ICC-ASP/10/24

المحكمة الجنائية الدولية

جمعية الدول الأطراف

Distr.: General
22 November 2011

ARABIC
Original: English

الدورة العاشرة

نيويورك، ١٢ – ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١

تقرير المكتب عن التكامل

مذكرة من الأمانة

عملا بأحكام الفقرة ٤٧ من القرار ICC-ASP/9/Res.3، المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، يقدم مكتب جمعية الدول الأطراف طيه التقرير حول التكامل للجمعية لكي تنظر فيه. ويعكس هذا التقرير المشاورات غير الرسمية التي أجراها الفريق العامل في لاهاي التابع للمكتب مع المحكمة ومع أصحاب المصالح الآخرين بشأن مسألة التكامل ومواصلة تنفيذ القرار الصادر عن المؤتمر الاستعراضي RC/1.

أولا– معلومات أساسية

١– في دورتها التاسعة، اعتمدت جمعية الدول الأطراف (الجمعية) القرار التالي فيما يخص التكامل:

"ترحّب بتقرير المكتب بشأن التكامل والتقدم المحرز في تنفيذ قرار المؤتمر الاستعراضي، *وتطلب* إلى المكتب مواصلة الحوار مع المحكمة وغيرها من أصحاب المصلحة بشأن مسألة التكامل ومواصلة تنفيذ قرار المؤتمر الاستعراضي على نحو ما هو مبين في تقرير المكتب بشأن التكامل، "تقييم مبدأ التكامل: سد فجوة الإفلات من العقاب" فضلا عن التقرير المرحلي للمكتب وتدعو المحكمة وأمانة جمعية الدول الأطراف إلى تقديم تقرير إلى دورة الجمعية حول هذه المسألة وفقا للقرار RC/Res.1."[(١)]

٢– وعلاوة على ذلك، اعتمد المؤتمر الاستعراضي لجمعية الدول الأطراف قرارا بشأن التكامل. وتتضمن عناصر من منطوق القرار ما يلي :

(١) الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة التاسعة، نيويورك، ٦–١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ (ICC-ASP/9/20) المجلد الأول، ICC-ASP/9/Res.3، الفقرة ٤٧.

"*يشجع* المحكمة، والدول الأطراف، وسائر الأطراف صاحبة المصلحة، بما فيها المنظمات الدولية، والمجتمع المدني، وأصحاب المصلحة الآخرين على مواصلة استكشاف السبل التي يمكن بها تعزيز قدرة السلطات القضائية الوطنية للتحقيق في أشد الجرائم خطورة التي تثير القلق الدولي والمقاضاة عليها على النحو المبين في تقرير المكتب بشأن التكامل، بما في ذلك في التوصيات الواردة بها؛

يطلب إلى أمانة جمعية الدول الأطراف، وفقاً للقرار ICC-ASP/2/Res.3 وفي نطاق الموارد الموجودة، تيسير تبادل المعلومات بين المحكمة والدول الأطراف وسائر الأطراف صاحبة المصلحة، بما فيها المنظمات الدولية والمجتمع المدني، من أجل تعزيز السلطات القضائية الوطنية، ويطلب إلى أمانة جمعية الدول الأطراف أن تقدم إلى الجمعية في دورتها العاشرة تقريراً في هذا الشأن؛

يطلب إلى المكتب مواصلة الحوار مع المحكمة وسائر الجهات صاحبة المصلحة بشأن مسألة التكامل الإيجابي ويدعو المحكمة، ويدعو المحكمة إلى أن تقدم، حسب الاقتضاء، إلى الجمعية في دورتها العاشرة تقريراً في هذا الشأن.[٢]"

٣- على هذا الأساس، تناول الميسرون والفريق العامل في لاهاي التابع للمكتب مسألة التكامل مع المحكمة وأمانة الجمعية وكذلك أصحاب المصلحة الآخرين، وفقا للولاية التي قدمها المكتب في اجتماعه يوم ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠. وقد تم عقد عدد من الاجتماعات للفريق العامل، وبالإضافة إلى ذلك عمل الميسرون بشكل وثيق مع الأمانة ومع أصحاب المصلحة والجهات الفاعلة الأخرى خارج الجمعية لتعزيز التنفيذ الفوري للقرارات.

