Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 15- Issue 1- juniu 2025 المجلد ١٥- العدد ١ – حزيران ٢٠٢٥

The effectiveness of the amnesty issued in accordance with national law in light of the complementary relationship with international criminal justice

[1] Dr. AbdulSalam Khalaf Aboud AlHawija
University of Anbar /Faculty of Agriculture

1: Email:
abd.khalaf@uoanbar.edu.iq
2: Email:

Abstract:

International positions regarding including amnesty in the Statute of the International Criminal Court varied between supporters and opponents, which favored those opposed to including it. Therefore, the Statute was devoid of any text on amnesty or its acceptability, so the International Criminal Court cannot of its own free will look into cases that had previously been examined by the national judiciary. If it includes an amnesty or any decision, Unless a case that may be covered by the amnesty laws is referred to it by the Security Council, the Public Prosecution, or any other state party, but the consideration of any case does not take place except after two factors are achieved, namely (the state's inability or unwillingness), which may give an explanation close to the amnesty Sometimes. Whereas if the state's desire is available or the purpose of that pardon is the necessity of bringing peace to the country, then the pardon that is taken after the trial procedures is considered an acceptable pardon. Likewise, if the case undergoes a proper trial and legal investigation, the court will not consider the case based on the text of Article 17 of the law. Conversely, if the amnesty precedes an investigation into the case or is intended to protect the accused, the court considers this case. Therefore, the national amnesty decision in itself is not considered a violation of the basic statute of the court, nor does it prevent the court from exercising its jurisdiction, except in the cases stipulated It is required by Article 17, which applies only under circumstances in which the case under investigation is inadmissible.

DOI
https://doi.org/10.37651/aujlps.2025.157036.1454

Submitted: 28/1/2025
Accepted: 29/1/2025
Published: 6/2/2025

Keywords:
Integration
national amnesty
Rome Statute
International Criminal Court.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

مدى فاعلية العفو الصادر وفق القانون الوطني في ضوء العلاقة التكاملية مع القضاء الجنائي الدولي

[١] م.د. عبدالسلام خلف عبود الحويجة
[١] جامعة الأنبار/ كلية الزراعة

الملخص:

تباينت المواقف الدولية بخصوص تضمين العفو في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بين مؤيّد ومعارض، مما رجّحت كفّة المعارضين لتضمين ذلك، لذا خلا النظام الأساسي من أيّ نص على العفو ومقبوليته، فلا تستطيع المحكمة الجنائية الدولية بمحض إرادتها النظر في القضايا التي سبق وأن نظرها القضاء الوطني إذا اشتملت عفوًا أو أيّ قرار، ما لم تحال إليها قضية قد تكون مشمولة بقوانين العفو من قِبل مجلس الأمن أو الادّعاء العام أو أيّ دولة طرف أخرى، لكنّ النظر في أيّ قضية لا يتمّ إلّا بعد تحقّق عاملين أثنين هما (عدم قدرة الدولة أو عدم رغبتها) والذي قد يعطيا تفسيرًا مقاربًا للعفو في بعض الأحيان. بينما إذا كانت رغبة الدولة متوفّرة أو كانت الغاية من ذلك العفو ضرورة إحلال السلام في البلد، فالعفو الذي يتّخذ بعد إجراءات المحاكمة يعدّ عفوًا مقبولًا. وكذلك إذا استوفت القضية محاكمة وتحقيقًا قانونيًا سليمًا فإنّ المحكمة لن تنظر في القضية بالاستناد لنصّ المادة ١٧ من النظام. والعكس من ذلك فالعفو الذي يسبق إجراء تحقيق في القضية أو كان غايته حماية المتّهم فالمحكمة تنظر في هذه القضية، لذا فإنّ قرار العفو الوطني لا يعدّ في حدِّ ذاته انتهاكًا لنظام المحكمة الأساسي، كما إنّه لم يمنع المحكمة من ممارسة ولايتها القضائية، إلّا في الحالات المنصوص عليها بالمادة ١٧، والتي تتمثّل فقط في ظلّ ظروف تكون القضية التي تخضع للتحقيق غير مقبولة.

الكلمات المفتاحية: التكامل، العفو الوطني، نظام روما الأساسي، المحكمة الجنائية الدولية.

المقدمة

شهد المجتمع الدولي تنامي حركة التقاضي الجنائية ابتداءً من محكمتي نورمبرغ وطوكيو وصولًا إلى المحكمة الجنائية الدولية؛ من أجل وضع حدّ لإفلات مرتكبي الجرائم الدولية، فتضمّنت نصوص نظام المحكمة الأساسي العديد من القواعد الإجرائية دون النص على آليات العفو، والتي يتمّ إتّباع تلك القواعد بشكل تكاملي مع القضاء الوطني المستند على

الشرعية الدستورية للدول الأطراف، فتطبّق الدولة الطرف نظامها الوطني وما يشتمل عليه من قوانين وقرارات من بينها العفو الوطني، لكن العفو قد لا يستجيب لما ذهب إليه النظام الأساسي، فعلى الرغم من أنّ المحكمة لا تتدخّل أصلًا في نظام الدولة القضائي الوطني، لكنّها تستطيع أن تنسف قرارات وقوانين العفو إذا ما عرضت عليها القضية عن طريق الادّعاء العام الدولي أو مجلس الأمن الدولي أو أيّ دولة طرف أخرى بعد أن يصنّف قضاء الدولة بأنّه غير راغب أو لم يقدر على مواصلة عملية التقاضي، أو كانت إجراءات الدولة حمايةً للمتّهم من المسؤولية الجزائية، من بينها تأثير قرار العفو على النظام الأساسي، لتستكمل إجراءات الولاية القضائية الدولية، وتقرّر ما إذا كان العفو قد أعاق مسيرة النظام الجنائي الدولي من عدمه، بالاستناد لما نصّت عليه المادة ١٧ بفقرتَيها الخاصتين بإجراءات الدولة الداخلية، والذي قد يفسّر العفو تفسيرًا مطابقًا لما تضمّنته المادة أعلاه.
وللإحاطة بجوانب هذا الموضوع يتعيّن علينا التطرق إلى جوانبٍ عدّة منها:

أولًا/ أهمية الدراسة: تكمن أهمية البحث في دراسة مدى فاعلية العفو من خلال العلاقة التكاملية مع النظام الأساسي الذي لم تتضمّن نصوصه آليات للعفو، وأنّ الدولة تستطيع أن تقرّر عفوًا، فلا تستطيع المحكمة أن تتدخّل أصلًا لا في قرارات الدولة ولا في إجراءات التقاضي الوطنية، لكن من الممكن أن لا تتوافق آليات العفو الوطني مع النظام الأساسي، الأمر الذي قد يعدّ تدخّل المحكمة تدخّلًا لاحقًا في إجراءات الدولة، ومن الممكن أن تنسف قراراتها السيادية من بينها العفو.

ثانيًا/ مشكلة الدراسة: تتمحور مشكلة الدراسة في تساؤلات من بينها، ما هو أثر قرارات العفو الوطنية على الولاية القضائية الجنائية من جهة، ومبدأ التكامل بين القضاء الوطني والقضاء الجنائي الدولي من جهة أخرى؟ إذ أنّ شأن العفو شأنٌ وطني داخلي والمستند على إرادة الدولة وسلطتها ضمن إقليمها الوطني، لكن العفو في جرائم تأخذ مدى وتأثير دولي من الممكن أن لا يكون آلية إيجابية، فهل من الممكن أن يكون قرار العفو الوطني محاولة من الدولة في منع الملاحقة القضائية وقمع مرتكبي الجرائم؟ فكيف بنظام أساسي لا تتناول نصوصه آليات للعفو من الممكن أن يؤّثر تطبيق النظام على قرارات الدولة السيادية؟ وكذلك هل بإمكان القضاء الجنائي الدولي النظر في قضايا وطنية شملها قرارات من بينها العفو؟

ثالثًا/ فرضية الدراسة: تفترض الدراسة في عدم تصوّر قبول قرارات العفو الوطنية أمام القضاء الجنائي الدولي من حيث الجرائم التي تختص فيها المحكمة الجنائية الدولية إذا ما ثبت لدى المحكمة من أنّ الدولة تحاول منع الملاحقة القضائية وقمع مرتكبي الجرائم الدولية، بمعنى عدم قدرتها أو عدم رغبتها في التقاضي، ومن جهة أخرى يمكن أن يكون لقرار العفو الوطني أثر ومقبولية لدى المحكمة إذا ما كان ذلك منسجمًا مع المصالح العليا للدولة في إقرارها هكذا قرارات، وهذا يعني أنّ المحكمة تنظر حتى في القضايا التي تخلّلتها قرارات للعفو.

رابعًا/ هدف الدراسة: يكمن هدف البحث في دراسة مدى فاعلية العفو الوطني كأحد آليات الدولة القضائية والتشريعية في ظلّ الارتباط القضائي مع النظام الجنائي الدولي، وكيفية

معالجة أثر ذلك بموجب نظام المحكمة الجنائية الدولية الأساسي الذي لم تتناول نصوصه تلك الآلية.

خامسًا/ منهج الدراسة: سوف نتّبع من خلال بحثنا المنهج الوصفي والتحليلي القانوني.

سادسًا/ هيكلية الدراسة: سوف نقسّم الدراسة على ثلاثة مطالب، نخصّص المطلب الأول لدراسة العلاقة التكاملية بين القضاء الوطني والقضاء الجنائي الدولي، بينما نتطرّق في دراسة الموقف الدولي من النصّ على العفو في النظام الجنائي الدولي وفق المطلب الثاني، ومختتمين البحث بمطلبه الثالث في دراسة معالجة النظام الأساسي للقضايا المشمولة بالعفو الوطني.

I. المطلب الأول
العلاقة التكاملية بين القضاء الوطني والقضاء الجنائي الدولي

أدركت الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، أنّ أخطر الجرائم التي تقع في الإقليم الوطني من الممكن أن يمتد أثرها دوليًا، ولهذا الارتباط لا بدّ من مواجهة حقيقية وحاجة فعلية تبدأ على مستوى الدولة كولاية قضائية تستند على قوانين وقرارات وطنية ما لم تكن تلك القرارات مؤثّرة سلبًا على أهداف ذلك النظام، ليُستكمل التقاضي فيما بعد على مستوى الولاية القضائية الدولية من منطلق مبدأ التكامل. ولهذا خُصّص المطلب لدراسة حاجة المجتمع الدولي لهذا المبدأ وأساسه القانوني في الفرع الأول، بينما نوضّح مبدئية الولاية القضائية للدولة وفق المنظور النظامي الأساسي، وذلك في الفرع الثاني، وعلى النحو الآتي:

I.أ. الفرع الأول
الحاجة الدولية لمبدأ التكامل وأساسه القانوني

كثّف المجتمع الدولي في العقود الأخيرة جهوده لإنشاء آليات دولية لمقاضاة ومعاقبة الأفراد المتّهمون بارتكاب انتهاكات جسيمة، منها ما يتعلّق بحقوق الإنسان بشكل خاص، فكانت الغاية من إنشاء المحكمتين الجنائيتين ليوغسلافيا السابقة ورواندا وما سبقهما (محكمتي نورمبرغ وطوكيو)؛ هو لضمان تقديم مرتكبي أخطر الجرائم إلى العدالة، فقد أوضح مجلس الأمن الدولي عند إنشائه المحاكم بالقول "وإذ تصمّم على وضع حدٍّ لهذه الجرائم واتّخاذ تدابير فعّالة لتقديم الأشخاص المسؤولين عنها إلى العدالة، واقتناعًا منها بأنّ محاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني ستمكّن من تحقيق هذا الهدف في هذه الظروف الخاصة، وستسهم في عملية المصالحة الوطنية وفي استعادة السلام وصونه"[١].

