانيا، إضافة إلى استبعاد القوى الصاعدة الأخرى مثل الهند والبرازيل، وكافة الدول الأفريقية على الرغم من أن ٨٥% من الموضوعات التي يناقشها المجلس خاصة بدول إفريقية دون أن يكون لها مقعد واحد دائم^(٢).

والعقبة الأساسية التي تواجه مطالب توسع نطاق العضوية في المجلس تتمثل في صراع مصالح الدول الدائمة العضوية الحالية، وهو ما أدى إلى فشل كافة محاولات التوسع السابقة^(٣)، ومن المفهوم أن أي

(1) لم يتغير تشكيل المجلس إلا مرة واحدة في عام ١٩٦٥م عندما تمت زيادة عدد أعضائه غير الدائمين من ٦ إلى ١٠ مع الإبقاء على الدول الخمس الدائمين العضوية

(2) يشار في هذا الشأن إلى أنه لا يخلوا اجتماع دولي بشأن السلام والأمن العالمي وسبل تحقيق العدالة الدولية من المطالبة بإعادة النظر في تشكيل مجلس الأمن والية التصويت فيه لأثرها السلبي على العدالة الدولية، انظر على سبيل المثال جلسة الاستماع البرلمانية المنعقدة بالأمم المتحدة في ٢٠١٢م بعنوان "دروب غير مطروقة: نهج برلمانية لمنع نشوب النزاعات وتحقيق المصالحة وبناء السلام" (انظر وثائق الأمم المتحدة الوثيقة رقم A/67/765)

(3) نذكر منها على سبيل المثال: المحاولة الأمريكية في ٢٠١٠م عندما دعى الرئيس باراك أوباما لأن تصبح الهند عضواً دائماً في المجلس، ولكن من المعروف أن الصين رغم قبولها لفكرة وجود أعضاء دائمين جدد ترفض أن يكون من بينهم اليابان أو الهند، يشار في هذا الصدد أيضاً لمحاولة=

تغيير في العضوية لن يحدث دون قبول ثلثي أعضاء الأمم المتحدة على أن يكون من بينهم الدول الأعضاء الدائمين الحاليين.

فعلى الرغم من تعدد محاولات توسيع عضوية المجلس إلا أن هذه العقبة الكؤود وقفت حائلاً أمام تحقق أي منها، ومن أهم هذه المحاولات، تقديم الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان - عند الإعداد للقمة العالمية للأمم المتحدة ٢٠٠٥م - مقترحين لتوسيع مجلس الأمن إلى ٢٤ عضواً، الأول هو إضافة ستة مقاعد دائمة جديدة بدون إي حق نقض، وإضافة ثلاثة مقاعد جديدة غير دائمة، مدة العضوية فيها عامين، ويتم تقسيم هذه المقاعد بين المناطق الإقليمية الرئيسية في العالم، إفريقيا وآسيا وأوروبا والأمريكتين، أما المقترح الثاني هو إضافة تسعة مقاعد جديدة، منها ثمانية مقاعد مدة العضوية فيها أربع سنوات، وتكون قابلة للتجديد، والمقاعد التاسع يكون مدة العضوية فيه عامين غير قابلة للتجديد أسوة بالعضوية غير الدائمة الحالية، ويتم تقسيم هذه المقاعد على المناطق الرئيسية في العالم السابق ذكرها، وأشار كوفي عنان إلى أن إصلاح مجلس الأمن لن يكون بزيادة عدد أعضائه بل يجب أن يكون نظام عمل المجلس أكثر ديمقراطية وأن يكون المجلس أكثر خضوعاً للمساءلة^(١). ولم يقبل أي من هذه المقترحات خلال القمة العالمية عام ٢٠٠٥م.

=بريطانيا وفرنسا التوصل لحل وسط في مارس ٢٠٠٨م عندما طرحت فكرة عضوية طويلة تصل ما بين خمسة وخمسة عشر عاماً في المجلس لمنح بعض الدول وضع مميز يمكنها من ممارسة دور أكثر قوة في حماية السلام والأمن الدوليين، لمزيد من التفصيل انظر، كارسى، ماكديونالد وستيوارت أم. باتريك، توسيع مجلس الأمن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الإستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١١م، ص ٢٢.

(١) انظر تقرير الأمين العام السابق كوفي عنان للأمم المتحدة في المعنون (في جو أفسح من الحرية صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع) الذي صدر في ٢٠٠٥م.

