

Distr.: General
18 March 2010

جمعية الدول الأطراف

ARABIC
Original: English

الدورة الثامنة المستأنفة

نيويورك

٢٢-٢٥ آذار/مارس ٢٠١٠

تقرير المكتب عن عملية التقييم في المؤتمر الاستعراضي:

تقييم مبدأ التكامل:

سد فجوة الإفلات من العقاب

"إذ تؤكد أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي"، نظام روما الأساسي^(١).

"من شأن الإفلات من العقاب على الجرائم والفظائع الجسيمة، بما فيها العنف الجنسي والجنساني، التي تكون قد ارتكبت قبل النزاع وخلالها وبعده، أن يعرض جهود بناء السلام خلال هذه المرحلة المبكرة لتهديدات خطيرة"، الأمين العام للأمم المتحدة^(٢).

"نعتزم أيضاً الالتزام، حسب الضرورة والاقتضاء، بمساعدة الدول في بناء القدرة على حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات وصراعات"، الجمعية العامة للأمم المتحدة^(٣).

^(١) ديباجة نظام روما الأساسي، الفقرة ٤.

^(٢) تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، S/2009/304.

^(٣) نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، A/RES/60/1.

ألف - مقدمة

١- وقعت تطورات ملحوظة في القانون الجنائي الدولي منذ اعتماد نظام روما الأساسي. ونشأت المحكمة الجنائية الدولية ("المحكمة") واكتملت وأصبحت محكمة تشغيلية تعمل بكامل طاقتها. وينظر القضاة الآن في القضايا الأولى المعروضة على المحكمة. وتطورت السوابق القضائية للمحكمة بسرعة. وقدم أشخاص يتحملون المسؤولية الكبرى عن أخطر الجرائم إلى العدالة. وتراجعت ثقافة الإفلات من العقاب.

٢- وتبعث هذه التطورات على التأمّل وتقييم التطور في العدالة الجنائية الدولية طوال العقد الماضي ومناقشة أين يمكن للمجتمع الدولي أن يبذل المزيد من الجهد لمواصلة الكفاح ضد الإفلات من العقاب.

٣- والمحكمة هي محكمة الملاذ الأخير. ولذلك فإن نظام روما الأساسي للعدالة الجنائية الدولية يعتمد بشكل كبير على الأعمال والأنشطة التي يتم اتخاذها على المستوى الوطني. ووفقاً لنظام روما الأساسي، لا تتدخل المحكمة إلا عندما تكون السلطات الوطنية غير قادرة أو غير راغبة في التحقيق والمقاضاة على الفئات الجماعية الضخمة. ومبدأ التكامل هو جزء لا يتجزأ من سير العمل في نظام روما الأساسي وفعالته على المدى الطويل. ووافقت جمعية الدول الأطراف (الجمعية) على التركيز على مسألة التكامل في المؤتمر الاستعراضي لضرورة مواصلة الكفاح ضد الإفلات من العقاب على الصعيدين الدولي والوطني لضمان سد أي فجوات في الإفلات من العقاب. وفي نفس الوقت ينبغي التأكيد على استقلال القضاء والإدعاء في المحكمة وعلى أن قضاة المحكمة هم الذين يفصلون في أي مسائل متعلقة بمقبولية الدعوى.

٤- والهدف من هذه الورقة هو توفير معلومات أساسية للمناقشات المتعلقة بالتكامل في المؤتمر الاستعراضي. وستتناول الورقة أولاً التجربة مع مبدأ التكامل حتى الآن، وستنظر بعد ذلك في السبل التي يمكن بها تعزيز نظام روما الأساسي بقدر أكبر. ومن المهم في هذا السياق أن نلاحظ أن الولاية والمهمة الأساسية للمحكمة هي ولاية ومهمة قضائية وأن نؤكد أن المحكمة ليست وكالة للتنمية. وليس المقصود بأي حال من الأحوال من أي اقتراح من الاقتراحات الواردة في هذه الورقة إضافة مهام جديدة إلى المحكمة أو إجراء تغيير أساسي في الطريقة التي تتفاعل بها مع السلطات القضائية المحلية. والأنشطة الرامية إلى تعزيز السلطات القضائية الوطنية المبينة في هذه الورقة ينبغي أن تقوم بها الدول نفسها، مع المنظمات الدولية والإقليمية والمجتمع المدني، في معرض استكشاف نقاط الوصل والتآزر مع نظام روما الأساسي. ولذلك، تسعى هذه الورقة إلى فتح المجال لمزيد من المناقشات بشأن كيفية تحديد هذا التآزر واستغلاله في إطار هياكل ووكالات التعاون المعنية بالتنمية القائمة. وليس من المتوقع بالتالي أن يؤدي تعزيز استعداد السلطات القضائية الوطنية إلى أي آثار على ميزانية المحكمة.

