



الدورة الخامسة عشرة

لاهاي، ١٦ - ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦

تقرير رئيس الفريق العامل التابع للمكتب عن تنفيذ المادة ٩٧ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

أولاً - مقدمة

١ - أبدت الجمعية، في دورتها الرابعة عشرة، أثناء مناقشتها لبند جدول الأعمال ٢١ المعنون "تطبيق وتنفيذ المادة ٩٧ والمادة ٩٨ من نظام روما الأساسي" موافقتها على أمور منها ما يلي:

المادة ٩٧:

في أعقاب المناقشة التي دارت في الجلسة العامة المعقودة في الدورة الرابعة عشرة للجمعية بشأن بند جدول الأعمال التكميلي الذي قدمته جنوب أفريقيا، أقرت الدول الأطراف عن استعدادها للنظر في إطار الهيئة الفرعية المناسبة التابعة للجمعية، مقترحات ترمي إلى وضع إجراءات لتنفيذ المادة ٩٧^(١).

٢ - ونظر المكتب، في جلسته المعقودة في ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٦، في طلب جنوب أفريقيا المؤرخ ٢٣ أيار/مايو ٢٠١٦ الداعي إلى إنشاء فريق عامل يُعنى بتطبيق وتنفيذ المادتين ٩٧ و ٩٨ من نظام روما الأساسي. وأنشأ المكتب فريقاً عاملاً تابعاً له ترأسه السفيرة ماريا تيريزا إنغنتي كافي (شيلي)، لبحث تطبيق المادة ٩٧ بالتشاور الوثيق مع المحكمة. وأعاد المكتب تأكيد الأهمية التي يكتسيها الحفاظ على استقلالية المحكمة وسلامة نظام روما الأساسي وتجنّب أي تدخل في عمل المحكمة.

٣ - وعقد الفريق العامل اجتماعات ثلاثة فُتح باب المشاركة فيها أمام كافة الدول الأطراف، أيام ٣١ آب/أغسطس و ٢٨ أيلول/سبتمبر و ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وقد شارك ممثلون عن أجهزة المحكمة. بالإضافة إلى ذلك نظّمت المحكمة في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ جلسة توجيهية بشأن إجراء المشاورات في إطار الجزء ٩ من نظام روما الأساسي^(٢).

(١) الوثائق الرسمية لجمعية الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة الرابعة عشرة، لاهاي، ١٨-٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ (ICC-ASP/14/20)، المجلد الأول، الجزء الأول، الفقرة ٥٩.

(٢) كان هذا جانب من جوانب الجلسة التوجيهية لفائدة الدبلوماسيين، وقد اشتملت على حصّة مخصصة للتعاون.

ثانياً - الممارسة المتبعة في المحكمة فيما يتصل بتنفيذ المادة ٩٧

٤ - استمع الفريق العامل في جلسته الأولى لعروض قدمتها أجهزة المحكمة الثلاثة فيما يتعلق بتنفيذ المادة ٩٧. واتفق أصحاب هذه العروض جميعهم على أن المرونة المتأصلة في المادة ٩٧ عامل حاسم في تمكين المحكمة من الاضطلاع بمشاورات مع الدولة المتلقية للطلب وأن مثل هذه المشاورات يمكن أن تكون إما رسمية أو غير رسمية.

٥ - وتضمنت العروض نظرة عامة على المفاوضات التي جرت في الماضي حول المادة ٩٧ وسلطت الأضواء على نقطتين رئيسيتين في المادة ٩٧ كان لهما تأثير في صياغة المادة ٩٧ (أ) وهما (أ) أن هذه المادة صُممت لتكون حُكماً يسوي المشاكل لتسهيل التعاون في إطار الجزء التاسع من نظام روما الأساسي لا لإعاقه مثل هذا التعاون؛ و(ب) أنها مادة تطبيقها عام على الجزء ٩ برمتها، لها وظيفة الآلية التي تستخدم لعلاج مشاكل تقنية شتى أو موضوعية يمكن أن تنشأ خلال تنفيذ طلب من أجل التعاون، وفي هذا الصدد تكون المناقشات بين المحكمة والدولة أساسية لتسوية المسائل المذكورة. علاوة على ذلك، أكدت المداخلة على أنّ قصد المتفاوضين أن تكون صيغة المادة ٩٧ معبراً عنها بلغة عامة الغرض منها كفالة المرونة وهذا ينفع الدول والمحكمة على حد سواء. وقد فضلت الدول أن تكون الآلية خالية من القيود التي تفرضها الإجراءات ولهذا السبب قررت عدم تضمين قاعدة بشأن المادة ٩٧ في القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

