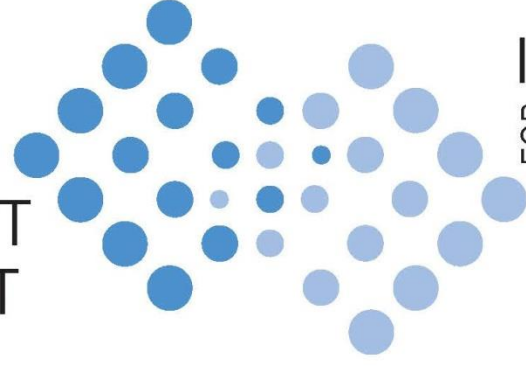


WORLD
FEDERALIST
MOVEMENT



INSTITUTE
FOR GLOBAL
POLICY

مراجعة المحكمة الجنائية الدولية آراء وتوصيات المجتمع المدني

ملخص تنفيذي

نوفمبر 2020

الملخص التنفيذي¹

بين شهري حزيران/يونيو وتشرين الأول/أكتوبر 2020، شارك 90 ممثلًا عن منظمات المجتمع المدني (23 من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى؛ و27 من منطقة آسيا والمحيط الهادئ؛ و26 من أميركا اللاتينية والكاريبي؛ واثنان من أوروبا الشرقية؛ و12 من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) في مشروع الحركة الاتحادية العالمية/معهد السياسة العالمية، لضمان مشاركة المجتمع المدني في مراجعة المحكمة الجنائية الدولية.

ملأ 77 ممثلًا عن منظمات المجتمع المدني استبيانًا مفصلاً (الرجوع إلى الملحق 1) عبّروا فيه عن وجهات نظرهم العامة حول المحكمة وآرائهم حول فعالية الجلسات الأولية والتحقيقات والقضايا ومشاركة الضحايا والتعويض لهم، إلى جانب أنشطة الصندوق الاستئماني للضحايا، كما اقترحوا الإصلاحات اللازمة لتعزيز عمل المحكمة. وأجرى الباحثون في الحركة الاتحادية العالمية/معهد السياسة العالمية مقابلات مع كل المشاركين الذين أجابوا على الاستبيان تقريبًا للأخذ بأرائهم حول هذه المسائل.

وبعد إصدار التقرير النهائي لمراجعة الخبراء المستقلين للمحكمة الجنائية الدولية في 30 أيلول/سبتمبر 2020، حضر 38 ممثلًا عن منظمات المجتمع المدني (7 من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى؛ و13 من منطقة آسيا والمحيط الهادئ؛ و13 من أميركا اللاتينية والكاريبي، و5 من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، بينهم 13 ممثلًا عن منظمات المجتمع المدني ممن لم يُجيبوا على الاستبيان، ندوات إلكترونية نظمتها الحركة الاتحادية العالمية/معهد السياسة العالمية لالتماس ردود فعلهم الأولية على بعض ما توصل إليه الخبراء من نتائج وتوصيات رئيسية.

التصورات العامة بخصوص المحكمة الجنائية الدولية

مع أنّ عددًا من ممثلي منظمات المجتمع المدني أشاروا إلى أهمية المحكمة الجنائية الدولية، إلا أنّ أكثر من 50% من المشاركين الذين أجابوا على الاستبيان اعتبروا مساهمة المحكمة ونظام روما الأساسي في مكافحة الإفلات من العقاب دون الفعالية المطلوبة.

تكشف الإجابات على أسئلة المتابعة أنّه في حين يُركّز الكثير من منظمات المجتمع المدني على جهود المحكمة في معالجة الإفلات من العقاب في بلدانهم، إلا أنّ معظم المنظمات قيّمت عمل المحكمة على أساس مدى جهودها وفعاليتها على الصعيد العالمي. أعربت بعض المنظمات عن قلقها إزاء تقصير المحكمة في تعزيز مكافحة الإفلات من العقاب، وعدم تعمقها في فهم أسباب الإفلات من العقاب في بلدان ومناطق مختلفة. في هذا السياق، قال أحد المشاركين من منطقة آسيا والمحيط الهادئ:

لا يُمكننا أن ندعي النجاح في أيّ مجال. فتقافة الإفلات من العقاب آخذة في الازدياد.