٥- وينبغي التأكيد على أن كل دولة مسؤولة عن الوفاء بالتزاماتها بموجب نظام روما الأساسي. ولا ينتقص أي رأي أو اقتراح في هذه الورقة من هذه الالتزامات، ولا يجعل الوفاء بالالتزامات بموجب نظام روما الأساسي متوقفاً على مبادرات التكامل. وعلاوة على ذلك، فإن جميع الأنشطة التي تهدف إلى تعزيز نظام روما الأساسي ليست إلزامية ولكنها تسعى بالأحرى إلى إشراك الدول في المساعدة الطوعية.

باء- تقييم التكامل والمحكمة

١- مبدأ التكامل

٦- يقوم نظام روما الأساسي على مبدأ التكامل. وتنص ديباجة النظام الأساسي وكذلك المادة ١٧ على أن المحكمة مكتملة للولايات القضائية الجنائية الوطنية. ولذلك فإن المحكمة لا تحل محل الإجراءات وطنية وهي محكمة الملاذ الأخير.

٧- وتفصل المحكمة في مقبولة الدعوى بعد القيام بتقييم قضائي. ولا تكون المحكمة في وضع يسمح لها بالعمل إلا عندما تكون الدول غير قادرة أو غير راغبة حقاً في التحقيق والمقاضاة على الجرائم التي لها ولاية عليها. ولذلك، حتى في حالة ارتكاب جرائم دولية خطيرة، لا تكون الدعوى مقبولة أمام المحكمة إذا شرعت الدولة المعنية في اتخاذ إجراءات محلية حقيقية. ولكن يصدر قرار المقبولة في نهاية المطاف من قضاة المحكمة فقط^(٤).

٢- التكامل في الممارسة العملية

٨- تنظر المحكمة حالياً في أربع حالات تتعلق بجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وأوغندا، ودارفور/السودان. وتلقت المحكمة ثلاث حالات من الحالات الأربع بنظام الإحالة الذاتية وتأكدت في جميع الحالات من عدم اتخاذ إجراءات أخرى بشأنها.

٩- وهناك عدة أسباب لعدم اتخاذ إجراءات محلية حقيقية وقد ترتبط بـ **عدم القدرة** على القيام بذلك. ومما يتسم بأهمية خاصة في هذه الحالة المسائل التقنية أو المسائل المتعلقة بالقدرات المتصلة بعدم وجود أو عدم فعالية الإطار التشريعي اللازم للتنفيذ، ومحدودية الخبرة والتجربة في مجال التحقيقات، وعدم إعطاء الأولوية للحالات الخطيرة، وقلة الموارد في النظام القضائي، وعدم وجود برنامج وطني فعال لحماية الشهود أو لسلامة القضاة والمدعين العامين أو لإنفاذ الأحكام، و النقص العام في القدرات والوسائل.

١٠- وقد تشعر خاصة بهذه التحديات الدول التي لديها الإرادة والنية لإنهاء الإفلات من العقاب ولكنها تفتقر إلى الموارد والخبرات والقدرات اللازمة، فضلاً عن نظام قضائي يعمل بصورة جيدة ومستقل.

١١- وثمة تحدٍ خاص هو **عدم الرغبة** في اتخاذ إجراءات وطنية حقيقية. وقد يحدث هذا الوضع بسبب التدخل السياسي في شؤون السلطة القضائية، أو مشاركة الحكومة في ارتكاب الجرائم، وقد يتمثل في عدم الرغبة في القبض على المشتبه بهم. وعلى الرغم من عدم تناول موضوع عدم الرغبة بالتفصيل في هذه الورقة، فإن من المهم أن يؤخذ في الاعتبار أن المساعدة والتعاون وحدهما لا يمكنهما حل جميع المسائل المتعلقة بالإفلات من العقاب.