(١) قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٨٢٧ الخاص بتشكيل المحكمة الجنائية ليوغسلافيا السابقة، الوثيقة المرقّمة S/RES/827، ١٩٩٣. وقرار مجلس الأمن الدولي رقم ٩٥٥ الخاص بتشكيل المحكمة الجنائية في رواندا، الوثيقة المرقّمة S/RES/955، ١٩٩٤.

وفي الآونة الأخيرة تمّ إنشاء المحكمة الخاصة بسيراليون من أجل، "المساهمة في عملية المصالحة الوطنية وفي استعادة السلام والحفاظ عليه"[١]، فالمحكمة تتمتّع بسلطة مقاضاة الأشخاص الذين يتحمّلون أكبر مسؤولية عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني وقانون سيراليون[٢].

ومن آثار التطوّر الذي طرأ على المسائلة الجنائية الدولية، هو إقرار النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ يؤكّد هذا النظام في ديباجته على، "وإذ تؤكّد أنّ أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألّا تمر دون عقاب، وأنّه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعّال من خلال تدابير تتّخذ على الصعيد الوطني، وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي"[٣]، فمن خلال إنشاء المحكمة الجنائية الدولية كانت الدول الموقّعة على نظامه الأساسي مصمّمة على وضع حدٍّ لإفلات مرتكبي هذه الجرائم من العقاب، وبالتالي المساهمة في منع هذه الجرائم.

فإذا كانت الدول قد صمّمت على وضع حدٍّ لهذه الجرائم ومرتكبيها، فإنّ المحكمة الجنائية الدولية لا يمكن أن تقوم بوضع الحدّ بمفردها، مالم تلقى تعاونًا من الدول الأطراف في كل مراحل التقاضي ابتداءً من ممارسة الدولة أو المحكمة لولايتهما القضائية، وصولًا إلى تنفيذ الأحكام القضائية، سواء كانت الدولية أو الوطنية، والذي يندرج تحت مسمى (مبدأ التكامل).

فقد أشار النظام الأساسي وقبله أعمال لجنته التحضيرية إلى العديد من المواد التي تحدّد مدى وطبيعة العلاقة التكاملية بين القضاء الجنائي الدولي والقضاء الوطني، فلم يمنح الأولوية القضائية للقضاء الجنائي الدولي على القضاء الوطني بقدر ما هو مكمّل له[٤]، فيما أشارت ديباجة النظام الأساسي على، "... وإذ تؤكّد أنّ المحكمة الجنائية الدولية المنشأة بموجب هذا النظام الأساسي ستكون مكمّلة للولايات القضائية الجنائية الوطنية..."[٥]. لذلك فاختصاص المحكمة الجنائية الدولية يعدّ اختصاصًا تكميليًا لاختصاص القضاء الوطني في حالة تعذّر ممارسة الأخير لاختصاصه، في حين لا يستطيع القضاء الوطني من إكمال اختصاص المحكمة الجنائية الدولية[٦]. وعليه بالإمكان أن نورد تعريفًا للعلاقة التكاملية بأنّها (التصرّف

---

(١) أنشئت المحكمة الخاصة بسيراليون على أساس الاتفاق المبرم بين الأمم المتّحدة وحكومة سيراليون، الوثيقة المرقّمة S/RES/1315، ٢٠٠٠. تقرير الأمين العام عن إنشاء محكمة خاصة لسيراليون، الوثيقة المرقّمة S/2000/915، ٢٠٠٠.

(٢) المادة ١، من النظام الأساسي للمحكمة الخاصة لسيراليون، الأمم المتّحدة، مجلس الأمن، الوثيقة المرقّمة S/2000/1234، ٢٠٠٠.

(٣) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

(٤) تقرير اللجنة المخصّصة لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، الأمم المتّحدة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٢٢، الوثيقة المرقّمة A/50/22، ١٩٩٥، ص ٤.

(٥) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

(٦) د. عادل الماجد، "المشكلات المتعلّقة بمبدأ الاختصاص التكميلي للمحكمة الجنائية الدولية"، بحث مقدّم *للندوة القانونية حول آثار التصديق للانضمام للمحكمة الجنائية الدولية، جامعة الدول العربية، القاهرة*، (٢٠٠٢): ص٣.

القانوني الذي يبدأه القضاء الوطني إيجابًا في محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية، ليكمله القضاء الدولي حال وقوع التصرّف بشكله السلبي، المتمثّل بعدم قدرة القضاء الوطني أو تهاونه).

ولم تكتفِ ديباجة النظام الأساسي في إشارتها إلى التكامل والتعاون فيما بين القضاء الجنائي الدولي ونظيره الوطني، فقد أشارت مواد النظام إلى العديد من النصوص التي تؤكّد حتمية التكامل والتعاون، من بينها ما نصّ عليه النظام في ".... وتكون المحكمة مكمّلة للولايات القضائية الجنائية الوطنية، ويخضع اختصاص المحكمة وأسلوب عملها لأحكام هذا النظام الأساسي"[١]، فيما أضاف النظام في موطن آخر من مواطنه، أنّه ينبغي للدول الأطراف ومن موجبات التعاون والتكامل فيما بين القضاءين الوطني والدولي، أنّ هذه الدول تكفل "... إتاحة الإجراءات اللازمة بموجب قوانينها الوطنية لتحقيق جميع أشكال القانون المنصوص عليها في هذا الباب"[٢].

لقد جاء النظام الأساسي مكمّلًا لما ابتدأ به النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ (اتفاق لندن) في إشارته إلى مبدأ التكامل المبتدأ أصلًا وأصيلًا للولاية القضائية الوطنية، على أمل تكميله من قِبل الولاية القضائية الدولية، فقد أشار الاتفاق على أنّه، "لا يوجد في الاتفاق أيّ نصّ من شأنه أن يسيء إلى سلطة أو اختصاص المحاكم الوطنية أو محاكم الاحتلال المنشأة قبلًا، أو التي ستنشأ في الأراضي الحليفة أو في ألمانيا لمحاكمة مجرمي الحرب"[٣]، ويعدّ هذا النص اعترافًا باختصاص القضاء الوطني بدايةً، وليس بوسع المحكمة أن تتدخّل في هذا الاختصاص، بل سوف تكمل الاختصاص القضائي الوطني ولا تعلو عليه مثلما أشارت مواد النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ الـ (١٠و١١)[٤].

وفي سياق أسبقية الأنظمة والآليات الدولية في إشاراتها لولاية الدولة القضائية بدايةً، سبقت النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية العديد من الاتفاقيات الدولية التي أعطت الحق مبدئيًا للقضاء الوطني كولاية قضائية على الجرائم الدولية التي ترتكب في نطاق إقليمها، منها (اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨)، إذ نصّت على أنّه "يتحاكم الأشخاص المتّهمون بارتكاب الإبادة الجماعية أو أي من الأفعال الأخرى المذكورة في المادة الثالثة أمام محكمة مختصّة من محاكم الدولة التي ارتكب الفعل على أرضها، أو أمام محكمة جزائية دولية تكون ذات اختصاص إزاء من يكون من الأطراف المتعاقدة قد اعترف بولايتها"[٥].

---

(١) المادة ١، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(٢) المادة ٨٨، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(٣) المادة ٦، من اتفاق لندن، النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ لعام ١٩٤٥.
(٤) د. حساني خالد، "اختصاص المحكمة الجنائية الدولية استنادًا إلى مبدأ التكامل"، بحث منشور في *مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تامنغست، الجزائر*، العدد٤، (٢٠١٤): ص٩١.
(٥) المادة ٦، من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨.

وبهذا تكون الآليات الدولية ومن أهمها النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد أوضحت حاجة المجتمع الدولي لتكامل وتعاون الدول الأطراف مع النظام الجنائي الدولي، بقدر وضع حدّ لاستفحال الجرائم الدولية ومعاقبة مرتكبيها، فإذا كان النظام الأساسي قد بيّن الأساس القانوني لهذا التكامل، فهل أوضح النظام ذاته ولاية الدولة القضائية الوطنية؟ هذا ما سنوضّحه من خلال بحثنا في الفرع القادم، وعلى النحو الآتي:

I.ب. الفرع الثاني

الولاية القضائية الوطنية من منظور نظام المحكمة الجنائية الدولية الأساسي

إنّ اعتراف الدول الأطراف باختصاص المحكمة الجنائية الدولية يعني أنّ الدول الأطراف قد التزمت ضمنًا بما ورد في النظام الأساسي، وهي إمّا بمقاضاة تلك الجرائم في محاكمها الوطنية، أو عرض القضايا ذات الصلة على المحكمة الجنائية الدولية، إلّا أنّ هذا الالتزام لن يدع أيّ مجالًا لتهاون القضاء الوطني في إجراءات المحاكمة؛ بغية تحقيق هدف النظام الأساسي المتمثّل بعدم إفلات مرتكبي الجرائم[١]، وقد نرى أنّ العفو الوطني قد يفسّر في بعض الأحيان بأنّه شكل من أشكال تهاون الدولة في إجراءات التحقيق والمحاكمة.

غير أنّه خلافًا للاتفاقيات الدولية القائمة على المفهوم التقليدي الدولي في تسليم المتّهم أو محاكمته[٢]، فإنّ النظام الأساسي لا يتضمّن حكمًا صريحًا بشأن الالتزام بمحاكمة المتّهم أو تسليمه، فقد أشارت الفقرة ٥١ مثلًا من أمر القبض في (قضية جمهورية الكونغو ضدّ بلجيكا) بأنّه بالإمكان "... أن تمارس من قِبل الدول على أساس طوعي بموجب نظام روما"[٣]، في إشارة إلى أنّ الولاية القضائية ليست ملزمة بالنسبة للدول، وإنّما باستطاعة الدولة أن تمارسها أو قد تحيلها إلى المحكمة الجنائية الدولية.

