مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع

تدابير العفو

الأمم المتحدة

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

أدوات سيادة القانون
لدول ما بعد الصراع

تدابير العفو

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، 2009

ملحوظة

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا عرض المادة الواردة فيه على الإعراب عن أي رأي كان من جانب أمانة الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها أو بشأن تحديد حدودها أو تخومها.

HR/PUB/09/1

منشورات الأمم المتحدة
رقم المبيع: *A.09.XIV.1*
ISBN 978-92-1-654022-7

المحتويات

الصفحة

تمهيد v
مقدمة 1

أولاً - تدابير العفو: تعريفها وأوصافها 5

ثانياً - القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة بشأن تدابير العفو 11
ألف - تدابير العفو التي تتنافى مع القانون الدولي 11
باء - اعتبارات أخرى في تقييم تدابير العفو 24
جيم - مبادئ وسياسات الأمم المتحدة فيما يتعلق بتنفيذ تدابير العفو 27
دال - الأثر القانوني لتدابير العفو 29
هاء - تدابير العفو والحق في المعرفة 31

ثالثاً - العلاقة بين تدابير العفو وتدابير العدالة الانتقالية 33
ألف - لجان تقصي الحقائق 33
باء - الحق في سبيل انتصاف، بما يشمل الجبر 35
جيم - برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج 35

رابعاً - القضايا التي تُثار لدى تقييم عفو قائم أو مقترح 37

المرفق قائمة مرجعية 43

شكر وتقدير

تود مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تشكر كل من قدم تعليقاته واقتراحاته ودعمه لإعداد هذه الأداة، أفراداً كانوا أم منظمات. وبالتحديد، تود المفوضية أن تذكر بامتنان المستشارة، ديان أورينتليشر، التي اضطلعت بالمسؤولية الرئيسية عن إعداد هذه الأداة. كما تود المفوضية أن تنوّه بكلية واشنطن للقانون التابعة للجامعة الأمريكية، وهي المؤسسة التي قدمت الدعم الأساسي للمستشارة.

تمهيد

تطلق مفوضية الأمم المتحدة لشؤون الإنسان، وهي الهيئة الرائدة للأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية، الجزء الثالث من سلسلتها المتعلقة بأدوات العدالة الانتقالية لدول ما بعد الصراع، وذلك بنشر الأداتين المتعلقتين بتدابير العفو والمشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية. وتهدف هذه المنشورات إلى المساعدة على تطوير قدرات مؤسسية مستدامة لدى بعثات الأمم المتحدة، فضلاً عن مساعدة الإدارات الانتقالية والمجتمع المدني على صياغة استجابات أفضل لاحتياجات العدالة الانتقالية.

وتخضع تدابير العفو حالياً لتنظيم مجموعة أساسية من القوانين الدولية التي تضع الحدود على النطاق المسموح به لهذه التدابير. والأهم هو أن تدابير العفو التي تمنع مقاضاة أفراد قد يتحملون المسؤولية القانونية عن ارتكاب جرائم حرب أو إبادة جماعية أو جرائم ضد الإنسانية وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، هي تدابير تتنافى مع التزامات الدول بموجب العديد من مصادر القانون الدولي. فضلاً عن السياسة العامة للأمم المتحدة. وإضافة إلى ذلك، لا يجوز أن تقيد تدابير العفو حق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان أو جرائم الحرب في الحصول على سبل انتصاف وجبر فعالة؛ كما لا يجوز أن تعرقل حق الضحايا أو المجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن تلك الانتهاكات.

وتمثل السياسة العامة للأمم المتحدة القائمة على رفض تدابير العفو عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك في سياق مفاوضات السلام، تطوراً هاماً يستند إلى خبرة طويلة. فتدابير العفو التي تعفي المسؤولين عن ارتكاب جرائم بشعة من العقاب الجنائي أملاً في تحقيق السلام كثيراً ما أخفقت في تحقيق هدفها، بل جرّأت المستفيدين منها على ارتكاب المزيد من الجرائم. وبالمقابل فقد تمّ التوصل إلى اتفاقات سلام دون تضمينها تدابيراً تتعلق بالعفو في حالات كان يُقال فيها إن العفو شرط ضروري للسلام وكان يُخشى فيها أن تؤدي الإدانات إلى إطالة أمد الصراع.

وتثير هذه التجارب شكوكاً حول الافتراض الشائع بضرورة الاختيار بين السلم والعدالة. فقد أقرّت الأمم المتحدة بأن العدالة، عندما يُسعى لتحقيقها على النحو السليم، يمكن أن تساعد على تحقيق سلام عادل ومستدام. وعندما تعارض سياسة للأمم المتحدة تدابير العفو التي تسمح لمرتكبي جرائم بشعة بالإفلات من العقاب، فإنها تسعى بذلك إلى تأمين مساحة للعدالة حتى عندما لا تكون شروط المقاضاة قد توفرت على نحوٍ كافٍ بعد.

ويحدد هذا المنشور المتعلق بتدابير العفو القواعد الرئيسية للقانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة التي ينبغي أن يسترشد بها موظفو الأمم المتحدة عندما تُطرح عليهم مشاريع لتدابير عفو. كما يتضمن أمثلة عن تدابير العفو لتوضيح قواعد القانون الدولي التي يمكن تطبيقها عند تقييم عفو ما. وينظر هذا المنشور كذلك في العلاقة بين تدابير العفو ومختلف عمليات العدالة الانتقالية، ويتيح توجيهاً للمختصين الذين قد تعترضهم إشكالات عندما يسعون لتطبيق المبادئ الملخصة في منشور "تدابير العفو" على أوضاع ميدانية ملتبسة.

ويشكل منشور تدابير العفو، والمنشور الصادر بالتزامن معه عن المشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية، إضافة لسلسلتي منشورات عامي 2006 و2008، اللتين تضمنتا مواضيع مبادرات المقاضاة، ولجان الحقيقة، وفحص السجلات، وتحقيق أقصى استفادة ممكنة من موروث المحاكم المختلطة، وبرامج الجبر، ورسم خريطة قطاع العدالة، ورصد النُظُم القانونية. ويمكن أن تكون كل أداة من هذه الأدوات قائمة بذاتها، ولكنها تتكامل أيضاً في منظور عملي متماسك. والمبادئ المستخدمة في هذه الأدوات تستمد جذورها من الخبرات السابقة والدروس المستخلصة من العمليات الميدانية للأمم المتحدة.

وستواصل المفوضية وضع أدوات جديدة لسيادة القانون، تمشياً مع التزامها بتطوير سياسات في مجال العدالة الانتقالية واستجابةً للطلبات الواردة من منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما من بعثاتها الميدانية فضلاً عن الشركاء الآخرين.

وأودّ أن أنتهز هذه الفرصة للإعراب عن تقديري للملاحظات التي وردت حتى الآن من شركائنا، وعن امتناني لكل من ساهم في هذه المبادرة الهامة.

نافانيتيم بيلاي
مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

مقدمة

تحدد هذه الأداة المبادئ الأساسية التي ينبغي أن يسترشد بها موظفو الأمم المتحدة عندما يواجهون مسودة لتدابير عفو قد تتنافى مع القانون الدولي وسياسة الامم المتحدة.

ويعرّف الفصل الأول تدابير العفو، ويصف استخدامها ويفرق بينها وبين التدابير القانونية الأخرى التي قد تنطوي على أوجه شبه مع تدابير العفو ولكنها لا تدخل في إطار هذه الأداة. ويلخّص الفصل الثاني القواعد الرئيسية للقانون الدولي والسياسة العامة للأمم المتحدة التي يتعين الاسترشاد بها لدى النظر في تدابير العفو. ويتضمن الفصلان كلاهما أمثلة عن تدابير عفو من بلدان عديدة لتوضيح قواعد القانون الدولي والسياسة العامة للأمم المتحدة التي تنطبق عند تقييم عفو مقترح. ويتطرق الفصل الثالث إلى علاقة تدابير العفو بعمليات العدالة الانتقالية. وأخيراً، يقدم الفصل الرابع خطوطاً توجيهية إضافية للمختصين الذين قد تعترضهم إشكالات عندما يسعون إلى تطبيق المبادئ القانونية الملخصة في هذه الأداة على أوضاع ميدانية ملتبسة.

وقد أصبحت تدابير العفو، التي خضعت طويلاً إلى السلطة التقديرية الواسعة للدول، منظمة بواسطة مجموعة أساسية من مبادئ القانون الدولي. والأهم من ذلك هو أن تدابير العفو التي تمنع مقاضاة أفراد قد يتحملون المسؤولية القانونية عن ارتكاب جرائم حرب أو إبادة جماعية أو جرائم ضد الإنسانية أو غير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان[1]، هي تدابير تتنافى مع التزامات الدول بموجب العديد من المعاهدات المصدّق عليها على نطاق واسع فضلاً عن تنافيها مع السياسة العامة للأمم المتحدة. وقد تتنافى أيضاً مع المبادئ الناشئة للقانون العرفي. وإضافة على ذلك، لا يجوز أن تختزل تدابير العفو حق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان أو جرائم الحرب في الحصول على سبل انتصاف وجبر فعالة؛ كما لا يجوز أن تعرقل حق الضحايا أو المجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن تلك الانتهاكات.

ولئن كانت هذه المبادئ الأساسية تشير بشكل أساسي إلى تدابير العفو التي لا يجوز للدول اعتمادها، فإنها مشتقة من الالتزامات الإيجابية للدول بضمان توفير حماية فعالة للأشخاص من حدوث انتهاكات لحقوقهم. فالإفلات من العقاب يدعو بطبيعته إلى تكرار الإساءة، وقد اعترف القانون الدولي بذلك منذ أمد بعيد عندما طالب الدول بالتحقيق في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وجرائم الحرب، وباتخاذ إجراءات جنائية ضد المتورطين في هذه الانتهاكات، وبفرض العقوبة المناسبة على المذنبين منهم، وبتوفير سبل انتصاف كافية وفعالة للأشخاص الذين انتُهكت حقوقهم.

ومن منظور أوسع، فقد أثبتت التجارب أن تدابير العفو التي تسد باب المقاضاة أو سبل الانتصاف المدنية في سياق جرائم بشعة هي تدابير يُستبعد أن تفضي إلى حل دائم، حتى عندما تُعتمد توخياً لدفع عجلة المصالحة الوطنية بدلاً عن الهدف المغرض في هو التمترس خلف قلعة الإفلات من العقاب. فعلى سبيل المثال عندما اعتمدت الأرجنتين قوانين العفو في الثمانينات، فإن الحكومة دافعت عن إجراءاتها تلك على

[1] تتضمن هذه الجرائم، على النحو الموضح في الجزء ألف-6- من الفصل الثاني، التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وعمليات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ والاسترقاق؛ والاختفاء القسري، بما في ذلك الحالات التي تتعلق فيها هذه الانتهاكات بجنس معين.

أساس وجود "حاجة ماسة إلى المصالحة الوطنية وتوطيد أسس النظام الديمقراطي"[2]. وفي عام 2003، ألغى الكونغرس الأرجنتيني تلك القوانين بأثر رجعي، وأيّدت المحكمة العليا إجراءات الكونغرس بعد عامين. وبعد مرور عقدين من الزمن على فشل محاولات الانقلاب في الأرجنتين إبان الثمانينات، فإن عدد المحاكمات التي أجرتها الأرجنتين في سياق انتهاكات حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية تفوق عددها في أي بلد آخر من بلدان العالم، وقد تمتعت الأرجنتين بأطول فترة غير منقطعة من الحكم الديمقراطي في تاريخها[3].

وفي بعض البلدان، عمدت المحاكم تدريجياً إلى تضييق نطاق تدابير العفو التي تنتهك التزامات بلدانها في مجال حقوق الإنسان. ففي شيلي، على سبيل المثال، فسّرت المحاكم قانون عفو صادر في حقبة بينوشيه تفسيراً ضيق النطاق، بحيث سمحت بملاحقة قضايا استناداً إلى مذاهب قانونية تتحدى ما يصبو إليه قانون العفو من تأمين إفلات كامل من العقاب. وفي أنحاء أخرى، حشدت مجموعات حقوق الإنسان قواها للطعن في قوانين العفو التي سُنّت منذ عقود، متمسكةً بالقانون الدولي لدعم قضيتها[4].

وقد اضطلعت الأمم المتحدة بدور بارز في ترسيخ القوانين التي تدعم تلك الجهود، وهي القوانين الملخصة في هذه الأداة. فقد دأب موظفو ووكالات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، منذ أمدٍ بعيد، على إدانة تدابير العفو عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. كما أكّدت الهيئات السياسية للأمم المتحدة وكبار مسؤوليها مؤخراً على عدم جواز الإفلات من العقاب في الجرائم البشعة.

وتنصّ المبادئ القانونية وسياسة الأمم المتحدة التي تتناولها هذه الأداة على تقييد السلطة التقديرية للدول على وجه الخصوص. ولكنها تنطوي على انعكاسات هامة أيضاً بالنسبة للأمم المتحدة. وقد سلّم الأمين العام بهذه الحقيقة في تقريره عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات التي تعيش صراعاً أو الخارجة من صراع[5] عندما أكّد أنه "لا يمكن أبداً لاتفاقات السلام التي تقرها الأمم المتحدة أن تَعد بإصدار تدابير بالعفو العام في حالة جرائم الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان". وكذا فإن موظفي الأمم المتحدة، في المقر كانوا أم في الميدان، لا يمكن أبداً أن يقرّوا تدابير عفو يتفق القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة على إدانتها.

وتشكل سياسة الأمم المتحدة التي تعارض تدابير العفو عن جرائم الحرب والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، حتى لو كانت في سياق مفاوضات سلام، تطوراً هاماً قائماً على تجارب طويلة. ففي الماضي كان وسطاء الأمم المتحدة يشجعون أطراف الصراعات المسلحة أحياناً على الاتفاق على تدابير عفو واسعة النطاق بغية وضع حد للصراع. بيد أن موظفي الأمم المتحدة وهيئاتها قد اعترفت مؤخراً، مثلما أشار الأمين العام السابق كوفي عنان في تقريره المذكور أعلاه، بأن "العدالة والسلام ليستا قوتين متناقضتين. بل إنهما إذا سُعي لتحقيقهما على الوجه السليم تعزز إحداهما الأخرى وتساندها". وقد تناول الأمين

---

2 لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، أليسيا كونسويلو هيريرا وآخرون ضد الأرجنتين، القضايا 10-147، 10-181، 10-240، 10-262، 10-309، 10-311، التقرير رقم 28/92، 2 تشرين الأول/أكتوبر 1992، الفقرة 25.

3 Kathryn Sikkink and Carrie Booth Walling, "The impact of human rights trials in Latin America," *Journal of Peace Research*, vol. 44, No. 4 (2007), p. 427.

4 انظر مثلاً مقالة لاري روهتر "Groups in Brazil aim to call military torturers to account"، صحيفة نيويورك تايمز، 16 آذار/مارس 2007.

5 S/2004/616.

العام بان كي مون موضوعاً مماثلاً أثناء زيارة قام بها إلى السودان في أيلول/سبتمبر 2007، عندما أكّد أن "العدالة جزء هام في بناء السلام وإدامته. وإن عدم التصدي لثقافة الإفلات من العقاب وتركة جرائم الماضي لا يمكن إلا أن يؤدي إلى تقويض السلام".

فتدابير العفو التي تعفي المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان من العقاب الجنائي كثيراً ما أخفقت في تحقيق أهدافها، بل يبدو أنها جرّأت المستفيدين منها على ارتكاب المزيد من الجرائم. ومن الأمثلة المعروفة على ذلك حكم العفو العام المدرج في اتفاق سلام لومي لعام 1999، الذي لم يخفق في إنهاء الصراع المسلح في سيراليون فحسب وإنما لم يفلح كذلك في وقف ارتكاب المزيد من الفظائع[6].

وبالمقابل فقد تمّ التوصل إلى اتفاقات سلام دون تضمينها أحكاماً تتعلق بالعفو في حالات كان يُقال فيها إن العفو شرط ضروري للسلام. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الاتهام الذي وجهته المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في أيار/مايو 1999 بحق سلوبودان ميلوسيفيتش، الذي كان رئيساً ليوغوسلافيا آنذاك، في وقت كان فيه منخرطاً في مفاوضات تهدف إلى وضع حدٍ للصراع في كوسوفو. وكان كثيرون يخشون أن تؤدي إدانته تلك إلى إطالة أمد الصراع، ولكن السيد ميلوسيفيتش وافق على سحب القوات الصربية من كوسوفو بعد فترة قصيرة من إتهامه. وقد خلص أحد الدبلوماسيين، مشيراً إلى تلك الحادثة، إلى أن "هذه الحالات وغيرها تثير شكوكاً كبيرة حول الحكمة القائلة إن السلام والعدالة نقيضان لا يجتمعان"[7].

ويهدف موقف الأمم المتحدة المتمثل في أن اتفاقات السلام التي تقرها لا يمكن أبداً أن تَعد بإصدار تدابير بالعفو العام في حالة جرائم الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان[8] إلى "تأمين مساحة للعدالة"[9]. وعندما لا تكون ظروف المقاضاة مهيأة بالكامل أثناء صراع مسلح أو في أعقابه مباشرة، فإن سياسة المنظمة تسعى إلى ضمان بقاء الباب مفتوحاً أمام العدالة[10].

---

6 انظر منظمة رصد حقوق الإنسان "Benchmarks for assessing possible national alternatives to International Criminal Court Cases against LRA leaders – A Human Rights Watch memorandum", No. 1 (May 2007), P.4.

7 "Dartyl Robinson, "Serving the interests of justice: Amnesties, truth commissions and the International Criminal Court European Journal of International Law, vol. 14, No. 3 (2003), p.481.

8 S/2004/616، الفقرة 10.

9 Natalie Nougayrède, "La justice a ses raisons que la raison politique ne connaît pas"، صحيفة لو موند، 8 شباط/فبراير 2007، نقلاً عن لويز أربور، التي كانت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان آنذاك.

10 لا يعني ذلك أن على الدول أن تقوم بالتحقيقات والملاحقات الجنائية دون اعتبار لتكاليف تأجيلها. فقد شدّدت هيئات معاهدات حقوق الإنسان مراراً على "القاعدة العامة" المتمثلة في "ضرورة إجراء تحقيق جنائي على الفور لحماية مصالح الضحايا والحفاظ على الأدلة وحتى لضمان حقوق أي شخص قد يُعتبر مشتبهاً به في سياق التحقيق" لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ماريبلا موراليس كارو وآخرون (مجزرة لا روشيلا) (كولومبيا)، قرار المقبولية، التقرير رقم 42/02، 9 تشرين الأول/أكتوبر 2002، الفقرة 33. بيد أنه يمكن، في ظروف استثنائية، تأجيل الملاحقات القضائية، لا إلغاءها، لصالح إعادة السلم الدولي. انظر نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة 16 (التي تجيز لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في إطار ممارسة سلطاته لإدامة أو إعادة السلم والأمن الدوليين أن يعلّق لفترة اثني عشر شهراً، قابلة للتجديد، التحقيقات أو إجراءات المقاضاة التي تقوم بها المحكمة الجنائية الدولية).