١٢- ولن تتمكن المحكمة بأي حال من الأحوال من مقاضاة جميع المسؤولين عن الجرائم الخاضعة لولايتها في حالة معينة. وعلى الرغم من عدم وجود نص إلزامي في النظام الأساسي، انتهج المدعي العام سياسة تركز على

^(٤) تجدر الإشارة إلى منح الخطوتين المستخدم في القرار ICC-01/04/01/07 OA 8 المؤرخ ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

مقاضاة الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى عن أخطر الجرائم فقط. ويحدد المدعي العام أيضاً على أساس مستمر الاستراتيجيات والمعايير المتعلقة بالحالات التي ينبغي التركيز عليها. بيد أن هذا لا يعني أن عدداً أقل من الجناة سيفلت من العقاب. كذلك، لا ينبغي أن تفلت الجرائم التي لا تستوفي عتبة الخطورة من العقاب. وكما جاء في نظام روما الأساسي، فإن الهدف النهائي لعدم الإفلات من العقاب يتحقق فعلاً من خلال تحمل الدول نفسها المسؤولية والسيطرة على العملية قدر الإمكان، بالاشتراك مع المحكمة وأصحاب المصلحة الآخرين. ولذلك، فإن أصحاب المصلحة، وبوجه خاص الدول والمنظمات الدولية والإقليمية، فضلاً عن المجتمع المدني، يمكنهم القيام بدور استباقي في تعزيز السلطات القضائية الوطنية والمحلية وفي المضي قدماً في التحقيقات والمقاضاة المحلية لأخطر الجرائم التي تثير القلق الدولي. ومن الجدير بالذكر أن دياحة نظام روما الأساسي تؤكد أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي.

٣- فجوة الإفلات من العقاب

١٣- كما ذكر أعلاه، تتحمل الدول المسؤولية الأساسية في التحقيق والمقاضاة على الجرائم الجماعية. وليس للمحكمة الأسبقية على النظم الوطنية، وستعمل فقط عندما تكون الدول غير قادرة أو غير راغبة حقاً في التحقيق والمقاضاة على الجرائم التي لها ولاية عليها، طبقاً لقرار المحكمة. وعلاوة على ذلك، وضع المدعي العام سياسة لتركيز المقاضاة، في حالة عدم اتخاذ إجراء بسبب عدم القدرة أو عدم الرغبة، على الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى عن أخطر الجرائم. وبالتالي، فإن المحكمة لا تحل محل القضاء الوطني في ملاحقة الجناة الآخرين. كذلك، كما ذكر أعلاه، ليس للدول في عدد من الحالات القدرة أو الرغبة في مقاضاة المسؤولين عن هذه الجرائم الخطيرة لأسباب متنوعة.

١٤- والنتائج المترتبة على هذه المشاكل متعددة، ولكن قد تنشأ فجوة الإفلات من العقاب في المقام الأول أفقياً بين الحالات التي تحقق فيها المحكمة والحالات التي لا تحقق فيها لأسباب قانونية وقضائية، أو رأسياً بين الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى الذين يعرضون على المحكمة ومرتكبي الجرائم الآخرين الذين لا يعرضون عليها^(٥).

١٥- كما ينبغي التأكيد أيضاً على أنه نظراً لمحدودية الموارد والإمكانيات المتاحة للمحكمة، وانطلاقاً من إستراتيجية المدعي العام، تركز المحكمة في الوقت الراهن على الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى فقط. ولذلك، ينبغي أن تتخذ الدول الأطراف تدابير لضمان تقديم جميع مرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية للمحاكمة، وعدم إفلات مرتكبي الجرائم التي لا تستوفي عتبة الخطورة من العقاب. ويمكن إحراز المزيد من التقدم في مكافحة الإفلات من العقاب في السلطات القضائية الوطنية من خلال الجهود المحلية وتبادل المساعدة الدولية على أساس طوعي.

^(٥) ترى بعض المصادر أن عدد مرتكبي الجرائم مباشرة في البوسنة وحدها يتراوح بين ١٥ ٠٠٠ و ٢٠ ٠٠٠ شخص بينما أدانت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة ١٦١ شخصاً فقط في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة بأكملها. وهذه الأرقام غير متاحة للحالات المعروضة على المحكمة ولكن يبدو أنها موازية لها.

جيم- تعزيز استعداد السلطات القضائية الوطنية من خلال التكامل الإيجابي

١- التكامل الإيجابي

١٦- بينما يتخذ التكامل الإيجابي أشكالاً كثيرة فإنه يشير، لأغراض هذه الورقة، إلى جميع الأنشطة/الأعمال التي يمكن بواسطتها تعزيز الإجراءات القضائية الوطنية وتمكينها من إجراء تحقيقات ومحاكمات وطنية حقيقية لمرتكبي الجرائم المدرجة في نظام روما الأساسي، بدون تدخل من المحكمة لبناء القدرات والدعم المالي والمساعدة التقنية، ولكن مع ترك هذه الأعمال والأنشطة بدلاً من ذلك للدول، التي يمكن أن تساعد بعضها البعض الآخر على أساس طوعي.