إنّ النظام الأساسي أشار إلى ضرورة تفعيل الملاحقة القضائية في الدول الأطراف دون إلزامٍ منه، فلا توجد سوى بعض الإشارات في ديباجة النظام تؤكّد تفعيل الملاحقة القضائية لأخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي[٤]. وتذكّر الدول الأطراف أيضًا من خلال ديباجة النظام الأساسي بأنّه، "من واجب كل دولة أن تمارس ولايتها القضائية الجنائية على المسؤولين عن الجرائم الدولية"[٥]، ولكن لا يوجد حكم بشأن مقاضاة الدول الأطراف في منطوق النظام الأساسي، وحتى لو لم تمارس الدولة الطرف ولايتها القضائية، فإنّ المحكمة الجنائية الدولية تمارس تلك الولاية من منظور (عدم سقوط الجرائم بالتقادم)، وعلى أثر ذلك نصّ النظام الأساسي على أن "لا تسقط الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة بالتقادم أيًّا كانت أحكامه"[٦]، على أساس وما نراه من أنّ الحقوق المستهدفة في هذه الجرائم لا تقصر

(١) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(٢) مثلًا المادة ٤/٦، من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام ١٩٩٧.
(٣) د. أحمد أبو الوفا، "قضية الأمر بالقبض الصادر في ١١ نيسان ٢٠٠٠، جمهورية الكونغو الديمقراطية ضدّ بلجيكا"، بحث *منشور في المجلة المصرية للقانون الدولي*، العدد ٦١، (٢٠٠٥): ص١٠٢.
(٤) ينظر هامش رقم ٢، ص ٦.
(٥) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(٦) المادة ٢٩، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

خطورتها على نطاق الدولة فحسب، فعلى الرغم من أنّ واضعي الصياغة اعترفوا بوجود مسؤوليات موجودة مسبقًا للدول لمقاضاة الجرائم على النحو المحدّد في المواد من ٦ إلى ٨ من النظام، فإنّ النظام لا يتضمّن هذه الالتزامات، كالتي تضمّنتها العديد من المعاهدات الدولية والقانون الدولي العرفي المستقلة عن النظام الأساسي(١).

ومن إيجابيات مبدأ التكامل المبتدأ أصلًا بالولاية القضائية للدول الأطراف، فإنّ المحكمة الجنائية الدولية لا تتدخّل في أيّ شكل من أشكال التطبيق الوطني للعقوبات والقوانين الوطنية، فقد أشار النظام الأساسي على، أنّه "ليس في هذا الباب من النظام الأساسي ما يمنع الدول من توقيع العقوبات المنصوص عليها في قوانينها الوطنية أو يحول دون تطبيق قوانين الدول التي لا تنص على العقوبات المحدّدة في هذا الباب"(٢)، فهذا يعني عدم تدخّل المحكمة الجنائية الدولية في المقاضاة الوطنية أو حتى القوانين الوطنية من جهة، ومن جهة أخرى يعدّ إقرارًا من النظام الأساسي بجواز وعدم إلزام توقيع الدول الأطراف للعقوبات بالاستناد إلى قوانينها الوطنية، وهذا النص أيضًا يؤكّد من أنّ هدف النظام الأساسي يهتم بالملاحقة القضائية وليس بتطبيق التزامات الدول، على الرغم من أنّ هناك واجبًا بتسليم الجناة إلى المحكمة الجنائية الدولية(٣).

وهنا بإمكان الدولة الطرف أن تتجنّب تسليم المتّهم إلى القضاء الجنائي الدولي عن طريق ممارسة ولايتها القضائية الوطنية، فإنّه لا يوجد واجب حقيقي بالمقاضاة في النظام الأساسي كما أسلفنا؛ لأنّ النظام الأساسي أنشأ نظامًا يتمثّل بقيام الدولة بمحاكمة المتّهم أو تسليمه؛ لأنّ المتّهم سوف يلقى محاكمة مضمونه من قِبل الدولة أو تسليمه على الأقل. وهو ما ينصّ على التفاعل والتكامل بين الأنظمة الوطنية والنظام الجنائي الدولي، والذي سيتعيّن في الأخير ضمان مقاضاة المتّهم وطنيًا أو دوليًا، لذلك تهدف المحكمة الجنائية إلى استكمال الملاحقة القضائية وليس إنفاذ الدول لالتزاماتهم الدولية.

وعليه وبعد أن أنشئت المحكمة الجنائية الدولية، وتضمين حق الدولة الطرف في النظر بالجرائم، فإنّه من المتوقّع أن تصدف قضية جنائية توجّه فيها تهم بارتكاب جرائم قد يشمل مرتكبيها قانون العفو الوطني كقانون مستند بالأساس إلى الشرعية الدستورية، فالمحكمة الجنائية الدولية وكما ذكرنا لا تتدخّل في الإجراءات الوطنية، لكن قد يتناول المدعي العام الدولي تلك القضية المشمولة بالعفو الوطني، أو تحال للمحكمة ذاتها من قِبل مجلس الأمن الدولي، أو بإمكان أيّ دولة طرف أخرى إحالة هذه القضية للمحكمة الجنائية الدولية كلًا حسب الصلاحيات المشار إلى تلك الجهات في النظام الأساسي(٤)، والتي يتعيّن على المحكمة

(١) يتم محاكمة مرتكبي الجرائم مثل الإبادة الجماعية في محاكم وطنية مثلما أشارت المادة ٦، من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨. وكذلك اتفاقيات جنيف، واتفاقية الفصل العنصري وغيرها.

(٢) المادة ٨٠، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

(٣) المادة ٨٩، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

(٤) تنص المادة ١٣/ ب، من النظام الأساسي أيضًا على، "إذا أحال مجلس الأمن، متصرّفًا بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتّحدة حالة إلى المدعي العام يبدو فيها أنّ جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت". كما تنص المادة ١٤ من النظام الأساسي على، "يجوز لدولة طرف أن تحيل إلى المدعي العام أيّة حالة يبدو فيها أنّ جريمة أو أكثر من الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة قد ارتكبت ...". وكذلك تنص المادة ٣/١٥ من النظام الأساسي على، "إذا استنتج المدعي العام أنّ هناك أساسًا معقولًا للشروع في إجراء تحقيق، يقدّم إلى الدائرة التمهيدية طلبًا للإذن بإجراء تحقيق ....".

الجنائية الدولية أن تبدأ بالإجراءات القضائية[١]، ففي مثل هذه الحالة سيقع على عاتق المحكمة بيان كيفية التعامل مع العفو بموجب نظامها الأساسي، والذي يحتّم علينا بدايةً التطرق بشكل مستفيض في الموقف الدولي من النصّ على العفو في النظام الجنائي، وكذلك معالجة الأخير للقضايا التي تشملها قوانين العفو، من خلال المطلبين الآتيين، وعلى النحو الآتي:

II. المطلب الثاني

الموقف الدولي من النصّ على العفو في النظام الجنائي الدولي

إنّ حاجة العفو الوطني ضرورية لتحقيق الأمن والسلم المجتمعيين، لكن في الوقت نفسه قد لا يفوق أثره حجم وخطورة الجرائم الدولية، لذلك تباينت مواقف دولية سواء الفقهية والمحاكم الجنائية الدولية فضلًا عن موقف اللجنة التحضيرية لصياغة نظام روما الأساسي حيال النصّ عليه في النظام الجنائي الدولي، ما يمكننا تقسيم المطلب على ثلاثة فروع، نخصّص الفرع الأول لدراسة مفهوم العفو الوطني وأسباب منحه، بينما نبيّن الآراء الدولية على المستويات الفقهية والقضائية من خلال الفرع الثاني، ومختتمين المطلب بفرعٍ ثالث ندرس من خلاله موقف اللجنة التحضيرية لنظام روما الأساسي، وعلى النحو الآتي:

II.أ. الفرع الأول

مفهوم وأسباب منح العفو الوطني

تعدّدت آليات العفو الصادر بموجب القوانين الوطنية أو من قِبل القضاء، فقد تشترك جميع الآليات بالغاية والهدف من ذلك، ولكنّها تختلف من خلال النطاق الذي يسري على المشمولين في تلك الجرائم، وكذلك الجهة التي تصدره، فالعفو نوعان (عفو عام وعفو خاص)، فالأخير يمنح بصفة خاصة من قِبل صاحب السلطة التنفيذية كرئيس الدولة مثلًا حسبما تنص الدساتير في الدولة، بينما تمنح السلطة التشريعية في الدولة عفوًا عامًا شاملًا عن كل من أرتكب فعلًا جرّمه القانون، وهو إجراء تشريعي، ليشترك النوعان السابقان في هدف إزالة الصفة الجريمة عن ذلك الفعل[٢].

تناولت الدراسات القانونية تعريفات عدة متشابهة للعفو، فقد عُرّف بشكل عام بأنّه، "تنازل المجتمع ممثلًا بالسلطة التشريعية عن كل أو بعض حقوقه عن الجريمة، من خلال إباحة الفعل الجرمي وجعله فعلًا مشروعًا وغير مجرّم، وبالتالي لا مساءلة جزائية ولا عقوبة"[٣]. وهذا يعني أنّ الجهة التي تتولّى إصدار العفو ممثّلة بالسلطة التشريعية ويطلق على

(١) المادة ١٣، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

(٢) د. حسنين إبراهيم صالح عبيد، *الجريمة الدولية*، ط ٢، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٤)، ص ١٣٣.

(٣) د. رمسيس بهنام، *النظرية العامة للقانون الجنائي*، ط٣، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٧)، ص ١١٩٦ – ١١٩٧.

هذا العفو بالعفو العام. ومن هذه الدراسات أيضًا ما أضافت على عمومية التعريف السابق، أنّها بيّنت الجهات التي تتولّى إصدار هذا العفو[١]، بالشكل الذي أوردناه في مقدّمة هذا الفرع.

وللصلة الوثيقة التي تشكّلها آليات العفو فيما بين الجانبين الوطني والدولي، ولما لها من أثر دولي، فقد أهتمت منظّمة الأمم المتّحدة بتلك الآليات وعبّرت عنها بأنّها، "التدابير القانونية التي تؤدّي إلى حظر الملاحقة الجنائية، وفي بعض الحالات الإجراءات المدنية لاحقًا ضدّ أشخاص معيّنين أو فئات معيّنة من الأشخاص فيما يتعلّق بسلوك إجرامي محدّد أرتكب قبل اعتماد العفو أو إبطال أيّ مسؤولية قانونية سبق إثباتها بأثر رجعي"[٢]. والذي نرى أنّ مضمون هذا التعريف أقرب إلى أن يكون شرحًا لما يكون عليه العفو، لكنّنا نرى أنّه قد أوضح بشكل مستفيض زوال حتى الآثار التي قد تخلّفها الملاحقة الجنائية والمتعلّقة بعضها بالجوانب المدنية.