ثانياً – نتائج عامة

٤- كمبدأ قانوني، وأحد الأركان الأساسية لنظام روما الأساسي، يضع مبدأ التكامل المسؤولية الأولية عن التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي ومحاكمة مرتكبيها في المحاكم الوطنية. ولا تتدخّل المحكمة سوى كملاذ أخير. واتُّخذت تدابير طوعية على المستوى الوطني، تهدف إلى تمكين السلطات القضائية المحلية من معالجة الحالات التي ارتكبت فيها هذه الجرائم، ومن ثم يعزز التنفيذ الشامل لنظام روما الأساسي، وهو المفهوم الذي كان معروفا باسم "التكامل لإيجابي".

٥- هناك فهم عام بأنه بتقديم مثل هذا الدعم إلى السلطات القضائية المحلية، يُحدّ دور المحكمة ويقتصر على تشجيع المحاكمات المحلية وتحفيز التعاون الثنائي بين الدول، مع إشراك الجهات الفاعلة

(٢) الوثائق الرسمية للمؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كمبالا، ٣١ أيار/مايو- ١١ حزيران/يونيو ٢٠١٠ (RC/11) الجزء الثاني.ألف،RC/Res.1 ، الفقرات ٨-١٠.

الأخرى مثل المنظمات الدولية والإقليمية والمجتمع المدني. لهذا الغرض كلفت الجمعية أمانتها بتيسير تبادل المعلومات التي تهدف إلى تعزيز السلطات القضائية الوطنية.

٦- وكانت الدول الأطراف ترى أن دور الأمانة يتمثل في وضع تدابير لمنع ومحاكمة الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي في البرامج الموجودة في مجال التعاون من أجل التنمية وسيادة القانون من خلال تحفيز التعاون بين الدول وكذلك مع الجهات الفاعلة الأخرى بهدف تمكين السلطات القضائية الوطنية من التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي ومقاضاة مرتكبيها. بما أن هناك أنشطة بالفعل في هذا المجال داخل المجتمع الدولي، فإن دور الأمانة يكمن في تسهيل تبادل المعلومات والحفاظ على نظام روما الأساسي والجرائم محوراً في أي برنامج يتناول بناء القدرات في مجال سيادة القانون وقطاعات الإصلاح القضائي.

٧- ولكي يكسب هذا المفهوم الدعم من طرف في أوساط التنمية، كثّف الميسرون الجهود على "تعميم" مبادرة التكامل الإيجابي داخل المنظمات الدولية والإقليمية، على سبيل المثال منظومة الأمم المتحدة وكذلك المنظمات الإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي. ومن شأن هذا أن يساعد في الترويج لإدراج "التكامل الإيجابي" في البرامج المخطط لها في منظومة الأمم المتحدة وداخل الاتحاد الأوروبي. ويُعدّ إدماج الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي في سيادة القانون وبرامج الإصلاح القضائي أمراً مهما لتعزيز مبادرات "التكامل الإيجابي"، وتتواصل الجهود المبذولة في هذا الصدد.

٨- ومن المفهوم أن المحكمة تسهم في تعزيز قدرات الهيئات القضائية الوطنية لمحاكمة التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي ومحاكمة مرتكبيها، في سياق تنفيذ ولايتها. وبالتالي، بينما تحقق المحكمة في الجرائم الخاضعة لاختصاصها القضائي وتحاكم المجرمين، فهي في الوقت نفسه تساهم في تعزيز نظام روما الأساسي ككل.

ثالثاً – التكامل – المقاييس القانونية

٩- وتمّ التأكيد، في المراحل الأولية من المناقشات، على أن أنشطة "التكامل الإيجابي" لا ترتبط بمسألة القرار القضائي المتعلق بالمقبولية، التي لا يمكن أن يقررها إلا القضاة، في إطار الإجراءات القضائية للمحكمة. ويُمنح أي تعاون وأي دعم للسلطات الوطنية فيما يتعلق بالمحاكمات الوطنية المحتملة أو الفعلية عن الجرائم الدولية الخطيرة دون المساس بأي قرار قد يتخذه قضاة المحكمة فيما يتعلق بعجز الدولة عن القيام بإجراءات وطنية حقيقية أو بعدم رغبتها في ذلك.