١٧- وينبغي بالتالي تقديم المساعدة الفعلية بقدر الإمكان من خلال برامج تعاونية بين الدول نفسها، وكذلك من خلال المنظمات الإقليمية الدولية والمجتمع المدني. ويمكن تقسيم المساعدة المقدمة في إطار التكامل الإيجابي عموماً إلى ثلاث فئات :

(أ) أولاً، **المساعدة القانونية**، التي تتضمن وضع إطار قانوني مناسب والمساعدة في التغلب على العقبات الداخلية التي تعترض إصدار هذا القانون. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تقديم المساعدة للتصديق على اتفاق الامتيازات والحصانات وغيره من الصكوك القانونية المتعلقة بالتحقيق والمقاضاة على أخطر الجرائم. ويرد في المرفق ألف مثلاً لهذه المساعدة.

(ب) ثانياً، **المساعدة التقنية وبناء القدرات** فيما يتعلق بالنظم القضائية المحلية. وتشمل هذه المساعدة، على سبيل المثال لا الحصر، تدريب الشرطة والمحققين والمدعين العامين، وبناء القدرات فيما يتعلق بحماية الشهود والضحايا، والخبرة في الطب الشرعي، وتدريب القضاة والمحامين، وتوفير الأمان والاستقلال للموظفين. وقد تتخذ هذه المساعدة شكل التزويد بالقضاة والمدعين العامين لمساعدة المحاكم الوطنية أو أشكالاً أخرى من أشكال الدعم التي تقدم للدوائر المحلية الخاصة المعنية بجرائم الحرب والمحاكم المختلطة، حسب الاقتضاء. وعلاوة على ذلك، يمكن تقديم المساعدة لبناء القدرات فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، لتعزيز التعاون في المحاكمات الفعلية. وترد في المرفقات باء إلى دال أمثلة للمساعدة التقنية وبناء القدرات في سياق نظام روما الأساسي.

(ج) ثالثاً، **المساعدة في بناء الهياكل الأساسية المادية**، مثل المحاكم والسجون، والتشغيل المستدام لهذه المؤسسات. ومع ذلك، قد يلزم بناء القدرات لضمان سير العمل في هذه المؤسسات وفقاً للمعايير المقبولة دولياً، وقد يكون التزويد بعنصر للتدريب على تشغيل هذه المؤسسات مفيداً. ويرد في المرفقين هاء وواو مثالان لهذا النوع من المساعدة.

١٨- وعموماً، تبين التجربة أهمية إتباع نهج متكامل لتعزيز القدرات الوطنية، يراعي الدورة القضائية الكاملة من بداية التحقيق إلى إنفاذ الأحكام. وإذا توقف جزء واحد من القطاع القضائي عن العمل، لن تحقق المساعدة المقدمة إلى الأجزاء الأخرى النتيجة المرجوة. وينبغي أن تراعى أيضاً اللوازم المعتادة مثل توفير الكهرباء واللوازم المكتبية أو

الطعام في حالة السجن، لضمان الاستمرارية. وعلاوة على ذلك، تدخل مجالات كثيرة من مجالات المساعدة في الفئات الثلاث، فقد تتطلب حماية الشهود مثلاً مساعدة تشريعية وبناء القدرات على حد سواء.

٢- السيناريوهات

١٩- قد يتخذ التعاون بين أصحاب المصلحة في المجتمع الدولي أشكالاً مختلفة ويتم بنهج مختلفة تبعاً للحالات والمناطق المعنية. وكما ذكر أعلاه، دور المحكمة في هذا الشأن محدود إلى حد ما، وتقع المسؤولية في معظم السيناريوهات المتعلقة بالأنشطة الرئيسية على الدول والمنظمات الدولية والمجتمع المدني. ويمكن توخي الحالات التالية:

(أ) الحالات التي لم ترتكب فيها جرائم داخلية في اختصاص المحكمة.

٢٠- هذه هي الحالة السائدة في معظم الدول الأطراف. ولا تنتقص هذه الحالة من الالتزام بالتحقيق والمقاضاة على أي جرائم مقبلة وبمحاكمة السكان المدنيين من مثل هذه الجرائم.