وعلى الرغم من عدم قبول هذه المقترحات إلا أنها فتحت الباب أمام العديد من المقترحات الأخرى التي تضمنت رؤى متعددة لتوسيع نطاق العضوية في المجلس بل وإعادة هيكلته بالكامل، حيث عرضت ثلاث مقترحات رئيسية. المقترح الأول من مجموعة الدول الأربع (البرازيل، وألمانيا، والهند، واليابان)⁽¹⁾، المقترح الثاني من تحالف الوحدة من أجل الإجماع UFC بقيادة (المكسيك، وإيطاليا، وكوريا الجنوبية، وباكستان)⁽²⁾، المقترح الثالث من الاتحاد الإفريقي⁽³⁾، ولم يكتب لأى من هذه المقترحات النجاح، حيث احتد الخلاف ما بين التكتلات الإقليمية ولم تستطع أى منهما حشد الإجماع على مقترحها.

وفي سبتمبر ٢٠٠٨م طرحت الجمعية العامة نقاشات إصلاح مجلس الأمن بين كافة حكومات الدول الأعضاء بالأمم المتحدة، وعقدت

- (1) يسعى هذا المقترح إلى زيادة عضوية المجلس إلى ٢٥ عضواً، حيث يضاف ٦ أعضاء دائمين، و ٤ غير دائمين، ووفقاً لهذا المقترح تحصل آسيا وإفريقيا على عضوين دائمين جديدين لكل منهما، ولكل من أمريكا اللاتينية/ الجنوبية، وأوروبا الغربية مقعد دائم واحد، وتمنح إفريقيا، آسيا، وأوروبا الشرقية، وأمريكا اللاتينية مقعد غير دائم. (A/59/L64, July 2005)
- (2) يسعى هذا المقترح إلى زيادة عضوية المجلس إلى ٢٥ عضواً، بإضافة عشرة أعضاء غير دائمين، مع الإبقاء على مدة العضوية غير الدائمة، عامين، ويتم اختيار الأعضاء غير الدائمين العشرين بناء على أساس التمثيل الإقليمي، ٦ دول من إفريقيا، ٥ دول من آسيا، ٤ دول من مجموعة دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، و ٣ من أوروبا الغربية والمجموعات الأخرى، و ٢ من أوروبا الشرقية (A/59/L68, July 2005)
- (3) سعى هذا المقترح إلى زيادة عضوية المجلس إلى ٢٦ عضواً، بإضافة ٦ أعضاء دائمين، و ٥ أعضاء غير دائمين، ويتوافق هذا المقترح مع مقترح مجموعة الأربع في شأن توزيع الأعضاء الدائمين الجدد، على أن يتم منح إفريقيا مقعدين منتخبين جدد بدلاً من مقعد واحد، ومنح آسيا، وأوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية مقعد واحد، وتضمن المقترح الاعتراف لجميع الأعضاء الدائمين بحق الفيتو (A/60/L41, December 2005)

خمس جلسات تفاوضية، توصلت إلى رغبة جميع الدول أعضاء الأمم المتحدة في توسيع العضوية الدائمة والمنتخبة في المجلس، وهو ما دعى الكثيرين للتفاوض بشأن إمكانية اتخاذ قرار بالتوسع في أكتوبر ٢٠١٠م. وانفراجة إشكالية تشكيل المجلس، إلا أن الموقف المتصلب للدول الدائمة ونفوذها في مختلف التحالفات الدولية المتفاوضة حال دون اتخاذ أى قرار، وتصلب الموقف كون كل تحالف يصر على موقفة^(١).

وأمام مخاوف المجتمع الدولي من خطورة عدم قدرة مجلس الأمن على القيام بمهامه الأساسية، وعدم القدرة على مواجهة إشكالية تشكيلة المعيب، ظهرت العديد من الأفكار التي يمكنني وصفها بالمُسكنات للآلام الناتجة عن داء عضال يستعصي على العلاج، ومن هذه المُسكنات مبدأ مسؤولية الحماية، ومسئولية عدم النقض، ومقترح الفيتو الثلاثي، ومقترح عدم استخدام الفيتو في حالة اتخاذ قرار من الجمعية العامة بموافقة ثلثي الأعضاء، وسأحاول توضيح هذه المحاولات بإيجاز.

وفقاً لمبدأ "مسئولية الحماية" يقع على عاتق المجتمع الدولي مسؤولية جماعية للاستجابة من خلال الأمم المتحدة بموجب الفصلين السادس والسابع من ميثاق الأمم المتحدة حسب الاقتضاء، بطريقة حاسمة وفي الوقت المناسب حينما تفشل سلطات الدولة الوطنية في حماية سكانها من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية^(٢).

