



تقرير المكتب بشأن التكامل

مذكرة من الأمانة

عملاً بالفقرة ٧ من القرار ICC-ASP/11/Res.6، المؤرخ ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، يقدم مكتب جمعية الدول الأطراف طيّته التقرير عن التكامل لتنظر فيها الجمعية. ويعكس هذا التقرير نتائج المشاورات غير الرسمية التي أجراها الفريق العامل في لاهاي التابع للمكتب مع المحكمة وأصحاب المصلحة الآخرين.

أولاً - معلومات أساسية

١ - في الاجتماع الأول الذي عقده المكتب في ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٣، عيّن المكتب كلا من الدائمك وجنوب أفريقيا مركزاً تنسيقياً قطرياً. وعلى هذا الأساس فإن الدائمك وجنوب أفريقيا مركزان تنسيقيان على صعيد الفريق العامل في لاهاي والفريق العامل في نيويورك على حد سواء وذلك طيلة الفترة الممتدة حتى انعقاد الدورة الثانية عشرة.

٢ - وأثناء الدورة الحادية عشرة للجمعية، عقدت الدول الأطراف العزم على مواصلة وتعزيز التنفيذ الفعال لنظام روما الأساسي وتعزيز قدرة الولايات القضائية الوطنية على ملاحقة الجناة المسؤولين عن اقتراف أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي^(١) وتبعاً لذلك أسندت إلى أجهزة الجمعية والمحكمة أساساً الولايات التالي ذكرها: طُلب من المكتب، في جملة أمور، مواصلة تنفيذ قرار كمبالا المتعلق بالتكامل بما في ذلك الاستمرار في الحوار مع المحكمة ومع سائر الجهات المعنية بشأن هذه المسألة. وكلفت أمانة جمعية الدول الأطراف ("الأمانة") بتيسير تبادل المعلومات، ضمن الموارد المتاحة، بين المحكمة والدول الأطراف وسائر الجهات المعنية بما في ذلك المنظمات الدولية والمجتمع الدولي بغرض تعزيز الولايات المحلية وتقديم تقرير عن ذلك إلى الدورة الثانية عشرة للجمعية. وطُلب من المحكمة، مع استذكار دورها المحدود في تعزيز الولايات الوطنية، تكييف تعاونها مع الأمانة فيما يتعلق بالتكامل وتقديم تقرير عن ذلك إلى الدورة الثانية عشرة، ولا سيما فيما يخص استراتيجيات الخروج (واستراتيجيات الإنجاز) والمسائل ذات الصلة.

ثانياً - استنتاجات عامة

٣ - يُنشئ نظام روما الأساسي نظاماً من العدالة الجنائية مصمماً لمنع الإفلات من العقاب جزاء أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي ككل والراجع إلى عدم رغبة الدول في التحقيق بنفسها في هذه الجرائم وملاحقة مرتكبيها، أو عجزها عن القيام بذلك. ويقوم هذا النظام على أساس مبدأ التكامل المكثّر في النظام الأساسي والذي لا يمكن للمحكمة بمقتضاه أن تتدخل إلا حين تكون الدول حقاً غير راغبة أو غير قادرة على التحقيق في هذه الجرائم أو على ملاحقة مرتكبيها.

٤ - ومن المفهوم عموماً لدى الدول الأطراف والمحكمة وغيرهما من الجهات المعنية هو أن التعاون الدولي، ولا سيما من خلال برامج تعزيز سيادة القانون بهدف تمكين الجهات المختصة المحلية من التصدي لجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الإبادة الجماعية، يُساهم في مكافحة الإفلات من العقاب على تلك الجرائم وتفعيل نظام روما الأساسي. ويوصف هذا التعاون بأنه "التكامل الإيجابي" أو أنشطة التكامل. إذ إن الإمساك بزمام الأمور على المستوى الوطني أمر أساسي لزيادة التأثير الذي تحدّثه تلك المبادرات على أقصى حدّ.