ومن الأشكال الأخرى للعفو هو (العفو المشروط)، الذي لا يتم إلّا من خلال شروط تراها الدولة ضرورية بقدر تنازلها عن مرتكبي الجرائم، كإلقاء فصائل مسلحة مثلًا لأسلحتها مقابل قيام الدولة بالعفو عنهم وتحقيق العدالة وتعويض المتضررين، وهذا الشكل من العفو لا يستثني أحد من مرتكبي الجرائم من العقاب في فترة زمنية معينة[٣].

فقد تكمن أسباب منح الأنظمة لهذا العفو بالاعتماد على شكل ذلك النظام، فالأنظمة الاستبدادية مثلًا تنصّ عادةً على العفو من أجل طمس معالم الجرائم السابقة، وضمان الهروب من العقاب في المستقبل. وفي بعض الأحيان يتمّ الإعلان عن عفو عن الجرائم التي يرتكبها المعارضون السياسيون؛ من أجل تقييد حجم وخطر المعارضة. وفي حالات أخرى ينظر إلى العفو على أنّه آلية ضرورية للانتقال من الاضطرابات التي تعمّ البلد إلى نظام اجتماعي ديمقراطي، لذلك يتم استخدام التنازل عن الملاحقة الجنائية في بعض الأحيان كورقة مساومة من أجل إحلال السلام والأمن، فعلى سبيل المثال نصّ (اتفاق السلام) الذي توسّطت فيه الأمم المتّحدة في هاييتي على العفو من أجل إنهاء نظام سيدارس[٤]، وهناك أيضًا أشكال مشروطة للعفو مثل عملية لجنة التحقيق والمصالحة في جنوب إفريقيا، حيث يمنح عفو فردي للكشف عن الجرائم المرتكبة[٥]. لذا نؤكّد ونضيف على ما أسلفناه من أنّ العفو قد يفسّر بأنّه هروب الدولة من ملاحقة مرتكبي الجرائم أو لتحقيق مصالحها الخاصة من جهة، ومن جهة أخرى قد يكون العفو ضروريًا لتحقيق مصلحة البلاد العليا.

---

(١) أسماء قواسمية، "الحماية القانونية لضحايا الجرائم الدولية في ظل القانون الدولي الجنائي"، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، ٢٠١٨- ٢٠١٩)، ص ٢٢٦.

(٢) أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع،" تدابير العفو"، مفوّضية الأمم المتّحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتّحدة، نيويورك وجنيف، ٢٠٠٩، ص ٥.

(3) Carsten Stahn: A Critical Introduction to International Criminal Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 260.

(٤) تقرير الأمين العام عن حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في هاييتي، الجمعية العامة للأمم المتّحدة، الدورة السابعة والأربعون، الوثيقة المرقّمة A/47/975.S/26063، ١٩٩٣.

(٥) قانون تعزيز الوحدة والمصالحة الوطنية الجنوب إفريقي رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٥.

إنّ الغرض من هذه الآليات، هو لبناء المجتمع المتضرّر من الاضطرابات الداخلية والانتقال إلى السلام والديمقراطية، وتسعى إلى التحقيق في الانتهاكات السابقة والكشف عنها كبديل للملاحقة القضائية لإرضاء مصالح الضحية والبحث عن شكل من أشكال المساءلة مع النص في الوقت نفسه على المصالحة بقرار عدم المقاضاة.

ومن خلال ما تقدّم، تباينت عملية منح هذه الآلية بين غاية وهدف ديمقراطي وغير ذلك، فليس من المعقول التنبّؤ بأنّ هذه الأشكال من العفو سيتم التشكيك فيها بمجرد أن تمارس محكمة دولية ولايتها القضائية، قد تعرّض نية وحاجة الدولة في منع بعض الجرائم من العقوبة الجنائية لعدم المقبولية بسبب الملاحقة القضائية الدولية، أو قد تتعارض تلك الحاجة مع أهداف النظام الأساسي المتمثّل في مكافحة الإفلات من العقاب. وعليه فقد اندرج موضوع العفو الوطني في العديد من الآراء التي قيلت على المستويات الفقهية والدولية ومواقف النظم الأساسية للمحاكم الجنائية الدولية، ما يمكننا بيانها على النحو الآتي:

الفرع الثاني
الآراء الدولية على المستويات الفقهية والقضائية

تناول المؤتمر الاستعراضي للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي جرى في كمبالا موضوع العفو باعتباره من بين الموضوعات الهامة التي تخص عمل المحكمة الجنائية الدولية ونظامها الأساسي، فقد أستهلّ النقاش بين أعضاء لجنة المناقشة مع مشاركات إضافية أخرى من قِبل الدول والمنظّمات غير الحكومية والمجتمع المدني، وقد خلص النقاش إلى استنتاجات من بينها، أنّه "أصبح جليًا أنّ إنشاء المحكمة الجنائية الدولية قد أحدث تحوّلًا نهجيًا لم يعد معه العفو خيارًا لمعظم الجرائم الخطيرة بموجب نظام روما الأساسي"[١]، معلّلين ومدافعين عن ذلك بحجج من بينها، ما ذكره (تولبيرت) من أنّ النظام الأساسي يخلو من طرحه لموضوع العفو عن الجرائم، معبّرًا عن إنّ الفائدة المرجوّة والمحتملة من العفو لا تصل للدرجة التي قد تصلها العدالة، فإنّه يتعيّن أخذ درجة العدالة بنظر الاعتبار، وتفضيلها على المفاوضات الجارية والتي يجب أن تخلو من العفو[٢].

وفي ردّه على الأطراف المطالبين بتضمين العفو في النظام الأساسي، أشار (ليموين) إلى أنّ "العفو عن أشدّ الجرائم خطورة لم يعد خيارًا مطروحًا، وأنّ عالمًا جديدًا قد ظهر إلى حيّز الوجود، وهذا بطبيعة الحال يجعل عمليات السلام أكثر صعوبةً وإن كانت كل حالة مختلفة عن غيرها اختلاف الأشخاص المعنيين"[٣].

فيما طالب مدير المناقشة دعم الجهود القائمة على إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، كونها تمرّ بمراحل إنشائها الأولى، وأنّ هذه الفترة التي أنشئت فيها المحكمة تحتاج إلى الدعم من الجميع لغرض تكافؤ العدالة والسلام بعيدًا عن آليات العفو التي يجب التسليم بأنّها سبب لعدم

(١) المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كمبالا، ٢٠١٠، الفقرة ٢٥، ص ٦.
(٢) المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كمبالا، المصدر السابق، ص ١٤٢.
(٣) المصدر نفسه، ص ١٤٣.

قيام التوازن والتكافؤ بين العدالة والسلام[١]. وبدورنا نؤيّد الآراء الفقهية السابقة بدعوى أنّ الجرائم الخطرة يجب أن لا تمر دون تحقيق أدنى مستويات السلم والأمن العالميين.

فيما تباين مواقف الدول بخصوص موضوع النصّ على العفو بين مؤّيد لذلك وبين مناهض، فمن بين الأسباب العديدة التي قدّمتها الولايات المتّحدة الأمريكية في قرارها عام ٢٠٠٢ بإخطار الأمين العام باعتزامها عدم نيتها أن تصبح طرفًا في النظام الأساسي رغم توقيعها السابق على المعاهدة، هو أنّ النظام الأساسي لا يأخذ في الاعتبار الواجب والحاجة إلى قبول العفو في ظلّ ظروف معينة، وأنّ القرار الديمقراطي بين الملاحقة القضائية والمصالحة الوطنية ينبغي أن يحترم، وأن لا تتّخذه المحكمة الجنائية الدولية حجة غير مقبولة[٢]، كما عمّمت الولايات المتّحدة الأمريكية ورقة غير رسمية أشارت فيها إلى أنّه كيف بإعلان مسؤول عن العفو صادر من قِبل حكومة ديمقراطية ويكون ذا صلة بمقبولية القضية لدى المحكمة الجنائية الدولية؟[٣]. بينما تباينت وجهات نظر دولية حول كيفية قراءة النظام الأساسي منها، أنّ المحكمة الجنائية الدولية ليس لها الحق في مراجعة تشريعات العفو الوطنية[٤]، بينما يرى آخرون من أنّ الدول الأطراف في النظام الأساسي تمتنع حتى من منح العفو في المقام الأول[٥]. ومن خلال ردّنا على الحجج الأمريكية في رسالتها السابقة، نرى أنّ قرارات الدولة الديمقراطية ليست بالضرورة مشروعة؛ ذلك أنّ الترابط بين أفعال الدولة وجرائم مسؤوليها من جهة ونظامها الديمقراطي من جهة اخرى قد لا يأتي بالشكل المتوافق.

كما رأت بعض الدول أنّ حاجة العفو والمصالحة الوطنية بدلًا من إتّباع سياق الملاحقة القضائية والعقاب على الجرائم ومرتكبيها لم تعد تجدِ نفعًا، وإنّما أصبحت غاية المعادلة هو بالإفلات من العقاب بحجة المصلحة العامة وغيرها. فمثلًا ألغى الكونغرس الأرجنتيني في عام ٢٠٠٣ قوانين العفو وبأثر رجعي، والتي سبق وأن اعتمدها في الثمانينات على أساس "حاجتها الماسة إلى المصالحة الوطنية وتوطيد أسس النظام الديمقراطي"[٦].

أمّا على مستوى المحاكم الجنائية التي سبقت تشكيل المحكمة الجنائية الدولية، فقد صرّحت النظم الأساسية للمحاكم الجنائية الدولية، أنّ العفو الوطني الممنوح بموجب القوانين

---

(١) المصدر نفسه، ص ١٤٦.

(٢) الأسباب التي قدّمها وكيل وزارة الشؤون السياسية في ملاحظاته لمركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، الموقع الإلكتروني، http://www.state.gov/r/pa/prs/20029968.htm

(3) R. Wegdwood,: The International Criminal Court An American View, EJIL 10 1999, P. 93 – 96.

(4) M.H. Arsanjani: The International Criminal Court and National Amnesty Law, PROC. Of the 93rd ANN. Meeting, 93 ASILPROC 65, 67, 1999.

(5) A. Schlunck: Amnesty versus Accontability, Third party International Dealing with Gross human rights Violations in International and non International Conflicts, 2000, p. 28-29.

(٦) أليسيا كونسويلو هيريرا وآخرون: لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ضدّ الأرجنتين، القضايا، ١٠-٣١١، ١٠-٣٠٩، ١٠-٢٦٢، ١٠-٢٤٠، ١٠-١٨١ ، ١٠-١٤٧، التقرير رقم ٩٢/٢٨، ١٩٩٢، الفقرة ٢٥.