أخذ المشاركون أيضًا طيفًا واسعًا من العوامل الأخرى في عين الاعتبار لتقييم دور المحكمة، وتحديدًا في ما يخصّ نتائج التحقيقات والقضايا التي يتولاها مكتب المدعي العام، وكيفية أداء المحكمة لعملها، مع التركيز بشكل خاصّ على تطبيق المحكمة لحقوق الضحايا. وشدد البعض على أنّ عمل المحكمة الجنائية الدولية غير ملموس بما يكفي.

كما عبّر البعض عن قلقهم إزاء غياب الدعم والتعاون من قِبَل الدول الأطراف.

تأييد مراجعة المحكمة الجنائية الدولية

مع أنّ معظم ممثلي منظمات المجتمع المدني يؤيدون مراجعة المحكمة الجنائية الدولية، أبدى بعضهم قلقًا حول عدم إشراك المجتمع المدني بالمستوى المطلوب. وفي التفاصيل أنّ 56 من بين 77 منظمة من منظمات المجتمع المدني التي ملأت الاستبيان كانت على علم بمراجعة المحكمة الجنائية الدولية، لكنّ حتى الآن لم يتمّ التشاور سوى مع 25 منظمة أو الأخذ برأيها.

عبّر كثيرون عن عدم ثقتهم بـ"العملية التي تقودها الدول الأطراف" وعن مخاوفهم بأن تودّي الاعتبارات السياسية والمالية إلى إضعاف المحكمة الجنائية الدولية. لم يقتنع البعض بأنّ الدول ستدعم التدابير الرامية إلى تحسين أداء المحكمة في مجالات مهمّة. فقال أحد المشاركين من كينيا:

[1] النسخة الرسمية هي النسخة الانجليزية.

قد تعزف [الدول] عن تبني المقترحات التي تهدف إلى تحسين عمل المحكمة الجنائية الدولية، وتحديدًا تلك المتعلقة بمكتب المدعي العام وحماية الضحايا والشهود والتعويض للضحايا.

الملاحظات العامة الأولى على تقرير الخبراء المستقلين

أيد ممثلو منظمات المجتمع المدني الذين شاركوا في الندوات الإلكترونية لمراجعة التقرير النهائي الذي أعده الخبراء المستقلون، العديد من توصيات الخبراء. ورخّبوا بشكل خاص بالتوصيات التي تدعو المحكمة الجنائية الدولية إلى تعزيز علاقتها بالمجتمع المدني. أجاب أحد المشاركين من نيكاراغوا على الاستبيان كما يلي:

وحدها المنظمات الدولية البارزة تستطيع التواصل مباشرة مع المحكمة. يجب أن تتفاعل المحكمة مع المجتمع المدني في مختلف البلدان والمناطق.

ركّز المشاركون في الندوات الإلكترونية بالتحديد على النتائج والتوصيات التي توصل إليها الخبراء في ما يخص سير العمل داخل المحكمة الجنائية الدولية، بما في ذلك انعدام الثقة بين أجهزتها، والانطباعات الراسخة حول غياب القيادة والمساءلة، وعدم المساواة بين الجنسين، وعدم رضا الموظفين، فضلاً عن الإفادات عن التتمّر والمضايقة. وشدّد الكثيرون على مخاوفهم من تأثير الوضع المؤسسي على العمل الفعّال للمحكمة ومصداقيتها.

عبّر الكثيرون عن خيبتهم لأنّ الخبراء لم ينصحوا جمعية الدول الأطراف بزيادة الموارد المتاحة أمام المحكمة، ولو أنّهم أشاروا إلى النقص في تمويلها. عوضاً عن ذلك، اقترح الخبراء عدداً من التدابير التي تهدف إلى الحدّ من التحقيقات وتأخيرها وتقليص نطاق قضايا المحكمة الجنائية الدولية، الأمر الذي قد يكبح جهود المحكمة لإيجاد حلّ للإفلات من العقاب، ما أثار استياء العديد من ممثلي منظمات المجتمع المدني.