أولاً - تدابير العفو: تعريفها وأوصافها

ما هو العفو؟

ما لم يرد خلاف ذلك، فإن هذه الأداة تستخدم مفردة العفو للإشارة إلى التدابير القانونية التي تؤدي إلى:

(أ) حظر الملاحقة الجنائية، وفي بعض الحالات الإجراءات المدنية، لاحقاً ضد أشخاص معينين أو فئات معينة من الأشخاص فيما يتعلق بسلوك إجرامي محدد ارتُكب قبل اعتماد حُكم العفو؛ أو

(ب) إبطال أي مسؤولية قانونية سبق إثباتها بأثر رجعي[11].

ولا تمنع تدابير العفو المسؤولية القانونية عن سلوك لم يقع بعد إذ سيشكل ذلك دعوة لانتهاك القانون.

الفرق بين العفو والصفح. يختلف مفهوم العفو المعرّف أعلاه عن مفهوم الصفح الذي يشير في هذه الأداة إلى إجراء رسمي يعفي مجرماً مداناً أو مجرمين مدانين من تنفيذ العقوبة الصادرة بحقه أو بحقهم، بشكل كامل أو جزئي، دون أن يمحو الإدانة التي تستند إليها تلك العقوبة[12]. وعلى صعيد الممارسة، استخدمت البلدان طائفة واسعة من التدابير - تشمل تدابير الصفح والرأفة - لتفسير قوانين تندرج في إطار تعريف تدابير العفو على النحو المستخدم في هذه الأداة[13]. ورغم أن تدابير الصفح حسب هذا التعريف قد تنتهك القانون الدولي[14] في بعض الحالات، فإنها خارجة عن نطاق هذه الأداة.

لفرق بين تدابير العفو والحصانات الرسمية. تختلف تدابير العفو كذلك عن شتى أشكال الحصانة الرسمية بموجب القانون الدولي، كحصانة رئيس الدولة والحصانات الدبلوماسية. فهذه الحصانات، في الحدود والفترة المعينة لانطباقها، تحمي الموظفين من الخضوع للولاية القضائية لدولة أجنبية ولكنها ينبغي ألا تحصنهم من المساءلة على الانتهاكات الفظيعة لحقوق الإنسان. فكما أكدت محكمة العدل الدولية في سياق الحصانة الدبلوماسية لوزراء الخارجية، أن:

---

11 مفردة العفو (amnesty) مشتقة من المفردة اليونانية amnestia التي هي أيضاً جذر مفردة amnesia التي تعني فقدان الذاكرة. ويوحي الجذر اليوناني بالتناسي والنسيان أكثر مما يوحي بالغفران عن جريمة سبقت إدانة مرتكبها جنائياً. انظر Diane F. Orentlicher, "Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime" Yale Law Journal, vol. 100, No. 8 (1991), p. 2537.

12 انظر "تقرير السيد لويس جوانيه، المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، في الدراسة بشأن قوانين العفو ودورها في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها". والذي جاء فيه أن الصفح "يؤدي إلى الإعفاء من تنفيذ العقوبة ولكنه لا يمحو الإدانة" (E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1، الفقرة 5). بيد أن هذا النهج في التعريف ليس متبعاً بالإجماع. فأحد الكتّاب مثلاً يميز بين تدابير العفو وإجراءات الصفح على أساس أن "العفو يشجع السلام أو المصالحة" في حين أن الصفح "يتيح آلية استنسابية لتخطي المحاكم". Andreas O'Shea, Amnesty for Crime in International Law and Practice (The Hague, Kluwer International, 2004)) الفقرة 2. وفي رأي منفصل، وصف أحد أعضاء دائرة الاستئناف التابعة للمحكمة الخاصة لسيراليون تدابير العفو بأنها شكل من أشكال "الصفح الجماعي". قضية المدّعي العام ضد كوندیوا، القضية رقم SCSL-2004-14-AR72(E)، القرار بشأن عدم الاختصاص/إساءة استعمال الإجراءات: حكم العفو المنصوص عليه في اتفاق لومي (25 أيار/مايو 2004)، رأي مستقل للقاضي روبرتسون، الفقرة 15.

13 انظر مثلاً اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، قضية المنظمة غير الحكومية محفل زمبابوي لحقوق الإنسان ضد زمبابوي، البلاغ رقم 245/2002، الفقرة 196 ("يجوز الصفح عن شخص حتى قبل توجيه اتهام رسمي له أو إدانته").

14 تشترط بعض معاهدات حقوق الإنسان على الدول الأطراف أن تضمن في جرائم معينة فرض عقوبات تتناسب مع خطورة هذه الجرائم. انظر مثلاً الفقرة 4-2 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

> الحصانة من الولاية القضائية التي يتمتع بها وزراء الخارجية لا تعني أنهم يتمتعون بالإفلات من العقاب في سياق أية جريمة قد يرتكبونها، بغض النظر عن خطورتها. فالحصانة من الولاية القضائية الجنائية والمسؤولية الجنائية الفردية مفهومان منفصلان تماماً. [...] فقد تمنع الحصانة من الولاية القضائية الخضوع للمقاضاة لفترة زمنية معينة أو في سياق جرائم معينة، لكن لا يمكنها أن تعفي الشخص الذي تنطبق عليه من المسؤولية الجنائية ككل[15].

والحصانات الرسمية، شأنها شأن تدابير الصفح، خارجةٌ عن نطاق هذه الأداة.

العناصر الأخرى لحالة الإفلات من العقاب. لا تندرج في نطاق هذه الأداة أيضاً الأشكال الأخرى للإفلات من العقاب التي لا ينطبق عليها تعريف العفو المستخدم هنا، رغم أنها قد تفضي إلى نتائج مشابهة[16]. وتتضمن هذه الأشكال امتناع الدول عن سنّ قوانين تحظر الجرائم التي تنبغي معاقبتها، بموجب القانون الدولي؛ وامتناع الدول عن اتخاذ إجراءات جنائية بحق المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان حتى عندما لا تنطوي القوانين الداخلية على ما يحول دون معاقبتهم؛ وامتناع الدول عن إتاحة الموارد التي يحتاجها المدّعون العامون لضمان فعالية عملية المقاضاة؛ وتخويف الشهود الذين لا بد من شهادتهم لضمان محاسبة قانونية كاملة.

مواصفات تدابير العفو

إن الإعفاء من المقاضاة الجنائية، وربما الإجراءات المدنية، عن طريق تدابير العفو ينحصر عادةً في سلوك يحدث أثناء فترة زمنية محددة و/أو يرتبط بحدث أو ظرف معين، كالتورط في صراع مسلح بعينه. فعلى سبيل المثال، تضمّن اتفاق واغادوغو السياسي المبرم في آذار/مارس 2007 بين ممثلي رئيس ساحل العاج والقوى الجديدة حكماً يجسد قرار الطرفين فيما يتعلق باعتماد:

> "قانون جديد للعفو يشمل الجرائم والجنح المتعلقة بانتهاك أمن الدولة والمرتبطة بالاضطرابات التي هزت ساحل العاج والتي حدثت في الفترة الممتدة بين 17 أيلول/سبتمبر 2000 وتاريخ دخول هذا الاتفاق حيز النفاذ".

---

15 مذكرة التوقيف المؤرخة 11 نيسان/أبريل 2000 (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد بلجيكا)، الحكم الصادر في 14 شباط/فبراير 2002، تقارير محكمة العدل الدولية لعام 2002، الفقرة 60.

16 تنصّ المجموعة المحدثة للمبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، على ما يلي:

> يحدث الإفلات من العقاب بسبب إخلال الدول بالتزاماتها في التحقيق في الانتهاكات، واتخاذ التدابير المناسبة إزاء مرتكبي هذه الانتهاكات، ولا سيما في مجال القضاء، من خلال ضمان ملاحقة ومحاكمة الأشخاص المشتبه بمسؤوليتهم الجنائية، وفرض عقوبات مناسبة عليهم؛ وتوفير سبل تظلم فعالة للضحايا وضمان تلقيهم تعويضات عما لحق بهم من ضرر؛ وضمان الحق غير القابل للتصرف في معرفة الحقيقة المتعلقة بالانتهاكات؛ واتخاذ خطوات ضرورية أخرى لمنع تجدد وقوع هذه الانتهاكات (E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ 1)

وقد استثنى الحكم السابق عدة جرائم من نطاق قانون العفو[17]. وتحديداً استثنى قانون العفو الشيلي لعام 1978 جرائم معينة لينطبق على:

> "جميع الأشخاص الذين ارتكبوا أفعالاً غير قانونية ... أثناء فترة الحصار التي استمرت من 11 أيلول/سبتمبر 1973 إلى 10 آذار/مارس 1978، شريطة ألا يكونوا خاضعين لإجراءات قانونية حالياً أو سبقت إدانتهم فعلاً"[18].

وتحدد تدابير العفو عموماً فئة أو فئات من المستفيدين، كأعضاء قوات المتمردين أو موظفي الدولة أو المنفيين السياسيين. وفي كثير من الأحيان تحدد تدابير العفو أنواعاً معينة من الجرائم أو الملابسات التي تُمنع في سياقها الملاحقة الجنائية و/أو الإجراءات المدنية، وهو ما يُحرص على تضمينه هذه التدابير بشكل متزايد. فعلى سبيل المثال، أُلغيت جرائم "القتل والسطو والاغتصاب وهتك الأعراض واغتصاب أشخاص دون السن القانونية والسرقة وحيازة الأسلحة وأي جريمة أخرى تنطوي على الغش أو الخداع" من نطاق أمر بالرأفة الذي صدر في زمبابوي بعد أن خُلص إلى انتهاكه الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[19].

وقد خلصت دراسة لقوانين العفو التي اعتُمدت منذ الحرب العالمية الثانية إلى تزايد عدد تدابير العفو التي تستثني بعض أو كل الجرائم المنصوص عليها بموجب القانون الدولي. وتتخذ تدابير العفو أشكالاً قانونية متعددة على صعيد الممارسة. ويتمثل الأسلوبان الأكثر انتشاراً لاعتماد هذه التدابير منذ الحرب العالمية الثانية في: (أ) المراسيم أو الإعلانات التنفيذية و(ب) سنّ القوانين عن طريق البرلمان[20].

كما أُصدرت أحكام بالعفو في أعقاب التوصل إلى اتفاق سلام أو غيره من الاتفاقات الناجمة عن مفاوضات، كالاتفاق بين الحكومة القائمة ومجموعات المعارضة أو قوات المتمردين. بيد أن هذه الأحكام كثيراً ما نُفذت عن طريق تشريعات وطنية أو إجراءات تنفيذية. فعلى سبيل المثال، تضمن اتفاق سلام لومي المبرم في 7 تموز/يوليه 1999 بين حكومة سيراليون والجبهة المتحدة الثورية لسيراليون حكماً يقضي بأن تمنح الحكومة "لجميع المقاتلين والمتعاونين صفحاً ورأفةً مطلقين وخالصين فيما يتعلق بكل ما قاموا به من أعمال لبلوغ أهدافهم" وأن تضمن "عدم رفع أي دعوى رسمية أو قضائية ضد أي عضو" من تلك القوات (المادة التاسعة). وقد سنّ البرلمان قانوناً يقرّ به هذا الاتفاق بعد أسبوع من توقيعه.

وتكون أحكام العفو مشروطةً في بعض الأحيان. فحكم العفو الذي يهدف إلى حضّ قوات المتمردين على وقف التمرد، على سبيل المثال، قد ينصّ على إسقاط المزايا الممنوحة إذا عاد الطرف المستفيد إلى رفع السلاح[21].

---

17 S/2007/144، المرفق، الفقرة 3-6.

18 لقانون بمرسوم رقم 191-2، المادة 1 (18 نيسان/أبريل 1978).

19 نظر قضية المنظمة غير الحكومية "محفل زمبابوي لحقوق الإنسان" ضد زمبابوي، الفقرة 52.

20 Louise Mallinder, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide* (Oxford, Hart Publishing, 2008), p. 30.

21 قد لا تندرج أحكام العفو هذه بشكل دقيق في طار التعريف العام للعفو المستخدم في هذه الأداة، لأنها تعلّق المسؤولية الجنائية بدلاً من إسقاطها كلياً. انظر قضية المدّعي العام ضد كونديوا، الرأي المستقل للقاضي روبرتسون، الفقرة 15.

تدابير العفو الشامل

رغم شيوع استخدام عبارة "العفو الشامل" فإنها نادراً ما تُعرّف ويبدو أنها لا تستخدم بشكل متسق. ومع ذلك يمكن اشتقاق تعريف معقول من الطريقة التي تُستخدم بها هذه العبارة: فتدابير العفو الشامل تعفي فئات واسعة من مرتكبي انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، على أساس فردي، من المقاضاة و/أو المسؤولية المدنية دون أن يتعين على المستفيدين منها الوفاء بشروط معينة، بما في ذلك الشروط المتعلقة بضمان الكشف الكامل عما يعرفونه من معلومات عن الجرائم التي يغطيها قانون العفو[22].

العفو بحكم الواقع

إضافةً إلى تدابير العفو بحكم القانون، فإن بعض القوانين أو المراسيم أو الأنظمة التي تصدرها الدول تشكل تدابير عفو بحكم الواقع. ففي حين أنها لا تُسقط صراحةً المقاضاة الجنائية أو سبل الانتصاف المدنية، فإن أثرها قد يكون مماثلاً لأثر قانون العفو الصريح[23]. وقد سُنّ في الأرجنتين قانونان لهما هذا المفعول، وهما:

- قانون توقف كامل (punto final) لكانون الأول/ديسمبر 1986، الذي أُلغي لاحقاً، وكان يحدد مهلة مدتها 60 يوماً لرفع شكاوى جنائية جديدة تتعلق بفترة "الحرب القذرة" في الأرجنتين؛
- قانون الطاعة الواجبة لحزيران/يونيه 1987، الذي كاد أن يكون قانون عفوٍ بحكم القانون، حيث افترض أن المسؤولين العسكريين، باستثناء قادة معينين، قد أُكرهوا على ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، ومن ثم منحهم حصانة من المقاضاة على هذا الأساس. وقد أُلغي هذا القانون أيضاً فيما بعد.

22 أكّدت اللجنة المعنية بالعفو ضمن لجنة الحقيقة والمصالحة لجنوب أفريقيا أن لعملية العفو في هذا البلد "طابع فريدٌ لأنها لا تنصّ على عفو شامل وإنما على عفو مشروط، حيث تشترط الكشف العلني عن الجرائم والجنح المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان قبل أن يتسنى منح العفو". لجنة الحقيقة والمصالحة لجنوب أفريقيا، تقرير اللجنة المعنية بالعفو، المجلد 6، الفرع 1، الفصل 5، الفقرة 1. انظر أيضاً قضية المدّعي العام ضد كوندبوا، الرأي المستقل للقاضي روبرتسون، الفقرة 32. (تشرح هذه الفقرة أن المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا قد "أقرّت قانون عفو غير "شامل" لأن على لجنة الحقيقة والمصالحة أن تنظر في ملابسات القضايا الفردية لكل شخص"). وقد عرّف بعض الكتّاب قوانين العفو الشامل بأنها "قوانين عفو تنطبق على الجميع دون أن تشترط تقديم أي طلب من المستفيدين أو حتى إجراء تحقيق أولي في الوقائع لتحديد ما إذا كان المستفيدون من هذا القانون يندرجون تحت نطاق تطبيقه". Garth Meintjes and Juan E. Méndez, «Reconciling amnesties with universal jurisdiction», International Law Forum, Vol. 2, No. 2 (2000), p. 76. وكثيراً ما أُفردت قوانين العفو الشامل وأُدينت بشكل خاص. انظر مثلاً مبادئ المنع والتقصي الفعّالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام بإجراءات موجزة (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1989/65، المرفق، المبدأ 19)؛ قضية المدّعي العام ضد كوندبوا، الرأي المستقل للقاضي روبرتسون، الفقرة 47؛ Kristin Henrad, "The viability of national amnesties in view of the increasing recognition of individual criminal responsibility at international law," Michigan State University—DCL Journal of International Law, vol. 8 (Fall 1999), p. 595، بيد أن ذلك لا يعني أن القانون الدولي يسمح بأحكام العفو الأخرى.

23 يستخدم بعض الكتّاب مصطلح "العفو بحكم الواقع" لوصف طائفة واسعة من ممارسات الإفلات من العقاب، بما في ذلك تقاعس الدولة عن التحقيق في الجرائم ومقاضاة مرتكبيها حتى عندما يبدو أن القانون يتيح المقاضاة. وتستخدم هذه الأداة المصطلح المذكور فقط لوصف التدابير القانونية، كقانوني الأرجنتين الوارد وصفهما في النص واللذين يمنعان المقاضاة فعلاً.

وإذا كان الأثر المنشود لقانون أو تنظيم أو مرسوم ما أن يمنع الملاحقة القضائية في سياق جرائم معينة، فإن هذا الأثر سيبطل إذا لم يُسمح بالعفو عن تلك الجرائم بحكم القانون. لذا فقد خلصت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في أحد أوائل قراراتها الذي تقيّم فيه صحة قوانين العفو، إلى أن قانوني نقطة نهائية والطاعة الواجبة اللذين اعتمدتهما الأرجنتين ينتهكان الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان[24].

وينطبق الأمر ذاته على "أحكام العفو المستترة". ففي حين أن هذه الأحكام يمكن أن تتخذ أشكالاً متعددة، فإنها تتضمن أحكاماً بالعفو أُدرجت طريقة تنفيذها ضمن اللوائح التي تفسر قوانين يبدو ظاهرها ممتثلاً للقانون الدولي، في حين أنها تتنافى مع التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان على النحو الذي تفسره لوائحها التنفيذية.

ومن الأمثلة على ذلك المرسوم الذي ينفذ حكم العفو المُشار إليه سابقاً في اتفاق واغادوغو السياسي لعام 2007 في ساحل العاج. فبالرغم من أن اتفاق السلام يُلزم الطرفين باستثناء جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية من نطاق العفو[25]، فإن المرسوم الذي ينفذه لا يستبعد هذه الجرائم صراحةً. وفي حين يستثني المرسوم من حُكم العفو عدة جرائم ينصّ عليها القانون المحلي وتبدو شبيهةً بجرائم الحرب، كالجرائم المتعلقة "بأسرى الحرب"، فإن من غير الواضح ما إذا كانت الجرائم التي يستثنيها المرسوم بموجب القانون المحلي تشمل جميع الجرائم التي يتعين استثناؤها وفقاً لاتفاق السلام.