٦ - علاوة على ذلك، تمت الإشارة إلى أن المتفاوضين سلموا بأن تعاون الدولة يُعتبر أساسياً في أداء المحكمة لوظائفها وأن نظام روما الأساسي توخاه باعتباره الأساس الذي يقوم عليه نظام العدالة الجنائية الذي لا يشوبه أساس اعتباطي لرفض التعاون. وغياب القواعد فيما يخص المادة ٩٧ مقصود من أجل توفير المرونة اللازمة لإجراء المشاورات حيث لا يمكن تصور وضع قواعد وإجراءات ناظمة لكل سيناريو ممكن أن يُطرح. والمشاورات تختص بمحالات بعينها يمكن أن تتسم بالحساسية من وجهة النظر الزمنية أو يمكن أن تطول كما يجوز أن تكون رسمية أو غير رسمية ومن الجائز تسويتها فيما بين الأطراف المعنية أو ربما تتطلب حلاً تجود به دائرة من الدوائر. وخلاصة القول أن المشاورات يمكن أن تكون إما رسمية أو غير رسمية وهذه المرونة أثبتت جدواها بالنسبة إلى المحكمة.

٧ - وأبرزت المحكمة أهمية المرونة في تنفيذ طلبات التعاون. والمادة ٩٧ عبارة عن أداة في يد الدول التي تتلقى الطلب تُلفت بواسطتها نظر الهيئة ذات الشأن إلى أية صعوبة تواجه في معرض تنفيذ طلب بعينه بشأن التعاون. والمشاورات لها في أغلب الأحيان أهميتها الحاسمة في تلبية طلبات التعاون وقد أُجريت على أساس منتظم فيما يتصل بكل طلب على حدة. وتتعلق الطلبات بمجموعة من القضايا التشغيلية أو العملية أو الموضوعية وهي أداة لحل المشاكل لصالح الدولة القائمة بالتنفيذ. كما تستهدف هذه المشاورات تيسير التنفيذ الفعال والحسن التوقيت لطلب بخصوص التعاون وخاصة حينما يكون هذا الطلب مقيداً بأجل قضائي محدد.

ثالثاً - تجارب الدول الوطنية في مجال تطبيق المادة ٩٧

٨ - استمع الفريق العامل في جلسته الثانية إلى مداخلات قدمها ممثلو بلدين من بلدان الحالات وهما جمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار، فيما يخص تجاربهما في مجال تنفيذ طلبات التعاون المقدمة من المحكمة. واستمع الفريق أيضاً إلى المنسق الاتحادي التابع لبليجيكا فيما يخص التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية ومحاكم أخرى والسلطة المركزية حول تنفيذ طلبات التعاون.

٩- ووصف ممثل جمهورية الكونغو الديمقراطية الإطار القانوني فيها الخاص بالتعاون مع المحكمة والجهات الفاعلة الرئيسية (المؤسسية والسياسية والجهات التنسيقية التشغيلية) والإجراءات الرسمية وغير الرسمية المتعلقة بالتعاون والخطوات العملية المتبعة. بالإضافة إلى ذلك واجهت جمهورية الكونغو الديمقراطية الوضع نفسه الذي واجهته جنوب أفريقيا فيما يخص أمر الإيقاف الصادر بحق السيد البشير وهي حالة لم تجر بشأنها أية مشاورات. وشدد على أنه إذا لم تجر أية مشاورات فإن الراجح عندئذ هو عدم تمكن الدولة من الامتثال لطلب التعاون.