الجلسات الأولى

أبدى كثيرون مخاوفهم من طول بعض الجلسات الأولى، فضلاً عن عدم تماسكها واتساقها وشفافيتها. على سبيل المثال، قال أحد المشاركين من ساحل العاج:

نادراً ما تُفضي الجلسات الأولى إلى تحقيقات فعلية. فهي مطوّلة وغير فعّالة. لا يتمّ اختيار البلدان بشفافية ولا تتوفّر معلومات كافية عن العملية. ليس لها تأثير و/أو انعكاس على خفض وإيقاف الجرائم المرتكبة في البلدان المشمولة بالمراجعة.

أيد ممثلو منظمات المجتمع المدني الذين شاركوا في الندوات الإلكترونية تأييداً ساحقاً توصيات الخبراء التي تقتضي ما يلي: اعتماد معايير شفافة لافتتاح الجلسات الأولى؛ وإعداد خطط استراتيجية، تُحدّد المهل الزمنية والمعايير المرجعية، لكلّ جلسة أولى؛ وتوفير المعلومات عند انطلاق الجلسة الأولى.

غير أنّ الكثير منهم أبدى قلقه من توصية الخبراء لمكتب المدعي العام بأن ينظر في رفع عتبة الخطورة عند أخذ قرار بشأن فتح تحقيق، الأمر الذي قد يُشكّل معياراً غامضاً يُطبّق بشكل غير متنسق حسب الظروف المختلفة، مع العلم أنّ جميع الجرائم التي يعاقب عليها نظام روما الأساسي تُعدّ من أخطر الجرائم التي تُقلق المجتمع الدولي. في هذا الصدد، أشار أحد ممثلي منظمات المجتمع المدني من سنغافورة إلى ما يلي:

من الصعب جداً تحديد معنى الخطورة بدقة على خلفية من الجرائم الفظيعة.

التحقيقات

اعتبر 83% من المشاركين في الاستبيان أنّ تعزيز التحقيقات ينبغي أن يتصدّر قائمة الأولويات، في حين أبدى البعض قلقهم حيال سرعة التحقيقات التي يُجريها مكتب المدعي العام ودقتها وفعاليتها، فضلاً عن النقص في توفير المعلومات. رأت غالبية ممثلي منظمات المجتمع المدني أنّ التحقيقات لا تستند إلى ما يكفي من الموارد، وأنّ الدول لا تتعاون مع المحكمة بشكل فعّال. قال أحد المشاركين من أفغانستان:

أعتقد بأن المحكمة الجنائية الدولية/مكتب المدعي العام يُحقّقان في القضايا بتفاوت ... ولا يتلقّيان دعماً كافياً من الدول الأطراف إذا كانت بلدان مثل الولايات المتحدة الأميركية وإسرائيل أو دول منظمة حلف شمال الأطلسي متورّطة في الجرائم.

أيدت غالبية المشاركين في الندوات الإلكترونية توصيات الخبراء بأن يُعدّ مكتب المدعي العام سياسةً بشأن التحقيقات والاستراتيجيات لظروف محدّدة. كما شجّعت الغالبية التوصيات التي تقتضي تعزيز الحضور الميداني لمكتب المدعي العام، وذلك من خلال رفع عدد الخبراء القطريين والاستعانة بفريق تحقيق محلي.

مع ذلك، عارضَ معظم ممثلي منظمات المجتمع المدني، أو حدّروا من توصية الخبراء بإرجاء الحالات الشائكة (أي تعليقها بشكل مؤقت) في حال عدم توفر الموارد الكافية لإجراء تحقيقات جدية. في معرض التعليق، قال أحد المشاركين من منطقة آسيا والمحيط الهادئ:

هذه المقاربة تمنح الدول المزيد من الحجج لوضع عوائق إضافية بوجه المحكمة الجنائية الدولية والعدالة.