١٠- تلقت الدول الأطراف عرضاً من مكتب المدعي العام بشأن الإطار القانوني لنظام التكامل في نظام روما الأساسي، خاصّة فيما يتعلق بالمادتين ١٧ و١٩ من نظام روما الأساسي. كما أُبلِغت الدول الأطراف بالتقدم المحرز فيما يتعلق بالتطورات الفقهية داخل المحكمة في ما يتعلق التكامل ومعيار المقبولية التي تستخدمها الدوائر عند اتخاذ قرار ما إذا كانت الدعوى مقبولة أمام المحكمة الجنائية الدولية.

رابعاً – دور الجمعية وأمانتها

١١- عقد الميسّرون اجتماعات عديدة مع الأمانة من أجل تطوير وظيفة تبادل المعلومات بتكليف من الجمعية فيما يتعلق التكامل. وهذا يشمل تسهيل تبادل المعلومات بين المحكمة والدول الأطراف وأصحاب المصلحة الآخرين، مثل المنظمات الدولية والمجتمع المدني، ويهدف إلى تعزيز قدرات الهيئات القضائية الوطنية.

١٢- وأجرى الفريق العامل في لاهاي مناقشات حول دور أمانة جمعية الدول الأطراف وناقش على وجه الخصوص الكيفية التي يتم بها تنفيذ هذه الولاية. واتفقت الدول الأطراف على اعتماد نهج تدريجي فيما يتعلق بتنفيذ الولاية حتى يتسنى تكييف النهج المتبع باستمرار وتحسينه في ضوء الخبرة المكتسبة. وبهذه الصورة سوف يُحرَز تقدّم في إنشاء وتطوير هذه الآلية.

١٣- أبلغت الأمانة أنها، في تنفيذ ولايتها، اتخذت نهجا ذا شقين. يتمثل أحدهما في إنشاء بوابة على شبكة الإنترنت للتكامل، والثاني في الاتصالات المباشرة والأكثر انتقاءً بين الأمانة والجهات المعنية الأخرى. ورحبت الدول الأطراف بالتقدم المحرز في مجال البوابة الإلكترونية التي أنشأتها الأمانة لتسهيل تبادل المعلومات، وبهدف وجود بوابة واحدة للوصول إلى المبادرات المتصلة بالتكامل. أما تحميل البيانات إلى الموقع، فيتطلب بطبيعة الحال تدابير أمنية، وسوف تحتاج جميع المعلومات التي يتم تحميلها إلى تصفية وفقا للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالاستخدام. وشجعت جميع الدول الأطراف والدول غير الأطراف إلى تقديم بيانات إلى الموقع. وقد حددت الأمانة أيضا إطارا تنفيذيا لوظيفة تقاسم المعلومات المتصلة بالأمانة وعلاقتها مع الجهات الأخرى ذات الصلة. ورحب الدول الأطراف بالتقدم المحرز في تيسير الاتصالات فعلا في بناء القدرات، وخصوصا مع الأطراف الخارجية الجديدة.

١٤- وشُجِّعت الأمانة على مواصلة عملها في هذا المجال، لا سيما في جمع وتحديد أفضل الممارسات، فضلا عن إقامة علاقات تعاونية أكثر إيجابية بين أصحاب المصلحة المعنيين. وأشير إلى أنه يمكن الحفاظ على الحوار بين المجتمع القانوني الدولي والتعاون في مجال التنمية والمجتمعات المحلية ذات الصلة بسيادة القانون والمساهمة فيه. ومن خلال هذا النوع من تقاسم المعلومات، يمكن للأمانة تيسير زيادة الوعي بالجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي، و"التكامل الإيجابي" في إطار تنمية قطاع سيادة القانون وأن تدافع عن تعميم بناء القدرات للتعامل مع هذه الجرائم محليا. وفي هذا الصدد، من المهم **ألا نبدأ من الصفر، أن نضمن إدراج** التركيز على الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي في برامج بناء القدرات الموجودة، والتأكيد عليها.