- (1) كارسي. ماكدونالد، وستيوارت إم. باتريك، توسيع مجلس الأمن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ٢١
- (2) أقر مبدأ مسؤولية الحماية في مؤتمر القمة العالمية في ٢٠٠٥م

وعلى الرغم من اعتبار الكثير من الباحثين أن إقرار مبدأ مسؤولية الحماية يمثل نصراً مبنياً للنظام القانوني الدولي، إلا أنني أرى أنه لم يأتى بجديد، حيث أن تدخل الأمم المتحدة بموجب الفصلين السادس والسابع من الميثاق لا يمكن اعتبارها إضافة للقانون الدولي، فهي مسؤولية مجلس الأمن التي مني بالفشل في القيام بها منذ نشأة المنظمة، إضافة إلى أن مبدأ مسؤولية الحماية لم يتعرض لا من قريب ولا من بعيد لإشكالية "حق النقض" وهي العقبة الأساسية التي تواجه عدالة النظام القانوني الدولي.

وفى إطار معالجة هذه العقدة المستعصية على أي حلول سلمية، والمتمثلة في حق النقض، وصعوبة تعديل ميثاق الأمم المتحدة للتخلص منها، حاول البعض مناقشة الدول الخمس دائمة العضوية في المجلس عدم استخدام حق النقض لتحسين مصداقية المجلس وضمان شرعية قراراته. وذلك من خلال مطالبة هذه الدول بما عرف بمسؤولية عدم النقض.

ونقتضي "مسؤولية عدم النقض" موافقة الدول الخمس دائمة العضوية طوعاً على عدم استخدام حقها في النقض لمنع اتخاذ إجراءات لمواجهة جرائم دولية كان سيتم إقرارها بالأغلبية لولا استخدام حق النقض، وفي هذا الصدد يشار إلى مقترح الوزير الفرنسي (السابق) للشئون الخارجية هوبير فيدرين، والذي دعى من خلاله الدول الدائمة العضوية في المجلس أن تتوافق على "مدونة سلوك" تحتوى بعض المبادئ التي تمنع هذه الدول من استخدام حق النقض بشكل يعرقل تحقيق المهام التي أنشئ المجلس من أجلها⁽¹⁾.

(1) دون كراوس، بحث بعنوان تطور الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي، منشور ضمن كتاب التطورات الاستراتيجية العالمية - رؤية استشرافية، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الاستراتيجية، أبوظبي، ٢٠١١م،

أما مقترح الفيتو الثلاثي ومقترح عدم استخدام الفيتو في حالة صدور قرار من الجمعية العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء، وردا في تقرير وزيرة الخارجية الأمريكية السابقة مادلين أولبريت؛ ووزير الدفاع الأمريكي السابق وليام كوهين وقدم للحكومة الأمريكية في ٢٠٠٨م لتبناه بالأمم المتحدة لمعالجة إشكالية استخدام حق النقض، وتضمن توصيتين، الأولى أنه يجب موافقة الأعضاء الخمس الدائمين في مجلس الأمن على أنه ما لم يوافق ثلاثة أعضاء دائمين على استخدام حق النقض ضد قرار معين، يتعين على الأعضاء الخمسة جميعاً إما الامتناع عن التصويت أو تأييد القرار، وينبغي تطبيق الاتفاق على وجه الخصوص، على أي قرارات تنص على فرض عقوبات أو تفويض عمليات حفظ السلام في الحالات التي تكون فيها الفظائع الجماعية أو الإبادة الجماعية على وشك الحدوث أو جارية. أما التوصية الثانية فهي سرعة استجابة الأعضاء الخمس الدائمين بالمجلس للقرارات التي تصدرها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموافقة ثلثي أعضائها دون أن يكون من بينهم من يستخدم الفيتو بشكل يعرقل اتخاذ الإجراءات اللازمة^(١).

وعلى الرغم من أن هذا المقترحات تضمنت تنازلات جزئية عن الهيمنة الأمريكية إلا أنني أرى أنها لم تعد مناسبة لمطالب التغيير، فيجب الاعتراف بأن النظام الدولي الراهن بات يواجه رفضاً عالمياً، وإن لم تتم الإستجابة الطوعية السريعة لمطالب التغيير، ووضع نظام دولي أكثر عدالة، سيتم الإطاحة بهذا النظام بالكامل.

فبعد الأحداث الراهنة في المنطقة العربية، وتصادم الخلاف منا بين القوي الدولية، يجب الاعتراف بأن الاستجابة لمطلب توسيع

(1) دون كراوس، بحث بعنوان تطور الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي، مرجع سابق، ص ٥٦.