---

24 أليسيا كونسويلو هيريرا وآخرون ضد الأرجنتين.

25 تتفق هذه الاستثناءات مع المقتضيات القانونية الدولية المشروحة في هذه الأداة. وكان يتعين أيضاً استثناء الجرائم الأخرى، بما فيها الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ليست بالضرورة جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية. انظر الفصل الثاني.

ثانياً - القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة بشأن تدابير العفو

تنصّ مصادر عديدة للقانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة على عدم جواز إتخاذ تدابير العفو إذا كانت:

(أ) تمنع مقاضاة أشخاص ربما كانوا مسؤولين جنائياً عن ارتكاب جرائم حرب أو إبادة جماعية أو جرائم ضد الإنسانية أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الانتهاكات المتعلقة بجنس معين؛

(ب) تتعارض مع حق الضحايا في الحصول على سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك الجبر؛

(ج) تقيد حق الضحايا والمجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني.

علاوة على ذلك، يتعين وضع تدابير العفو التي ترمي إلى إعادة إرساء حقوق الإنسان من منظور يضمن عدم تقييد الحقوق المستعادة أو تكريس بعض جوانب الانتهاكات الأصلية.

ألف - تدابير العفو التي تتنافى مع القانون الدولي

يشترط عدد من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي المصدّق عليها على نطاق واسع أن تضمن الدول الأطراف معاقبة مرتكبي جرائم معينة، إما باتخاذ إجراءات جنائية بحق الجناة المشتبه بهم في محاكمها المحلية أو بإرسال المشتبه بهم إلى ولاية قضائية أخرى مناسبة لمقاضاتهم[26]. ومن المتعارف عليه عموماً أن حكم العفو الذي يُسقط المقاضاة في سياق جريمة تخضع لهذا النوع من الالتزام هو حُكمٌ ينتهك المعاهدة المعنية[27]. وكما ورد أعلاه، فقد ثبت أيضاً أن ثمة أحكام عفو تتنافى مع معاهدات حقوق الإنسان التي لا تتطرق إلى المقاضاة صراحةً، ولكنها تُفسّر منهجياً على نحو يقتضي من الدول الأطراف اتخاذ إجراءات جنائية عندما تقع انتهاكات خطيرة. كما أن أحكام العفو عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني قد تنتهك أيضاً القانون الدولي العرفي[28].

---

26 لا يتناول هذا الفرع العديد من المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان، والتي قد تكون هي الأخرى ذات صلة في هذا السياق.

27 نظر مثلاً المحكمة الخاصة لسيراليون، المدّعي العام ضد موريس كالون، القضية رقم SCSL-2004-15-AR72(E)، والمدّعي العام ضد برما بازي كامارا، القضية رقم SCSL-2004-16-AR72(E)، دائرة الاستئناف، القرار المتعلقة بالطعن في الاختصاص القضائي: حكم العفو في اتفاق لومي (13 آذار/مارس 2004)، الفقرة 73؛ Antonio Cassese, International Criminal Law (Oxford University Press, 2003), p. 314.

28 تشمل المعاهدات المعنية: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

وباستثناء اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، لعام 1948، فإن كل معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان الملخصة في هذا الفرع[29] تشترط صراحةً أن يتسنى لضحايا انتهاكات محددة الوصول إلى سبل الانتصاف[30]. لذا فإن أي حكم عفوٍ يتعارض مع سبل الانتصاف المدنية سيعدّ انتهاكاً لأحكام هذه المعاهدات. وعلاوة على ذلك، فإن لضحايا الإبادة الجماعية وغيرها من انتهاكات حقوق الإنسان الحق في الحصول على سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك الجبر، بموجب القانون الدولي العام[31].

1- الإبادة الجماعية

- **إن العفو عن إبادة جماعية يشكل انتهاكاً لاتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية وللقانون الدولي العرفي.**

تؤكد المادة الأولى من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، لعام 1948، أن الإبادة الجماعية هي "جريمة بمقتضى القانون الدولي" تتعهد الأطراف المتعاقدة "بالمعاقبة عليها". وتنصّ المادة الرابعة من الاتفاقية على معاقبة مرتكبي الإبادة الجماعية أو عدة أفعال أخرى ذات صلة "سواء كانوا حكاماً دستوريين أو موظفين عامين أو أفراداً". وبما أن المبادئ التي تنطوي عليها اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية هي مبادئ تعكس القانون الدولي العرفي، فإن العفو الذي يحول دون مقاضاة مرتكبي الإبادة الجماعية يشكل أيضاً انتهاكاً لالتزامات الدول بموجب القانون العرفي.

ما هي الإبادة الجماعية؟

المقصود بـ "الإبادة الجماعية"، وفقاً للمادة الثانية من الاتفاقية، هو أي فعل من الأفعال التالية إذا ارتُكب بقصد تدمير جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية، بصفتها هذه، تدميراً كلياً أو جزئياً:

(أ) قتل أفراد الجماعة؛

(ب) إلحاق ضرر بدني أو عقلي بالغ بأفراد الجماعة؛

(ج) إخضاع الجماعة عمداً لأحوال معيشية يُراد بها تدميرها الفعلي كلياً أو جزئياً؛

(د) فرض تدابير تستهدف منع الإنجاب داخل الجماعة؛

(هـ) نقل أطفال الجماعة عنوةً إلى جماعة أخرى.

---

29 تشمل المعاهدات المعنية: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

30 يمكن مع ذلك للدول الأطراف في اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية أن يطلبوا تعويضات عن انتهاك أحكام المعاهدة. انظر محكمة العدل الدولية، تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود)، الحكم الصادر في 26 شباط/فبراير 2007، الفقرة 460.

31 انظر المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (قرار الجمعية العامة 60/147).

2- الجرائم ضد الإنسانية

- **إن العفو عن جرائم ضد الإنسانية يتنافى مع التزامات الدول بموجب العديد من المعاهدات وقد يتنافى مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي العرفي.**

رغم أن الجرائم ضد الإنسانية تندرج ضمن إطار العديد من المعاهدات الدولية، بما فيها النُظم الأساسية لكل محكمة جنائية دولية ومختلطة أنشئت منذ محكمة نورمبورغ، وبما يشمل محكمة نورمبورغ نفسها، فإنها لا تشكل موضوع أية معاهدة خاصة على غرار اتفاقية منع الإبادة الجماعية[32]. بيد أنها حظيت بالاعتراف بها - كما ورد في ديباجة نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية - باعتبارها إحدى "أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره" والتي يجب "ألا تمر دون عقاب" ويجب "ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال".

وإن قانون العفو الذي يعفي مرتكبي الجرائم ضد الإنسانية من العقاب و/أو سبل الانتصاف المدنية يتنافى أيضاً مع التزامات الدول الأطراف بموجب العديد من معاهدات حقوق الإنسان الشاملة التي لا تتطرق إلى هذه الجريمة الدولية صراحةً، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، ولكنها تُفسّر على نحو يقتضي معاقبة الجرائم ضد الإنسانية[33].

ما هي الجرائم ضد الإنسانية؟

المقصود بالجريمة ضد الإنسانية، وفقاً لنظام روما الأساسي، هو أي فعل من الأفعال التالية عندما يُرتكب في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجه ضد أية مجموعة من السكان المدنيين، وعن علمٍ بالهجوم:

(أ) القتل العمد؛

(ب) الإبادة؛

(ج) الاسترقاق؛

(د) إبعاد السكان أو النقل القسري للسكان؛

(هـ) السجن أو أي شكل آخر من أشكال الحرمان الشديد من الحرية البدنية، بما يخالف القواعد الأساسية للقانون الدولي؛

(و) التعذيب؛

(ز) الاغتصاب، أو الاستعباد الجنسي، أو الإكراه على البغاء، أو الحمل القسري، أو التعقيم القسري، أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي على مثل هذه الدرجة من الخطورة؛

(ح) اضطهاد أي جماعة محددة أو مجموع محدد من السكان لأسباب سياسية أو عرقية أو قومية أو إثنية أو ثقافية أو دينية، أو متعلقة بنوع الجنس على النحو المعرّف في الفقرة 3، أو لأسباب أخرى من المسلّم عالمياً بأن القانون الدولي لا يجيزها، وذلك فيما يتصل بأي فعل مشار إليه في هذه الفقرة أو [بأية جريمة تدخل في اختصاص المحكمة]؛

---

32 ع ذلك تنص اتفاقية عام 1968 بشأن عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية على عدم جواز تطبيق التقادم على الجرائم ضد الإنسانية (المادة الأولى (ب)).

33 انظر مثلاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التعليق العام رقم 31(2004) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة 18؛ محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية ألموناسيد - أربانو وآخرون ضد شيلي، الحكم الصادر في 26 أيلول/سبتمبر 2006، الفقرة 114.

(ط) الاختفاء القسري للأشخاص؛

(ي) جريمة الفصل العنصري؛

(ك) الأفعال اللاإنسانية الأخرى ذات الطابع المماثل التي تتسبب عمداً في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية؟

3- جرائم الحرب

- **إن تدابير العفو التي تمنع المقاضاة في سياق جرائم الحرب، المعروفة أيضاً بالانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي، سواء ارتُكبت أثناء صراعات مسلحة دولية أم غير دولية، هي تدابير تتنافى مع التزامات الدول بموجب اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولاها لعام 1977، المصدّق عليها على نطاق واسع، وقد تنتهك أيضاً القانون الدولي العرفي.**

تشكل جرائم الحرب انتهاكات خطيرة لقوانين الحرب، المعروفة أيضاً بالقانون الإنساني الدولي، وهو مجموعة القوانين الدولية التي تحكم سلوك الأطراف المتنازعة في الصراعات المسلحة الدولية وغير الدولية. وتعتبر بعض الانتهاكات خطيرة للغاية، بموجب قوانين الحرب، بحيث تنطوي على مسؤولية جنائية فردية على الصعيدين المحلي والدولي معاً. وتتضمن جرائم الحرب عادةً انتهاكات خطيرة لقوانين الحرب التي تهدف إلى حماية الأشخاص غير المشاركين في الأعمال العدائية أو الذين توقفوا عن المشاركة فيها، وانتهاكات خطيرة للقواعد التي تقيد وسائل وأساليب القتال.

المخالفات الجسيمة لاتفاقيات جنيف والبروتوكول الإضافي الأول. تشير جميع اتفاقيات جنيف الأربع التي تتناول المنازعات المسلحة الدولية إلى بعض الانتهاكات بوصفها مخالفات جسيمة وتشترط على الأطراف السامية المتعاقدة أن "تتخذ أي إجراء تشريعي يلزم لفرض عقوبات جزائية فعالة على الأشخاص الذين يقترفون أو يأمرون باقتراف إحدى المخالفات الجسيمة" المحددة في الاتفاقية. وإضافة إلى ذلك يلتزم كل طرفٍ متعاقد "بملاحقة المتهمين باقتراف مثل هذه المخالفات الجسيمة أو الأمر باقترافها، وبتقديمهم إلى المحاكمة، أياً كانت جنسيتهم" ولكل طرفٍ أيضاً "إذا فضّل ذلك، وطبقاً لأحكامه التشريعية، أن يسلمهم إلى طرف متعاقد معني آخر ما دامت تتوفر لدى الطرف المذكور أدلة اتهام كافية ضد هؤلاء الأشخاص".

تنصّ المادة 85 من البروتوكول الإضافي لعام 1977 الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، على انطباق الأحكام المتعلقة بالمخالفات الجسيمة لاتفاقيات جنيف لعام 1949 على المخالفات الجسيمة المحددة في البروتوكول. كما تضيف أفعالاً تعتبر هي الأخرى مخالفات جسيمة. **والعفو الذي يمنع مقاضاة مرتكبي مخالفات جسيمة يتنافى بوضوح مع التزامات الدول بموجب اتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافي الأول فيما يتعلق بالبحث عن الأشخاص الذين يُدّعى ارتكابهم مخالفات جسيمة وضمان مقاضاتهم.**

ما هي المخالفات الجسيمة؟

"المخالفات الجسيمة" هي جرائم حرب لا يمكن أن تُرتكب إلا في سياق الصراعات المسلحة الدولية. وهي تُعرّف بشكل منفصل في كل من اتفاقيات جنيف والبروتوكول الأول، وتتضمن أفعالاً كـ "القتل العمد أو التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية" أو تعمد إحداث معاناة شديدة أو إلحاق ضرر بالغ "بالسلامة البدنية أو الصحة"[34] ضد أشخاص تحميهم الاتفاقية ذات الصلة.

جرائم الحرب الأخرى التي ترتكب في سياق الصراعات المسلحة الدولية. رغم أن اتفاقيات جنيف والبروتوكول الاختياري الأول تقتضي من الأطراف السامية المتعاقدة صراحةً أن تضمن المقاضاة في سياق المخالفات الجسيمة، **فإن الانتهاكات الأخرى الجسيمة لأحكام الاتفاقيات والبروتوكول هي أيضاً جرائم حرب يتعين معاقبة مرتكبيها.** وفي دراسة هامة عن القانون الدولي الإنساني العرفي، تشير اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى وجود سوابق قضائية دولية تدعم مقولة أن جرائم الحرب لا يجوز أن تكون موضع عفو[35].

أي الانتهاكات الأخرى لقوانين الحرب التي تحكم الصراعات المسلحة الدولية، تشكل جرائم حرب، إلى جانب المخالفات الجسيمة؟

إضافةً إلى المخالفات الجسيمة، فإن نظام روما الأساسي يعدّد 26 انتهاكاً خطراً آخر "للقوانين والأعراف السارية على المنازعات الدولية المسلحة" والتي تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية (المادة 8-2(ب)). وتشمل هذه الانتهاكات تعمد توجيه هجمات ضد أفراد مدنيين لا يشاركون في الأعمال القتالية أو ضد السكان المدنيين بصفتهم هذه أو تعمد توجيه هجمات ضد المنظمات الإنسانية.

جرائم الحرب المرتكبة في سياق صراعات مسلحة غير دولية. رغم أن المخالفات الجسيمة لا يمكن أن تُرتكب إلا أثناء الصراعات المسلحة الدولية، فإن الانتهاكات الخطيرة لقواعد القانون الإنساني التي تنطبق على الصراعات المسلحة غير الدولية تشكل هي الأخرى جرائم حرب. وقواعد القانون الإنساني التي تحكم الصراعات المسلحة غير الدولية مدرجة في المادة المشتركة الثالثة لاتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 والبروتوكول الإضافي الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني). ويعترف القانون الدولي العرفي أيضاً ببعض هذه الانتهاكات بوصفها انتهاكات خطيرة "لقوانين وأعراف الحرب"[36].

إن العفو الذي يشمل الانتهاكات الخطيرة لقوانين الحرب التي تحكم الصراعات المسلحة غير الدولية هو عفو مشكوك في صلاحيته. وكما ورد أعلاه، وفقاً للجنة الدولية للصليب الأحمر، فإن ثمة سوابق قضائية دولية تدعم مقولة أن جرائم الحرب لا يجوز أن تكون موضع عفو، وهو ما ينطبق على جميع جرائم الحرب.

---

34 اتفاقية جنيف (الرابعة) بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، المادة 147.

35 للجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني العرفي، المجلد الأول، لجون ماري - هنكرتس ولويز دوزوالد - بك (دار الكتب والوثائق القومية، 2007) الصفحة 535.

36 انظر المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، المدّعي العام ضد دوسكو تاديتش، القضية رقم IT-94-1-AR72، القرار الصادر في 2 تشرين الأول/أكتوبر 1995، الفقرة 134؛ والمدّعي العام ضد دبلاليتش وآخرين، القضية رقم IT-96-21-A، الحكم الصادر في 20 شباط/فبراير 2001، الفقرات 163-173.

ولهذه المسألة أهمية خاصة في ضوء الحكم الوارد في المادة 5-6 من البروتوكول الثاني، والتي كثيراً ما أسيئ فهمها. فالمادة 5-6 تنصّ على ما يلي:

> تسعى السلطات الحاكمة، لدى انتهاء الأعمال العدائية، لمنح العفو الشامل على أوسع نطاق ممكن للأشخاص الذين شاركوا في النزاع المسلح أو الذين قُيّدت حريتهم لأسباب تتعلق بالنزاع المسلح، سواء كانوا معتقلين أم محتجزين.

وقد أكّدت اللجنة الدولية للصليب الأحمر، مشيرةً إلى تاريخ صياغة هذا الحكم، أن المادة 6.5 تهدف إلى تشجيع شكل من أشكال الإفراج عن المحتجزين أو المعاقبين لمجرد مشاركتهم في الأعمال العدائية، وذلك بعد انتهاء هذه الأعمال. ولكنها لا تهدف إلى منح عفو للأشخاص الذين انتهكوا القانون الدولي[37].

في حين تستثني المادة 6.5 من البروتوكول الإضافي الثاني جرائم الحرب، فإنها تشجع الدول على منح قوات المتمردين السابقين العفو عن جرائم كالتمرد والعصيان والخيانة. كما يمكن للدول أن تمنح المتمردين العفو عن أفعال حربية مشروعة، كقتل أفراد القوات المناوئة في ظروف لا تشكل جريمة حرب.

كما خلصت اللجنة الدولية للصليب الأحمر، في الدراسة التي أجرتها بشأن القانون الدولي الإنساني العرفي، إلى أن القاعدة التالية - وهي أساساً إعادة صياغة للمادة 6.5 - باتت تحظى بمركز القانون العرفي:

> لقاعدة 159 - تسعى السلطات الحاكمة، عند انتهاء الأعمال العدائية، لمنح أوسع عفو ممكن للأشخاص الذين شاركوا في نزاع مسلح غير دولي، أو للأشخاص المحرومين من حريتهم لأسباب تتعلق بالنزاع المسلح، باستثناء الأشخاص المشتبه بهم أو المتهمين أو المحكوم عليهم في جرائم حرب (التأكيد مضاف).

أي انتهاكات قوانين الحرب التي تحكم الصراعات المسلحة غير الدولية هي جرائم حرب؟

وفقا للمادة 8.2 (ج) من نظام روما الأساسي تشمل الانتهاكات الخطيرة للمادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف، والتي يمكن معاقبة مرتكبيها في إطار المحكمة الجنائية الدولية "الأفعال التالية المرتكبة ضد أشخاص غير مشتركين اشتراكاً فعلياً في الأعمال الحربية، بما في ذلك أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا سلاحهم وأولئك الذين أصبحوا عاجزين عن القتال بسبب المرض أو الإصابة أو الاحتجاز أو لأي سبب آخر:

'1' استعمال العنف ضد الحياة والأشخاص، وبخاصة القتل بجميع أنواعه والتشويه والمعاملة القاسية والتعذيب؛

'2' الاعتداء على كرامة الشخص، وبخاصة المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة؛

'3' أخذ الرهائن؛

---

37 استشهدت بهذا التفسير لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية برادا سيا وآخرون ضد السلفادور، القضية 480-10، التقرير 1/99، 27 كانون الثاني/يناير 1999، الفقرة 116. وعندما اعتُمدت الفقرة 5 من المادة 6، أوضح مندوب سوفياتي أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار أن هذا الحكم يمكّن مجرمي الحرب أو المذنبين بارتكاب جرائم ضد الإنسانية من تفادي عقوبات مشددة. وهو تفسير تتفق معه اللجنة الدولية للصليب الأحمر. انظر اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الدراسة بشأن القانون الدولي الإنساني العرفي، الصفحة 612.