الوطنية يندرج ضمن الولاية القضائية للمحكمة، لن يكون عائقًا أمام المقاضاة[١]، في إشارة إلى أنّ المحكمة الجنائية الخاصة بسيراليون تتمتّع بالملاحقة القضائية على الرغم من صدور العفو الوطني، وعلى إثر ذلك، قرّرت المحكمة الجنائية الخاصة بسيراليون، "أنّ العفو الممنوح بموجب اتفاقية سلام هناك لا يمنعها من مقاضاة مرتكبي الجرائم ضدّ الإنسانية والخروقات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني؛ لأنّ العفو لا يتنافى مع قواعد القانون الدولي فحسب، بل أنّه يشكّل خرقًا لالتزام الدولة تجاه المجتمع الدولي بأكمله"[٢].

ولذلك قرّرت حكومة سيراليون بأنّها لن تسمح بتطبيق العفو عن مرتكبي الجرائم الدولية، كجريمة الإبادة الجماعية وضدّ الإنسانية والحرب وأيّة جريمة أخرى من الممكن أن تشكّل انتهاكًا لأحكام القانون الدولي الإنساني[٣].

أمّا فيما يخص الدوائر المشكّلة في المحاكم الجنائية الدولية على اختلاف تسمياتها، فقد اتّفقت تلك الدوائر على حظر العفو الصادر بموجب القوانين الوطنية، ففيما يخص المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، كان لدائرتها الابتدائية رأيًا موافقًا لما سبق، إذ استندت الدائرة على اعتبار، أنّ حظر الجرائم الخطرة كجريمة التعذيب من القواعد الآمرة في القانون الدولي، فكيف يتمّ إعفاء من كسر حظرها؟ واصفة ذلك العفو بأنّه "عفو غير معترف به قانونًا على الصعيد الدولي، مما يفرض الالتزام بعدم إلغاء الجرائم التي تجرّمها، سواء بموجب قرار تشريعي أو إداري أو من خلال عمل قضائي"[٤]. أمّا الدوائر الاستثنائية المشكّلة في محكمة كمبوديا، فقد رأت عدم جواز إصدار عفو بحق أيّ شخص متّهم بارتكاب إحدى الجرائم التي تختص تلك الدوائر في النظر بها[٥].

وفي موقف أممي موافق لما سبق، أشار الأمين العام للأمم المتّحدة في تقرير له أنّه "لا يمكن أبدًا لاتفاقات السلام التي تقرّها الأمم المتّحدة أن تعد بإصدار تدابير بالعفو العام في حالة

(١) المادة ١٠، من النظام الأساسي لمحكمة سيراليون الخاصة لعام ٢٠٠٢، والمادة ٦ من النظام الأساسي من المحكمة الخاصة بلبنان لعام ٢٠٠٦.

(2) Prosecutor v. Kallon, Norman and Kamara, Case No. SCSL-2004-15-16-17 AR 72, Appeals Chamber, Decision on Challenge to Jurisdiction: Lome Accord Amnesty, 13 March 2004, Para. 73.
https://www.worldcourts.com/scsl/eng/decisions/2004.03.13_prosecutor_v_kallon_norman_kmara.pdf

(٣) تقرير لجنة القانون الدولي في دورتها التاسعة والستين، الجمعية العامة، الوثائق الرسمية، الدورة الثانية والسبعون، الملحق رقم ١٠، الوثيقة المرقّمة A/72/10، ٢٠١٧، ص ١٤.

(٤) قضية المدعي العام ضدّ أنتو فوروندزيا، المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، الفقرة ١٥٥.

(٥) ولهي المختار، "تجربة المحاكم الجنائية المدوّلة بين مقتضيات العدالة الوطنية والعدالة الجنائية الدولية"، الدولية"، *بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الاخوة منتوري، الجزائر*، المجلد ٣٢، العدد ٤، (٢٠٢١): ص٥١٩.

جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضدّ الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان"[١].

II.ج. الفرع الثالث
موقف اللجنة التحضيرية لنظام روما الأساسي من النص على العفو

سبق إنشاء المحكمة الجنائية الدولية التوقيع على نظامه الأساسي، والذي أنشئت المحكمة بموجبه، فقد تخلّلت فترة إنشائه مناقشات عدّة غايتها الوصول إلى القواعد الإجرائية لعمل المحكمة الجنائية الدولية، فموضوع العفو من الموضوعات التي حظيت باهتمام الوفود؛ لما لها من أثر مهم على الصعيدين الوطني وامتداده للصعيد الدولي. فلم يتسنَ التوصل إلى اتفاق بشأن كيفية معاملة حالات العفو، فقد رأت الوفود المشاركة في مناقشات إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، أنّ النظام الأساسي ينبغي أن يتناول مسألة العفو، الأمر الذي طالبت الوفود ضرورة معالجة حالات العفو الوطني، من خلال إنشاء مبادئ توجيهية، والتي من شأنها بيان الظروف التي يمكن للمحكمة من خلالها تجاهل العفو الوطني أو إمكانية تدخّلها قبل صدوره[٢].

وعلى شاكلة المقترحات التي طرحت في تلك المناقشات لها صلة بموضوع حالات العفو، فقد تمّ تقديم اقتراح على شكل حكم من شأنه، أن يسمح للمحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة أيّ شخص على الرغم من محاكمته السابقة أمام محكمة وطنية، إذا كانت المحكمة الوطنية قد استندت في قرارها على قانون أو قرار خالٍ من الصحة بشكل واضح بشأن تعليق تنفيذ الحكم أو العفو أو الإفراج المشروط أو تخفيف الحكم أو استبعاد تطبيق أيّ شكل مناسب من أشكال العقوبة"[٣]. ولكن برأينا أنّه بمقترح مثل هذا قد يمس أصلًا بالقاعدة الجنائية التي لا تسمح بمحاكمة المتّهم مرة أخرى على نفس القضية من جهة، ومن جهة أخرى يعدّ ذلك مساسًا بالقرارات القضائية الوطنية بغضّ النظر عن صحتها، فإذا كانت الفكرة السابقة تقتضي منع الجناة من الهروب دون عقاب، حاول البعض تقديم مقترح يوازن بين الفكرة ورأينا السابقين، إذ تمّ تقديم اقتراح في اللجنة التحضيرية كان من شأنه أن يمنع المحكمة الجنائية الدولية من ممارسة اختصاصها إذا كانت القضية المعنية موضوع قرار وطني، على سبيل المثال إذا كانت القضية قد عولجت في تحقيق رسمي دون إعطاء المحكمة القدرة على مراجعة الطبيعة الحقيقية للإجراءات، والذي ينصّ الاقتراح على أنّه "لا يكون للمحكمة اختصاص في دعوى ما إذا كانت تجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها أو كانت تلك الدولة قد أجرت المقاضاة فيها"[٤]، فكان من شأن هذا الاقتراح هو منع المحكمة الجنائية الدولية من

(١) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، الأمم المتّحدة، الوثيقة المرقّمة S/2004/616، ٢٠٠٤، ص ٧.
(٢) تقرير اللجنة المخصّصة لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، الوثيقة المرقّمة، A/50/22، المصدر السابق.
(٣) تقرير اللجنة التحضيرية لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، مؤتمر الأمم المتّحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، روما، المادة ١٩، الوثيقة المرقّمة، A/CONF.183/2/Add.1، ١٩٩٨.
(٤) تقرير اللجنة التحضيرية لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، الوثيقة المرقّمة A/CONF.183/2/Add.1، المصدر السابق، ص ٤٤.

ولايتها القضائية عندما يتمّ أتّخاذ قرار سياسي وطني في قضية معنية، وفعلًا وازن هذا الاقتراح بين ضرورة الحدّ من الجرائم الدولية الخطرة ومعاقبة مرتكبيها، وبين احترام السيادة القضائية للدول حال تبنّيها قرارًا من شأنه العفو عن مرتكبي هذه الجرائم إذا جرت الإجراءات وفق المنطق القانوني السليم.

فعلى الرغم من كل الاقتراحات التي تناولتها طاولة مناقشات الوفود، لم تلقَ كل هذه الاقتراحات بشأن العفو بمقبولية، ولم يتمّ اعتمادها في مشروع النص النهائي للقواعد الإجرائية وقواعد الاثبات الذي اعتمدته اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية[١].

وعليه فقد خلا النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية من وجود حكم بشأن حالات العفو، الأمر الذي بقيَ الغموض والخوف من عدم التعامل مع المسائل التي تقتضي إيجاد حكم بهذا الشأن في الوقت الذي من الممكن أن تلقى النظم الديمقراطية وتحوّلاتها الإيجابية للخطر؛ جراء عدم إمكانية منح العفو الضروري لتقدّم المجتمعات ورقيّها.

إنّ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية شأنه شأن الآراء الدولية الفقهية والقضائية الدولية في معارضتها أتّخاذ تدابير العفو، حيث لم يتضمّن النظام آليةً للعفو العام، وإنّما تبنّى فكرة تخفيف العقوبة، حيث منح النظام المحكمة الجنائية الدولية سلطة إعادة النظر في تخفيض العقوبة[٢] جاء فيه، "للمحكمة وحدها حق البت في أي تخفيف للعقوبة ...."[٣].

فبعد أن أنهينا الفرع الخاص بموقف النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كنظام إجرائي متّبع في عمل تلك المحكمة، نكون قد أنهينا المطلب الثاني ككل، لكن يتبادر إلى أذهاننا تساؤلٌ مهم، إذا كان النظام الأساسي قد أوضح عملية التكامل بين القضاءين الجنائيين الوطني والدولي، وفي نفس الوقت أوضح عدم نصّه على العفو أو القبول فيه، ما مصير القضايا الجنائية التي تأخذ واقعًا عمليًا إذا ما تخلّلت عملية التقاضي الوطنية قرارًا من شأنه العفو عن مرتكبي الجرائم بأيّ شكل من الأشكال، هل عالج النظام الأساسي ذلك الواقع عمليًا؟ أذا ما أخذنا بنظر الاعتبار هدف النظام الأساسي القاضي بوضع حدٍّ للإفلات من الجرائم. لذا سنتطرّق إلى كيفية معالجة النظام الأساسي لتلك القضايا من خلال المطلب الثالث والأخير من هذه الدراسة، وعلى النحو الآتي:

(١) مشروع النص النهائي للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، تقرير اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية، اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية، الجزء ١، نيويورك، الوثيقة المرقّمة PCNICC/2000/1/Add.1، ٢٠٠٠.