٢١- ودور المحكمة في هذه الحالة عموماً محدود جداً ويكون هناك مجال كبير للتعاون الثنائي بين الدول الأطراف نفسها وبين الدول الأطراف والمنظمات الإقليمية والدولية ذات الصلة من أجل تعزيز الاستعداد والأثر الوقائي للسلطة القضائية الداخلية في المجالات المختلفة المذكورة أعلاه. وسيكون هذا المسعى وقائي بحت لضمان عدم وجود فجوات للإفلات من العقاب في وقت لاحق، وسيكون رادعاً لارتكاب مثل هذه الجرائم في المستقبل. ومع ذلك، قد توفر مثل هذه المساعدة للدولة المعنية القدرة على مكافحة الأنشطة غير القانونية التي تقع في أراضيها أو التي يرتكبها رعاياها والمتصلة بارتكاب أخطر الجرائم في الخارج. ويمكن استكشاف أوجه التآزر مع البرامج القائمة للتعاون الإنمائي - لاسيما في مجال سيادة القانون.

(ب) الحالات التي ارتكبت فيها جرائم قد تدخل في اختصاص المحكمة

٢٢- تقع هذه الحالات، التي غالباً ما تكون المحكمة قد شرعت في دراستها الأولية، في الدول التي تعاني من صراع دائر، أو الخارجة من صراع، أو التي تشهد شكلاً آخر من أشكال العنف. ولم يتخذ بعد قرار بفتح باب التحقيق فيها.

٢٣- وتوفر هذه الحالات كثيراً الفرصة في وقت مبكر لتحفيز الإجراءات المحلية، وتتطلب من المجتمع الدولي اتخاذ إجراءات فورية بالتعاون مع الدولة المعنية والمحكمة. وتكتسي الحيلولة دون الإفلات من العقاب عن طريق تمكين النظام القضائي من التعامل مع جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية والجرائم التي وقعت أثناء النزاع أهمية حيوية في دعم الجهود المبذولة لبناء السلام. وينبغي أن يركز التعاون على تعزيز قدرة النظام القضائي الوطني على التعامل مباشرة مع أخطر الجرائم، بغض النظر عن أي قرار يصدر بعد ذلك بشأن المقبولية. ويمكن بل يجب القيام بذلك كجزء من أي جهود جارية لبناء السلام والاستقرار وتحقيق الإنعاش المبكر.

(ج) الحالات التي تقوم فيها المحكمة بالتحقيق والمقاضاة في جرائم داخلية في اختصاصها

٢٤- هذه الحالات مماثلة للحالات المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ب) باستثناء أن المحكمة قررت فيها لأول وهلة مقبولة القضايا الداخلية فيها، وبالتالي أيضاً أن الجرائم قد ارتكبت. وهذه الحالات تشمل الحالات التي أصدرت فيها المحكمة أوامر بالقبض سواء نفذت أو لم تنفذ، ولذلك فهي أكثر تعقيداً من وجهة نظر التكامل لعدم جواز أن تخل مبادرة التكامل بقرارات المحكمة. ولكن هناك فرص لتقاسم الأعباء بين المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية.

٢٥- وفي هذه الحالات، التي تقوم فيها المحكمة بالتحقيق ومقاضاة الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى عن ارتكاب أخطر الجرائم، يلزم توفير الدعم للسلطات القضائية الوطنية لتمكينها من التعامل مع الجناة والضحايا الآخرين من خلال تعزيز قدرة النظام القضائي المحلي، ودراسة الخيارات المتاحة لتوفير الدعم أيضاً للمحاكم المختلطة، ولجان الحقيقة والمصالحة، فضلاً عن الأشكال التقليدية للعدالة، عند الاقتضاء وحيث يكون ذلك مناسباً. ويلزم بوجه خاص أن تؤخذ في الاعتبار في جميع الحالات الحاجة إلى الحفاظ على استقلال القضاء والإدعاء في المحكمة. ولا ينبغي استعمال الإجراءات المتخذة في إطار التكامل الإيجابي للتهرب من العدالة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تراعى الأنشطة التي يتم الاضطلاع بها للحاجة إلى ترك تراث دائم للمحكمة. وينبغي مرة أخرى استكشاف أوجه التآزر فيما يتعلق بالجهود الجارية لبناء السلام والاستقرار من أجل الإنعاش المبكر.