خامساً – دور المحكمة

١٥- تم التأكيد على أن المحكمة ليست وكالة للتنمية. لكن مختلف أجهزة المحكمة تضطلع بالفعل، في سياق أنشطتها الأساسية، بتنفيذ مشاريع معينة لها تأثير إيجابي على تعزيز السلطات القضائية الوطنية. وفي حين يقتصر في الواقع دور المحكمة في هذا المجال، فإن المحكمة تملك المعلومات ذات الصلة من

اتصالاتها مع سلطات بلدان الحالات وغيرها من الدول الأطراف، وعلى سبيل المثال، يتضمن مكتب المدعي العام قسماً لتحليل التكامل.

١٦- ولوحظ أيضا أنه يمكن للمحكمة، في تنفيذ الأنشطة المنوطة بها، الاستفادة من الفرص المتاحة لتعزيز "التكامل الإيجابي" وعلاوة على ذلك، أن هذه الأنشطة لها تأثير على الحد من التكاليف الإجمالية للمحكمة، إذ أن القضايا سوف تُحاكم في نطاق الاختصاصات الوطنية. وفي هذا الصدد، ذكرت لجنة الميزانية والمالية على أن " ينبغي الآن المزيد من الاهتمام بشأن كيفية اضطلاع المحكمة بأنشطتها في بلدان الحالات وما سيكون مطلوبا لمغادرة البلاد. وسوف تساعد استراتيجيات الخروج على توفير المعلومات للجمعية بشأن كيفية إعادة توزيع الموارد المتاحة، وتقديم التوجيهات عن كيفية مساعدة بلد الحالة على القيام بالإجراءات الوطنية عندما تنتهي المحكمة من أنشطتها في حالة معينة."[٣]

١٧- تم الاتفاق على أنه ك جزء من وظيفة الأمانة المتعلقة بتقاسم المعلومات، ينبغي إقامة علاقة عمل جيدة بين الأمانة والأجهزة التابعة للمحكمة للسماح لتدفق المعلومات على أفضل وجه ممكن في كلا الاتجاهين.

١٨- أما عدا ذلك، فإن أجهزة المحكمة تضطلع فعلاً ببعض الأنشطة فيما يتعلق بالتكامل و"التكامل الإيجابي". فعلى سبيل المثال، في سياق الاتصالات الرفيعة المستوى الروتينية التي يجريها رؤساء الهيئات والجهات الفاعلة الأخرى، تتاح الفرص لتعزيز وتشجيع الإجراءات المحلية وبناء القدرات. وفي هذه الحالات، ينبغي أن يتم تمرير مثل هذه الاتصالات والالتزامات التي قد يكون تم الاتفاق عليها إلى الأمانة للعمل على مستوى المتابعة. وبالمثل، إذا تم نشر مكاتب حماية الشهود أو المحققين في إطار التحقيق الجاري، قد يكون هناك مجال للتفاعل مع السلطات المحلية في نفس الحين الذي يكون فيه التفاعل بين الشهود أو الضحايا. أما فيما يخص الشهود، فهناك أيضا مجال للاستفادة من الصندوق الاستئماني لإعادة توطين الشهود لأغراض بناء القدرات. ويمكن مواصلة استكشاف هذه الأنشطة في حوار مع المحكمة لمعرفة ما يمكن وما ينبغي القيام به، من دون الانتقاص من الولاية الأساسية.

خامساً – الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي على نطاق أوسع

١٩- تلقت الدول الأطراف التحديثات من مختلف الجهات الفاعلة خارج نظام روما الأساسي والتي تنشط في مجال التكامل. ومن أجل إنشاء تآزر وروابط أفضل، شرعت الأمانة في التعامل مع هذه الجهات. ومن الواضح أن الكثير من الجهود تُبذل في مختلف البلدان والمناطق، ولكن ينبغي بذل المزيد من الجهود لتحقيق أقصى قدر من النتائج والتماسك. في حين أن هذه الأنشطة تتم خارج الجمعية، يمكن للأمانة الحفاظ على العلاقة بين الجمعية والجهات الفاعلة الأخرى.

٢٠- ويمكن من أجل ضمان مواصلة إدماج "التكامل الإيجابي" داخل الأوساط المعنية، أقام الميسرون شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمركز الدولي للعدالة الانتقالية (المركز الدولي) لمواصلة النقاش حول أفضل طريقة إدراج التصدي للجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي، ضمن النطاق

[٣] تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السابعة عشرة، (ICC-ASP/10/15) ، الفقرة ١٩.