(٢) ينظر المادة ١١٠، بفقراتها الخمس من النظام الأساسي المعنونة بـ "قيام المحكمة بإعادة النظر في شأن تخفيض العقوبة".

(٣) المادة ٢/١١٠، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

III. المطلب الثالث
معالجة النظام الأساسي للقضايا المشمولة بالعفو الوطني

للإجابة على تساؤلنا الذي اختتمنا به المطلب السابق، وكما أسلفنا بأنّ النظام الأساسي لم ينص صراحة على العفو، ولا يهم ما إذا كانت الدولة الطرف قد أعلنت ذلك بموجب قانون أم من خلال القضاء، بل إنّ مهام ذلك النظام يتمثّل في ملاحقة مرتكبي الجرائم الدولية سواء بموجب الولاية القضائية للدولة أو من خلال ولاية المحكمة الجنائية الدولية ذاتها حال عجز تلك الدولة عن مهامها بموجب نظام التكامل.

فعلى الرغم من أنّ النظام الأساسي أكّد على الدول الأطراف ضرورة مقاضاة المجرمين محليًا[١]، فإنّه لا تزال مسألة الآثار المحتملة للعفو، فهل تمتلك المحكمة الجنائية الدولية الولاية القضائية على الرغم من صدور قانون العفو، أم أنّه ملزم لها؟ فبموجب ما نصّ عليه النظام الأساسي في ديباجته، فإنّ الدول الأطراف قد اتّفقت على الحدّ من إمكانية إفلات مرتكبي الجرائم الدولية من العقاب بشكل يثير قلق المجتمع الدولي[٢]، فهدف المحكمة الجنائية الدولية المتمثّل بمعاقبة هؤلاء المجرمين حال فشل الدولة في ولايتها القضائية قد لا يتحقّق إذا ما تمثّل الإفلات من تلك العقوبة بشتّى الطرق ومنها العفو، لا سيما وأنّ المحكمة الجنائية الدولية ليس بمقدورها مراجعة القوانين الوطنية التي قد تتمثّل بموضوعات من بينها العفو؛ كون الأخير شأن وطني من جهة، ومن جهة أخرى على حدِّ الحجج الفقهية التي قيلت في ذلك[٣]، الأمر الذي ينطوي إلى عدم إمكانية قيام المحكمة الجنائية الدولية في النظر بالجرائم التي تولّتها الدولة بموجب ولايتها القضائية وقد شهدت تلك الولاية صدورًا للعفو، فإنّ تأثير ذلك قد يطال غاية النظام الأساسي وموضوعاته.

فحكم هذه الحالة فقط ينبع من خلال الإجراءات التي نصّ عليها النظام الأساسي، والتي تتوقّف إعمال تلك الإجراءات النظامية على مدى قبول الإجراءات الداخلية للدولة الطرف، فقد نصّت المادة ١٧ من النظام الأساسي على، "١- مع مراعاة الفقرة ١٠ من الديباجة والمادة ١ تقرّر المحكمة أنّ الدعوى غير مقبولة في حالة: أ- إذا كانت تجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها، مالم تكن الدولة حقًا غير راغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك. ب- إذا كانت قد أجرت التحقيق في الدعوى دولة لها ولاية عليها وقرّرت الدولة عدم مقاضاة الشخص المعني، ما لم يكن القرار ناتجًا عن عدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها حقًا على المقاضاة. ج- إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حوكم على السلوك موضوع الشكوى، ولا يكون من الجائز للمحكمة إجراء محاكمة طبقًا للفقرة ٣ من المادة ٢٠. د- إذا لم تكن الدعوى على درجة كافية من الخطورة تبرّر أتّخاذ المحكمة إجراء آخر"[٤]. يتّضح لنا من خلال النص النظامي هذا، أن لا علاقة مضمونه بآلية العفو، ولكن برأينا أن نستنتج من مفردات النص المتقاربة بالمعنى والغاية من مفردة العفو، أنّ العفو قد

(١) يراجع ما سبق الهامش رقم ٢، ص ٩.
(٢) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(3) M.H. Arsanjani: Ibid, note 15.
(٤) المادة ١٧، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

يعبّر عنه في بعض الأحيان عن عدم إمكانية قيام الدولة في مقاضاة الأفراد، وتدخل حالتي (عدم الرغبة وعدم القدرة) الواردتين في مضمون هذا النص في معنى وغاية العفو؛ وذلك لأسباب قد تراها الدولة ضرورية وتستبدلها بعفو، لذا يطلب من المحكمة الجنائية الدولية أن تعبّر صراحةً قبول هذه القضية من عدمه، من خلال توافر أحد أسباب عدم المقبولية والمتمثّلة بعدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها على مقاضاة المتّهم دون الاهتمام بموضوع العفو، لكنّ الأخير قد تضعف فاعليته عند قيام الادّعاء الدولي برفع القضية إلى المحكمة الجنائية الدولية بدعوى، أنّ حكم العفو مثلًا لا يتوائم مع متطلّبات النظام الأساسي، فضلًا عن قيام دولة طرف أخرى تعنيها تلك القضية برفعها إلى المحكمة، كما هو الحال لمجلس الأمن الدولي كلًا حسب اختصاصهم الوارد في النظام الأساسي[١]، والعكس من ذلك إذا ما خلا الحكم الوطني من أيِّ إشارة إلى العفو لم يبقَ على المحكمة الجنائية الدولية إلّا أن تنظر بمدى مقبولية هذه القضية بالاستناد لمتطلّبات المادة ١٧. ولذلك فإنّ سلطة المحكمة في البت في أنّ العفو الوطني لا صلة له بمسألة المقاضاة الدولية والمضي قدمًا على الرغم من إعلان العفو تنبع من سلطة المحكمة في تحديد المقبولية على أساس مبدأ التكامل.

فقد يقع على المحكمة مهمة بيان ما إذا كان معنى هذا العفو يتوافق مع إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة ١٧ وتحديدًا الفقرتين أ و ب؛ لأنّه كما أسلفنا أنّ لمصطلحي (عدم الرغبة وعدم القدرة) تأويلات عدّة قد يكون العفو من بينها، فإذا ما تخلّل النظر في القضية تحقيق أو مقاضاة وطنية قانونية سليمة، فإنّ القضية تعدّ غير مقبولة النظر فيها من قِبل المحكمة الجنائية الدولية، أمّا إذا لم تكن هناك رغبة حقيقية من قِبل الدولة أو عدم قدرتها على إجراء تحقيق سليم أو ملاحقة قضائية، أو كان العفو قد منع أصلًا إجراء تحقيق ابتداءً في تلك القضية، فإنّ المحكمة الجنائية الدولية تنظر في القضية ذاتها[٢].

فالسؤال هنا، ما إذا كان التحقيق في القضية قد تمثّل بتحقيق جنائي ضروري وفقًا لما هو مطلوب في المادة ١٧ من عدمه، فإنّ آلية التحقيق التي ينظر إليها كآلية بديلة للملاحقة الجنائية قطعًا لا تفي بمتطلّبات المادة ١٧ بفقرتيها الفرعيتان أ و ب، مما يؤدّي في النهاية إلى أن تكون هذه القضية مقبولة النظر فيها من قِبل المحكمة الجنائية الدولية[٣]. فمن أجل تحديد عدم الرغبة في قضيةٍ ما، فإنّ المحكمة تراعي الإجراءات القانونية الواجبة التي يعترف بها القانون الدولي فيما إذا كان هناك واحد أو أكثر من الأسباب وهي: "أ- جرى الاضطلاع بالإجراءات أو يجري الاضطلاع بها أو جرى أتّخاذ القرار الوطني بغرض حماية الشخص المعني من المسؤولية الجنائية عن جرائم داخلة في اختصاص المحكمة على النحو المشار إليه في المادة ٥. ب- حدث تأخير لا مبرّر له في الإجراءات بما يتعارض في هذه الظروف مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة. ج- لم تباشر الإجراءات أو لا تجري مباشرتها بشكل مستقل أو نزيه أو بوشرت أو تجري مباشرتها على نحوٍ لا يتّفق في هذه الظروف مع نية تقديم الشخص

(١) يراجع ما سبق، الهامش رقم ١، ص١٠.
(٢) المادة ١/١٧، بفقرتيها الفرعيتين أ و ب، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(3) M.Scharf: The Amnesty Exception to the Jurisdiction of the International Criminal Court, Cornell Int l, 1999, note 54 .

المعني للعدالة"[١]. وقد فسّرت هذه المادة بفقرتيها الأخيرتين الإشارة إلى أنّ نية الدولة في تقديم المتّهم للعدالة على أنّها ضرورة إجراء تحقيق جنائي في القضية، فإذا كان التحقيق قد جرى دون تقصير فيه مع رغبة الدولة في المقاضاة، فإنّ آلية العفو التي تأتي بعد استكمال متطلّبات المادة السابقة تفي بمتطلّبات التحقيق؛ لأنّ المقبولية تعتمد على عدم رغبة الدولة في المحاكمة، بينما يفسّر أتّخاذ الدولة لقرار من شأنه إبعاد المسؤولية عن المتّهم كأنّه عفو غايته حماية الشخص المتّهم كما ورد في الفقرة أ من المادة أعلاه.

ولتحديد عدم رغبة الدولة في المقاضاة أيضًا، فإنّه يتعيّن على المحكمة أن تنظر فيما إذا كانت هناك حماية من المسؤولية الجنائية، أو تأخير غير مبرّر، أو أيّ تحيّز في الإجراءات وصولًا إلى عدم المقاضاة، فإنّ المحكمة سوف يتوفّر لها ذات الاختصاص، مما يجعل القضية مقبولة من قِبل المحكمة الجنائية الدولية[٢]، والعكس من ذلك إذا ما تمّ إجراء تحقيق بشكل مستقل ونزيه، فإنّ عدم الرغبة غير متوفّرة، ما يجعل القضية غير مقبولة النظر فيها من قِبل المحكمة الجنائية[٣]. وهنا يستوي برأينا أنّ آلية العفو التي تأتي بعد استكمال متطلّبات المادة ١٧ بفقرتها الثانية وقد تيقّنت المحكمة الجنائية من أنّ عدم الرغبة قد سبقت آلية العفو، فالأخير سوف يؤثّر على تلك القضية مما يجعلها محط نظر من قِبل المحكمة الجنائية الدولية.