٥ - وسعيّاً وراء تشجيع وتعزيز الجهود الدولية المتزايدة الهادفة إلى دعم الولايات القضائية الوطنية - "التكامل الإيجابي" - عملت المراكز التنسيقية هي والأمانة مع الدول والمنظمات الدولية والمجتمع

(١) الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة

الحادية عشرة، لاهاي، ١٤-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ (ICC-ASP/11/20) المجلد الأول، الجزء الثالث، ICC-

ASP/10/Res.6، الفقرة 1.

المدني على إدماج أنشطة التكامل في الخطاب المتعلق بالنهوض بسيادة القانون وفي البرامج ذات الصلة.

٦- ورأت كلٌّ من الدول الأطراف والمحكمة أن دور المحكمة ذاتها محدود فيما يخص بناء القدرات الفعلي في مجال التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي وملاحقة هذه الجرائم "في الميدان". فهذه مسألة منوطة بالأحرى بالدول وبالأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ذات الشأن وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية والمجتمع المدني. وبوسع المحكمة مع ذلك، في معرض الاضطلاع بولايتها وفي نطاق نظام روما الأساسي، وبالخصوص منه المادة ٩٣ (١٠) أن تتبادل المعلومات مع الولايات القضائية الوطنية، وأن تقدّم لها المساعدة. وجمعية الدول الأطراف دور مهم تؤدّيه في استدامة ومؤازرة جهود المجتمع الدولي في مضمار تعزيز الولايات القضائية الوطنية عن طريق أنشطة التكامل، فتعزز بذلك مكافحة الإفلات من العقاب.

ثالثاً- جمعية الدول الأطراف وأمانتها

٧- جمعية الدول الأطراف هي الراعية للنظام المنصوص عليه في نظام روما الأساسي. وللجمعية في حد ذاتها دور محدود جداً في مجال تعزيز قدرة الولايات القضائية المحلية على التحقيق في أخطر الجرائم الدولية وملاحقة مرتكبيها بل الجمعية هي منتدى رئيسي يُعالج مسائل العدالة الجنائية الدولية. ومكافحة الإفلات من العقاب على الصعيدين الوطني والدولي بالنسبة لأخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي ككل هي الهدف الأساسي من نظام روما الأساسي.

٨- أما فيما يخص الأمانة فقد واصلت تطوير مهمّتها المتمثلة في تقاسم المعلومات وتيسيرها^(٢) ونظراً إلى أن هذه المهمة قد أنشئت في حدود الموارد المتاحة، فهناك حدود لما يمكن إنجازه. بيد أن تقدماً قد تحقّق على كلا المسارين: بوابة الإنترنت المكرسة للتكامل، إقامة علاقات مع الدول والجهات الفاعلة ذات الصلة في الميدان. وقد تميزت الآونة الأخيرة بتزايد الاهتمام بتقديم المعلومات والنفاذ إلى البوابة.

٩- وبالإضافة إلى ذلك، تقوم الأمانة بمسح للاحتياجات ضمن الدول الأطراف،^(٣) وقد أتّبع في هذا الصدد نهجاً أكثر استباقية للتعامل مع الدول المعنية. وبما ان المسح ما يزال مستمراً، شجّع المكتب الأمانة على مواصلة العمل وتقديم تقرير إلى الجمعية في دورتها المقبلة.

١٠- ورخّبت الدول الأطراف بالجهود التي تبذلها الأمانة، وشجّعها على مواصلة عملها. وبالإضافة إلى ذلك، أوصت الجمعية بالنظر في إدراج التكامل كبنود من بنود جدول الأعمال التي سيتم مناقشتها في الدورات المقبلة.

رابعاً- المحكمة

١١- مثلما تبين يُعتبر دور المحكمة في بناء القدرة المحلية على ملاحقة مقترفي أخطر الجرائم الدولية قدرة محدودة. إذ إنه من وجهة نظر قضائية مجتة، للتكامل معنى محدد له صلة بمقبولية القضايا المعروضة على المحكمة. وهذا أمر يظل قضية قضائية صرفة.

(٢) تقرير الأمانة عن التكامل (ICC-ASP/12/33)..