'4 إصدار أحكام وتنفيذ إعدامات دون وجود حكم سابق صادر عن محكمة مشكلة تشكيلاً نظامياً تكفل جميع الضمانات القضائية المعترف عموما بأنه لا غنى عنها.

إضافة إلى ذلك يمكن للمحكمة الجنائية الدولية، وفقاً للمادة 8.2 (هـ)، أن تمارس اختصاصها القضائي على جرائم الحرب التالية عندما تُرتكب في صراعات مسلحة غير دولية:

'1 توجيه هجمات ضد السكان المدنيين بصفتهم هذه أو ضد أفراد مدنيين لا يشاركون مباشرة في الأعمال الحربية؛

'2 تعمد توجيه هجمات ضد المباني والمواد والوحدات الطبية ووسائل النقل والأفراد من مستعملي الشعارات المميزة المبينة في اتفاقية جنيف طبقاً للقانون الدولي؛

'3 تعمد شن هجمات ضد موظفين مستخدمين أو منشآت أو مواد أو وحدات أو مركبات مستخدمة في مهمة من مهام المساعدة الإنسانية أو حفظ السلام عملاً بميثاق الأمم المتحدة ما داموا يستحقون الحماية التي توفر للمدنيين أو للمواقع المدنية بموجب القانون الدولي للمنازعات المسلحة؛

'4 تعمد توجيه هجمات ضد المباني المخصصة للأغراض الدينية أو التعليمية أو الفنية أو العلمية أو الخيرية، والآثار التاريخية، والمستشفيات، وأماكن تجمع المرضى والجرحى، شريطة ألا تكون أهدافاً عسكرية؛

'5 نهب أي بلدة أو مكان حتى وإن تم الاستيلاء عليه عنوة؛

'6 الاغتصاب أو الاستعباد الجنسي أو الإكراه على البغاء أو الحمل القسري، .... أو التعقيم القسري أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي يشكل أيضاً انتهاكاً خطيراً للمادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع؛

'7 تجنيد الأطفال دون الخامسة عشرة من العمر إلزامياً أو طوعياً في القوات المسلحة أو في جماعات مسلحة أو استخدامهم للمشاركة فعلياً في الأعمال الحربية؛

'8 إصدار أوامر بتشريد السكان المدنيين لأسباب تتصل بالنزاع، ما لم يكن ذلك بداع من أمن المدنيين المعنيين أو لأسباب عسكرية ملحّة؛

'9 قتل أحد المقاتلين من العدو أو إصابته غدراً؛

'10 إعلان أنه لن يبقى أحد على قيد الحياة؛

'11 إخضاع الأشخاص الموجودين تحت سلطة طرف آخر في النزاع للتشويه البدني أو لأي نوع من التجارب الطبية أو العلمية التي لا تبررها المعالجة الطبية أو معالجة الأسنان أو المعالجة في المستشفى للشخص المعني والتي لا تجري لصالحه وتتسبب في وفاة ذلك الشخص أو أولئك الأشخاص أو في تعريض صحتهم لخطر شديد؛

'12 تدمير ممتلكات العدو أو الاستيلاء عليها ما لم يكن هذا التدمير أو الاستيلاء مما تحتمه ضرورة الحرب.

4- التعذيب

- **إن العفو عن التعذيب ينتهك التزامات الدول الأطراف بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب المصدق عليها على نطاق واسع، فضلاً عن غيرها من المعاهدات، وقد ينتهك القانون الدولي العرفي.**

تشترط اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، لعام 1984، أن تضمن الدول الأطراف "أن تكون جميع أعمال التعذيب جرائم بموجب قانونها الجنائي" (المادة 4-1). وينطبق الالتزام ذاته على "قيام أي شخص بأية محاولة لممارسة التعذيب وعلى قيامه بأي عمل آخر يشكل تواطؤاً ومشاركة في التعذيب" (المادة 4-1). وينبغي جعل هذه الجرائم "مستوجبة للعقاب بعقوبات مناسبة تأخذ في الاعتبار طبيعتها الخطرة" (المادة 4-2). وعندما تجد الدولة الطرف شخصاً في إقليم خاضع لولايتها القضائية يُدّعى ارتكابه أحد هذه الجرائم، فإن عليها أن تقوم إما بتسليم المشتبه به أو "بعرض قضيته على سلطاتها المختصة بقصد تقديم الشخص للمحاكمة" (المادة 7-1).

كما تقتضي اتفاقية مناهضة التعذيب من الدول الأطراف أن تضمن في نظمها القانونية "إنصاف من يتعرض لعمل من أعمال التعذيب وتمتعه بحق قابل للتنفيذ في تعويض عادل ومناسب، بما في ذلك وسائل إعادة تأهيله على أكمل وجه ممكن، وفي حالة وفاة المعتدى عليه نتيجة لعمل من أعمال التعذيب، يكون للأشخاص الذين كان يعولهم الحق في التعويض" (المادة 14).

ما هو التعذيب؟

يُعرّف التعذيب، بموجب المادة 1 من اتفاقية مناهضة التعذيب، بأنه "أي عمل ينتج عنه ألم أو عناء شديد، جسدياً كان أو عقلياً، يتم إلحاقه عمداً بشخص ما بفعل أحد الموظفين العموميين، أو بتحريض منه، لأغراض مثل الحصول من هذا الشخص أو من شخص آخر على معلومات أو اعتراف، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، أو تخويفه أو تخويف أشخاص آخرين، ولا يشمل التعذيب الألم أو العناء الذي يكون ناشئاً عن مجرد جزاءات مشروعة أو ملازماً لها أو مترتباً عليها".

وتنبغي الإشارة إلى أن التعذيب عندما يُمارس في سياق يجعل منه جريمة حرب أو جريمة إبادة جماعية أو جريمة ضد الإنسانية، فإن من غير الضروري إثبات تورط موظفين عامّين في ممارسته[38].

والعفو عن التعذيب، فضلاً عن كونه ينتهك اتفاقية مناهضة التعذيب وغيرها من معاهدات حقوق الإنسان المذكورة أدناه، فإنه ينتهك أيضاً القانون الدولي العرفي[39]. وقد أعربت دائرة ابتدائية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة عن رأيها بأن العفو عن التعذيب هو أمر "غير مشروع دولياً"[40].

---

38 انظر اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الدراسة بشأن القانون الدولي الإنساني العرفي، الصفحة 317.

39 وفقاً للقانون الإنساني الدولي، فإن القاعدة التي تحظر التعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية والتعدي على الكرامة الشخصية، وبخاصة المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة، تشكل قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي المنطبقة في الصراعات المسلحة الدولية وغير الدولية على السواء، المصدر السابق، الصفحة 315.

40 قضية المدّعي العام ضد أنتو فوروندزيا، الفقرة 155.

5- الاختفاء القسري

- **إن العفو عن جريمة ا لإختفاء القسري يتنافى مع الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، كما يتنافى مع العديد من المعاهدات السارية المفعول وقد ينتهك أيضاً القانون الدولي العرفي.**

تشمل اتفاقية عام 2006 الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، والتي لم تدخل حيز النفاذ بعد، أحكاماً مفصلة عن التحقيقات الجنائية والملاحقة القضائية في سياق جريمة الاختفاء القسري. فهي تشترط على الدول الأطراف، مثلاً، "تحميل المسؤولية الجنائية على أقل تقدير: (أ) لكل من يرتكب جريمة الاختفاء القسري، أو يأمر أو يوصي بارتكابها أو يحاول ارتكابها، أو يكون متواطئاً أو يشترك في ارتكابها" وكذلك الشخص الذي يتحمل المسؤولية الجنائية عن جريمة اختفاء قسري بمقتضى مبدأ المسؤولية العليا (المادة 6-1). ويجب على الدول الأطراف أن تفرض "عقوبات ملائمة على جريمة الاختفاء القسري تأخذ في الاعتبار شدة جسامة هذه الجريمة" (المادة 7-1). وعندما يُعثر على شخص يُدّعى أنه ارتكب جريمة اختفاء قسري في إقليم خاضع للولاية القضائية لدولة طرف، فإن على تلك الدولة "أن تحيل القضية إلى سلطاتها المختصة لمباشرة الدعوى الجنائية، إن لم تسلم الشخص المعني أو لم تحله إلى دولة أخرى وفقاً لالتزاماتها الدولية، أو لم تحله إلى محكمة جنائية دولية تعترف باختصاصها" (المادة 11-1).

وفيما يتعلق بسبل الانتصاف المدنية، تقتضي الاتفاقية من كل دولة طرف أن تضمن "في نظامها القانوني، لضحايا الاختفاء القسري الحق في جبر الضرر والحصول على تعويض بشكل سريع ومنصف وملائم" (المادة 24-4)[41].

كما تنتهك جرائم الاختفاء القسري معاهدات شاملة لحقوق الإنسان، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وما يقابله من معاهدات إقليمية، وإن كانت تلك المعاهدات لا تستخدم مصطلح "الاختفاء القسري"[42] تحديداً. وقد خلصت هيئات رصد هذه المعاهدات إلى أن ممارسة الاختفاء القسري تنشئ على الدول الأطراف واجب اتخاذ إجراءات جنائية وإتاحة وسائل جبر وضمان معرفة مصير ضحايا الاختفاء القسري والكشف عنه[43].

---

41 تعرّف الاتفاقية الضحية بأنه "الشخص المختفي وكل شخص لحق به ضرر مباشر من جراء هذا الاختفاء القسري" (المادة 1-24). ويشمل الحق في الجبر، المشار إليه أعلاه، "الأضرار المادية والمعنوية، وعند الاقتضاء، أشكال أخرى للجبر، منها: (أ) رد الحقوق؛ (ب) إعادة التأهيل؛ (ج) الترضية ...؛ (د) ضمانات بعدم التكرار" (المادة 5-24).

42 "لا تشير معاهدات القانون الدولي الإنساني إلى مصطلح "الاختفاء القسري" بحد ذاته، ومع ذلك فالاختفاء القسري ينتهك سلسلة من القواعد العرفية في القانون الإنساني الدولي أو يهدد بانتهاكها" انظر اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الدراسة بشأن القانون الدولي الإنساني العرفي، الصفحة 340.

43 نظر مثلاً قضية كوبنتيروس ضد أورغواي، البلاغ رقم 107/1981، في Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol، المجلد الثاني (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.89.XIV.1)؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية كيرت ضد تركيا، رقم 24276/94، الحكم الصادر في 25 أيار/مايو 1998؛ محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية فيلاسكيز - رودريغز، الحكم الصادر في 29 تموز/يوليه 1988، السلسلة جيم، رقم 4، الفقرة 172.

ما هو الاختفاء القسري؟

لمقصود بالاختفاء القسري، وفقاً للمادة 2 من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، هو: "الاعتقال أو الاحتجاز أو الاختطاف أو أي شكل من أشكال الحرمان من الحرية يتم على أيدي موظفي الدولة، أو أشخاص أو مجموعات من الأفراد يتصرفون بإذن أو دعم من الدولة أو بموافقتها، ويعقبه رفض الاعتراف بحرمان الشخص من حريته أو إخفاء مصير الشخص المختفي أو مكان وجوده، مما يحرمه من حماية القانون".

وتنبغي الإشارة إلى أن دولاً عديدة لا تُدرج جريمة "الاختفاء القسري" بصفتها هذه في قوانينها الجنائية. وقد يُلاحق مرتكبو جريمة الاختفاء القسري، في هذه الدول، بوصفهم ارتكبوا جريمة احتجاز غير مشروع أو توقيف واحتجاز تعسفيين. لذا فإن من المهم عند النظر في نطاق قانون عفو مقترح أن يُضمن عدم اشتمال القانون المقترح على ما يمنع الدول من معاقبة مرتكبي الاختفاء القسري، وذلك بتضمين القانون المقترح جرائم قد تبدو عاديةً ولكنها في الواقع تشكل الأساس الذي تستند إليه مقاضاة مرتكبي جريمة الاختفاء القسري بموجب القانون الوطني ذي الصلة.

6- الانتهاكات الأخرى لحقوق الإنسان

- **لا يجوز للدول، بموجب العديد من معاهدات حقوق الإنسان ومبادئ الأمم المتحدة ومبادئها التوجيهية التي تعكس "الالتزامات القانونية القائمة بموجب القانون ... الدولي"[44]، أن تمنح العفو في سياق انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ومنها على سبيل المثال لا الحصر جريمتا التعذيب والاختفاء القسري. وقد تنتهك أحكام العفو عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان التزامات الدول بموجب القانون العرفي أيضاً.**
- **تنصّ شتى معاهدات حقوق الإنسان على حق ضحايا أي انتهاك للحقوق التي تحميها هذه المعاهدات في الحصول على سبل انتصاف وجبر.**

خلصت هيئات رصد معاهدات شاملة لحقوق الإنسان، على الصعيدين الدولي والإقليمي، إلى أن هذه المعاهدات تشترط على الدول الأطراف إجراء تحقيقات فعالة في الانتهاكات الجسيمة كالتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ والاسترقاق؛ والاختفاء القسري، بما في ذلك الحالات التي تتعلق فيها هذه الانتهاكات بجنس معين، كالاغتصاب، وأن تضمن ملاحقة مرتكبي هذه الانتهاكات إذا ما أثبتت نتائج التحقيقات تورطهم فيها[45]. وقد خلصت هيئات رصد المعاهدات المذكورة إلى أن تدابير العفو التي تمنع التحقيقات والإجراءات الجنائية تشكل انتهاكاً لهذه المعاهدات.

---

44 المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (الديباجة).

45 بموجب الفقه القضائي لهيئات المعاهدات المذكورة في هذا الفرع، فإن قوانين العفو التي تمنع هذه التحقيقات ومن ثم الملاحقة الجنائية استناداً إلى نتائج هذه التحقيقات هي قوانين تنتهك أيضاً الحق في سبيل انتصاف فعال. وبالتالي فإن الحق في سبيل انتصاف فعال يُفسّر بأنه يشترط توفير سبيل انتصاف مدني فعال وإجراءات جنائية فعالة في آن.

ما هي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان؟

ثمة تسليم واسع النطاق، كما ورد أعلاه، بأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تشمل حالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ والتعذيب وما يشاكله من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية

أو المهينة؛ والاسترقاق؛ والاختفاء القسري، بما في ذلك الحالات التي ترتبط فيها هذه الجرائم بجنس معين. ورغم أن عبارة "الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان" تُستخدم على نطاق واسع في قوانين حقوق الإنسان، فإنها لا تحظى بتعريف متفق عليه رسمياً. بيد أن "من المفترض بصفة عامة، أن يندرج في هذه الفئة: الإبادة الجماعية، والرق، وتجارة الرقيق، أو القتل، أو حالات الاختفاء القسري، أو التعذيب، أو غير ذلك من المعاملة أو العقوبة القاسية أو غير الإنسانية أو المهينة، والاحتجاز التعسفي الطويل الأمد، أو الترحيل أو النقل القسري للسكان والتمييز العنصري المنهجي، كما أن الحرمان المتعمد والمنهجي من المواد الغذائية الأساسية، أو من الرعاية الصحية الأولية الأساسية، أو من خدمات المأوى والإسكان الأساسية قد يبلغ كذلك حد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان"[46].

وجميع معاهدات حقوق الإنسان الشاملة المذكورة أدناه تنصّ صراحةً على وجوب توفير سبيل انتصاف فعال للضحايا. وبالتالي فإن العفو الذي يستبعد أو يعرقل حصول الضحايا على سبل انتصاف فعالة هو عفوٌ ينتهك هذا الالتزام.

يتطلب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الدول الأطراف أن تضمن حصول ضحايا انتهاكات العهد على "سبيل فعال للتظلم" (المادة 3-2(أ))[47]. وبالتالي فإن العفو الذي يمنع حصول الضحايا على سبيل انتصاف مدني هو عفوٌ ينتهك العهد بوضوح. وفي عام 2004، أعادت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التأكيد على أن من واجب الدول الأطراف أن تكفل للأفراد "سبل انتصاف ميسرة وفعالة من أجل إعمال تلك الحقوق [التي يكفلها العهد]" وأن توفر "سبل الجبر للأفراد الذين انتُهكت حقوقهم المشمولة بالعهد". وتعتبر اللجنة أن "العهد يتطلب عموماً دفع تعويض مناسب"[48].

وعلاوة على ذلك، في حين أكّدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان[49] مراراً أن العهد لا ينصّ على حق الأفراد العاديين في مطالبة الدولة بملاحقة شخص آخر جنائياً، فإنها تفسر العهد بأنه يقتضي من الدول الأطراف اتخاذ خطوات فعالة من أجل التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصبغة الجنائية المعترف بها (انظر أدناه) وتقديم المسؤولين عن هذه الانتهاكات إلى القضاء وتوفير سبيل انتصاف فعال للضحايا.

---

46 أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: برامج الجبر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.08.XIV.3) الحاشية 5.

47 يُكفل هذا الحق "حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية".

48 لتعليق العام رقم 31، الفقرتان 16-15. وإضافة إلى ذلك يمكن أن يشمل الجبر "حيثما كان ذلك مناسباً، الردّ وإعادة الاعتبار وأشكال الترضية، مثل الاعتذارات العلنية والاحتفالات التذكارية العلنية وضمانات عدم التكرار وإدخال تغييرات على القوانين والممارسات ذات الصلة، فضلاً عن إحالة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان إلى القضاء".

49 أرهاكوس ضد كولومبيا، الآراء المتعلقة بالبلاغ رقم 612/1995، 29 تموز/يوليه 1997 (A/52/40 (المجلد الثاني)) المرفق السادس، الفرع فاء، الفقرتان 2-8 و8-8) وقضية باوتيستا دي اريانا ضد كولومبيا، الآراء المتعلقة بالبلاغ رقم 563/1993، 27 تشرين الأول/أكتوبر 1995 (A/51/40 (المجلد الثاني) المرفق الثامن، الفرع ق، الفقرتان 2-8 و6-8).