١٠- وأتى ممثل لكوت ديفوار على ذكر الأساس القانوني للتعاون القضائي بين دولته وبين المحكمة وحدد المكاتب المسؤولة عن تنفيذ التعاون مع المحكمة. ووصف الخطوات التي تُشكل الإجراء المتبع لتنفيذ طلبات المساعدة وعملية التشاور مع المحكمة في التصدي لطلبات التعاون.

١١- وعمد المنسق الاتحادي للتعاون القضائي البلجيكي مع جهات القضاء الجنائي الدولية، رئيس الفرقة البلجيكية المختصة بالعدالة، إلى إبلاغ المشاركين في الجلسة بالإجراءات المتبعة فيما يتصل بطلبات التعاون الواردة من المحكمة وكيفية معالجة المشاكل التي تواجهها في ذلك المشاورات مع المحكمة من أجل التقييد بأمر الإيقاف. ولخص الأسباب الداعية للتشاور السارية على أي طلب للتعاون والإجراءات المتبعة فيما يخص قضايا محددة للتشاور.

رابعاً- مسائل محددة فيما يخص تنفيذ المادة ٩٧

١٢- أشار بعض الوفود إلى أن الفريق العامل أنشئ عملاً بالولاية المنوطة بالمكتب لأغراض مناقشة طبيعة ونطاق المشاورات المتوخاة في المادة ٩٧. والغرض منها، رغم اشتغالها على فحص التنفيذ اليومي للمادة بغية تحديد ومحاولة الاستجابة لنوع المسائل التي أدت بجنوب أفريقيا إلى إثارة المسألة في الدورة الرابعة عشرة للجمعية لم يقتصر على هذه المسائل.

١٣- وأبرزت الدول الأهمية التي يكتسيها احترام الفريق العامل لاستقلالية المحكمة في مجال القضاء وحذر البعض من أنه لا ينبغي النظر في مسائل تكون قيد نظر القاضي.

١٤- علاوة على ذلك من بين الحالات الثلاث المدرجة في المادة ٩٧ الممكن أن تستدعي التشاور حولها اعتبرت أحكام الفقرة الفرعية (ج) على أنها تثير مشاكل معقدة في مجال الامتثال لطلبات المحكمة بشأن التعاون حيث قد يتطلب ذلك التعاون أن تخرق الدولة التزاماً تعاهدياً مسبقاً. وأبدت وجهة نظر مفادها أن هذا الحكم يتصور إمكان التنازع بين القانون وكذلك المبادئ القانونية وبين القانون الدولي العرفي، ومعاهدة من المعاهدات الإقليمية ونظام روما الأساسي، وأن المادة ٩٧ صُممت لمساعدة الدول على التصدي لهذه المسألة بحثاً عن حل.

١٥- وفيما يخص ولاية الفريق العامل، أشار البعض من الدول إلى الماضي التشريعي للمادة باعتبارها أداة مفيدة حيث إنها يَبِينُ أن كفاءة المرونة كان عاملاً حاسماً يُفسّر النطاق الواسع للمادة. ورأت دول أخرى أن من الأهمية بمكان أيضاً النظر في إمكانية توسيع نطاق ولاية هذا الفريق العامل بغية البحث عن تطورات ممكنة تُنظّم أو لقواعد وإجراءات لتنفيذ المادة ٩٧ وأنه ينبغي أن يُسمح للدول بأن تقدّم نصوصاً بديلة لهذه المادة.

١٦- وأشارت بعض الوفود إلى أن الفريق العامل ينبغي له أن يقيّم أولاً مدى فائدة وضرورة بلورة قواعد تخص المادة ٩٧. وأشار كذلك إلى أنه ينبغي أيضاً الاعتماد على تعاون المحكمة عند النظر في هذه المسألة. فإذا رُئي أن النُظْم ضرورية فيتعين على الفريق العامل عندئذ أن يتثبت من مقترحات المحكمة فضلاً عن الأجل الذي يراه على ضوء ما هو مطروح أمام المحكمة.