(د) الحالات التي انتهت فيها المحكمة من التحقيق ومن مقاضاة الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى

٢٦- انتهت المحكمة في هذه الحالة من التحقيق والمقاضاة، أو ربما تكون في سبيلها إلى ذلك. وقدم الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى للمحاكمة. ومع ذلك، لا تزال هناك حاجة للتعامل مع مرتكبي الجرائم الآخرين وضمان قدرة النظام القضائي على تناول الجرائم المقبلة. وهناك دور ينبغي أن تقوم به المحكمة والمجتمع الدولي فيما يتعلق بالإجراءات الجارية ومنع الجرائم في المستقبل. وعندما تستقر الأوضاع، قد يكون ذلك جزءاً من جهود التعاون في مجال التنمية العادية، أو غير ذلك من الدعم المقدم لأنشطة العدالة الانتقالية والجهود المبذولة لتحقيق الاستقرار.

٣- الجهات الفاعلة

٢٧- تقوم الدول والمحكمة والمجتمع الدولي والمجتمع المدني بأدوار مختلفة في الحالات المختلفة، وقد تباشر أنشطتها من خلال آليات مختلفة.

(أ) دور الدول

٢٨- على الرغم من مساهمة الأنشطة التي قد تقوم بها المحكمة بشكل كبير في تعزيز الإجراءات الوطنية وتأييد سيادة القانون، فإن هناك عدداً من القيود الواضحة. وفي هذا السياق، هناك الكثير مما يمكن للمجتمع الدولي أن يفعله من خلال التعاون فيما بين الدول، الذي يمكن أن تشارك فيه المحكمة حسب الاقتضاء.

٢٩- وعلى الدول الأطراف التزام بالتعاون مع المحكمة بموجب نظام روما الأساسي. بيد أن ديباجة نظام روما الأساسي تؤكد أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني. وزيادة التعاون بين الدول نفسها لتحقيق هذه الغاية أمر مرغوب فيه.

٣٠- وتقوم الدول المانحة بالفعل بعدد لا بأس به من الأنشطة المذكورة بالتعاون مع الشركاء. وتنفذ منظمات كثيرة للتعاون والتنمية برامج واسعة لسيادة القانون، وينبغي استكشاف أوجه التآزر بين نظام روما الأساسي وهذه الأنشطة. وقد يستفاد علاوة على ذلك من تعميم قضايا سيادة القانون والعدالة الجنائية على الصعيدين الدولي والمحلي في جميع القطاعات الحكومية، وكذلك في عمل المنظمات الأخرى ذات الصلة.

٣١- كذلك، في الحالات التي تكون فيها الدول خارجة من صراعات، يلزم ضمان أن لا تسود ظاهرة الإفلات من العقاب. وقد تشمل الجهود الرامية إلى بناء السلام والاستقرار جهوداً لتمكين النظام القضائي الوطني من التصدي لأخطر الجرائم من أجل تجنب فجوة الإفلات من العقاب التي قد تؤثر سلباً على إنعاش الدولة المعنية.

٣٢- وبصفة عامة، قد يؤدي إدماج نظام روما الأساسي في الجهود المبذولة لتطوير التعاون والمساعدة إلى زيادة تأثير النظام الأساسي والمحكمة. وقد يؤدي ذلك أيضاً إلى تجنب حالات التعارض بين أهداف الجهات الفاعلة المختلفة في العمل الميداني.

٣٣- وستختلف الحاجة إلى المساعدة من دولة إلى أخرى بناء على نوع السيناريو وظروف أخرى. ومع ذلك، ستكون هناك حاجة في أغلب الأحيان إلى الأنشطة المذكورة أعلاه في مختلف الحالات. وينبغي أن تولي الدول المانحة وكذلك الدول الشريكة الاهتمام الواجب للاحتياجات المحددة للنظام القضائي الناجم عن حالة معينة وأن تحاول الاستجابة لها.

٣٤- والدعم اللازم للتشريعات التنفيذية متاح بالفعل في بعض الدول ويمكن توسيع نطاقه. والجهود المبذولة لإنشاء علاقات ثلاثية بين الدول التي ترغب في اتخاذ إجراءات لحماية الشهود والدول التي لديها القدرة على توفير الدعم المالي اللازم لذلك جارية فعلاً. ويمكن البحث عن علاقات مماثلة فيما يتعلق بجوانب أخرى من الدعم المقدم للسلطات القضائية الوطنية، وتسعى المحكمة إلى إبرام اتفاقات للحصول على التعاون اللازم.