وعندما تقع انتهاكات خطيرة جداً لحقوق الإنسان، فإن سبل الانتصاف التأديبية والإدارية لا تكفي للوفاء بالتزامات الدول الأطراف بتوفير سبل انتصاف كافية وفعالة. وقد أبدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بوضوح أن على الدولة الطرف واجب إجراء تحقيق شامل في انتهاكات حقوق الإنسان المدّعى وقوعها، ولا سيما حالات الاختفاء القسري وانتهاكات الحق في الحياة، وأن تقاضي من تثبت مسؤوليتهم عن هذه الانتهاكات ومحاكمتهم وتعاقبهم. وقد أوضحت اللجنة في تعليقها العام رقم 31 أن واجب الدول الأطراف بتقديم الجناة إلى القضاء يشمل انتهاكات خطيرة أخرى أيضاً:

> حيثما تكشف التحقيقات [التي يتعين على الدول الأطراف القيام بها] عن حدوث انتهاكات لبعض الحقوق المشمولة بالعهد، يجب على الدول الأطراف أن تكفل إحالة أولئك المسؤولين عن تلك الانتهاكات إلى القضاء. وكما في حالة التقاعس عن إجراء التحقيقات، فإن عدم إحالة مرتكبي الانتهاكات إلى القضاء يمكن أن يؤدي في حد ذاته إلى خرق مستقل للعهد. **وهذه الالتزامات تنشأ بصفة خاصة فيما يتعلق بتلك الانتهاكات المعترف بأنها تشكل أفعالاً جنائية إما بموجب القانون المحلي أو القانون الدولي، مثل التعذيب وما يماثله من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة ...، والإعدام بإجراءات موجزة أو تعسفاً ...، وحالات الاختفاء القسري ...** (الفقرة 18، التأكيد مضاف).

وبالتالي، لا يجوز للدول الأطراف في العهد "أن تعفي" الموظفين العامين أو موظفي الدولة الذين ارتكبوا انتهاكات يُعترف بأنها أفعال جنائية، بما في ذلك الانتهاكات المرتكبة في ظروف تضفي عليها صفة جرائم ضد الإنسانية "من المسؤولية الشخصية مثلما حدث في بعض حالات العفو ... والحصانات القانونية المسبقة" (الفقرة 18).

قد فسّرت الهيئتان الرقابيتان للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان - وهما محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان - أحكام الاتفاقية بأنها تقتضي من الدول الأطراف اتخاذ إجراءات جنائية في الأفعال التي تنتهك الحقوق الأساسية[50]. وقد خلصت كلٌ من المحكمة واللجنة إلى أن الإجراءات الجنائية ضرورية عند حدوث انتهاكات خطيرة بشكل خاص، كحالات الإعدام خارج القضاء[51]. كما خلصت الهيئتان إلى أن تدابير العفو التي تمنع مقاضاة مرتكبي الانتهاكات الخطيرة للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان هي تدابير تنتهك هذه الاتفاقية[52]. وفي إحدى القضايا التي خلصت فيها المحكمة إلى

---

50 محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية فيلاسكيز - رودريغز ضد هندوراس هي قضية هامة في هذا الصدد (الفقرة 172).

51 لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثالث بشأن حالة حقوق الإنسان في كولومبيا (OEA/Ser.L/V/II.102 doc. 9 rev. 1, chap. V, para. 3)

52 صدرت اللجنة في عام 1992 أول قرارين لها يخلصان صراحةً إلى أن قانوني العفو في الأرجنتين وأوروغواي يتنافيان مع أحكام الاتفاقية الأمريكية، انظر قضية ألبيسيا كونسويلو هيريرا وآخرون ضد الأرجنتين؛ وقضية سانتوس ميندوزا وآخرون ضد أوروغواي، القضايا 029-10 و036-10 و145-10 و305-10 و372-10 و373-10 و374-10 و375-10، التقرير رقم 29/92، 2 تشرين الأول/أكتوبر 1992. انظر ايضاً قضية غاراي هيرموسيلا وآخرون ضد شيلي، القضية 843-10، التقرير رقم 36/96، 15 تشرين الأول/أكتوبر 1996؛ وقضية إيرما ريبس وآخرون ضد شيلي، القضية 228-11 وقضايا أخرى، التقرير رقم 34/96، 15 تشرين الأول/أكتوبر 1996؛ وقضية كاتالان لينكوليو ضد شيلي، القضية 771-11، التقرير رقم 61/01، 16 نيسان/أبريل 2001؛ وقضية مجزرة لاس أوخاس ضد السلفادور، القضية 287-10، التقرير رقم 26/92، 24 أيلول/سبتمبر 1992؛ وقضية إيغناسيو إيلاكوريا ضد السلفادور، القضية 488-10، التقرير رقم 136/99، 22 كانون الأول/ديسمبر 1999.

أن إصدار قانوني عفو وتطبيقهما في بيرو يتنافى مع أحكام الاتفاقية الأمريكية. حيث أكّدت المحكمة أن "جميع أحكام العفو وأحكام التقادم والتدابير الرامية إلى إلغاء المسؤولية هي أحكام وتدابير غير مقبولة، لأن القصد من ورائها منع التحقيقات والحيلولة دون معاقبة المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، مثل التعذيب والإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، والاختفاء القسري، وهي جميعها محظورة لأنها تنتهك الحقوق غير القابلة للانتقاص التي يعترف بها القانون الدولي لحقوق الإنسان"[53].

يعترف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، شأنه شأن غيره من معاهدات حقوق الإنسان الشاملة، بحق الضحايا في الانتصاف من انتهاكات الحقوق الأساسية (المادة 1-7(أ)). ورغم أن تفسيرات الهيئات الرقابية(54) للالتزامات المنبثقة من الميثاق الأفريقي بمعاقبة مرتكبي الانتهاكات لا ترقى إلى مستوى تفسيرات معاهدات حقوق الإنسان الشاملة الأخرى، فإن قرارات اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب تشير إلى أن لإجراء التحقيقات والملاحقة الجنائية، إلى جانب التعويض عن الانتهاكات، دوراً ضرورياً في وفاء الدول الأطراف بالتزاماتها[55].

وخلصت اللجنة، في مناقشتها الأكثر شمولاً بشأن جواز تدابير العفو، إلى أن أمر الرأفة الذي اعتمدته زمبابوي ينتهك الميثاق الأفريقي. فالأمر المذكور يقضي بالصفح عن كل شخص يتحمل مسؤولية جنائية عن أية جريمة اُرتكبت بدافع سياسي في الفترة بين كانون الثاني/يناير وتموز/يوليه 2000، وهي فترة عنف أحاطت باستفتاء شباط/فبراير 2000 الدستوري وانتخابات حزيران/يونيه 2000 البرلمانية. كما يقضي الأمر بإلغاء فترة السجن كلها أو ما تبقى منها لكل شخص أدين بأي جريمة ارتُكبت بدافع سياسي خلال تلك الفترة. بيد أن الأمر استبعد من نطاقه جرائم القتل والسطو والاغتصاب وانتهاك الأعراض واغتصاب من هم دون السن القانونية والسرقة وحيازة الأسلحة وأي جريمة أخرى تنطوي على الغش أو الخداع.

---

53 قضية باريوس ألتوس (شومبيبوما أغيري وآخرون ضد بيرو). الحكم الصادر في 14 آذار/مارس 2001، السلسلة جيم، الرقم 75، الفقرة 41. وقضت المحكمة بأنه ما دام قانونا العفو الصادرين في بيرو يتنافيان مع أحكام الاتفاقية الأمريكية، فإن ليس لهما أي مفعول قانوني (الفقرة 51(4)). وأوضحت المحكمة بعد ذلك أن "مفاعيل" هذا الحكم "ذات طابع عام" بمعنى أن أي تطبيق لقانوني العفو المعنيين في هذه القضية سيشكل انتهاكاً للاتفاقية الأمريكية. قضية باريوس ألتوس، تفسير الحكم على الأسس الموضوعية، الحكم الصادر في 3 أيلول/سبتمبر 2001، السلسلة جيم، الرقم 83، الفقرة 18. عللت المحكمة حكمها بأن "سن أي قانون يتنافى بوضوح مع الالتزامات التي اتخذتها دولة طرف على عاتقها في إطار الاتفاقية هو بحد ذاته انتهاك للاتفاقية تتحمل عنه الدولة الطرف مسؤولية دولية". وبعد أن أصدرت المحكمة هذا القرار، لاحظت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن بيرو قد قررت عدم تطبيق قانون العفو في قضايا محددة. ورغم أن اللجنة اعتبرت ذلك خطوة إيجابية في اتجاه الامتثال لقرار المحكمة في قضية باريوس ألتوس، فإنها أصرّت على "ضرورة إلغاء قانوني العفو المذكورين عموماً، بدلاً من ترك تطبيقهما لاستنساب الهيئات القضائية في قضايا محددة" التقرير السنوي لعام 2001 OEA/Ser./L/V/II.114 doc. 5 rev.، الفصل الخامس (بيرو) الفقرة 25).

54 ينصّ الميثاق الأفريقي على إنشاء اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، التي يتطرق هذا الفرع إلى فقهها القضائي. كما ينصّ بروتوكول الميثاق الأفريقي، الذي اعتُمد في عام 1998 ودخل حيز النفاذ في 25 كانون الثاني/يناير 2004، على إنشاء محكمة أفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

55 انظر مثلاً قضية مركز العمل من أجل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وأطراف أخرى ضد نيجيريا، البلاغ رقم 155/96؛ وقضية حركة بوركينا فاسو لحقوق الإنسان والشعوب ضد بوركينا فاسو، البلاغ رقم 204/97.

ولم تبتّ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بعد فيما إذا كانت تدابير العفو تنتهك الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. غير أن العفو الذي يعطل حق الضحايا في الحصول على سبيل انتصاف فعال عن انتهاكات الاتفاقية يشكل بالتأكيد انتهاكاً للمادة 13 (مقترنةً بمادة أخرى جوهرية) التي تنصّ على أن "لكل شخص اعتُدي على حقوقه وحرياته التي نصّت عليها هذه الاتفاقية حق الانتصاف الفعال أمام محكمة وطنية حتى ولو ارتكب هذا الاعتداء أشخاصٌ في أثناء تأديتهم لوظائفهم الرسمية".

وقد خلصت المحكمة الأوروبية مراراً إلى أنه عندما تحدث انتهاكات للاتفاقية الأوروبية، فإنه يجب على الدول الأطراف أن تجري تحقيقات شاملة وفعالة يمكن أن تؤدي إلى تحديد المسؤولين عن تلك الانتهاكات ومعاقبتهم[56]. وشدّدت المحكمة بشكل خاص على الحاجة إلى إجراء هذه التحقيقات في الحالات التي تنطوي على إساءة معاملة خطرة، بما في ذلك الاغتصاب وغيره من أشكال التعذيب، أو على خطر جسيم يتعلق باختفاء قسري، أو على انتهاكات للحق في الحياة[57].

باء - اعتبارات أخرى في تقييم تدابير العفو

- **عندما تعتمد الدول تدابير عفو تستبعد جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان، فإنها يجب أن تحرص على ضمان ألا تقيّد تدابير العفو أو تعرض للخطر التمتع بحقوق الإنسان، بما فيها تلك الحقوق التي أعيدت ظاهراً.**

إن تدابير العفو التي تستبعد من نطاقها انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني يمكن في الظروف المناسبة أن تصحح العواقب القانونية للانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان[58]. ومن الأمثلة على ذلك تدابير العفو التي تلغي إدانة الأشخاص الذين سبقت إدانتهم لقيامهم بمعارضة سياسية غير عنيفة و/أو تزيل تهديد المقاضاة على سلوك من هذا النوع ارتُكب في الماضي، مما يشجع عودة السياسيين المنفيين إلى الوطن[59].

ولئن كان هذا النوع من العفو يسعى إلى تصحيح انتهاك لحقوق الإنسان - ارتكبته حكومة سابقة عادةً - فإنه يهدد بإدامة بعض مظاهر الانتهاك الأصلي ما لم يُصاغ على النحو السليم. فكما ورد عن المقرر الخاص لويس جوانييه أن "العفو عن سجين الرأي يعني ضمناً الاعتراف بالطابع الجنائي لأفعاله"[60].

---

56 انظر مثلاً قضية موساييفا وآخرون ضد روسيا، القضية رقم 74239/01، الحكم الصادر في 26 تموز/يوليه 2007، الفقرات 85 و86 و116.

57 انظر مثلاً قضية أيدن ضد تركيا، القضية رقم 23178/94، الحكم الصادر في 25 أيلول/سبتمبر 1997، الفقرة 103؛ وقضية أسينوف وآخرون ضد بلغاريا، القضية رقم 24760/94، الحكم الصادر في 28 تشرين الأول/أكتوبر 1998، الفقرة 102؛ وقضية كيرت ضد تركيا، الفقرة 140؛ وقضية ياسا ضد تركيا، القضية رقم 22495/93، الحكم الصادر في 2 أيلول/سبتمبر 1998، الفقرة 114؛ وقضية محمود كابا ضد تركيا، القضية رقم 22535/93، الحكم الصادر في 28 آذار/مارس 2000، الفقرة 124؛ وقضية تيمورتاس ضد تركيا، القضية رقم 23531/94، الحكم الصادر في 13 حزيران/يونيه 2000، الفقرة 87.

58 تتجلى حقيقة أن قوانين العفو المصاغة على نحو سليم يمكنها أن تنهض بحقوق الإنسان في دراسة رائدة قام بها المقرر الخاص لويس جوانييه (E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1) لاستكشاف الدور المفترض لقوانين العفو في "حماية حقوق الإنسان وتعزيزها".

59 يمكن لتدابير العفو أن تيسّر برامج العودة الطوعية إلى الوطن بالنسبة للأشخاص الذين لم يعد بمقدورهم الاستفادة من مركز اللاجئ (E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1، الفقرة 17).

60 E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1، الفقرة 54.

واعترافاً بهذا التهديد، تنصّ المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب[61] على أنه:

> بما أن من الممكن اعتبار العفو اعترافاً بالذنب فلا يجوز فرضه على الأشخاص الملاحقين أو المدانين على أساس وقائع حدثت أثناء ممارستهم السلمية لحقهم في حرية الرأي والتعبير. وإذا اقتصر فعلهم على ممارسة هذا الحق المشروع، ... وجب اعتبار كل حكم قضائي أو غير قضائي صدر عليهم حكماً باطلاً ولاغياً قانوناً كما وجب الإفراج عنهم بدون شرط أو تأخير (المبدأ 24(ج)).

- ومن أمثلة قوانين العفو التي تبدو متوافقة مع هذا المبدأ القانون الذي سنّته الحكومة الألبانية في عام 1993. فالقانون الألباني ينصّ على أن "كل من حُكم عليه لجرائم سياسية ... يُعتبر بريئاً"[62].

ولئن كان يتوجب حماية الحق في التعبير السياسي غير العنيف على أتمّ وجه، فإن من واجب الدول أيضاً أن تكفل عدم إفلات منتهكي حقوق الإنسان من العقاب عن طريق وصف انتهاكاتهم خطأً بأنها "جرائم سياسية" يستحقون العفو عنها[63].

ينصّ المبدأ 24(د) من المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب على أشكال أخرى من الحماية في الحالات التي ربما تعرّض فيها المستفيدون المفترضون من العفو، والذين سبقت إدانتهم لجرائم أخرى غير تلك التي تنطوي عليها الممارسة السلمية لحقهم في حرية الرأي والتعبير، للإدانة في ظروف تنتهك حقوقهم:

> يجوز لكل شخص يدان بجرائم غير الجرائم المنصوص عليها في الفقرة (ج) من هذا المبدأ ينطبق عليها العفو أن يرفض العفو ويطلب إعادة محاكمته إذا كان قد حوكم من غير أن يستفيد من الحق في محاكمة عادلة ... أو إذا كان قد أُدين على أساس إفادة يَثْبت أنه أدلى بها بعد إخضاعه لاستجواب لا إنساني أو مهين، ولا سيما التعذيب.

---

61 E/CN.4/2005/102/Add.1.

62 القانون رقم 7660 على النحو المستشهد به في دراسة ماليندر، المصدر المشار إليه سابقاً، الصفحة 65. وقد ورد عن السيد جوانييه، في الدراسة التي قام بها عام 1985، أنه "يعتبر هؤلاء الأشخاص [مرتكبو جرائم الرأي] عموماً من أوائل من ينبغي أن يستفيدوا من العفو" (E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1، الفقرة 52). وقد دفعت اعتبارات مماثلة المفوضة السامية لحقوق الإنسان إلى الإطراء على الصفح عن الزعماء والناشطين السياسيين في إثيوبيا. فأحكام الصفح هذه، على حد تعبيرها، "هي خطوة هامة لما تمثله من حيث توسيع مساحة الديمقراطية في إثيوبيا وآفاق المصالحة الوطنية" بلاغ صحافي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "المفوضة السامية لحقوق الإنسان ترحب بإطلاق سراح السجناء في إثيوبيا" (24 تموز/يوليه 2007).

63 لذلك انتقد مكتب مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في كولومبيا قانون العفو الذي كان معلقاً آنذاك لأنه يعرّف الجريمة السياسية بأنها "شكل من أشكال السلوك يندرج بوضوح في نطاق الجنح العامة ..." Letter to Legislators from the First Commissions of the Senate and House of Representatives: Observations on the "Justice and Peace" Draft Law, 30 آذار/مارس 2005، DRP/175/05، استشهدت به دراسة منظمة العفو الدولية المعنونة "Colombia: the paramilitaries in Medellín: demobilization or legalization" (AMR 23/019/2005)؟.

وتشمل بعض قوانين العفو أحكاماً تعيد حقوقاً عديدة كان الأفراد المشمولين في نطاق المستفيدين من العفو قد حُرموا منها.

- على سبيل المثال ينصّ قانون عفو وُضع في بيرو عام 1980، كما ورد عن لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، على "إعادة الحقوق والممتلكات التي سُلبت بمقتضى الأفعال أو الجرائم التي يُمنح العفو في سياقها، إلى الأشخاص الذين يشملهم العفو"[64].

ويتمثل اتجاه ملفت منذ الحرب العالمية الثانية في العدد الكبير نسبياً من قوانين العفو المصحوبة بتدابير للجبر. فوفقاً لإحدى الدراسات، أدرجت مثل هذه التدابير في 90 قانون عفو منذ عام 1990[65].