وبالرجوع إلى إشارة الخبراء إلى أنّ غياب تعاون الدول قد يكون أحد العوامل التي يأخذها مكتب المدعي العام في عين الاعتبار لإرجاء قضية ما، تساءلَ أحد المشاركين المعنّيين ببورما/ميانمار حول ما إذا كانت هذه المقاربة تتسجم مع الهدف من نظام روما الأساسي، قائلًا:

في معظم الحالات، نحتاج إلى إجراء تحقيق لأنّ الدولة رفضت التعاون.

وسألَ مشاركٌ آخر من ماليزيا:

الألا تقع على عاتق جمعية الدول الأطراف مسؤولية تأمين الموارد في حال قرّرت المحكمة الجنائية الدولية مباشرة التحقيق؟

القضايا

مع أنّ معظم ممثلي منظمات المجتمع المدني اتفقوا مع سياسات مكتب المدعي العام في ما يخص اختيار القضايا وإصدار التّهم، اعتبرَ كثيرون أنّ السياسات لم تُطبّق بشكلٍ متسق. وأشارَ أحد المشاركين من جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى ما يلي:

في غالبية القضايا، ركّزَ مكتب المدعي العام على قضايا الجهات التي تُعارض الحكومة (الجماعات المسلحة، والقوى السياسية المعارضة). بالتالي فإنّ هذه السياسة، التي لا تتوافق مع جوهر نظام روما الأساسي، تركت العديد من مُرتكبي الجرائم البارزين من دون عقاب.

لم يكن معظم المشاركين على ثقة بأنّ الدول ستلقي القبض على المشتبه بهم وتُسلمهم إلى المحكمة الجنائية الدولية ولا أنّ جمعية الدول الأطراف ستحرص على تعاون الدول.

رأت غالبية ممثلي منظمات المجتمع المدني المشاركين أنّ محاكمات المحكمة الجنائية الدولية عادلة وتحترم حقوق المتّهم. إلّا أنّ البعض عبّرَ عن مخاوفه حيال تطبيق حقوق الضحايا خلال النظر في القضايا. ولفتَ عددٌ من ممثلي منظمات المجتمع المدني إلى أنّ المحاكمات لا تتمّ بصورة عاجلة.

اتفقَ العديد من منظمات المجتمع المدني مع الخبراء على أنّ جودة الأدلة وكميتها ينبغي أن تكون الشاغل الرئيسي لمكتب المدعي العام في اختيار القضايا وإصدار التّهم، إلّا أنّ بعضهم شدّدَ على أنّ هذه المقاربة لا ينبغي أن تُؤدّي إلى أن تُقلّص المحكمة جهودها الأيالة إلى ملاحقة الجرائم، بما في ذلك جرائم العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي، التي يصعب عادةً التحقيق فيها.

وحذّرَ الممثلون من أنّ توصية الخبراء بالحدّ من نطاق القضايا (لناحية النطاق الزمني والجغرافي ولناحية طرائق المساءلة) لا تتوافق مع سياسة مكتب المدعي العام بإلقاء تهم تعكس، قدر المستطاع، الحجم الحقيقي للإجرام الذي وقع في ظرفٍ معيّن – وهي سياسةً حظيت بتأييد واسع من معظم ممثلي منظمات المجتمع المدني الذين أجابوا على الاستبيان.

توفير المعلومات

لفت معظم ممثلي منظمات المجتمع المدني الذين أجابوا على الاستبيان إلى أنّ توفير المعلومات غير كافٍ في جميع مراحل عملية المحكمة الجنائية الدولية، ودعوا إلى إيلاء الأولوية لمعالجة هذه المسألة، بسؤال منها تأمين موارد إضافية من قبيل جمعية الدول الأطراف لدعم جهود المحكمة. في هذا السياق، قال أحد المشاركين المعنيين بالوضع في دارفور:

من ناحية توفير المعلومات للضحايا والمجتمعات المتضررة، في حالتنا لم يحصل ذلك بمبادرة من المحكمة، بل نحن الذين سعينا بجهد لتأسيس علاقة مع المحكمة.

