رقم الوثيقة : MDE /14/080/2003

العراق : ضمان تقديم مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان إلى العدالة

يجب تقديم المسؤولين عن ارتكاب الجرائم التي يُعاقب عليها القانون الدولي وغيرها من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في العراق إلى العدالة. ولضمان تحقيق هذا الهدف، يجب إعداد برنامج شامل لمحاربة ظاهرة الإفلات من العقاب. وتكون ركيزته الأساسية إصلاح نظام القضاء الجنائي العراقي. بيد أنه ستنشأ حاجة إلى مقاربات أخرى تكميلية ومرحلية، بما فيها مقاربات يشارك فيها المجتمع الدولي.

وتجري حالياً مناقشة عدد من المقترحات لتقديم مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان في العراق إلى العدالة. وبحسب ما ورد تتضمن مقترحات لإنشاء محاكم أو لجان عسكرية من جانب الولايات المتحدة الأمريكية. وفي حين أنه بموجب القانون الإنساني الدولي، يحق للولايات المتحدة الأمريكية، بوصفها إحدى الدول التي احتلت العراق، أن تنشئ محاكم في العراق ضمن حدود ضيقة، إلا أن هناك عدداً من الاعتبارات يجعل هذه المقاربة غير مرغوب فيها.

ولا يجوز استخدام المحاكم العسكرية لمحاكمة المدنيين أو الجنود المتهمين بارتكاب جرائم ينص عليها القانون الدولي. وتتضمن بواعث القلق الإضافية حقيقة أنه حتى إذا تم استخدام محاكم تقدم ضمانات مهمة للمحاكمة العادلة، مثل المحاكم العسكرية الأمريكية، فلا بد أن يُنظر إليها على أنها عدالة المنتصر. والآليات الأخرى مثل اللجان العسكرية التي تشبه تلك التي أُنشئت عقب الهجمات التي وقعت في الولايات المتحدة الأمريكية في 11 سبتمبر/أيلول 2001، هي هيئات إدارية وليست محاكم وإجراءاتها بالغة الجور. وفي كلا الحالتين قد يتعرض المتهمون لعقوبة الإعدام.

وتتضمن المقترحات الأخرى التي تجري مناقشتها مقاربات تتعلق بآليات دولية أو استخدام قضاة عراقيين في ترتيبات مرحلية. لكن لم يجر بعد أي تحليل متعمق وموثوق به للوضع في العراق.

وفي هذا السياق تدعو منظمة العفو الدولية للمبادرة بصورة عاجلة إلى تشكيل لجنة من الخبراء تابعة للأمم المتحدة لإعداد مقترحات تتعلق ببرنامج يتصدى بصورة شاملة لقضية العدالة في العراق بمشاركة المجتمع المدني العراقي. ويجب أن تبدأ هذه اللجنة عملها على الفور، بصرف النظر عن أية ترتيبات انتقالية يتم إعدادها لحكم العراق.

وضمان العدالة أمر جوهري بالنسبة لعدد لا يحصى من ضحايا عقود من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ارتكبها موظفو الحكومة العراقية، فضلاً عن ضحايا الانتهاكات التي ارتكبتها أية أطراف في سياق عدة نزاعات، بما فيها الحرب الجارية الآن وما يعقبها. كما أنه أمر جوهري كوسيلة لمنع تكرار الجرائم التي يعاقب عليها القانون الدولي وغيرها من الانتهاكات لحقوق الإنسان. ولكي تكون عادلة وفعالة، يجب أن تتقيد جميع الإجراءات الرامية إلى إقامة العدل تقيداً تاماً بالقانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ولا يجوز أن يتلقى الضحايا أو المتهمون عدالة من الدرجة الثانية.

وتوجز منظمة العفو الدولية في هذه الورقة دور لجنة الخبراء التابعة للأمم المتحدة وتحدد المبادئ الأساسية التي يجب أن تحكم أية مقاربة لضمان الاقتصاص من مرتكبي الانتهاكات في العراق. وتتناول الحاجة لإصلاح نظام القضاء الجنائي في العراق، وتستعرض المقاربات المرحلية والتكميلية التي يجب النظر إليها في إطار برنامج شامل لإقامة العدل.

الحاجة إلى لجنة خبراء تابعة للأمم المتحدة

يجب المبادرة بصورة عاجلة إلى تشكيل لجنة من الخبراء، مشابهة لتلك التي أدت إلى إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، لإعداد مقترحات من أجل وضع برنامج شامل يكفل إقامة العدل في العراق.

وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تدرس اللجنة وضع نظام القضاء الجنائي العراقي والمجموعة الحالية من القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامين العراقيين. ويتعين عليها أن تقدم المشورة حول إعداد برنامج لمراجعة خلفية موظفي نظام القضاء الجنائي ولتدريبهم. بما يكفل التقيد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. كما عليها أن تقدم النصح حول المقاربات القضائية المرحلية والتكميلية المحتملة، بانتظار إصلاح نظام القضاء الجنائي العراقي.

ويجب أن تتولى الأمم المتحدة إنشاء اللجنة التي ينبغي أن يكون مشهوداً لها بالخبرة والجدارة في هذا المضمار. ومن المهام المركزية للجنة، ضمان مشاركة منظمات المجتمع المدني العراقي وخبرائه في إعداد برنامج العدالة. ويجب أن تبدأ الآن التحضيرات لإنشاء هذه اللجنة التي تستطيع إعداد تقريرها في غضون أشهر.

وفي هذه الأثناء، ينبغي على جميع أطراف النـــزاع الدائر حالياً والتي تتمتع بالسلطة في العراق أن تضمن الحفاظ على الأدلة المتعلقة بالجرائم بشكل صحيح.

المبادئ الأساسية لضمان إقامة العدل

يجب أن تحكم المبادئ الأساسية التالية أية مقاربة لضمان تقديم مرتكبي الانتهاكات في العراق إلى العدالة :

(أ) ***الاستقلالية والحيدة :*** يجب أن تكون أية محكمة مستقلة حقاً عن السلطة التنفيذية وأن تتعقب الجناة فقط بناء على الأدلة المتوافرة ضدهم ومن خلال عملية عادلة تتقيد بشكل صارم بالقانون والمعايير الدولية للمحاكمات العادلة.

(ب) ***عدم الانتقائية :*** لا يجوز اللجوء إلى الانتقائية في تعقب المتهمين على أساس الجنسية أو الرتبة أو العرق أو الدين أو أي سبب آخر كهذا. وينبغي تقديم أي شخص متهم بارتكاب جرائم في العراق إلى العدالة.

(ج) ***عدم تطبيق قانون التقادم :*** يجب التصدي للانتهاكات الجسيمة بصرف النظر عن تاريخ حدوثها. وبشكل خاص، لا يجوز تطبيق قانون التقادم على الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي (بما فيها الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب)، سواء ارتُكبت في أي وقت في الماضي أو خلال الحرب الدائرة حالياً أو في أعقابها.

(د) عدم إصدار عفو : لا يجوز إصدار عفو أو صفح أو ما شابه ذلك من إجراءات بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي إذا كانت هذه الإجراءات ستمنع ظهور الحقيقة؛ والبت القضائي النهائي في الذنب أو البراءة؛ والتعويض الكامل للضحايا وعائلاتهم.

(هـ) المحاكمات العادلة : يجب تقديم المتهمين إلى العدالة في إجراءات تبدي احتراماً كاملاً للقانون والمعايير الدولية للمحاكمات العادلة في جميع مراحل الإجراءات. وينبغي احترام افتراض البراءة منذ اللحظة التي يصبح فيها الشخص متهماً وحتى إثبات ذنبه على نحو لا يقبل الشك المعقول. وينبغي محاكمة المذنبين أمام المحاكم المدنية فقط. كذلك ينبغي محاكمة العسكريين بارتكاب جرائم يُعاقِب عليها القانون الدولي أمام المحاكم المدنية.

(و) عدم فرض عقوبة الإعدام أو ممارسة التعذيب أو سوء المعاملة : لا يجوز اللجوء إلى عقوبة الإعدام أو غيرها من ضروب العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أياً تكن الظروف. ولا يجوز أبداً تعريض المتهمين للتعذيب أو سوء المعاملة.

(ز) التعويض عن الضحايا : يجب منح الضحايا وعائلاتهم وسائل فعالة للحصول على تعويض كامل عن الانتهاكات التي تعرضوا لها، بما في ذلك رد الحقوق والتعويض المادي والتأهيل والإرضاء والضمانات بعدم التكرار.