الأوسع لسيادة القانون والجهود المتعلقة بالتنمية. وسوف تُعرَض نتائج آخر هذه الاجتماعات التي عُقدت في غرينتري، نيويورك، الجمعية ونأمل، إلى جانب نتائج ملموسة أخرى، أن تُتاح الأمانة مزيدا من الفرص لتطوير دورها.

٢١- تلقت الدول الأطراف أيضاً عرضا من الاتحاد الأوروبي بشأن الأدوات التي يتم تطويرها على "التكامل الإيجابي"، كمثال عن الجهود الجارية. وأبدى الاتحاد الأوروبي اهتماماً كبيرا بمفهوم "التكامل الإيجابي"، وأعرب عن دعمه له، واتخذ تدابير ملموسة في هذا الصدد. ودعيت الدول الأطراف إلى المساهمة في هذه العملية. وبعد الانتهاء من وضع هذه الأدوات، يتم إبلاغ الدول الأطراف، ويمكن مناقشة السبل التي يمكن أن تستفيد من أدوات الجهات الفاعلة الأخرى مع الاتحاد الأوروبي.

٢٢- وتم الاتفاق على أنه ينبغي للأمانة أن تستمر في التعامل مع هذه الجهات الفاعلة من أجل بذل المزيد من الجهود والتأكيد على أهمية إدراج الجرائم التي ينص عليها نظام روما الأساسي في مختلف مبادرات بناء القدرات.

المرفق الأول

صياغة مشروع القرار لإدراجه في القرار الجامع

(مشروع النص المقترح، لإدراجه تحت عنوان فرعي موحّد)

يقرر مواصلة التنفيذ الفعال للنظام الأساسي على المستوى المحلي وتعزيزه، من أجل النهوض بقدرات الهيئات القضائية الوطنية لمحاكمة مرتكبي أخطر الجرائم التي تثير قلقا دوليا وفقا للمعايير المعترف بها دوليا للمحاكمة العادلة، وفقا لمبدأ التكامل؛

يتشجع الدول، ولا سيما في ضوء مبدأ التكامل الأساسي، على إدراج الجرائم المنصوص عليها في المواد ٦ و٧ و٨ من نظام روما الأساسي بوصفها جرائم يعاقب عليها بموجب قوانينها الوطنية، وإنشاء قوانين بشأن هذه الجرائم، وضمان فعالية إنفاذ تلك القوانين؛

ترحب بتقرير المكتب عن التكامل والتقدم المحرز في تنفيذ قرار المؤتمر الاستعراضي بشأن التكامل ***وتطلب*** إلى المكتب أن تبقى هذه المسألة قيد نظره ومواصلة الحوار مع المحكمة والجهات المعنية الأخرى على التكامل ومواصلة تنفيذ قرار المؤتمر الاستعراضي عن التكامل، كما هو مبيّن في تقرير المكتب عن التكامل، ""تقييم مبدأ التكامل: سد فجوة الإفلات من العقاب"؛

يرحب بتقرير من أمانة جمعية الدول الأطراف بشأن التقدم المحرز في إنفاذ ولايتها، في حدود الموارد المتاحة، وتسهيل تبادل المعلومات بين المحكمة والدول الأطراف والجهات المعنية الأخرى، بما في ذلك المنظمات الدولية والمجتمع المدني، وتهدف إلى تعزيز السلطات القضائية المحلية، ***ويطلب*** إلى الأمانة تقديم تقرير إلى الدورة الحادية عشرة للجمعية العامة عن التقدم في هذا الصدد؛

يرحب بتقرير المحكمة عن التكامل، ***ويشير*** إلى محدودية دورها في تعزيز السلطات القضائية الوطنية، ***ويلاحظ*** أن المحكمة في تنفيذ ولايتها القضائية قد يكون لها تأثير إيجابي على قدرة واستعداد السلطات القضائية المحلية للتحقيق في الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي ومقاضاة مرتكبيها، ويمكن أن يكون لها تأثير إيجابي على سير العمل في نظام روما الأساسي، ***ويطلب*** إلى المحكمة مواصلة التعاون مع الأمانة بشأن هذه المسألة وتقديم تقرير إلى الأمانة في دورة الجمعية المقبلة.