وبالرجوع إلى الفقرة الفرعية ج من الفقرة ١ من النص النظامي أعلاه، والتي تختص بعدم جواز قيام المحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة المتّهم مرة أخرى، إذا ما تمّ مقاضاته في الدولة التي لها تلك الولاية مسبقًا وقد استوفى شرط المحاكمة مسبقًا، فإنّ القضية تعدّ غير مقبولة من قِبل المحكمة الجنائية الدولية؛ لأنّ نصّ الفقرة ج واضح في عدم جواز محاكمته مرة أخرى بعد محاكمته لأول مرة، ولكن الأمر مختلف، فإذا ما تمّ العفو عن المتّهم بعد صدور قرار بإدانته فهناك سبب للقول بأنّ المحاكمة التي يتمّ إبطالها في الواقع بموجب عفو لاحق لا تؤدّي إلى هذه القاعدة، وبالتالي يمكن أن تجعل القضية مقبولة النظر فيها من قِبل المحكمة الجنائية الدولية[٤]، والذي بدورنا نؤيّد هذا الرأي بدعوى التحايل على القانون مقابل ضمان العفو في الأخير.

وقد يأخذ العفو الوطني شكلًا آخرًا يتمثّل في التنازل عن معاقبة الجاني على حساب العدالة؛ وذلك لتحقيق الأمن والسلام، وهذا لا يمكن عدّه في خانة عدم رغبة الدولة في معاقبة الجاني على النحو الذي تنص عليه المادة ١٧[٥]، وهنا فإنّ قرار المحكمة الجنائية سوف يتوقّف على تقييم ما إذا كان الغرض من ذلك هو لتحقيق السلام الشامل وليس حمايةً للجناة.

(١) المادة ٢/١٧، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(٢) وفقًا للمادة ١/١٧- ج، من النظام الأساسي، فإنّ القضية مقبولة على الرغم من إجراء تحقيق، إذا كانت الإجراءات قد أجريت أو لم تتم بشكل مستقل أو محايد وبطريقة لا تتفق مع نية احضار المتّهم للعدالة.
(٣) الفقرة ٢ من المادة ١٧، من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(4) C. Van den Wyngaert: Ne bis in idem Principle, Including the Issue of Amnesty, in et al., note 19.
(5) W.A. Schabas: An International to the International Criminal Court, 2001, note 41, 69.

فتفسير ذلك الشكل يجب أن يستند إلى ما جاء في النظام الأساسي الذي يفترض وضع حدٍّ للإفلات من الجرائم، فديباجة النظام تنصّ على أنّ هذه الجرائم الخطيرة تهدّد الأمن والسلم العالميين(١)، ومن أجل ذلك يرى جانبٌ من الفقه(٢) أنّه بالإمكان تقبّل آلية التحقيق المتضمّنة العفو عن المجرمين، إذا كانت الغاية من ذلك العفو ضرورة تحقيق السلام وإحلاله في البلد، بشرط ضمان عدم تكرار تلك الجرائم في المستقبل، وهذا يتوافق برأينا مع آليات العفو والسلام من أجل تحقيق المصلحة العليا الضرورية التي تسعى إلى التوفيق بين الطلب على العدالة والحاجة الملحة للمصالحة الشاملة كمبدأ متكافئ بينهما، ولكن بشرط أن لا يكون تحقيق الهدف من النظام الأساسي بعيد المنال في تلك الحالة، فقد تخلص المحكمة إلى أنّ الهدف النهائي للنظام هو توفير أكبر قدر من السلام والعدالة، وبموجب مبدأ التكافؤ لا يمكن قبول سوى الحالات التي لم تعالج بشكل مرضي على الصعيد الوطني(٣).

ومن جانب آخر قد لا يرى الشكل السابق متطابق حجمًا وخطورةً مع بعض الجرائم الدولية، ومع ذلك فكلما زادت خطورة الجريمة زاد احتمال تأثّر الأمن والسلم العالميين، لذا ينبغي للمحكمة الجنائية الدولية أن لا تتردّد في ملاحقة الجناة بموجب ولايتها القضائية(٤). وعليه فإنّ العفو عن أعمال جريمة الإبادة الجماعية مثلًا لا يمكن القبول به؛ لأنّها تشكّل أخطر الجرائم الدولية.

ولم تكن جريمة الإبادة الجماعية كجريمة وحيدة من ضمن الجرائم الخطرة التي نصّ عليها النظام الأساسي بمنأى عن إمكانية قيام الدولة بالعفو عن مرتكبيها، فجرائم التعذيب والفصل العنصري وجرائم نصّت عليها اتفاقيات جنيف وغيرها هي من الجرائم التي نصّت عليها اتفاقيات دولية مثل اتفاقيات الإبادة الجماعية والتعذيب والفصل العنصري وكذلك اتفاقيات جنيف، فقد أعلن عن رأيٍ فقهي مفاده، أنّه ليس بإمكان المحكمة الجنائية الدولية أن تدع قضية شملها عفو وطني بما في ذلك العفو المشروط، إذا خالفت الدولة التزاماتها القضائية بموجب اتفاقية دولية أخرى(٥)، إذا ما نصّت هذه الاتفاقيات على جرائم وعدّتها من الجرائم الخطرة والتي هي بالأساس تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. فيمكن القول أنّ الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات والملزمة بمعاقبة مرتكبي الجرائم الخطيرة عندما تفشل في ولايتها القضائية، فإنّها قد مُنعت من إبداء أيّ اعتراض على اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في النظر بتلك الجرائم انطلاقًا من ما جاء في نصِّ ديباجة النظام بوصفه لتلك الجرائم

---

(١) الفقرات ٥,٣ من ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.

(2) M. Scharf: Ibid, note 54, p. 527.

(3) M. Scharf: Ibid, note 54, p. 526 et seq

(٤) يذكر جون دوغارد: أنّه بصرف النظر عن الإبادة الجماعية فإنّ الانتهاكات الجسيمة لاتفاقيات جنيف وجرائم الحرب ليست مناسبة للعفو. جون دوجارد، "التعامل مع جرائم النظام السابق، هل العفو لا يزال خيارًا؟"، مقال منشور في مجلة لايدن للقانون الدولي، المجلد ١٢/٤، ١٩٩٩، الملاحظة ٧٢، ص ١٠١٥. وكذلك ذكر M. Scharf، على أنّ الانتهاكات التي تطال اتفاقيات جنيف أو الإبادة الجماعية يوجد فيها التزام دولي بمقاضاة مرتكبيها. M. Scharf: Ibid, note 54, p. 526.

(٥) جون دوجارد، *تضارب الاختصاص القضائي المحتمل مع لجان الحقيقة في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية*، (مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٢)، الملاحظة ١٩، ص ٦٩٣ وما يليها.

بأنّها من "أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي ككل، يجب أن لا تمر دون عقاب ..."[١].

فإنّه وعلى الرغم من أنّ الدولة التي منحت عفوًا عن مرتكبي الجرائم ولم يكن العفو فعّالًا، فإنّها ملزمة بتطبيق واجبات التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية التي يجب أن تستكمل اختصاصها النظر في تلك القضايا، فالنظام الأساسي حدّد عددًا من واجبات التعاون التي قد تتعارض مع العفو عن مرتكبي الجرائم، فمثلًا أوجبت المادة ٨٦ من النظام على الدول الأطراف أن تتعاون تعاونًا كاملًا مع المحكمة في ممارسة تحقيقاتها وولايتها القضائية[٢]، فقد يتمثّل التعاون بقيام الدول الأطراف بتنفيذ طلبات اعتقال وتسليم المتّهمون كما ورد ذلك في المادة ٨٩ من النظام[٣]. وهذا يعني ومن خلال النصّين النظامين السابقين، أنّه ليس بإمكان الدولة الطرف رفض اعتقال وتسليم المتّهم على أساس ما أصدرته مسبقًا من إجراءات العفو الوطني؛ لأنّ النظام الأساسي حدّد هذا الأمر وعدّه كقواعد إجرائية، على عكس الأحكام الموضوعية المتعلّقة بالمسؤولية الجنائية مثل قوانين العفو الوطنية، التي لم يتدخّل فيها النظام[٤].

ومن خلال ما تقدّم يتّضح لنا، أنّ قرار العفو الوطني لا يعدّ في حدِّ ذاته انتهاكًا للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كما إنّه لم يمنع المحكمة الجنائية من ممارسة ولايتها القضائية، إلّا في الحالات المنصوص عليها بالمادة ١٧ بفقرتيها الأولى والثانية، والتي تتمثّل فقط في ظلّ ظروف تكون القضية التي تخضع للتحقيق غير مقبولة، وإذا لم يكن الأمر كذلك وإذا كانت المحكمة مختصة، يتعيّن على الدولة الطرف أن تلتزم بطلبات المحكمة بتسليم المتّهم أو تنفيذ مهام أخرى ينصّ عليها النظام[٥]، ستكون الدول الأطراف ملزمة بتقديم المساعدة للادّعاء العام الدولي حتى لو كان ذلك يتعارض مع غاية العفو بعدم مقاضاة الجناة وربما عدم تسليمهم، ومن المحتمل أن تؤدّي هذه الالتزامات إلى جعل العفو الوطني غير فعّال.

وبعد بياننا لكيفية معالجة النظام الأساسي للقضايا المشمولة بالعفو الوطني بالشيء الوارد آنفًا، والذي أخذ طابعًا متباينًا بين مقبولية العفو الوطني وبين رفضه، نوضّح أنّه قد تكون لممارسة المحكمة لولايتها القضائية في قضايا العفو غير المبرّرة تأثيرًا على ممارسة الدول

(١) ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
(٢) نصّت المادة ٨٦ ، من النظام الأساسي على أن "تتعاون الدول الأطراف، وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي، تعاونًا تامًا مع المحكمة فيما تجريه في إطار اختصاص المحكمة من تحقيقات في الجرائم والمقاضاة عليها".
(٣) نصّت المادة ٨٩ ، من النظام على "١- يجوز للمحكمة أن تقدّم طلبًا مشفوعًا بالمواد المؤيّدة للطلب المبيّنة في المادة ٩١ للقبض على شخص وتقديمه إلى أي دولة قد يكون ذلك الشخص موجودًا في إقليمها، وعليها أن تطلب تعاون تلك الدولة في القبض على ذلك الشخص وتقديمه، وعلى الدول الأطراف أن تمتثل لطلبات ...".
(٤) تقرير اللجنة المخصّصة لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، الوثيقة المرقّمة A/50/22، المصدر السابق.
(٥) ينظر "التعاون الدولي والمساعدة القضائية" كما ورد في الباب التاسع من النظام الأساسي وغيرها من المواد الأخرى.

في منحها العفو مستقبلًا، والذي قد يكون ضروريًا على المستوى الوطني، على الرغم من عدم نصّ النظام الأساسي على ذلك.

الخاتمة

بعد البحث في موضوعنا الموسوم (مدى فاعلية العفو الصادر وفق القانون الوطني في ضوء العلاقة التكاملية مع القضاء الجنائي الدولي)، توصّلنا إلى استنتاجات وأبدينا مقترحات عدّة نوردها على النحو الآتي:

أولًا/ الاستنتاجات:

١- شدّد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على منع إفلات مرتكبي الجرائم الدولية، بالتعاون والتكامل مع القضاء الوطني الذي يمارس الولاية القضائية أولًا وصولًا إلى تنفيذ الأحكام القضائية.