وهناك نوع آخر من العفو يسعى إلى إعادة حقوق الإنسان - فهو عفو تصحيحي بهذا المعنى - ويشجع المنفيين السياسيين على العودة إلى الوطن عن طريق إزالة التهديد بملاحقتهم. والقوانين المتعلقة بهذا العفو أيضاً ينبغي صياغتها على نحو يضمن عدم تقييدها الحقوق التي يُراد إعادتها. ففي عام 1985، كتب المقرر الخاص لويس جوانييه أن قوانين العفو التي تُعتمد بهدف تشجيع المنفيين السياسيين على العودة إلى الوطن ينبغي ألا تخضع لشرط العودة الفعلية لأن هناك العديد من العراقيل الشخصية التي قد تحدّ من قدرة المستفيدين على ممارسة حقهم المضمون دولياً في المغادرة ودخول بلدهم بحرية. وعندما تكون سلامة المستفيدين المفترضين من العفو موضع شك، فينبغي أن يتضمن العفو أو أن يُرفق بضمانات أمنية كافية[66].

وعلى نحو ما أكّد الأمين العام للأمم المتحدة فإن "من شأن برامج العفو العام المصممة بعناية أن تسهل عودة وإعادة إدماج" المشردين والمقاتلين السابقين في أعقاب الصراع المسلح. و"ينبغي تشجيع هذه البرامج" ولكن "ينبغي ألا يُسمح لها مطلقاً بالعفو عن أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان"[67]. فتدابير العفو المتوافقة مع هذه المبادئ يمكن أن تساعد في منع حدوث المزيد من العنف بمساهمتها في تسريح الجماعات شبه العسكرية وحلّها[68].

وفي بعض الظروف، يمكن أن تؤدي تدابير العفو عن الجرائم العادية - أي الجرائم التي عوقب مرتكبوها بصورة مشروعة وجرت مقاضاتهم وفقاً لما تنصّ عليه المعايير الدولية للمحاكمة العادلة - إلى النهوض بأهداف إنسانية، مثلاً عن طريق تمكين السجناء المصابين بأمراض لا يُرجى شفاؤها من العودة إلى منازلهم أو تخفيف الظروف القاسية في السجون المكتظة[69].

---

64 التقرير السنوي للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، 1979-1980، OEA/Ser.L/V/II.50, Doc. 13, Rev.1، الفصل الرابع، الفرع الأول (2 تشرين الأول/أكتوبر 1980).

65 مالينور، المصدر المشار إليه سابقاً، الصفحة 173.

66 E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1، الفقرتان 2-81 و46.

67 S/2004/616، الفقرة 32.

68 انظر E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ 37.

69 E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1، الفقرات 26-24.

جيم - مبادئ وسياسات الأمم المتحدة فيما يتعلق بتدابير العفو

- **يجب على مسؤولي الأمم المتحدة، بمن فيهم مفاوضو السلام وموظفو المكاتب الميدانية، ألا يشجعوا أو يقرّوا أبداً تدابير العفو التي تمنع مقاضاة المسؤولين عن ارتكاب جرائم خطيرة بموجب القانون الدولي، كجرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، كحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ والتعذيب وما يماثله من معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة، والاسترقاق؛ وحالات الاختفاء القسري، بما في ذلك عندما تتعلق هذه الجرائم بجنس معين، أو تدابير العفو التي تعطل حق الضحايا في الحصول على سبيل انتصاف، بما في ذلك الجبر، أو حق الضحايا أو المجتمعات في معرفة الحقيقة.**

لقد دأبت هيئات الأمم المتحدة ومسؤولوها وخبراؤها على إدانة تدابير العفو التي تعفو عن جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، كحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ والتعذيب وما يماثله من معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة، والاسترقاق؛ وحالات الاختفاء القسري، بما في ذلك عندما تتعلق تلك الانتهاكات بجنس معين. وسياسة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتدابير العفو هي نتيجة منطقية للمبادئ التي تمّ التأكيد عليها مراراً في منظومة الأمم المتحدة، وهي أن الدول يجب أن (أ) تضمن تقديم المسؤولين عن الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني إلى العدالة[70]؛ و(ب) تكفل للضحايا الحق في سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك الجبر[71].

وللأمم المتحدة مجموعتا مبادئ تغطي طائفة واسعة من السياسات والمبادئ في هذا المجال، فضلاً عن التطورات الأخيرة في القوانين والممارسة الدولية على النحو الملخص في الفرع التالي. فأولاً، المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، التي اعتمدتها الجمعية العامة في عام 2005[72]، والتي تعكس الالتزامات القائمة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. تنصّ على أنه:

---

70 على سبيل المثال، تنصّ مبادئ التعاون الدولي في اكتشاف واعتقال وتسليم ومعاقبة الأشخاص المذنبين في جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، على أن تكون جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية "موضع تحقيق ويتمّ البحث عن الأشخاص الذين توجد أدلة على أنهم قد ارتكبوا مثل هذه الجرائم ويُعتقلون ويُقدمون للمحاكمة ويُعاقبون إذا وُجدوا مذنبين" (قرار الجمعية العامة 3074(د-28)). وتنصّ مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام بإجراءات موجزة على "ألا تُمنح حصانة شاملة من مقاضاة أي شخص يُنسب إليه التورط في عمليات إعدام خارج نطاق القانون أو الإعدام التعسفي أو الإعدام بإجراءات موجزة، أيا كانت الظروف" (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1989/65، المرفق، المبدأ 19). وينصّ الإعلان المتعلق بحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري على ألا يستفيد "الأشخاص الذين ارتكبوا أو أُدّعي أنهم ارتكبوا [الأفعال المتعلقة بالاختفاء القسري] من أي قانون عفو خاص أو أي إجراء مماثل آخر قد يترتب عليه إعفاء هؤلاء الأشخاص من أي محاكمة أو عقوبة جنائية" (قرار الجمعية العام 47/133، المادة 18). وينصّ إعلان عام 1993 بشأن القضاء على العنف ضد المرأة على أن الدول ينبغي أن "تجتهد الاجتهاد الواجب في درء أفعال العنف عن المرأة والتحقيق فيها والمعاقبة عليها، وفقاً للقوانين الوطنية، سواء ارتكبت الدولة هذه الأفعال أو ارتكبها أفراد" (قرار الجمعية العامة 48/104، المادة 4 (ج)). ويؤكد إعلان وبرنامج عمل فيينا، اللذان اعتمدهما المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان في عام 1993، أنه "ينبغي للدول أن تلغي التشريعات التي تضمن إفلات المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، مثل التعذيب، من العقاب؛ وعلى الدول أيضاً أن تحاكمهم على هذه الانتهاكات، موفرةً بذلك أساساً وطيداً لسيادة القانون" (A/CONF.157/24 (الجزء الأول) الفصل الثالث، الفقرة 60)..

71 يصرّح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مثلاً، بأن "لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أي أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون" (المادة 8). وتستشهد ديباجة المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الإنصاف والجبر (انظر أدناه) بمبادئ أخرى ذات صلة للأمم المتحدة.

72 قرار الجمعية العامة 60/147، المرفق.

في حالات الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي التي تشكل جرائم بموجب القانون الدولي [أي "جرائم الحرب"] يقع على الدول واجب التحقيق فيها وواجب محاكمة الأشخاص الذين يزعم أنهم ارتكبوا هذه الانتهاكات في حال توفر أدلة كافية ضدهم، وواجب إنزال العقوبة بالجناة في حال إدانتهم (الفقرة 4).

كما أن المبدأ 19 من المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، والتي أحاطت بها لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة علماً مع التقدير في عام 2005[73] يؤكد أساساً القاعدة نفسها:

يتعين على الدول أن تُجري تحقيقات فورية وكاملة ومستقلة ومحايدة في انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وتتخذ تدابير مناسبة ضد مرتكبي هذه الانتهاكات، ولا سيما في مجال القضاء الجنائي، من خلال ضمان ملاحقة الأشخاص المسؤولين عن الجرائم الجسيمة بموجب القانون الدولي ومحاكمتهم وفرض عقوبات مناسبة عليهم.

وفيما يتعلق بتطبيق هذا المبدأ على تدابير العفو، ينصّ المبدأ 24 على أنه:

لا يخرج العفو، وغيره من تدابير الرأفة، عندما يكون الغرض منها تهيئة الظروف المواتية لاتفاق سلم أو تيسير المصالحة الوطنية، عن الحدود التالية:

(أ) لا يجوز لمرتكبي الجرائم الجسيمة بموجب القانون الدولي الاستفادة من مثل هذه التدابير إلى أن تفي الدولة بالالتزامات الواردة في المبدأ 19 أو يكون مرتكبو الجرائم قد حُوكموا أمام محكمة لها اختصاص - سواء كان دولياً أو مدوّلاً أو وطنياً - خارج الدولة المعنية ....

وتؤكد المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر أن على الدول واجباً عاماً بأن "توفر للضحايا سبل انتصاف فعالة، تشمل الجبر". كما تنصّ على مبادئ توجيهية مفصلة عن طبيعة هذا الالتزام (الفقرة 3(د)). وكذا تكرر المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب تأكيد حق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في الوصول إلى "سبيل تظلم متيسر وسريع وفعال" (المبدأ 32) والحصول على التعويض (المبدأ 31). وتنصّ بالتالي على أن أحكام العفو أو غيرها من تدابير الرأفة لا تؤثر على حق الضحايا في التعويض (المبدأ 24(ب)).

ولئن كانت هيئات حقوق الإنسان لدى الأمم المتحدة وخبراؤها وموظفوها قد دأبوا على معارضة تدابير العفو التي تحول دون المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تشكل جرائم، فإن الهيئات السياسية للمنظمة قد تبنّت موقفاً مماثلاً خلال العقد الماضي. فقد شدّد مجلس الأمن، على سبيل المثال، في قراره 1674(2006) على أن "من واجب الدول الوفاء بالتزاماتها بهذا الشأن لوضع حد لظاهرة الإفلات من العقاب وتقديم المسؤولين عن جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي إلى العدالة ...".

[73] القرار 2005/81 المتعلق بالإفلات من العقاب، الفقرة 20.

ومسؤولية الدول عن وضع حدٍ للإفلات من العقاب لها انعكاسات على الأمم المتحدة أيضاً. ففي تقرير الأمين العام لعام 2004 عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، كرر الأمين العام التأكيد على أنه "لا يمكن أبدا لاتفاقات السلام التي تقرها الأمم المتحدة أن تَعِد بإصدار أحكام بالعفو العام في حالة جرائم الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان"[74]. وتنطوي هذه السياسة، ضمن اعتبارات أخرى، على حكم مفاده أن اتفاقات السلام التي يتمّ التوصل إليها على حساب العفو عن جرائم بشعة قد لا تضمن سلاماً دائماً ولن تضمن سلاماً عادلاً.

ال - الأثر القانوني لتدابير العفو

- **إن العفو عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي لا يمنع المقاضاة أمام محاكم أجنبية أو دولية.**

أعربت الدائرة الابتدائية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، في فقرة يكثر الاستشهاد بها، عن رأيها أن العفو الوطني الصادر بشأن جرائم يشكل حظرها قاعدة من القواعد الآمرة، كجريمة التعذيب، هو عفو "غير معترف به قانوناً على الصعيد الدولي". وعللت الدائرة رأيها كالتالي:

> إن لحقيقة حظر التعذيب بموجب قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي آثاراً أخرى على مستوى العلاقة بين الدول وعلى المستوى الفردي. فعلى مستوى العلاقة بين الدول، يفيد هذا الحظر في إزالة الشرعية الدولية عن أي فعل تشريعي أو إداري أو قضائي يجيز التعذيب. ومن غير المعقول المجادلة بأن إضفاء قيمة القاعدة الآمرة على حظر التعذيب يجعل المعاهدات أو القواعد العرفية التي تجيز التعذيب باطلةً ولاغيةً من أساسها. ومن ثم التغاضي عن دولة تتخذ مثلاً تدابير وطنية تجيز التعذيب أو تقرّه أو تعفي مرتكبيه من المسؤولية بواسطة قانون عفو. وإذا نشأ وضع من هذا النوع، فإن التدابير الوطنية التي تنتهك هذا المبدأ العام وأية أحكام تعاهدية ذات صلة ستستدعي الآثار القانونية المشروحة أعلاه ولن تحظى باعتراف قانوني دولي. ويمكن للضحايا المفترضين إقامة دعوى بهذا الشأن، إذا كانت لديهم الأهلية القانونية لذلك، أمام محكمة مختصة دولية أو هيئة قضائية وطنية بغية المطالبة بإعلان الإجراء الوطني المقصود غير قانوني دولياً. كما يمكن للضحية رفع دعوى مدنية لجبر الضرر أمام محكمة أجنبية. ومن ثم المطالبة في جملة أمور بإسقاط القيمة القانونية للإجراء الوطني الذي يجيز التعذيب. والأهم من ذلك هو أن مرتكبي التعذيب الذين يتصرفون بمقتضى التدابير الوطنية المعنية أو المستفيدين من هذه التدابير يمكن مع ذلك تحميلهم المسؤولية الجنائية عن التعذيب، سواء في دولة أجنبية أوفي دولتهم نفسها في ظل نظام لاحق[75].

---

74 S/2004/616، الفقرة 10. انظر أيضاً الفقرة 32.

75 قضية المدعي العام ضد أنتو فوروندزيا، الفقرة 155.

وقد رفضت المحكمة الخاصة لسيراليون، التي أنشئت عن طريق معاهدة بين الأمم المتحدة وحكومة سيراليون، طعوناً في اختصاصها القضائي بالنظر في جرائم دولية مشمولة بتدابير عفو. وأكدت دائرة الاستئناف في المحكمة، مشيرةً إلى أن نظامها الأساسي يمنحها الاختصاص القضائي بالفصل في جرائم دولية معينة بغض النظر عن تدابير العفو، 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". وخلصت المحكمة إلى أنه "عندما يكون الاختصاص القضائي عالمياً، فليس بمقدور دولةٍ ما أن تحرم دولة أخرى من ممارسة اختصاصها القضائي في مقاضاة الجاني عن طريق منحه العفو"[76].

وأخيراً، فإن هيئات معاهدات حقوق الإنسان قد أكدت مراراً حقها في مراجعة صحة قوانين العفو التي تعتمدها الدول الأطراف. فعلى سبيل المثال، في قضية الرابطة الأفريقية لملاوي وأطراف أخرى ضد موريتانيا، خلصت اللجنة الأفريقية إلى أن قانون العفو المحلي الذي يترتب عليه أثر "إبطال الطابع الجنائي للوقائع والانتهاكات المحددة التي يشتكي منها المدّعون" لا يمكن أن يكون له أثر منع اللجنة نفسها من مراجعة هذا القانون:

> تذكّر اللجنة بأن دورها يتمثل تحديداً في الفصل في الانتهاكات المدّعى حدوثها لحقوق الإنسان التي يحميها الميثاق [الأفريقي]... وترى اللجنة أن قانون العفو الذي يُعتمد بهدف إبطال الدعاوى القانونية أو غيرها من الإجراءات التي قد يتخذها الضحايا أو ذووهم بهدف الانتصاف، وإن كان نافذ المفعول في الأراضي الوطنية الموريتانية، فإنه لا يعفي البلد من الوفاء بالتزاماته الدولية بموجب الميثاق[77].

---

76 انظر قضية المدّعي العام ضد موريس كالون والمدّعي العام ضد بريما بازي كامارا، الفقرتان 70 و67. انظر أيضاً قضية المدّعي العام ضد كونديوا.

77 البلاغات 54/91، و61/91، و98/93، ومن 164/97 إلى 196/97 و210/98 (11 أيار/ مايو 2000)، التقرير السنوي الثالث عشر عن أنشطة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 2000-1999، AHG/222 (XXXVI)، المرفق الخامس، الفقرتان 83-82. كما قد يترتب على إنفاذ قانون العفو أثر يحقق شرط المقبولية الذي تفرضه هيئة رصد معاهدة ما على صعيد استنفاد سبل الانتصاف المحلية المتاحة استنفاداً معقولاً.

اء - تدابير العفو والحق في المعرفة

- **لا يجوز أن تفرّط تدابير العفو بحقوق فرادى الضحايا أو بحق المجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان.**

على نحو ما تسلّم به المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب، فإن الحق في معرفة الحقيقة له بعدٌ جماعي وبعدٌ فردي وكلاهما غير قابل للتصرف:

لمبدأ -2 الحق غير القابل للتصرف في معرفة الحقيقة

لكل شعب حق غير قابل للتصرف في معرفة الحقيقة عن الأحداث الماضية المتعلقة بارتكاب جرائم شنيعة وعن الظروف والأسباب التي أفضت، نتيجة الانتهاكات الجسيمة أو المنهجية لحقوق الإنسان، إلى ارتكاب هذه الجرائم. وتقدم الممارسة الكاملة والفعالة للحق في معرفة الحقيقة ضماناً حيوياً لتفادي تجدد وقوع هذه الانتهاكات.

لمبدأ -4 حق الضحايا في المعرفة

للضحايا ولأسرهم، بغض النظر عن أي إجراءات قضائية، حق غير قابل للتقادم في معرفة الحقيقة بخصوص الظروف التي ارتكبت فيها الانتهاكات وبخصوص مصير الضحية في حالة الوفاة أو الاختفاء.

وكما أن القانون الدولي، الذي يقتضي من الدول ضمان مقاضاة مرتكبي جرائم معينة وتوفير سبيل انتصاف فعال للضحايا، يضع حدوداً لتدابير العفو الجائزة، فإن المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب تعترف بأن "أحكام العفو أو غيرها من تدابير الرأفة ... لا تخل بالحق في المعرفة" (المبدأ 24(ب)). وتمشياً مع هذا النهج، خلص تقرير لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام 2006 إلى أن "الحق في معرفة الحقيقة بشأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة لقانون حقوق الإنسان هو حق غير قابل للتصرف ومستقل" و"ينبغي اعتباره حقاً لا يجوز المساس به ولا يمكن إخضاعه لقيود". ومن ثم "**ينبغي عدم استخدام أحكام العفو أو التدابير المشابهة لها والقيود المفروضة على الحق في التماس المعلومات، مطلقاً، للحد من الحق في معرفة الحقيقة أو إنكاره أو إضعافه**"[78].

[78] "دراسة عن الحق في معرفة الحقيقة" (E/CN.4/2006/91، الموجز والفقرة 60).

ثالثاً - العلاقة بين تدابير العفو وتدابير العدالة الانتقالية

- **إن الحقيقة والعدالة والجبر هي ردود متكاملة فيما بينها وليست رداً يعوض أحدها عن الآخر إزاء الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي. ولئن كان الكشف الكامل عن الحقيقة بشأن الانتهاكات قد يبرر تخفيف العقوبة بحق الشخص المعترف في بعض الحالات، فإن تدابير العدالة الانتقالية، كإنشاء وتفعيل لجان لتقصي الحقائق، ينبغي ألا تعفي الجناة من الإجراءات الجنائية في مقابل الإدلاء بشهاداتهم.**
- **وبالمثل، فإن توفير سبل جبر للضحايا عن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني لا يعفي الدول من التزامها بضمان مقاضاة مرتكبي جرائم الحرب والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.**

لف - لجان تقصي الحقائق

"أصبح من الشائع بصورة متزايدة أن تنشئ البلدان الخارجة من حرب أهلية أو حكم استبدادي لجنة لتقصي الحقائق تعمل خلال الفترة التي تلي الانتقال مباشرة[79]. ولجان تقصي الحقائق هذه - وهي هيئات مؤقتة تُنشأ بصفة رسمية وتضطلع بتحقيقات غير قضائية - يمكن أن تقوم، وقامت بالفعل، بدور قيّم في إعمال "الحق في معرفة الحقيقة" بشأن الانتهاكات.