أيدت الغالبية الساحقة من المشاركين في الندوات الإلكترونية توصية الخبراء بوجوب إعداد خطة لتوفير المعلومات لكل قضية من القضايا التي تنظر فيها المحكمة الجنائية الدولية، في حين عارض كثير من توصية الخبراء بأن تقوم منظمات المجتمع المدني بتوفير المعلومات نيابة عن المحكمة، في حال عدم تزويد الأخيرة بموارد إضافية لتوفير المعلومات. شرح البعض أنّه ولو تعاونت المحكمة مع منظمات المجتمع المدني من أجل توفير المعلومات، فالمنظمات لا تستطيع التحدث باسم المحكمة كما أنّها تفتقر بدورها للموارد. أشار أحد المشاركين من منطقة آسيا والمحيط الهادئ إلى ما يلي:

من المشين اقتراح أن تستخدم المحكمة الجنائية الدولية الموارد المحدودة جدًا التي تملكها مجموعات المجتمع المدني. تقع على عاتق جمعية الدول الأطراف مسؤولية تزويد المحكمة بالموارد اللازمة لتؤدي دورها بفعالية.

مشاركة الضحايا

كانت لممثلي منظمات المجتمع المدني الذين أجابوا على الاستبيان آراء متفاوتة بخصوص فعالية نظام مشاركة الضحايا المتبع في المحكمة الجنائية الدولية. أعرب كثير من عن ثقتهم بالنظام، فيما أبدى آخرون قلقهم حيال قدرة الضحايا، وتحديدًا الضحايا المهمشين، على المشاركة في العملية. ولفت البعض إلى أنّ شروط طلبات المشاركة والمهل الزمنية صعبة ومتضاربة. قال أحد المشاركين المعنيين بقضية قيد التحقيق:

الفترة الزمنية المحدودة المتاحة أمام [قسم مشاركة الضحايا والتعويضات في قلم المحكمة] والضحايا لملء استمارات المشاركة وتقديمها [تنسف] مشاركة الضحايا بصورة فعالة.

كذلك، شكك ممثلو منظمات المجتمع المدني بفعالية الأنظمة التي وضعتها المحكمة لحماية الضحايا الراغبين بالمشاركة. قال أحد المشاركين المعنيين بنزويلا:

يخشى الكثير من الضحايا المشاركة. يجب أن يأخذ النظام في الحسبان المخاطر التي تُهدد الضحايا ويؤمن لهم آليات الحماية الملائمة.

ومع أنّ الغالبية الكبرى من المشاركين في الندوات الإلكترونية أيدت توصية الخبراء بأن تُجري المحكمة الجنائية الدولية نوعًا من المراجعة الداخلية لمشاركة الضحايا، رأى البعض أنّه لا يجب على الخبراء الاكتفاء بذلك، لا سيما في ظلّ بعض المخاوف القديمة التي لم تعالجها المحكمة بعد. بهذا الخصوص، قال أحد المشاركين من منطقة آسيا والمحيط الهادئ:

وضع [الخبراء] ثقتهم إلى حدّ كبير في المحكمة الجنائية الدولية لتتخذ الخطوات الملائمة [مع أنّ] هذه المشاكل قائمة منذ فترة طويلة. فالإتكال على المحكمة من دون تقديم توصيات مفصلة انطلاقًا من النتائج التي توصل إليها التقرير يُشكّل فرصة ضائعة.