وتُستمد هذه المبادئ من القانون والمعايير الدولية الإنسانية ولحقوق الإنسان، ومن ضمنها :

- المواد 9 و14 و15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛
- القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء؛
- مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن؛
- المبادئ الأساسية بشأن استقلالية السلطة القضائية؛
- المبادئ التوجيهية بشأن أعضاء النيابة العامة؛
- المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين؛
- القواعد النموذجية الدنيا لإدارة قضاء الأحداث؛
- المادة 37 من اتفاقية حقوق الطفل؛
- المادة 75 من البروتوكول الأول الإضافي الملحق باتفاقيات جنيف؛
- قانون روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

مقاربات ضمان إقامة العدل

1. إصلاح النظام القضائي الجنائي العراقي

يجب أن تقع المسؤولية الأولى والأهم لضمان تقديم مرتكبي الجرائم في العراق إلى العدالة على عاتق النظام القضائي الجنائي العراقي. لكن منظمة العفو الدولية تشعر بالقلق منذ زمن بعيد إزاء انتهاكات حقوق الإنسان واسعة النطاق المتعلقة بنظام القضاء الجنائي، بما فيها التشريع الذي يتعارض مع القانون والمعايير الدولية؛ والمحاكمات بالغة الجور؛

وانعدام الاستقلالية، واستخدم التعذيب وعقوبة الإعدام وغير ذلك من ضروب العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهنية.

وإزاء هذه الخلفية، يجب إدخال إصلاحات جذرية على الهيئات المكلفة بإنفاذ القانون والسلطة القضائية في العراق لضمان سير عملها بموجب القانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ومن المحتمل أن تكون هذه عملية طويلة المدى ويجب البدء بها كمسألة تحظى بالأولوية.

ويجب النظر إلى المقاربات التكميلية أو المرحلية الأخرى لضمان إقامة العدل والتي جرت مناقشتها في هذه الورقة على أنها تدعم تحقيق هذا الهدف. وينبغي تقييم كل مقاربة منها في ضوء تأثيرها على مجمل قضية الحصانة من العقاب في العراق.

2. استكشاف المقاربات المرحلية (المؤقتة)

قد تكون المقاربات المرحلية ضرورية نظراً لطول الوقت المحتمل الذي يستغرقه إصلاح نظام القضاء الجنائي العراقي، والإمكانيات المحدودة الحالية التي تنطوي عليها المقاربات الدولية والإقليمية الأخرى كتلك الموجزة أدناه. لكن أية مقاربة مرحلية، في حال وضعها، يجب أن تدعم تحقيق هدف إصلاح نظام القضاء الجنائي العراقي.

وكما هو شائع في بعض دول الشرق الأوسط وشرقي أفريقيا وأوروبا، يمكن استخدام القضاة الأجانب لإدارة المحاكم الانتقالية ويمكن توظيف سواهم من الخبراء الأجانب كأعضاء في النيابة العامة وكمحامي دفاع ومحامين عن الضحايا. ويستطيع القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامون المنتمون إلى الدول العربية الأخرى تقديم إسهام قيم في هذا الشأن، بالنظر إلى التشابه بين العديد من الأنظمة القانونية العربية وإلى اللغة المشتركة. وعلى العكس من ذلك، ستثار أسئلة حول حياد المحكمة الانتقالية إذا عُين في أية محاكم كهذه رعايا من الولايات المتحدة الأمريكية أو المملكة المتحدة. وتتضمن المقاربات المرحلية الممكنة :

(أ) محكمة دولية خاصة

يمكن لمجلس الأمن الدولي إنشاء محكمة دولية خاصة بالعراق، كما حدث بالنسبة للمحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغسلافيا السابقة ورواندا أو يمكن للأمم المتحدة أن تنشئها.

وثمة خطر في أن تؤدي الاعتبارات السياسية في مجلس الأمن الدولي أو الجمعية العامة إلى إنشاء محكمة تتمتع بصلاحيات تقتصر فقط على الانتهاكات التي يرتكبها المواطنون العراقيون، أو تُفرض عليها قيود زمنية تعسفية أو تعريفات للجرائم ومبادئ المسؤولية الجنائية والدفاع تتعارض مع القانون الدولي. وإضافة إلى ذلك، ستحتاج مثل هذه المحكمة إلى موارد كافية وتعاون كامل من جانب المجتمع الدولي، وهما شرطان لم يتم الوفاء بهما بشكل كافٍ في حالة المحكمتين الخاصتين القائمتين حالياً. إذ إنه لم يتم إنشاء كلا المحكمتين في إطار برنامج شامل لإعادة بناء الأنظمة القضائية الوطنية. بيد أنه إذا جرى تذليل هذه العقبات، يمكن للمحكمة الدولية الخاصة أن تنظر في عدد محدود من القضايا وبالتالي تسهم في ضمان إقامة العدل.