(٣) الفقرة ٨ من القرار ICC-ASP/11/Res.6

١٢- ومع ذلك فإن المحكمة تتمتع بتجربة وبخبرة واسعتين في مجال التحقيق والمقاضاة. وبالإضافة إلى ذلك، فيما يتعلق ببلدان الحالات، يواصل مكتب المدعي العام جمع المعارف واكتساب الخبرة عن النظام القضائي الوطني، وفي نفس الوقت فإنه قد أجرى تحقيقات معمّقة في الجرائم المرتكبة. ومن شأن هذين العنصرين مجتمعين أن يوفر فرصاً للمحكمة، في نطاق نظام روما الأساسي، وبالخصوص منه المادة ٩٣ (١٠) أن تتبادل المعلومات مع الولايات القضائية الوطنية، وأن تقدّم لها المساعدة. وبطبيعة الحال ينبغي القيام بذلك مع مراعاة مقتضيات النظام الأساسي، فضلاً عن عوامل أخرى ذات الصلة مثل ضرورة حماية الشهود والحفاظ على سلامة الأدلة التي تمّ جمعها. وبنفس الطريقة، يمكن للمحكمة الاستفادة والتعلم من الخبرات ومن أفضل الممارسات من الدول قامت بدورها بالتحقيق في جرائم نظام روما الأساسي ومقاضاتها.

١٣- وفقاً لقرار الجمعية ICC-ASP/11/Res.6 ركّزت المحكمة في تقريرها إلى الدورة الثانية عشرة للجمعية على استراتيجيات الإنجاز الممكنة بالنسبة لبلدان الحالات حيث تقترب الأنشطة القضائية للمحكمة من نهايتها. وأشار إلى أنه في حين أن المحكمة مؤسسة دائمة وبالتالي سوف تكون مسؤولة عن إنجاز عملها وتصريف الأعمال المتبقية، يمكن استخلاص دروس مفيدة من المحاكم والهيئات القضائية المخصصة الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك كان الاستنتاج المهم، هو بما أن المحكمة لا تتعامل إلا مع الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية عن الجرائم في حالة معينة، لا ينبغي للجهود الرامية إلى تعزيز النظام القضائي الوطني انتظار أنشطة المحاكم أن تقترب من نهايتها. بل ينبغي تقديم المساعدة إلى النظام الوطني في أقرب وقت ممكن ليس فقط لدعم إنجاز أي من القضايا المعروضة على المحكمة، ولكن أيضاً لتعزيز الملاحقات القضائية الوطنية المتعلقة بمقترفين آخرين.

١٤- ونظراً لتعقيد هذه المسألة، ينبغي أن يُنظر إلى تقرير المحكمة عن إنجاز الأنشطة في بلدان الحالات كخطوة أولى في تحديد معالم استراتيجيات الإنجاز الممكنة. على هذا النحو، رحبت الدول الأطراف بالتقرير وشجعت على مواصلة العمل بشأن هذه المسألة. وفي هذا السياق أُشير إلى أن النظام الأساسي نفسه لا يتضمن أحكاماً بشأن انتهاء الحالات أو إنهاء الاختصاص. وأشار أيضاً إلى أن دعم النظام القضائي الوطني يرتبط ليس فقط بقدرة هذا النظام الحالية وإنما يرتبط أيضاً بمسألة الرغبة.

خامساً- الجهود الأعمّ التي يبذلها المجتمع الدولي

١٥- بالإضافة إلى المناقشات وتقاسم المعلومات وعملية التيسير داخل الجمعية وتلك التي تقوم بها المحكمة، تقوم مختلف الجهات الفاعلة بتنظيم عدد كبير من الأنشطة ذات الصلة بالتكامل وبناء القدرات لمنع الإفلات من العقاب جزاء أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي ككل. وقد تلقت الدول الأطراف تقارير مستكملة عن البعض من هذه الأنشطة وسيتاح المزيد من المعلومات الشاملة على البوابة الشبكية الخاصة بالتكامل التابعة للأمانة.