عضوية المجلس هو الاستثمار الأمثل في السلام الدولي مستقبلاً، وهو السبيل الوحيد لتحقيق عدالة دولية حقيقية والبناء على المكتسبات التي حققها القانون الدولي خلال الفترة الماضية، والبديل سيكون انتكاسة حقيقية للنظام القانوني الدولي أشبه بالحروب العالمية السابقة لإعادة توزيع القوى بالقوة⁽¹⁾.

وعلى ما سبق أرى أن توافق الرؤى بين التكتلات الدولية الفاعلة في الجمعية العامة بشأن توسيع العضوية في مجلس الأمن بات ضرورة لاستمرار المنظمة ككل، وأن إقرار قاعدة المساواة في التصويت على كافة القرارات التي يتخذها المجلس هي الضمانة الوحيدة لعدالة جنائية دولية حقيقية.

الخاتمة

على الرغم من أن البناء الفكري لنظرية بناء السلام يتحدث عن نهج شامل لتوفير أسس السلام المستقبلي، إلا أن النظرية أغفلت الكثير من التحديات التي يفرضها الواقع وتحويل دون إجراء المحاكمات الجنائية العادلة في الدول الخارجة من النزاع، ولا تحتوي أدوات بناء السلام على أساليب معالجة حقيقية لقضية إفلات المجرمين من العقاب، على الرغم من أن هذه المحاكمات تمثل أهم دعائم بناء سلام دائم قائم على ترسيخ حكم القانون، وهي السبيل الوحيد لإبرام عقد اجتماعي جديد بعد تصفية حسابات الماضي.

وتبين من خلال البحث أن الواقع المؤلم الذي تعيشه الدول في أعقاب فترة النزاع تسبب في حالة من اللبس الحقيقي في أذهان

(1) تشير التجارب التاريخية إلى أن مهمة التوافق الدولي على إعادة تقسيم عناصر القوة في المجتمع الدولي لم تحدث بشكل رضائي ولكنها عادة كانت في أعقاب صراع مسلح تفرض من خلالها الدول وجودها بالقوة.

الكثيرين ما بين الدروب المشروعية وغير المشروعة التي يمكن للدولة أن تسلكها للخروج من حالة الانهيار الجزئي التي تعانيها، حيث تصور البعض أن الظروف التي تعيشها الدولة في أعقاب النزاع تصلح كسند لمشروعية العفو عن مرتكبي الجرائم التي وقعت أثناء النزاع، وذلك بسبب عدم وجود ضوابط واضحة للعفو المشروع دولياً والعفو الذي ينتهك أحكام القانون الدولي، حيث أن إصدار تدابير العفو ظلت لفترة طويلة من الزمن خاضعة للاختصاص المطلق لسلطات الدول، ولذلك يجب إبرام اتفاقية دولية لتحديد نطاق المشروعية الدولية لتدابير العفو التي تقرها الدول في أعقاب النزاع.

ولمعالجة إشكالية إنكار العدالة الجنائية الدولية في أعقاب النزاع، يجب الاعتراف بأن الجهود الوطنية لن تنجح وحدها دون إجراء الإصلاح اللازم في مجلس الأمن الدولي باعتباره الهيئة الدولية المناط بها دعم ومساعدة المحكمة الجنائية الدولية في مكافحة إفلات المجرمين من العقاب، والتدخل في حالات عدم رغبة الدول أو عدم قدرتها على القيام بذلك.

التوصيات

- إعادة النظر في تبعية لجنة بناء السلام لمجلس الأمن الدولي، وتوصي الدراسة بأن تكون تبعية هذه اللجنة للجمعية العامة للأمم المتحدة.
- رعاية الأمم المتحدة لمشروع اتفاقية مكافحة إنكار العدالة الجنائية الدولية في أعقاب النزاع، وتتضمن هذه الاتفاقية تعريف محدد لمفهوم إنكار العدالة الجنائية الدولية، وتحديد واضح لحالات العفو غير المشروع دولياً.
- سرعة توفيق الرؤى بين التكتلات الدولية الفاعلة بالجمعية العامة، بشأن توسيع العضوية في مجلس الأمن الدولي، وإقرار

قاعدة المساواة في التصويت على قرارات المجلس دون الاعتراف بحق النقض للدول الدائمة باعتبار ذلك هو الضمانة الوحيدة لعدالة جنائية دولية حقيقية في المستقبل.