٣٥- وعموماً، يمكن للدول أن تحقق الكثير من خلال مراجعة أنشطتها وبرامجها الإنمائية بغية تحديد مجالات التي يمكن البحث عن سبل للتعاون فيها وبذل جهود إضافية من أجل تعزيز نظام روما الأساسي. وينطبق نفس القول على الشراكات القائمة بين الدول من جهة والمنظمات الدولية والمجتمع المدني من جهة أخرى.

٣٦- وللأسف، قدماء، حسب الاقتضاء، في تقديم هذه المساعدة الطوعية، ينبغي أن تنشئ الجمعية وظيفة في أمانة جمعية الدول الأطراف ("الأمانة") يناط بها مهمة تسهيل تبادل المعلومات بين المحكمة والدول الأطراف والدول الموقعة والمنظمات الدولية والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين من أجل تعزيز السلطات القضائية المحلية. وستكون هذه الوظيفة في حدود الموارد المتاحة وسيكون دورها محدود. ومن الجدير بالذكر أن هذه الوظيفة لن تخل بأي حال من الأحوال بالجهود المبذولة حالياً للمساعدة أو بناء القدرات. وينبغي مناقشة طرائق عمل هذه الوظيفة، في حال الموافقة عليها، بمزيد من التفصيل. وينبغي أن تقدم الأمانة تقريراً عن التقدم المحرز في هذا الصدد إلى الدورة

العاشرة لجمعية الدول الأطراف. وعموماً، تستحق هذه الجوانب من التكامل المزيد من المناقشات في الجمعية وهيئاتها الفرعية على أساس مستمر.

(ب) المنظمات الدولية والمجتمع المدني

٣٧- أظهرت التجربة أنه لا بد من تعاون المجتمع الدولي بأسره لإحراز تقدم في مكافحة الإفلات من العقاب. وهناك بعض الحدود الواقعية للدور الذي يمكن أن تقوم به الدول مثل عدم وجودها في الميدان أو عدم وجود ما يكفي من القدرات العملية لتنفيذ الأنشطة. والمبدأ الذي تسترشد به دول كثيرة هو التقليل من الإدارة والبيروقراطية إلى أدنى حد. وبالإضافة إلى ذلك، للدول المختلفة مجالات مختلفة من المهارة والخبرة.

٣٨- كذلك، وفي ضوء هذه الخلفية، أثبتت الشراكات وتنفيذ التكامل الإيجابي من خلال المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية جدواها في مكافحة الإفلات من العقاب. وتملك هذه المنظمات الخبرة التقنية اللازمة والقدرة على التنفيذ.

٣٩- وتنفذ منظمات دولية وإقليمية متخصصة كثيرة مجموعة متنوعة من الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون. ويملك بعضها تمويل مستقل لهذه الأنشطة بينما يعتمد البعض الآخر على التمويل الطوعي الذي يستند إلى برنامج أو مشروع معين. ويمكن للمنظمات أن تستكشف - جنباً إلى جنب مع الدول - السبل التي يمكن بها مواصلة تعزيز نظام روما الأساسي من خلال التكامل الإيجابي. وترد في المرفقات ألف إلى واو أمثلة لكيفية إمكان القيام بذلك.

٤٠- وعلاوة على ذلك، يملك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية خبرة واسعة نتيجة لوجودهما في الميدان وفهمهم لاحتياجات السلطات القضائية المحلية. وينفذ كل منهما فعلاً مشاريع في مجموعة من القطاعات ويمكنهما القيام بدور حيوي في سد فجوة الإفلات من العقاب من خلال التكامل الإيجابي.

٤١- وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالعالمية، تؤدي المنظمات غير الحكومية دوراً حيوياً مع الدول غير الأطراف عن طريق إذكاء الوعي بفوائد نظام روما الأساسي وتدعو إلى التصديق عليه.

(ج) دور المحكمة

٤٢- لأجهزة المحكمة دور محدود. وليس من المتوقع أن تؤدي الأنشطة الموصوفة هنا إلى موارد إضافية للمحكمة، ولا ينبغي للمحكمة أن تصبح منظمة إنمائية أو وكالة تنفيذية. والمحكمة بمثابة محفز للمساعدة المباشرة فيما بين الدول والمساعدة غير المباشرة من خلال المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة والمجتمع المدني، بهدف تعزيز السلطات القضائية الوطنية. وترد في المرفق حاء بعض الأنشطة التي تضطلع بها المحكمة في الوقت الحالي.