٢- مبدأ التكامل لم يكن وليد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، بل هو امتداد لنظم أساسية لمحاكم جنائية دولية سابقة خاصة بسيراليون وكمبوديا ويوغسلافيا والتي أشارت إلى عدم قبول العفو.

٣- تعدّدت أشكال العفو والغاية منها، لكن توافقت في مضمون الغاية والهدف في أنّ العفو بأنواعه العام والخاص والمشروط يتمثل في هدف إزالة الصفة الجريمة عن ذلك الفعل.

٤- تعد قوانين وقرارات العفو شأن وطني، لكنّه قد لا يلقى ترحيبًا دوليًا لا سيما إذا كانت الجرائم المعفى عنها جرائم خطرة دولية منصوص عليها بموجب النظام الأساسي واتفاقيات دولية أخرى.

٥- تباينت المواقف الدولية على المستوى الفقهي فيما يخص تضمين العفو في نظام المحكمة الجنائية الدولية الأساسي، مما رجّحت كفة المعارضين لتضمين ذلك.

٦- خلا النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية من النص على العفو، وعدم تبيان مبادئ توجيهية تسبق عملية صدوره من الدول أو إمكانية تدخّل المحكمة عند صدوره، مما قد يشكّك في شرعية الدولة بقوانينها وقراراتها التي قد تصب في مصلحة عامة.

٧- تستطيع المحكمة النظر في قضية مشمولة بقوانين العفو بعد أن تحال إليها من قِبل مجلس الأمن أو الادّعاء العام أو أيّ دولة طرف أخرى، وهذا يعني انها لا تتدخل من تلقاء نفسها.

٨- نصّ النظام الأساسي أنّ المحكمة الجنائية تستطيع النظر في أي قضية بعد تحقّق عاملين أثنين هما (عدم قدرة الدولة أو عدم رغبتها). وقد يفسّر العفو في بعض الأحيان عدم قدرة أو عدم رغبة الدولة في المقاضاة. بينما إذا كانت رغبة الدولة متوفّرة وإذا كانت الغاية من ذلك العفو ضرورة إحلال السلام في البلد، فالعفو الذي يتّخذ بعد إجراءات المحاكمة يعدّ عفوًا مقبولًا.

٩- إذا استوفت القضية محاكمة وتحقيقًا قانونيًا سليمًا، فإنّ المحكمة لن تنظر في القضية بالاستناد لنصّ المادة ١٧ من النظام. فالعفو الذي يسبق إجراء تحقيق في القضية أو كان غايته حماية المتّهم فالمحكمة الجنائية الدولية تنظر في هذه القضية.

١٠- تلتزم الدولة بتسليم المجرمين للمحكمة الجنائية الدولية إذا ثبت لدى المحكمة عدم فاعلية العفو استنادا لمبدأ تسليم المجرمين.

١١- إنّ قرار العفو الوطني لا يعدّ في حدِّ ذاته انتهاكًا لنظام المحكمة الأساسي، كما إنّه لم يمنع المحكمة من ممارسة ولايتها القضائية، إلّا في الحالات المنصوص عليها بالمادة ١٧، والتي تتمثّل فقط في ظلّ ظروف تكون القضية التي تخضع للتحقيق غير مقبولة.

ثانيًا/ المقترحات:

١- ضرورة تعديل النظام الأساسي أو إنشاء مبادئ توجيهية تتعلّق بآليات العفو قبل صدوره من قِبل الدولة الطرف؛ حتى يمكّن الدولة معرفة آلية قبول القضية لدى المحكمة الجنائية.

٢- تقييد مقبولية العفو الوطني بالجرائم التي لا تتعدّى آثارها خارج حدود الدولة أو لا تطال حقوق الإنسان الأساسية، إذا كانت الضرورة في منح العفو قصوى تحتّم ذلك.

٣- إنشاء دائرة في المحكمة الجنائية الدولية مهمتها بيان مدى فاعلية العفو الوطني من عدمه.

المصادر

أولًا/ الكتب:

١- د. رمسيس بهنام، *النظرية العامة للقانون الجنائي*، ط٣، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٧.

٢- جون دوجارد، *تضارب الاختصاص القضائي المحتمل مع لجان الحقيقة في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية*، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٢.

ثانيًا/ الاطاريح الجامعية و

١-أسماء قواسمية، "الحماية القانونية لضحايا الجرائم الدولية في ظل القانون الدولي الجنائي"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، ٢٠١٨- ٢٠١٩.

ثالثاً: البحوث والدراسات:

٢- د. حساني خالد، "اختصاص المحكمة الجنائية الدولية استنادًا إلى مبدأ التكامل"، بحث منشور في *مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تامنغست، الجزائر*، العدد٤، (٢٠١٤).

٣- د. أحمد أبو الوفا، "قضية الأمر بالقبض الصادر في ١١ نيسان ٢٠٠٠، جمهورية الكونغو الديمقراطية ضدّ بلجيكا"، بحث منشور في *المجلة المصرية للقانون الدولي*، العدد ٦١، (٢٠٠٥).

٤- د. عادل الماجد، "المشكلات المتعلّقة بمبدأ الاختصاص التكميلي للمحكمة الجنائية الدولية"، بحث مقدّم *للندوة القانونية حول آثار التصديق للانضمام للمحكمة الجنائية الدولية، جامعة الدول العربية، القاهرة*، (٢٠٠٢).

٥- ولهي المختار، "تجربة المحاكم الجنائية المدولة بين مقتضيات العدالة الوطنية والعدالة الجنائية الدولية"، بحث منشور في *مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الاخوة منتوري، الجزائر*، المجلد ٣٢، العدد ٤، (٢٠٢١).

٦- جون دوجارد، "التعامل مع جرائم النظام السابق، هل العفو لا يزال خيارًا؟"، *مقال منشور في مجلة لايدن للقانون الدولي*، المجلد ١٢/٤، (١٩٩٩).

رابعاً: النظم الأساسية للمحاكم الجنائية الدولية:
١- النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ لعام ١٩٤٥.
٢- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨.
٣- النظام الأساسي للمحكمة الخاصة بسيراليون، الأمم المتّحدة، مجلس الأمن، الوثيقة المرقّمة، S/2000/1234، ٢٠٠٠.
٤- النظام الأساسي للمحكمة الخاصة بلبنان لعام ٢٠٠٦.
خامسًا: القضايا الجنائية الدولية:
١- قضية المدعي العام ضدّ أنتو فوروندزيا، المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة.
٢- أليسيا كونسويلو هيريرا وآخرون: لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ضدّ الأرجنتين، القضايا، ١٠-٣١١، ١٠-٣٠٩، ١٠-٢٦٢، ١٠-٢٤٠، ١٠-١٨١ ، ١٠-١٤٧، التقرير رقم ٩٢/٢٨، ١٩٩٢.

سادسًا: التقارير الأممية :
١- قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٨٢٧ الخاص بتشكيل المحكمة الجنائية ليوغسلافيا السابقة، الوثيقة المرقّمة، S/RES/827، ١٩٩٣.
٢- تقرير الأمين العام عن حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في هاييتي، الجمعية العامة للأمم المتّحدة، الدورة السابعة والأربعون، الوثيقة المرقّمة، A/47/975.S/26063، ١٩٩٣.
٣- قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٩٥٥ الخاص بتشكيل المحكمة الجنائية في رواندا، الوثيقة المرقّمة، S/RES/955، ١٩٩٤.
٤- تقرير اللجنة المخصّصة لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، الأمم المتّحدة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٢٢، الوثيقة المرقّمة، A/50/22، ١٩٩٥.
٥- تقرير اللجنة التحضيرية لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، مؤتمر الأمم المتّحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، روما، المادة ١٩، الوثيقة المرقّمة، A/CONF.183/2/Add.1، ١٩٩٨.
٦- الاتفاق المبرم بين الأمم المتّحدة وحكومة سيراليون، الوثيقة المرقّمة، S/RES/1315، ٢٠٠٠.
٧- تقرير الأمين العام عن إنشاء محكمة خاصة لسيراليون، الوثيقة المرقّمة، S/2000/915، ٢٠٠٠.
٨- مشروع النص النهائي للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، تقرير اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية، اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية، الجزء ١، نيويورك، الوثيقة المرقّمة، PCNICC/2000/1/Add.1، ٢٠٠٠.
٩- تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، الأمم المتّحدة، الوثيقة المرقّمة، S/2004/616، ٢٠٠٤.
١٠- تقرير لجنة القانون الدولي في دورتها التاسعة والستين، الجمعية العامة، الوثائق الرسمية، الدورة الثانية والسبعون، الملحق رقم ١٠، الوثيقة المرقّمة، A/72/10، ٢٠١٧.

سابعًا: منشورات الأمم المتّحدة:
١- أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع، تدابير العفو، مفوضية الأمم المتّحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، ٢٠٠٩.
٢- المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كمبالا، ٢٠١٠.
ثامنًا: الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية:
١- اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨.
٢- قانون تعزيز الوحدة والمصالحة الوطنية الجنوب إفريقي رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٥.
٣- الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام ١٩٩٧.

تاسعًا: المواقع الإلكترونية:
١- الأسباب التي قدّمها وكيل وزارة الشؤون السياسية في ملاحظاته لمركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، الموقع الإلكتروني:
http://www.state.gov/r/pa/prs/20029968.htm
https://www.worldcourts.com/scsl/eng/decisions/2004.03.13_prosecutor_v_kallon_norman_kmara.pdf

عاشرًا: المصادر باللغة الأجنبية:
1- Carsten Stahn: A Critical Introduction to International Criminal Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
2- R. Wegdwood,: The International Criminal Court An American View, EJIL 10 1999.
3- M.H. Arsanjani: The International Criminal Court and National Amnesty Law, PROC. Of the 93rd ANN. Meeting, 93 ASILPROC 65, 67, 1999.
4- A. Schlunck: Amnesty versus Accontability, Third party International Dealing with Gross human rights Violations in International and non International Conflicts, 2000.
5- Prosecutor v. Kallon, Norman and Kamara, Case No. SCSL-2004-15-16-17 AR 72, Appeals Chamber, Decision on Challenge to Jurisdiction: Lome Accord Amnesty, 13 March 2004.
6- M.Scharf: The Amnesty Exception to the Jurisdiction of the International Criminal Court, Cornell Int l, 1999.
7- C. Van den Wyngaert: Ne bis in idem Principle, Including the Issue of Amnesty, in et al.
8- W.A. Schabas: An International to the International Criminal Court, 2001.