١٦- . وبصرف النظر عن الأنشطة العامة التي تضطلع بها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية، يجري تنفيذ عدد لا يحصى من المشاريع الملموسة المتعلقة ببناء القدرات في جميع أنحاء العالم، وليس أقلها في بلدان يسودها النزاع أو تخرج منه. وتنفذ هذه الأنشطة من جانب كل من الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والمجتمع المدني.^٤

^٤ أنظر مثلاً، البوابات الإلكترونية لأمانة الجمعية وإلى بوابة الأمم المتحدة فيما يخص سيادة القانون، على التوالي:

and http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/complementarity/Pages/default.aspx
http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=37

١٧- وكمثال على هذه الأنشطة العديدة، تمّ إطلاع الدول الأطراف على الأنشطة الأخيرة المتعلقة بالتكامل التي قامت بها آلية الاستجابة السريعة في مجال العدالة، وهي آلية حكومية دولية توفر القدرة على تقديم المساعدة الاحتياطية للدول والمؤسسات الدولية في إطار التحقيقات والمقاضاة الجنائية الدولية. وكما كانت هناك أيضاً فرصة لتبادل وجهات النظر مع المفوضية الأوروبية على إتمام وتنفيذ مجموعة أدوات بشأن التكامل الذي أعدّها الاتحاد الأوروبي. ورحبت الدول الأطراف بهذه الجهود، وبجميع الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي بأسره في هذا الصدد.

سادساً - الخاتمة والتوصيات

١٨- إن ما وُزِدَ أعلاه يركّز ليس فقط على أهمية مواصلة الجهود في تعزيز القدرات الوطنية للتحقيق في الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي ومقاضاتها، وإنما أيضاً على الأدوار الهامة التي تقوم بها الجمعية وأمانتها، فضلاً عن المحكمة نفسها، في تعزيز بناء القدرات. والتأكد من أن النظم القضائية الوطنية قادرة على التعامل مع أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي أمر حيوي لكي يعمل نظام روما الأساسي، وإنهاء الإفلات من العقاب عن هذه الجرائم ومنع تكرارها.

١٩- وفي هذا السياق، يُوصى بأن تعتمد الجمعية مشروع القرار الوارد في المرفق لهذا التقرير، وبأن تُحذف كلّ الفقرات غير الضرورية من القرار الجامع حسب الاقتضاء، وبأن تنظر في إدراج مسألة التكامل في جدول أعمال الدورات القادمة للجمعية لمزيد من المناقشة.

المرفق

مشروع قرار بشأن التكامل

إن جمعية الدول الأطراف،

إذ تؤكد من جديد التزامها بنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وتصميمها على أن أخطر الجرائم التي تقلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب، وإذ تؤكد على أهمية استعداد الدول للتحقيق الصادق في هذه الجرائم وملاحقة مرتكبيها وقدرتها على القيام بذلك،

وإذ ترحب بجهود وإنجازات المحكمة في سبيل تقديم المسؤولين عن هذه الجرائم إلى العدالة وإذ تلاحظ السوابق المتطورة للمحكمة بشأن قضية التكامل،

وإذ تشير إلى المسؤولية التي تقع بشكل أساسي على عاتق الدول في التحقيق في أخطر الجرائم الدولية التي تثير قلق المجتمع الدولي وملاحقة مقترفي هذه الجرائم وإلى أنه، تحقيقاً لهذا الغرض، يلزم اتخاذ تدابير ملائمة على المستوى الوطني وينبغي توطيد التعاون الدولي والمساعدة القضائية من أجل كفالة قدرة النظم القانونية الوطنية على الملاحقة حقاً عن هذه الجرائم،

وإذ تذكر كذلك بأن تطبيق المادتين ١٧ و ١٩ من نظام روما الأساسي المتعلقين بمقبولية القضايا أمام المحكمة هي مسألة قضائية يبت فيها قضاة المحكمة،

وإذ تشير كذلك إلى أنه ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام إلى الكيفية التي ستنهي بها المحكمة أنشطتها في بلدان الحالات وأنه من شأن استراتيجيات الخروج الممكنة أن توفر التوجيه عن كيفية مساعدة بلد الحالة على الاضطلاع بإجراءاته القضائية الوطنية عندما تستكمل المحكمة أنشطتها في حالة معينة،