(ب) محكمة مختلطة

يمكن لمجلس الأمن أن ينشئ محكمة، تضم قضاة دوليين وعراقيين على السواء أو يمكن إنشاؤها بطرق أخرى. وثمة سابقة تمثلها المحكمة الخاصة المعنية بسيراليون، التي أنشئت بموجب معاهدة عُقدت بين سيراليون والأمم المتحدة في العام 2000. وجرى تمويل المحكمة التي يقع مقرها في البلاد من الإسهامات التطوعية فقط، مما يجعل التمويل محاطاً بالشكوك ولا يتيح لها التحقيق إلا مع عدد قليل من الأفراد ومقاضاتهم. وقد تقاعس المجتمع الدولي عن وضع برنامج لإعادة بناء نظام القضاء الجنائي الوطني بما يضمن قيام المحاكم الوطنية بعمليات التحقيق والمقاضاة بالنسبة للجرائم التي لم تنظر فيها المحكمة الخاصة. وإضافة إلى ذلك، تُشمل هذه معظم الجرائم بعفو وطني، بما يخالف القانون الدولي.

وتنطبق على المحكمة المختلطة اعتبارات وبواعث قلق مشابهة تتعلق بالمحكمة الخاصة الدولية. وقد تستلزم أيضاً إيجاد قضاة عراقيين يستوفون المعايير الدولية للاستقلالية والحيدة وراغبين في العمل في مثل هذه المحكمة عقب إخطارهم بذلك بمدة قصيرة. فإذا أمكن تحقيق ذلك، ستُسهم هذه المحكمة في ضمان إقامة العدل كما في حالة المحكمة الخاصة الدولية، يضاف إليها ميزة وجود موظفين عراقيين فيها.

3. المقاربات الدولية والإقليمية

تتوافر أصلاً مقاربات دولية لتقديم المسؤولين عن ارتكاب جرائم في العراق ينص عليها القانون الدولي إلى العدالة، ومن ضمنها الجرائم الماضية والراهنة التي ارتكبتها السلطات العراقية وموظفوها، فضلاً عن الجرائم التي يرتكبها أي شخص ينتمي إلى أي طرف في إطار النـــزاعات التي نشبت حديثاً، ومن بينها الحرب الدائرة حالياً وما يعقبها. ويمكن متابعة مقاربة إقليمية.

(أ) الولاية القضائية الشاملة

وفقاً للقانون الدولي، يحق للدول، وفي بعض الحالات يجب عليها، أن تتعقب المرتكبين المزعومين للجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي. وهذه الولاية القضائية قائمة بصرف النظر عن مكان وقوع هذه الجرائم وزمانها، وبصرف النظر عن جنسية المتهمين أو ضحايا وبغض النظر عما إذا كانت هناك أية صلة محددة بالدولة التي يوجد فيها مقر المحكمة، مثلاً ما إذا كان هناك تهديد لأمن الدولة نفسها.

وتنطبق الولاية القضائية على الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والتعذيب والإعدام خارج نطاق القضاء وحوادث "الاختفاء" بوصفها الجرائم الأكثر خطورة بموجب القانون الدولي، فضلاً عن الجرائم العادية بموجب القانون الوطني مثل القتل والخطف والاعتداء والاغتصاب.

وترد واجبات تقديم مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي إلى العدالة في القانون الدولي العرفي والمبادئ العامة للقانون والقانون الإنساني الدولي الممثل بالمعاهدات (وبخاصة اتفاقيات جنيف الأربع والبروتوكول الأول الملحق بها) والقانون الدولي لحقوق الإنسان (مثلاً الواجبات الواردة في اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة).

وينبغي على الدول أن تحقق مع المتهمين بارتكاب هذه الجرائم وتقاضيهم أمام محاكمها أو أن تسلمهم إلى دولة أخرى قادرة على محاكمتهم وراغبة في ذلك وفق المعايير الدولية للمحاكمات العادلة ومن دون فرض عقوبة الإعدام. وهناك عدة طرق يمكن فيها للولاية القضائية الشاملة أن تسهم في وضع حد لظاهرة الإفلات من العقاب في العراق. وهي تشمل :

- أعضاء نيابة عامة وقضاة تحقيق أجانب أفراد يمارسون الولاية القضائية الشاملة استناداً إلى وصول المتهمين بالصدفة إلى دولتهم؛
- أعضاء نيابة عامة وقضاة تحقيق أجانب أفراد يمارسون الولاية القضائية الشاملة كما تتصورها اتفاقيات جنيف وتستخدمها بعض الدول، للتحقيق في الجرائم عندما لا يكون المتهم موجوداً، وذلك بناء على شكاوى يتقدم بها الضحايا والمطالبة بتسليم المتهم؛
- دول توافق على المشاركة في مسؤولية ممارسة الولاية القضائية الشاملة.