١٧- ولاحظت بعض الوفود أن تنفيذ المادة ٩٧ في شكل نُظْم أو قواعد لا بد من أن يحترم المقصد التشريعي لمن تولى صياغة هذه المادة. كما تم بيان أنه يتوجب اجتناب فرض التزامات قانونية إضافية على الدول.

١٨- علاوة على ذلك، تمت الإشارة إلى أنه في حالة الاختلاف الكلي حول هذا الموضوع يمكن للجمعية أن تفكر في الطلب إلى محكمة العدل الدولية إبداء فتوى حول تنازع القوانين بدلاً من التماس تفسير قضائي يصدر عن المحكمة.

١٩- وصدرت عن ممثل جنوب أفريقيا⁽³⁾ تعليقات موضوعية حول اللجوء إلى المادة ٩٧ على أساس التضارب بين الالتزامات التعاهدية. وفي احتجاجها بالمادة ٩٧ بغية التشاور مع المحكمة حول المشاكل التي رُئي أنها تمنعها من الامتثال لأمر بالإيقاف بيّنت هذه الدولة الطرف أنها رأت أن ليس هناك إجراءات واضحة تتيح التمييز بين العمليات الدبلوماسية والعمليات القانونية للتشاور.

٢٠- كما قال ممثل جنوب أفريقيا إنه ينبغي القياس على الحالة المشمولة بالفقرة ٣ من المادة ٩٣ من النظام الأساسي والبند ١٠٨ من لائحة المحكمة. وأشار إلى أن الإجراءات الواجب اتباعها في التصدي لمشكلة ناشئة في إطار المادة ٩٧ ينبغي أن تُحدد على النحو الذي يتمشى مع المادة ١٠٨ التي تنص على إجراءات محددة وأجال زمنية فيما يخص نزاعاً ما حول الوضع القانوني لطلب من طلبات التعاون. وعندها فقط حين تطوى هذه المرحلة ينبغي الانتقال إلى مرحلة قضائية. وقبل هذا ينبغي أن يُنظر إلى المادة ٩٧ باعتبارها عملية تتميز بطابع دبلوماسي. وتبعاً لذلك قدّم مقترح من طرف جنوب أفريقيا يتعلق بتنفيذ المادة ٩٧ من نظام روما الأساسي مؤرخ ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ وتُلغى به كافة الدول الأطراف يوم ٧ تشرين الأول/أكتوبر ليكون مُدخلًا من مدخلات المزيد من النقاش حول هذا الموضوع.

٢١- ولاحظت بعض الدول أن هذه المسألة تهم كافة الدول نظراً لأن المصاعب قد تواجه بخصوص أي طلب للتعاون توجهه المحكمة. واتفقت الدول على ضرورة مواصلة مناقشة هذه المسألة، بما في ذلك النظر في الاقتراح الذي قدمته جنوب أفريقيا. ولذلك كان هناك اهتمام مشترك بتقصّي العناصر الإجرائية من أجل تحقيق المزيد من الوضوح في هذا الصدد والظفر باستنتاجات متفق عليها.

خامساً- توصية بشأن المضي قدماً

٢٢- يوصي مكتب الـفقرة الـتالية لإدراجها في الـقرار الجامع

إذ تضع في اعتبارها التزام الدول الأطراف بالتعاون التام مع المحكمة، تطلب إلى الفريق العامل المفتوح العضوية التابع للمكتب والمعني بتنفيذ المادة ٩٧ من نظام روما الأساسي مواصلة استكشاف جميع السبل الممكنة لتحسين تنفيذ المادة ٩٧ من نظام روما الأساسي، لاسيما فيما يتعلق بالمشاكل المحددة في إطار الفقرة الفرعية (ج)، بالتشاور الوثيق مع المحكمة، وتطلب أيضا إلى الفريق العامل المفتوح العضوية أن يقدم تقريرا عن هذه المسألة مع التوصيات إلى الدورة السادسة عشرة للجمعية.

(3) اقترحت جنوب أفريقيا النظر في نُظْم تخص المادة ٩٧ في الدورة الرابعة عشرة للجمعية.