المراجع العربية

- د. أحمد أبو الوفاء، " الوسيط في القانون الدولي العام " دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠م.
- د. أحمد أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلام والأمن الدوليين، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٥م.
- د. أحمد فتحى سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم الأول، دار النهضة العربية، ٢٠١٥م.
- أيريك سوتاس، العدالة الانتقالية والعقوبات، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد ٩٠، العدد ٨٧٠، يونيو، ٢٠٠٨م.
- د. جمال منصر، بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاعات: المضامين والنطاقات، بحث منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثالث عشر، ٢٠١٥.
- د. حامد سلطان، أحكام القانون الدولي العام في الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م.
- دون كراوس، بحث بعنوان تطور الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي، منشور ضمن كتاب التطورات الاستراتيجية العالمية - رؤية استشرافية، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الاستراتيجية، أبوظبي، ٢٠١١م.
- روز اليندشو، تقرير خاص نشرة معهد السلام الأمريكي بعنوان إعادة النظر في لجان تقصى الحقائق والمصالحة، دروس من سيراليون، ٢٠٠٥.

- د. عادل أبو هشيمة، إنكار العدالة في القانون الدولي الخاص، دار الكتب القانونية، ٢٠١٦م.
- د. عبدا لله على سعيد، د. محمد الأمين البشري، العدالة الجنائية: مفهومها ونظمها وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة، مركز بحوث شرطة الشارقة، ٢٠١٣م.
- د. على جميل حرب، نظام الجزاء الدولي، العقوبات الدولية ضد الأفراد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩م.
- د. على صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ.
- كارسي. ماك دونالد وستيوارت أم. باتريك، توسيع مجلس الأمن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الإستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١١م.
- لويز آر بور "العدالة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية" المحاضرة السنوية الثانية عن العدالة الانتقالية، استضافها مركز حقوق الإنسان والعدالة العالمية التابع لكلية الحقوق في جامعة نيويورك بالشراكة مع المركز الدولي للعدالة الانتقالية، نيويورك ٢٥ أكتوبر ٢٠٠٦م.
- د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام "الحماية الدولية- القاعدة الدولية- الحياة الدولية" منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ.
- د. مصطفى أحمد فؤاد، مفهوم إنكار العدالة "دراسة مقارنه بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي مع الإشارة إلى أهم التطبيقات القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦م.

• مارتن غريفيتشوتيرى أوكالاهاان، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية، ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨م.

• د. محمد يوسف علوان ، د. محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الثاني، الحقوق المحمية، دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٩م.

الوثائق الدولية

• أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع، تدابير العفو، منشورات الأمم المتحدة، الوثيقة رقم (HR/PVB/09/1).

• تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ٢٠١٣م بشأن جلسة الاستماع البرلمانية المنعقدة بالأمم المتحدة في يومي ٦،٧ ديسمبر ٢٠١٢م بعنوان "درب غير مطروق: نهج برلمانية لمنع نشوب النزاعات والمصالحة وبناء السلام" ص ١١ الوثيقة رقم A/67/765

• القانون النموذجي للعدالة الجنائية خلال الفترات اللاحقة للصراعات، المجلد الأول، تحرير فيفيان أوكونر وكوليت روش، مطبعة معهد الولايات المتحدة للسلام، واشنطن، ٢٠٠٧م.

المراجع الأجنبية

- Alfred cohn&Udolf E. Grey, Criminal Justice System and Process, London, Emst Bern, 1985
- Clemens F. Bartollas, Crime and justice. Oxford university press, 1992
- Diane F. Orentlicher "settling accounts: the duty to prosecute human right violations of a prior regime" Yale law Journal, vol 100, NO: 8 (1991)
- Double stander: International criminal law and west FICHL publication series .No . 26 (2015)

- Edward Eldfonc & Alan R. Coffy, Criminal Law history, Philosophy and Enforcement, New York, Harper And Row, 1981
- Eric Blumenson, The challenge of A Global Standard of Justice, Peace, Pluralism and punishment at the international criminal court, vol 44, Columbia journal of transnational law, 2006
- Hiromsisato, modes of International criminal justice and General Principles of Criminal Responsibility, Gottingen Journal of International Law 4, 2012
- Joseph J. Senna & Larry Siegl, Introduction to criminal justice, New York, West Publishing co, 1984
- Janine Natalya Clark, peace, Justice and the international criminal court, Journal of international criminal justice, vol4, 2011
- Kathryn Sikknk and Carrie Walling, "The impact of human rights trials in Latin America" Journal of Peace Research. vol 44, No 4 , 2007
- Louise Mailinder, Amnesty, human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide, oxford, hard publishing, 2008
- V. Peskn, International Justice in Rwanda and the Balkans: virtual trials and the struggle for state cooperation, Cambridge university press, 2008
- Wolfgang Kaleck, Double Standards: International criminal Law And West, Berlin and Torkalopsahl Academic E publisher, brussels, 2015