التعويضات

قلّة من ممثلي منظمات المجتمع المدني الذين أجابوا على الاستبيان قالت إنّها تتابع إجراءات التعويضات التي تعتمدها المحكمة، والتي أنجزت في أربع قضايا لغاية اليوم. أعرب البعض عن مخاوفهم من طول الإجراءات وعدم وضوحها في قضايا معينة. وأعطى أحد المشاركين المعنيين بجمهورية الكونغو الديمقراطية رأيه بالتعويضات في قضية/لوبانغا، قائلاً:

[ينبغي على المحكمة الجنائية الدولية التعجيل بالتعويضات لأنّ وضع] الضحايا الذين شاركوا في الإجراءات قبل أكثر من 8 أعوام... يزداد سوءًا مع مرور الوقت، كما أنّهم تعبوا من الانتظار.

خلال الندوات الإلكترونية، أعرب ممثلو منظمات المجتمع المدني عن تأييدهم الواسع لتوصيات الخبراء بأن تُطوّر المحكمة مبادئ ثابتة ومتناسكة في ما يخصّ التعويضات، إلى جانب إجراءات موحّدة ومبسّطة ومتجانسة، مع اعتماد الممارسات الفضلى في مرحلة التعويضات.

ووافق الكثير من المشاركين على توصية الخبراء التي تقتضي بدء إجراءات التعويضات ريثما تظهر نتيجة الاستئناف ضدّ الحكم، شرط توفير المعلومات بصورة فعّالة لإدارة توقّعات الضحايا. لكنّ، بما أنّ عدداً أكبر من ممثلي منظمات المجتمع المدني لم يؤيّد هذه التوصية، فذلك يدلّ على أنّ بعضهم لا يحبّذ بدء العملية قبل صدور الحكم النهائي، إذ أنّ نقض الحكم في الاستئناف قد يؤدي إلى وقف إجراءات التعويضات وخيبة أمل الضحايا.

الصندوق الاستئماني للضحايا

أجمع كلّ ممثلي منظمات المجتمع المدني الذين أجابوا على القسم المخصّص للصندوق الاستئماني في الاستبيان على أنّه يُشكّل ركيزة أساسية من ركائز نظام روما الأساسي. ولكنّ، أعرب البعض عن مخاوفهم وشكوكهم إزاء تماسك أنشطته وأساقها وسرعتها وإتاحتها.

وأشار البعض إلى الحاجة إلى زيادة تمويل الصندوق الاستئماني وتعزيز قدراته. أيّد غالبية ممثلي منظمات المجتمع المدني المشاركين في الندوات الإلكترونية توصية الخبراء بأن يضع الصندوق الاستئماني استراتيجية لجمع الأموال.

في المقابل، عارضَ أو حدّرَ الكثيرون من توصية الخبراء بالحدّ من وظائف الصندوق الاستئماني لتشمل فقط جمع الأموال وإدارتها وتحريرها وفقاً لتوجيهات المحكمة. فمع أنّ البعض أقرّ بأنّ ذلك يُتيح للصندوق التركيز على جمع الأموال، أبدى البعض مخاوفهم من عدم تأدية وظائفه الأخرى بصورة فعّالة في حال تكليف قلم المحكمة بها، خصوصاً بدون زيادة ملحوظة في موارد قسم مشاركة الضحايا والتعويضات في قلم المحكمة.

توصيات الحركة الاتحادية العالمية/معهد السياسة العالمية

ينبغي على المحكمة الجنائية الدولية والدول الأطراف:

- أخذ آراء المجتمع المدني وتوصياته المفصّلة الواردة في هذا التقرير بعين الاعتبار على نحوٍ وافٍ، وغيرها من الاقتراحات التي تقدّمت بها منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك ملاحظاتها حول توصيات الخبراء المستقلين، لتحديد الإصلاحات التي يجب العمل بها وكيفية تطبيقها؛
- التشاور على نطاق واسع مع المجتمع المدني، لا سيّما منظمات المجتمع المدني التي تعمل على مكافحة الإفلات من العقاب في أفريقيا ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ وأوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية والكاريبي والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، طوال العملية وذلك للأخذ بأرائهم في تفعيل الإصلاحات؛
- إطلاع المجتمع المدني بشكلٍ وافٍ على التقدّم المُحرز في جهود التطبيق ووقع الإصلاحات.