ويعتقد بعض المعلّقين بضرورة إتاحة إمكانية تجاوز المقاضاة حتى في سياق الجرائم البشعة إذا كان ذلك سييسّر الكشف الكامل عن الحقيقة. وهو اعتقاد يرجع جزئياً إلى أن إحدى أشهر لجان تقصي الحقائق وأكثرها نيلاً للاحترام - وهي لجنة الحقيقة والمصالحة لجنوب أفريقيا - كانت تحظى في ظروف محددة بصلاحية منح العفو للجناة الذين كشفوا بالكامل عن حقيقة الجرائم المرتكبة في حقبة الفصل العنصري. ولكن بالرغم من أن أي هيئة دولية لحقوق الإنسان لم تطعن في قرارات العفو الممنوحة في جنوب أفريقيا، فإن من المشكوك فيه أن تبقى تلك القرارات بمنأى عن التمحيص في ظل المعايير القانونية التي تضعها هيئات منها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان[80]. فقد خلصت هذه الهيئات إلى تنافي تدابير العفو مع التزامات الدول بموجب المعاهدات ذات الصلة حتى عندما تكون الدولة المعنية قد أنشأت لجنة لتقصي الحقائق وقدمت تعويضات إلى الضحايا[81].

---

79 أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: لجان الحقيقة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.06.XIV.5) الصفحة 1.

80 انظر Sherrie L. Russell-Brown, "Out of the crooked timber of humanity: the conflict between South Africa's Truth and Reconciliation Commission and international human rights norms regarding 'effective remedies'," Hastings International and Comparative Law Review, vol. 26, No. 2 (2003), p. 227. تعرض قانون العفو في جنوب أفريقيا للطعن أمام المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا التي أيّدت صحة قانون العفو بموجب القانوني المحلي والدولي. بيد أن تعامل محكمة جنوب أفريقيا مع أحكام القانون الدولي ذات الصلة قد تعرضت لانتقادات واسعة النطاق.

81 انظر مثلاً قضية كاتالان لينكوليو ضد شيلي، الفقرات 51 و55-53 و57؛ وقضية أليسيا كونسويلو هيربرا وآخرون ضد الأرجنتين. ومن جهة أخرى، ذكرت اللجنة، في تقريرها لعام 1992 الذي خلصت فيه إلى أن قانون العفو الذي اعتمدته أوروغواي ينتهك أحكام الاتفاقية الأمريكية، أن "اللجنة يجب أن تأخذ في اعتبارها أيضاً أن أوروغواي لم تنشئ قط أية لجنة تحقيق وطنية أو تنشر أي تقرير رسمي عن الانتهاكات الجسيمة جداً لحقوق الإنسان التي ارتُكبت خلال فترة حكومة الأمر الواقع السابقة" قضية سانتوس ميندوزا وآخرون ضد أوروغواي، الفقرة 36.

وهناك بلدان أخرى اعتمدت صيغاً معدلة عن نموذج جنوب أفريقيا لمعالجة الشواغل المتعلقة بامتثاله أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان وتلبيته التوقعات المحلية[82]. فعلى سبيل المثال، لم تسمح لجنة الاستقبال والحقيقة والمصالحة، التي أنشئت في تيمور - ليشتي عام 2002، بمنح الحصانة عن الجرائم الخطيرة، كالقتل

أو الاغتصاب، حتى عندما يقدم الجاني اعترافات كاملة. في حين أجازت الحصانة في سياق جرائم أخرى فقط عندما يتعهد المعترف بالاضطلاع بأنشطة لخدمة المجتمع أو يدفع مبلغاً رمزياً، وذلك بمقتضى اتفاق يجري التفاوض عليه بين الجاني والضحية/الضحايا والمجتمع. ويمكن مقاضاة الجناة الذين يتنصلون من الالتزامات التي تمّ التفاوض عليها[83]. وكما ورد في أداة أخرى من أدوات سيادة القانون، بما أن "إسقاط المسؤولية الجنائية [في سياق الجرائم غير الخطيرة] يتوقف على تأدية خدمة للمجتمع أو دفع مبلغ مالي، ويخضع لإشراف محكمة محلية، فإنه أقرب إلى صفقة اعتراف متفاوض عليه ولا يعتبر عفواً". وفي ضوء هذه الخصائص، فضلاً عن استبعاد الجرائم الخطيرة من نطاق أحكام إسقاط المسؤولية الجنائية، فإن النموذج المغاير الذي قدمته تيمور - ليشتي "للعفو مقابل الحقيقة اعتُبر مقبولاً على الصعيد الدولي وعلى الصعيد الوطني أيضاً، بما في ذلك من طرف مجموعات الضحايا"[84].

ولئن كان تفعيل لجنة لتقصي الحقائق لا يعفي الدولة من واجبها في ضمان إقامة العدل في سياق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وجرائم الحرب، فإن كشف الجاني عما يعرفه عن هذه الانتهاكات بالكامل يمكن أن يبرر تخفيف العقوبة الصادرة بحقه، ما دامت العقوبة المتبقية تظل متناسبة مع خطورة الجريمة. وتمشياً مع هذا النهج العام، تسمح الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري للدول الأطراف أن تخفف العقوبات الصادرة بحق الأشخاص المتورطين في حالات اختفاء قسري، إذا قدموا معلومات تساعد في الكشف عن مصير الضحية الرئيسية أو تحديد هوية الجناة. ففي حين تشترط الاتفاقية على كل دولة طرف أن تفرض "عقوبات ملائمة على جريمة الاختفاء القسري تأخذ في الاعتبار شدة جسامة هذه الجريمة" (المادة 7-1)، فإنها تنصّ كذلك على أنه يجوز للدول الأطراف أن تحدد "الظروف المخففة، وخاصة لكل من يساهم بفعالية، رغم تورطه في ارتكاب جريمة اختفاء قسري، في إعادة الشخص المختفي وهو على قيد الحياة، أو في إيضاح ملابسات حالات اختفاء قسري، أو في تحديد هوية المسؤولين عن اختفاء قسري" (المادة 2-7(أ)).

وقد يتعين كذلك تمكين لجنة تقصي الحقائق من منح استعمال حصانة للجاني الذي يدلي بشهادته أمام اللجنة[85]. وفي حين لا يتيح هذا الإجراء للشهود حصانةً من المقاضاة، فإنه يضمن أن الأدلة التي يقدمونها أمام اللجنة لن تُستعمل ضدهم في أي إجراءات جنائية لاحقة. والخلاصة أن من الممكن تيسير عمل لجان تقصي الحقائق وغيرها من الإجراءات التي تهدف إلى إعمال "الحق في معرفة الحقيقة" عن طريق منح الجناة أستعمال الحصانة أو عقوبات مخففة لقاء الإدلاء بشهادتهم، ولكن من غير الجائز منحهم حصانة كاملة.

---

82 لم يُقدم أي بلد آخر حتى اليوم على منح لجنة تقصي الحقائق التابعة له سلطة منح عفو كامل في مقابل الكشف عن الحقيقة. انظر أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: لجان الحقيقة، الفصل الثاني، الفرع باء7-.

83 انظر E/CN.4/2004/88، الفقرة 12.

84 أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: لجان الحقيقة، الفصل الثاني، الفرع باء7-.

85 انظر أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: لجان الحقيقة، الفصل الثاني، الفرع باء6-.

باء - الحق في سبيل انتصاف، بما يشمل الجبر

إن الدول مطالبةٌ عموماً، كما ورد سابقاً، بأن "توفر للضحايا [ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني] سبل انتصاف فعالة تشمل الجبر"[86] ولا يجوز لها التنصل من هذه الالتزامات عن طريق تفعيل تدابير العفو. وهذا الالتزام العام بتوفير سبل انتصاف فعالة مكرسٌ صراحةً في العديد من المعاهدات، ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فالعهد يقضي، كما تشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 31، "بالإضافة إلى الحماية الفعالة للحقوق المشمولة بالعهد، أن تتوفر للأفراد أيضاً سبل انتصاف ميسّرة وفعالة من أجل إعمال تلك الحقوق". وعلاوة على ذلك، تقول اللجنة إنه "دون توفير الجبر لهؤلاء الأفراد، لا تكون قد تمت تأدية الالتزام بتوفير سبيل انتصاف فعال" (الفقرتان 15 و16).

وأثناء فترة انتقال سياسي تلي فترةً شهدت تفشياً لانتهاكات حقوق الإنسان و/أو القانون الإنساني، فإن واجب ضمان سبل جبر كافية للضحايا قد يتخذ بعداً نوعياً مختلفاً. ففي هذه الظروف "تتحمل الدول واجباً أخلاقياً وسياسياً لاتخاذ تدابير علاجية شاملة واستحداث برامج مفصلة تتيح الجبر لفئات أوسع من الضحايا المتأثرة بتلك الانتهاكات" بدلاً من ترك المهمة لكل ضحية كي تسعى لإعمال حقها عن طريق القضاء[87].

والتزام الدول القانوني بتوفير الجبر للضحايا هو التزام مستقل عن الالتزامات الأخرى التي قد تؤديها الدول أثناء الفترات الانتقالية التي تعقب حدوث انتهاكات منهجية لحقوق الإنسان و/أو القانون الإنساني. ويعني ذلك، في جملة أمور، أن حقيقة قيام حكومة ما بتوفير سبل الجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ارتكبها نظام حكم سابق لا يعفي هذه الحكومة من التزامها المميز والمنفصل بضمان تقديم المسؤولين عن تلك الانتهاكات الجسيمة إلى العدالة.

جيم - برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

- **لا يجوز للدول منح تدابير عفو تتنافى مع المبادئ القانونية المحددة في الفصل الثاني حتى لو كان هدفها تشجيع نزع السلاح وتسريح المقاتلين وإعادة إدماجهم**

كما أن الأمم المتحدة لا يمكن أن تقرّ أحكام عفو عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني في اتفاقات السلام، فإن هذه الاتفاقات ينبغي أن تسعى لضمان أن تكون أية برامج لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج متوافقةً مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات في هذا المجال.

---

86 قرار الجمعية العامة 60/147، المرفق، الفقرة 3(د).

87 أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: برامج الجبر، الفصل الأول.

وكما ورد سابقاً، فإن الأمين العام اعترف بأن "من شأن برامج العفو العام المصممة بعناية أن تسهل عودة [المدنيين المشردين والمقاتلين السابقين] وإعادة إدماجهم. وينبغي تشجيع هذه البرامج". ومع ذلك فقد نبّه الأمين العام إلى أن هذه البرامج "ينبغي ألا يُسمح لها مطلقا بالعفو عن أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان"[88].

[88] S/2004/616، الفقرة 32.

رابعاً - القضايا التي تُثار لدى تقييم عفو قائم أو مقترح

1- هل الإجراء القانوني (المقترح) يشكل عفواً؟ هل يترتب عليه أثر قانوني يتمثل في منع المقاضاة الجنائية أو سبل الانتصاف المدنية أو كليهما؟

تشكل بعض الأحكام القانونية تدابير عفوٍ لا لبس فيها على النحو المعرّف في هذه الأداة، حتى ولو استخدمت صياغةً أخرى غير "منح العفو".

- ومن الأمثلة على ذلك حُكم تضمنه اتفاق سلام لومي لعام 1999 تحت عنوان "الصفح والعفو" ينصّ على ما يلي:

-1 تحقيقاً للسلم الدائم في سيراليون، تتخذ حكومة سيراليون الخطوات القانونية المناسبة للصفح عن العريف فوداي سنكو صفحاً مطلقاً وخالصاً.

-2 بعد توقيع هذا الاتفاق، تمنح حكومة سيراليون أيضاً لجميع المقاتلين والمتعاونين صفحاً ورأفة مطلقين وخالصين فيما يتعلق بكل ما قاموا به من أعمال لبلوغ أهدافهم حتى تاريخ توقيع هذا الاتفاق.

-3 توطيداً للسلم وتعزيزاً لروح المصالحة الوطنية، تكفل حكومة سيراليون عدم رفع أي دعوى 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 آذار/مارس حتى تاريخ توقيع هذا الاتفاق. ويجب أن تتخذ بالإضافة إلى ذلك ما يلزم لتأمين حصانة المقاتلين السابقين والمنفيين 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[89].

- وهناك مثال آخر لا لبس فيه هو العفو الذي تمنحه المادة 1 من قانون التقادم الذي اعتمدته أوروغواي عام 1986 (Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, No. 15.848) والذي ينصّ على ما يلي:

من المسلّم به إذن أنه نتيجة منطق الأحداث المنبثقة من الاتفاق بين الأطراف السياسية والقوات المسلحة في آب/أغسطس 1984، وبغية إكمال عملية الانتقال إلى نظام دستوري كامل، فإن أي إجراء تقوم به الدولة للمعاقبة على جرائم ارتُكبت قبل 1 آذار/مارس 1985، على يد أفراد من الجيش والشرطة بدوافع سياسية، في إطار تأدية مهامهم أو تنفيذ أوامر من القادة الذين كانوا يخضعون لإمرتهم إبان فترة حكم الأمر الواقع، هو إجراء انقضت مدته القانونية بموجب هذا الحكم.

---

89 اتفاق السلام بين حكومة سيراليون والجبهة المتحدة الثورية لسيراليون، 7 تموز/يوليه 1999 (S/1999/777، المرفق، المادة التاسعة).

وتشمل الأمثلة على أحكام العفو الأكثر غموضاً ما يلي:

- قانون إندونيسيا رقم 27 لعام 2004 المتعلق بلجنة الحقيقة والمصالحة. ويتضمن هذا القانون أحكاماً بالعفو رغم ما يكتنفه من غموض. فهو ينصّ على إنشاء وتنظيم لجنة لتقصي الحقائق تحظى بسلطة التوصية بمنح العفو استناداً إلى مبادئ توجيهية سيُصار إلى وضعها. وبالرغم من أن الرئيس هو من يتولى البتّ النهائي في قرارات العفو التي توصي بها اللجنة، فإن المادة 44 من القانون تمنح عفواً فعلياً إذ تنصّ على أن حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي قامت اللجنة بتسويتها لا يمكن أن تُرفع إلى المحكمة المخصصة لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك تنصّ المادة 27 على جواز "منح التعويض وإعادة التأهيل [...] عندما تتمّ الموافقة على طلب العفو" وهو ما يرهن حصول الضحايا على الجبر - الذي يعدّ حقاً أساسياً بموجب القانون الدولي - بمنح العفو (بما يتنافى مع المبادئ القانونية وسياسة الأمم المتحدة الملخصة في الفصل الثاني). وفي 7 كانون الأول/ديسمبر 2006، أعلنت المحكمة الدستورية لإندونيسيا أن المادة 27 من هذا القانون غير دستورية، وبما أنها تشكل جزءاً لا يتجزأ من القانون ككل، فقد خلصت من ثم إلى أن القانون برمته غير دستوري[90].

- قانون العدالة والسلام لكولومبيا. القانون 975 (21 حزيران/يونيه 2005). ويتيح هذا القانون مزايا تتخذ أساساً شكل عقوبات مخففة لأفراد المنظمات شبه العسكرية التي تسرّح أعضاءها وتنزع سلاحها وتقدم معلومات أو تتعاون في حلّ المجموعة التي تنتمي إليها. ويتأهل المستفيدون، مقابل تلبية هذه الشروط، للحصول على "عقوبات بديلة" - أي عقوبات أخفّ من تلك التي قررت المحكمة ذات الصلة أنها تتناسب مع الجرائم المرتكبة قبل تطبيق أحكام قانون العدالة والسلام المتعلقة بتخفيف العقوبة. وتتمثل العقوبة البديلة في "الحرمان من الحرية" لفترة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن ثمان سنوات، على أن تُقرر الفترة المحددة "حسب خطورة الجرائم" و"مدى التعاون الفعّال للمستفيد في توضيح ملابساتها" (المادة 29).

ولئن كان قانون العدالة والسلام يوفر عقوبات مخففة للمستفيدين المؤهلين، فإنه لا يعفيهم من الإجراءات الجنائية. وإنما ينشئ القانون وحدة مقاضاة وطنية للعدالة والسلام مكلّفة بالتحقيق في الأفعال الجنائية التي ارتكبها من يطلبون الاستفادة من مزايا هذه القانون، والتحقق من صدق المعلومات التي يقدمونها، وتوضيح الوقائع، والشروع في إعداد لوائح اتهام ضد الأفراد المسرّحين الذين يبدو أنهم اقترفوا الجرائم الخاضعة للتحقيق أو شاركوا في ارتكابها (المواد 18-16).

ولأن القانون لا يُسقط المسؤولية الجنائية بالكامل عن المستفيدين، فإنه ليس عفواً بالمعنى المعرّف في هذه الأداة. بيد أن ذلك لا ينفي وجود شواغل حول ما إذا كان القانون يتطابق تماماً مع الالتزامات الدولية لكولومبيا بضمان إخضاع مرتكبي جرائم حقوق الإنسان للإجراءات الجنائية

90 القرار رقم PUU-IV/2006/006 بشأن تقييم القانون المتعلق بلجنة الحقيقة والمصالحة.

المناسبة؛ والإعمال الكامل لحق الضحايا والمجتمعات في معرفة الحقيقة؛ وحصول الضحايا على سبل انتصاف وجبر فعالة[91].

وفي أيار/مايو 2007، قدمت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان توجيهات بشأن الكيفية التي يتعين بها تنفيذ قانون العدالة والسلام لكي يصبح متطابقاً مع الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وكان مما ذكرته المحكمة أن "الأحكام التي تعرقل إجراء التحقيقات ومعاقبة المسؤولين عن انتهاكات جسيمة هي أحكام غير مقبولة". كما بينت "أن العقوبة التي ينبغي أن تفرضها الدولة على مرتكب سلوك غير مشروع ينبغي أن تكون متناسبة مع الحقوق التي يعترف بها القانون وفداحة جرم الفعل المرتكب، والتي يتعين أن تُحدد بدورها وفقاً لطابع الأحداث التي وقعت وخطورتها. وينبغي أن تكون العقوبة نتيجة حكمٍ صادر عن هيئة قضائية"[92].