وينبغي أن يحظى سن قانون فعال للولاية القضائية الشاملة بأولوية ملحة في جميع الدول (انظر تقرير منظمة العفو الدولية الذي يحمل عنوان *الولاية القضائية الشاملة : واجب الدول في سن التشريعات وإنفاذها*، رقم الوثيقة : IOR 53/002/-018-2001، سبتمبر/أيلول 2001). لكن دولاً عديدة لا تملك بعد تشريعاً تخويلياً لممارسة الولاية القضائية الشاملة أو تشريعاً يُمكِّنها من محاكمة مرتكبي جرائم معينة منصوص عليها في القانون الدولي. وتفتقر دول أخرى إلى التدريب الكافي أو الإرادة السياسية لضمان إجراء التحقيقات والمقاضاة. وفي هذا السياق، يحتمل أن يكون إسهام هذه المقاربة في ضمان إقامة العدل في العراق محدوداً.

(ب) المحكمة الجنائية الدولية

بموجب قانون روما الأساسي، تقتصر الولاية القضائية الراهنة للمحكمة الجنائية الدولية على جريمة الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب عند ارتكابها ضمن أراضي دولة طرف أو من جانب رعايا دولة طرف.

وعلاوة على ذلك، تقتصر الولاية القضائية للمحكمة الجنائية الدولية من حيث التوقيت على 1 يوليو/تموز 2002 بالنسبة للدول الأطراف التي صادقت على قانون روما الأساسي قبل دخوله حيز النفاذ، وبعد دخوله حيز النفاذ في الدولة الطرف بالنسبة للدول التي صادقت على قانون روما الأساسي بعد دخوله حيز النفاذ في يوليو/تموز 2002. ولا يمكن تغيير نطاق الولاية القضائية إلى حين انعقاد المؤتمر الخاص بالمراجعة الأولى في العام 2009.

و لم يُصادق العراق ولا الولايات المتحدة الأمريكية على قانون روما الأساسي، بينما صادقت المملكة المتحدة عليه. بيد أن الدول التي ليست طرفاً في قانون روما الأساسي يمكن لها مع ذلك الاعتراف بالولاية القضائية للمحكمة الجنائية الدولية بإصدار إعلان بموجب المادة 12(3) للقبول "بممارسة المحكمة للولاية القضائية بشأن الجريمة المعنية".

وعوضاً عن ذلك، فإنه بموجب المادة 13(ب) من قانون روما الأساسي، يجوز لمجلس الأمن اعتماد قرار يمنح بموجبه الولاية القضائية إلى المحكمة الجنائية الدولية في وضع يُنظر فيه بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. لكن لا يمكن القيام بذلك إلا بخصوص الجرائم المرتكبة منذ 1 يوليو/تموز 2002.

وفي حين أن استخدام المحكمة الجنائية الدولية يظل احتمالاً قائماً، إلا أن هناك قيوداً زمنية واختصاصية ملموسة تجعل من إسهامها في إقامة العدل في العراق محدوداً للغاية. وحتى من دون وجود تلك القيود، فإن الجهود الحثيثة التي تبذلها الولايات المتحدة لتقويض المحكمة الجنائية الدولية تجعل من احتمالات إحالة القضايا إليها من جانب مجلس الأمن غير واقعية في المدى القصير.

(ج) ***المحكمة الجنائية الإقليمية***

يمكن لمحكمة جنائية إقليمية، تُشكَّل مثلاً ضمن إطار الجامعة العربية أو ترتبط بها أن تمثل آلية مناسبة لتقاسم مسؤولية تقديم مرتكبي أسوأ الجرائم إلى العدالة.

ويجري استكشاف مبادرات مشابهة للتعاون الإقليمي في أماكن أخرى، مثلاً اقترحت مجموعة الكاريبي إنشاء محكمة عدل كاريبية تتمتع بولاية قضائية كمحكمة استئناف جنائية تمنحها إياها جميع الدول الأعضاء. وضمن الاتحاد الأوروبي، فإنه إضافة إلى المؤسستين القائمتين حالياً وهما يوروبول (الشرطة الأوروبية) ويوروجاست (العدالة الأوروبية)، يجري النظر في إنشاء مكتب نيابة عامة أوروبية بالنسبة لجرائم مالية معينة. لكن بينما يجب متابعة مبادرة إقليمية من هذا النوع، فإنها تحتاج إلى أن تنظر فيها الحكومات العربية دون إبطاء حتى تتاح لها المساهمة في ضمان الاقتصاص من مرتكبي الانتهاكات في العراق.