١- تقرر مواصلة وتعزيز التنفيذ المحلي الفعال لنظام روما الأساسي، وتعزيز قدرة الولايات القضائية الوطنية على ملاحقة مرتكبي أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي وفقاً لمعايير المحاكمة العادلة المسلم بها دولياً وطبقاً لمبدأ التكامل؛

٢- ترحب بمشاركة المجتمع الدولي في تعزيز قدرة الولايات القضائية المحلية لتمكين الدول من مقاضاة مرتكبي الجرائم التي ينص عليها نظام روما الأساسي مقاضاة حقيقية؛

٣- ترحب كذلك بالتزام هيئات الأمم المتحدة بمواصلة إدماج أنشطة بناء القدرات الهادفة إلى تعزيز الولايات القضائية الوطنية فيما يخص التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي وملاحقة مرتكبيها ضمن برامج وأدوات المساعدة التقنية القائمة والجديدة وتشجع بقوة المنظمات الدولية والإقليمية والدول والمجتمع المدني على بذل المزيد من الجهود في هذا الصدد؛

٤- تشدد على أن التنفيذ السليم لمبدأ التكامل يترتب على الدول أن تدرج الجرائم المنصوص عليها في المواد ٦ و ٧ و ٨ من نظام روما الأساسي بوصفها جرائم تستوجب العقاب بموجب القوانين الوطنية وأن تنشئ ولاية قضائية مختصة بهذه الجرائم وتكفل التنفيذ الفعال لهذه القوانين وتحث الدول على القيام بذلك؛

٥- ترحب بتقرير المكتب عن التكامل وتطلب إلى المكتب أن يبقي هذه القضية قيد نظره ويواصل الحوار مع المحكمة وغيرها من الجهات المعنية بشأن التكامل طبقاً للقرار RC/Res.1 لوثائق ذات الصلة، بما في ذلك ما يتعلق بأنشطة بناء القدرات ذات الصلة بالتكامل التي ينجزها المجتمع الدولي لمساعدة الاختصاصات الوطنية واستراتيجيات الخروج الممكنة من حالات معينة التي تضعها المحكمة، ودور الشراكات مع السلطات الوطنية والجهات الفاعلة الأخرى في هذا الصدد.

٦- ترحب بتقرير أمانة جمعية الدول الأطراف بشأن تقدم عملية تنفيذ ولايتها المتمثلة في تسهيل تبادل المعلومات بين المحكمة والدول الأطراف وسائر الجهات المعنية بما في ذلك المنظمات الدولية والمجتمع الدولي بهدف تعزيز الولايات القضائية المحلية^(٥) وترحب كذلك بالعمل الذي أنجزته الأمانة وترجو منها أن تواصل، في حدود الموارد المتاحة، تعزيز جهودها الرامية إلى تسهيل تبادل المعلومات في هذا الصدد، وأن تقدم تقريراً عن الخطوات العملية التي اتخذت في هذا الشأن تقدمه إلى الدورة الثالثة عشرة للجمعية؛

٧- وتحيب بالدول والمنظمات الدولية والإقليمية والمجتمع المدني على تقديم معلومات إلى الأمانة بشأن الأنشطة المتعلقة بالتكامل، وتطلب إلى الأمانة أن تقدم تقريراً إلى الدورة الثالثة عشرة للجمعية في هذا الصدد؛

٨- وترحب بتقرير المحكمة عن التكامل وتذكر بأن دور المحكمة محدود في تعزيز الولايات القضائية الوطنية وبمساهمتها في جهود المجتمع الدولي في هذا الصدد بما في ذلك مشروع الأدوات القانونية التابع للمحكمة وتطلب إلى المحكمة أن تواصل، في نطاق ولايتها القائمة، التعاون مع الأمانة بشأن التكامل وأن تقدم تقريراً، حسب الاقتضاء، إلى الدورة الثالثة عشرة للجمعية.

(٥) تقرير الأمانة عن التكامل، (ICC-ASP/12/33)