2- هل يستبعد العفو (المقترح) بشكل كامل وواضح جميع فئات السلوك التي يتعين، بموجب القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة، أن تخضع لتحقيق فعال؛ وأن يُلاحق مرتكبوها جنائياً عند ثبوت الأدلة؛ وأن يُتاح لضحاياها الحصول على سبيل انتصاف فعال؟

- **لاستبعاد الشامل.** يتضمن قانون العفو لعام 2001 الذي اعتُمد في جزر سليمان حكماً ينطوي ظاهره على استبعاد شامل لانتهاكات حقوق الإنسان الدولية وجرائم الحرب. فبعد تعريف السلوك الخاضع للعفو، ينصّ القانون على أن "العفو أو الحصانة المشار إليهما في هذا الفرع لا ينطبقان على أية أفعال جنائية تشكل انتهاكاً للقوانين الإنسانية الدولية أو انتهاكات حقوق الإنسان والتعدي عليها ...".

- **الاستبعاد الناقص.** يقطع قانون العفو الذي اعتُمد في غواتيمالا عام 1996 شوطاً كبيراً في استبعاد الجرائم التي تنبغي مقاضاة مرتكبيها وفقاً للقانون الدولي، بيد أنه لم يستبعدها كلياً. فقانون المصالحة الوطنية (Ley de Reconciliación Nacional، المرسوم 96-145) يستبعد من نطاق أحكام العفو التي يشملها تحديداً الإبادة الجماعية والتعذيب وحالات الاختفاء القسري، فضلاً عن الجرائم التي لا يجوز إسقاطها بالتقادم وفقاً للقانون الغواتيمالي أو المعاهدات التي أصبحت غواتيمالا طرفاً فيها (المادة 8). بيد أن هذا القانون لا يستبعد صراحةً الجرائم ضد الإنسانية (غواتيمالا ليست طرفاً في اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، لعام 1968) أو جرائم الحرب أو الانتهاكات الجسيمة الأخرى لحقوق الإنسان غير التعذيب والاختفاء القسري.

---

91 في حكم صادر في 18 أيار/مايو 2006، أعلنت المحكمة الدستورية الكولومبية عدم دستورية عدة أحكام من هذا القانون. وعدّلت بالفعل أحكاماً أخرى لجعل القانون متوافقاً مع الالتزامات الدولية والدستورية لكولومبيا.

92 قضية مجزرة لا روشيلا ضد كولومبيا، الحكم الصادر في 11 أيار/مايو 2007، السلسلة جيم، رقم 163، الفقرتان 194 و196.

- **الأحكام الغامضة.** ليس من الواضح دوماً ما إذا كان العفو يستبعد من نطاقه الجرائم التي ينبغي استبعادها وفقاً للقانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة. فكما ذكر مؤلف دراسة عن تدابير العفو أن "الدول يمكن أن تصيغ العفو على نحو يكتنفه الغموض باستخدام عبارات من قبيل "الأفعال الضارية والمتوحشة" أو الأفعال "البشعة" أو "جرائم الدم" دون أن تعرّف هذه المصطلحات". ومن شأن استخدام هذه المصطلحات أن يموّه تفعيل أحكام عفو غير جائزة. ووفقاً لصاحب الدراسة، فإن ثمة قانون عفو اعتمد في كولومبيا عام 1982 واستبعد من نطاقه "الجرائم البشعة" في حين منح الحصانة لمرتكبي التعذيب[93].

- من المهم، كما يشير هذا المثال، أن يُقرأ نصّ العفو المقترح في ضوء قانون العقوبات المحلي لضمان ألا تشكل أحكام العفو حائلاً دون وفاء الدولة بالتزاماتها القانونية الدولية. فلو افترضنا مثلاً أن إبادة جماعية قد حدثت للتو في بلدٍ ما وأن ثمة قانون عفو مقترحاً يغطي الفترة التي حدثت فيها الإبادة الجماعية وينصّ صراحةً على استبعاد جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. فقانون العفو المقترح هذا سيبدو في الظاهر متوافقاً مع التزام الدولة بضمان مقاضاة مرتكبي هاتين الفئتين من الجرائم الدولية. بيد أن القانون الجنائي للبلد المعني قد لا يطلق وصف الجريمة على أي من الإبادة الجماعية أو الجرائم ضد الإنسانية. فبالرغم من صياغة القانون المقترح التي تستبعد الجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية من نطاق انطباقه، فإن هذا القانون قد يكون له مفعول منع مقاضاة مرتكبي هذه الجرائم. وفي هذه الحالة قد يكون ضرورياً أن يُضمن استبعاد قانون العفو المقترح جرائم مثل "القتل"، والذي قد يكون الجريمة الوحيدة بمقتضى القانون المحلي التي يمكن استخدامها لمقاضاة مرتكبي الإبادة الجماعية.

- وقد تنطبق اعتبارات مشابهة بعض الشيء على حالات الاختفاء القسري، التي لا تزال غير مجرّمة في العديد من البلدان. ومن ثم فإن العفو الذي يشمل "الاحتجاز غير المشروع" قد يترتب عليه أثر منع مقاضاة مرتكبي الاختفاء القسري.

- وعندما يستبعد عفو ما "الجرائم السياسية" فإن من المهم توضيح الجرائم التي تشملها هذه العبارة وضمان أن يستبعد العفو الجرائم التي يلزم مقاضاة مرتكبيها، وفقاً للقانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة.

3- هل تتأثر نتيجة التحليل القانوني لعفو (مقترح) بحقيقة استخدامه وسيلةً لنزع السلاح؟

إذا كان التحليل القانوني لعفو ما يخلص إلى عدم صلاحه، فإن حقيقة استخدامه كوسيلةٍ لتشجيع المتمردين على التسريح ونزع السلاح وإعادة الاندماج لا يجعله صالحاً. (انظر الفصل الثالث، الفرع جيم).

---

93 مالبندر، المصدر المشار إليه سابقاً، الصفحة 120، الملحوظة 6.

4- هل يمكن للدول أن تقرّ تدابير عفو والتى فى غيرها لا تكون صالحة لتأمين عملية انتقال ديمقراطي مستقرة وتشجيع المصالحة؟

لقد خلصت هيئات معاهدات حقوق الإنسان إلى أن تدابير العفو التي تبررها الحكومات بوصفها تدابير للمصالحة الوطنية أثناء عمليات الانتقال إلى الديمقراطية التي تعقب حكماً عسكرياً هي تدابير تتنافى مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان[94].

5- هل يمكن أن يكتسب عفو (مقترح) صفة شرعيةً إذا تمّ إقراره بواسطة عملية ديمقراطية، ولو كان القانون غير صالح لأسباب أخرى؟

بالرغم من ضرورة التشجيع الشديد[95] لإجراء مداولات عامة فيما يتعلق بسياسات حقوق الإنسان التي تهدف تعزيز الانتقال إلى الديمقراطية، فإن العمليات الديمقراطية لا يمكن أن تحوّل عفواً غير صالح إلى عفو قانونى. وقد خلصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى تنافي قوانين عفو اعتُمدت بواسطة عمليات ديمقراطية مع كل من العهد الدولي والاتفاقية الأمريكية[96].

---

94 انظر مثلاً قضية هوغو رودريغز ضد أوروغواي، الآراء بشأن البلاغ رقم 322/1988، 19 تموز/يوليه 1994 (A/49/40 (vol. II))، المرفق التاسع، الفرع باء)؛ وقضية سانتوس ميندوزا وآخرون ضد أوروغواي؛ وقضية أليسيا كانسويلو هيريرا وآخرون ضد الأرجنتين؛ وقضية بارادا سيا وآخرون ضد السلفادور.

95 انظر بشكل عام E/CN.4/2005/102، الفقرة 7؛ وE/CN.4/2004/88، الفقرة 11.

96 انظر مثلاً قضية سانتوس ميندوزا وآخرون ضد أوروغواي.

المرفق

قائمة مراجعة

تعاريف

يشير **العفو**، بمعناه المستخدم في هذه الأداة، إلى التدابير القانونية التي يترتب عليها أثر: (أ) حظر الملاحقة الجنائية، وفي بعض الحالات الإجراءات المدنية، لاحقاً ضد أشخاص معينين أو فئات معينة من الأشخاص فيما يتعلق بسلوك إجرامي محدد ارتُكب قبل اعتماد العفو؛ أو (ب) إبطال أي مسؤولية جنائية سبق إثباتها بأثر رجعي.

والعفو بصيغته المعرّفة أعلاه يختلف عن الصفح **الذي** يُستخدم في هذه الأداة للإشارة إلى فعل رسمي يعفي مجرماً مداناً أو مجرمين مدانين من تأدية فترة عقوبتهم. كما يختلف العفو عن شتى أشكال **الحصانة الرسمية** الممنوحة بموجب القانون الدولي، كحصانة رئيس الدولة والحصانات الدبلوماسية التي تقي المسؤولين من الخضوع للولاية القضائية لدولة أجنبية في ظروف معينة، وتدابير الصفح والحصانات الرسمية خارجة عن نطاق هذه الأداة.

تدابير العفو الذاتي هي تدابير عفو يعتمدها المسؤولون عن انتهاكات حقوق الإنسان لدرء المساءلة عن أنفسهم. وقد دأبت هيئات معاهدات حقوق الإنسان على توجيه انتقادات شديدة لتدابير العفو الذاتي التي تكرّس بطبيعتها الإفلات من العقاب.

تدابير العفو الشامل، وهي تعفي فئات واسعة من الجناة، على أساس فردي، من المقاضاة و/أو المسؤولية المدنية دون أن يتعين على المستفيدين منها الوفاء بشروط معينة، بما في ذلك الشروط المتعلقة بضمان الكشف الكامل عما يعرفونه من معلومات عن الجرائم التي يغطيها العفو. وتواجه تدابير العفو الشامل إدانةً شبه عالمية عندما تغطي انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني.

تدابير العفو المشروطة، وهي تعفي الشخص من المقاضاة إذا قدّم طلباً للاستفادة من العفو وكان يستوفي عدة شروط، كالكشف الكامل عن الوقائع المتعلقة بالانتهاكات التي ارتُكبت. وكثيراً ما ينطوي العفو المشروط على تحقيقات مسبقة لتحديد المسؤولية الفردية. انظر النقاش الوارد في الفصل الأول بشأن توافق هذا النوع من تدابير العفو مع المعايير الدولية.

تدابير العفو بحكم الأمر الواقع، وهي تصف، بالمعنى المستخدم في هذه الأداة، التدابير القانونية، كالقوانين أو المراسيم أو الأنظمة التي تسنها الدول والتي تستبعد الإجراءات القضائية فعلياً، ورغم أن هذه التدابير لا تلغي الملاحقة الجنائية أو سبل الانتصاف المدنية صراحةً، فإن أثرها يماثل أثر قانون العفو الصريح. وتدابير العفو هذه غير جائزة إذا كانت تمنع مقاضاة مرتكبي جرائم لا يمكن إخضاعها بصورة قانونية لعفو صريح.

تدابير العفو المستترة، ويمكن أن تتخذ أشكالاً متعددة. فهي تشمل مثلاً قوانين العفو التي تنصّ لوائح تفسيرية على كيفية تنفيذها. وهي قوانين تبدو في ظاهرها متوافقةً مع القانون الدولي، ولكنها بالصيغة التي تفسرها اللوائح التنفيذية تتنافى مع التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان. وتدابير العفو هذه غير جائزة إذا كانت تمنع مقاضاة مرتكبي جرائم لا يمكن إخضاعها بصورة قانونيةٍ لعفو غير مستتر.

القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتدابير العفو

إن الإفلات من العقاب يدعو إلى المزيد من الإساءة، ولطالما اعترف القانون الدولي بهذه الحقيقة مكرراً التأكيد على واجب الدول بوضع حدٍ للإفلات من العقاب.

وتدابير العفو وما يشبهها من التدابير المؤدية إلى الإفلات من العقاب تتنافى مع واجب الدول بمقاضاة المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية، وبفرض عقوبات متناسبة على الجناة الذين يثبت جرمهم، وبتوفير سبل انتصاف كافية وفعالة للضحايا الذين انتُهكت حقوقهم.

وتدابير العفو غير جائزة بموجب القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة، إذا كانت: (أ) تمنع مقاضاة أشخاص ربما كانوا يتحملون المسؤولية الجنائية عن جرائم حرب أو إبادة جماعية أو جرائم ضد الإنسانية أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان؛ أو (ب) تعرقل حق الضحايا في سبيل انتصاف فعال؛ أو (ج) تقيد حق الضحايا أو المجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني.

ولا يعارض القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة تدابير العفو بحد ذاتها، وإنما يضعان قيوداً على نطاق جوازها. فمن المسلّم به أن تدابير العفو يمكن أن تقوم بدورٍ قيّم في إنهاء الصراعات المسلحة ومصالحة المجتمعات المنقسمة وإعادة حقوق الإنسان – شريطة ألا تمنح حصانة لأشخاص مسؤولين عن ارتكاب إبادة جماعية أو جرائم ضد الإنسانية أو جرائم حرب أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان.

وعندما تعتمد الدول تدابير عفو تستبعد من نطاق انطباقها جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وغيرها من انتهاكات حقوق الإنسان، فإن عليها أن تحرص على ضمان ألا تقيّد هذه التدابير أو تعطل التمتع بحقوق الإنسان، بما فيها الحقوق التي أعيدت ظاهراً.

والعفو عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي لا يمنع مقاضاة مرتكبي هذه الجرائم أمام محاكم أجنبية أو دولية.

ولا يمكن لمفاوضي السلام التابعين للأمم المتحدة أو لموظفيها أن يشجعوا أو يقرّوا تدابير العفو التي تشمل جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو إبادة جماعية أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، أو أن يدعموا تدابير عفو تنتهك الالتزامات التعاهدية ذات الصلة للأطراف، أو تعطل حق الضحايا في الحصول على سبيل انتصاف، أو حق الضحايا أو المجتمعات في معرفة الحقيقة.

ومن المسلّم به على نطاق واسع أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تشمل حالات الإعدام خارج القضاء أو الإعدام بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ والتعذيب وما يماثله من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ والاسترقاق؛

والاختفاء القسري، بما في ذلك الحالات التي تتعلق فيها هذه الجرائم بجنس معين. وبالرغم من استخدام عبارة "الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان" استخداماً واسعاً في قانون حقوق الإنسان، فإنها لا تحظى بتعريف متفق عليه رسمياً. وتشير أداة سيادة القانون لدول ما بعد الصراع بشأن برامج الجبر، إلى أن من المفترض عموماً أن الإبادة الجماعية، والاسترقاق وتجارة الرقيق، والقتل، والاختفاء القسري، والتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاحتجاز التعسفي الطويل الأمد، وترحيل السكان أو نقلهم قسراً، والتمييز العنصري المنهجي، جميعها تندرج ضمن هذه الفئة من الانتهاكات. كما أن الحرمان المتعمد والمنهجي من المواد الغذائية الأساسية والرعاية الصحية الأولية و/أو خدمات المأوى والسكن الأساسية قد تبلغ أيضاً حد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

ولا يمكن أبداً لاتفاقات السلام التي تقرّها الأمم المتحدة أن تَعِد بتدابير عفو في حالات الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وقد اعترفت الأمم المتحدة بأن لا تناقض بين العدالة والسلام. بل إن كلاً منهما يشجع الآخر ويدعمه، إذا سُعي إليهما كما ينبغي. وقد أثبتت التجارب أن عدم التصدي لثقافة الإفلات من العقاب وتركة جرائم الماضي قد يضعضع أركان السلام الدائم على الأرجح.

العفو وتدابير العدالة الانتقالية

ينبغي أن تُشجّع بشدة المداولات العامة بشأن سياسات حقوق الإنسان والرامية إلى تعزيز الانتقال إلى الديمقراطية. بيد أن **العملية الديمقراطية** لا يمكن أن تخوّل عفواً غير صالح إلى عفو مشروع.

وإن الحقيقة والعدالة والجبر هي ردود متكاملة وليست رداً يعوض أحدها عن الآخر إزاء الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

ولئن كان الكشف الكامل عن الحقيقة بشأن الانتهاكات قد يبرر في بعض الحالات تخفيف العقوبة الصادرة بحق الشخص المعترف، فإن تدابير العدالة الانتقالية، كإنشاء لجنة حقيقة وتفعيلها، لا ينبغي أن تعفي الجناة بالكامل من العملية الجنائية في مقابل الإدلاء بشهاداتهم.

وحتى عندما تُخفف العقوبة الصادرة بحق شخص مسؤول عن انتهاك جسيم لحقوق الإنسان أو انتهاك خطير للقانون الإنساني مقابل الإدلاء بشهادته، فإن هذه العقوبة يجب أن تكون متناسبة مع خطورة الجريمة؛ ويجب عدم التفريط بحق الضحايا في سبيل انتصاف فعال.

وبالمثل، فإن توفير سبل الجبر لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني لا يعفي الدول من التزامها بضمان مقاضاة مرتكبي جرائم الحرب والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وحتى عندما تستخدم تدابير العفو وسيلةً لتعزيز نزع السلاح وتسريح المقاتلين وإعادة إدماجهم، فإنه لا يجوز للدول أن تصدر أحكام عفو تتنافى مع التزاماتها القانونية الدولية.

تدابير العفو وقيم السلام والمصالحة

حتى في الحالات التي تستهدف فيها تدابير العفو تهيئة ظروف مواتية للتوصل إلى اتفاق سلام أو تعزيز المصالحة الوطنية، فإنه لا يمكن السماح لهذه التدابير أبداً بإعفاء مرتكبي جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وحتى عندما يُستخدم العفو وسيلةً لترسيخ الانتقال إلى الديمقراطية، فإنه يجب أن يتفق مع الالتزامات القانونية الدولية للدول بضمان العدالة والحق في معرفة الحقيقة وفي سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك الجبر. وقد أثبتت التجربة أن تدابير العفو التي تمنع مقاضاة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني هي تدابير لا يمكن إدامتها حتى عندما تُعتمد بهدف تيسير الانتقال إلى الديمقراطي

مسائل يتعين النظر فيها في حالات العفو

هل يشكل الإجراء القانوني المقترح عفواً؟ وهل ينطوي أثره القانوني على حظر المقاضاة الجنائية أو سبل الانتصاف المدنية أو كليهما؟

هل يستبعد العفو المقترح بشكل كامل وواضح جميع فئات السلوك التي ينبغي، بموجب القانون الدولي وسياسة الأمم المتحدة، أن تخضع لتحقيقات فعالة وملاحقة جنائية عندما تبرر الأدلة ذلك؟

هل يتعارض العفو المقترح مع حق الضحايا في الحصول على سبيل انتصاف فعال؟

هل يقيد العفو المقترح حق الضحايا أو المجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني؟

يُشجّع موظفو الأمم المتحدة، عندما تساورهم شكوك في هذا الصدد، على استشارة الموظفين القانونيين المعنيين في المقر.

ISBN 978-92-1-654022-7