٤٣- وتشارك المحكمة وأجهزتها المختلفة حالياً في أنشطة تعزيز فعالية السلطات القضائية الوطنية وتمكينها من مقاضاة مرتكبي الجرائم الخطيرة. ويؤدي كل جهاز أدوار مختلفة في الحالات المختلفة. وأصبحت الاستجابة للسلطات الوطنية والتعاون معها باطراد جزءاً من إستراتيجية المدعي العام. ويمكن أن تساهم هذه الجهود أيضاً في تخفيف العبء المالي والمكاني الواقع على المحكمة في الأجل الطويل حيث يمكن أن تؤثر المساعدة المقدمة للسلطات القضائية الوطنية على حجم القضايا المعروضة على المحكمة.

٤٤- وفي حين أن أنواع المساعدة العملية التي يمكن أن تقدمها المحكمة بشكل مناسب محدودة بولايتها القضائية الأساسية، فإن هناك مجالاً لمكتب المدعي العام للمشاركة في بعض الأنشطة المتعلقة ببناء القدرات في حدود الموارد المتاحة ودون الإخلال بولايته القضائية. وتقتضي إستراتيجية مكتب المدعي العام مشاركة أكبر قدر ممكن من الخبراء الوطنيين المعنيين بإنفاذ القانون في الأنشطة التي يقوم بها المكتب. وهناك مجال لتبادل المعلومات مع السلطات الوطنية ويلزم بذل جهود مع أصحاب المصلحة المعنيين لضمان عدم تعارض ذلك مع أمن الشهود والضحايا، ومع الأنشطة الجارية في المحكمة. وبالإضافة إلى ذلك، قد توفر الإجراءات بالموقع، عند الإمكان، فرصاً لتعزيز السلطات القضائية الوطنية وتشجيعها على الاهتمام بالتكامل في مجال التحقيقات والمحاكمات الوطنية. ويمكن أن يساعد قلم المحكمة الدول الأطراف على تحديد المجالات المحتملة لأنشطتها الرامية إلى تعزيز النظم القضائية المحلية. ولا ينبغي أن تؤثر هذه الجهود على الولاية القضائية المستقلة للمحكمة أيضاً.

٤٥- ويمكن أيضاً أن تعمل الأجهزة ذات الصلة بالمحكمة، في حدود ولاياتها، كحافز للحصول على مساعدة وسد الفجوة بين الجهات المانحة والبلدان الشريكة المحتملة. وبهذه الطريقة، يمكن أن يؤدي نظام العدالة المتوخى في نظام روما الأساسي- الذي تشارك فيه الدول الأطراف والمحكمة- إلى تفعيل مبدأ التكامل.

دال- الآثار الأوسع نطاقاً- العالمية وسيادة القانون

٤٦- وضع نظام روما الأساسي لضمان عدم إفلات الأشخاص الذين يتحملون المسؤولية الكبرى عن أخطر الجرائم التي تثير قلق الإنسانية من العقاب. ولن يحقق هذا النظام طاقته الكاملة بدون الانضمام إليه على نطاق عالمي.

٤٧- والدول ذات السيادة وحدها هي التي تملك قرار التوقيع أو عدم التوقيع على النظام الأساسي والتصديق عليه. ومع ذلك، قد يخفف احتمال المساعدة في إطار التكامل الإيجابي من القلق المعرب عنه بشأن استعداد الدول لتحمل المسؤوليات والالتزامات الناجمة عن النظام الأساسي. وقد يؤدي أيضاً احتمال تعزيز السلطات القضائية المحلية إلى حوافز إضافية للتصديق.

٤٨- وبالإضافة إلى ذلك، تبين من تجربة مساعدة السلطات القضائية الوطنية في مكافحة الإفلات من العقاب على جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والإبادة الجماعية أن هذه المساعدة قد ترتب آثاراً جانبية كبيرة وجوهرية على النظام القضائي للدولة المتلقية للمساعدة. كذلك، قد يؤدي التعاون الدولي في مكافحة أخطر الجرائم الدولية إلى التعاون في أشكال أخرى من النشاط الإجرامي العابر للحدود.

هاء- الاستنتاجات

٤٩- من الأهمية بمكان النهوض بنظام العدالة المتكامل الذي وضعه نظام روما الأساسي بشكل مستدام وأن تقدم المحكمة والدول الأطراف التشجيع والدعم للجهود المشتركة المبذولة لمكافحة الإفلات من العقاب.

٥٠- والإمكانيات المتاحة لتعزيز مكافحة الإفلات من العقاب من خلال التكامل الإيجابي كثيرة ومتنوعة. ويشمل ذلك كما جاء في ديباجة نظام روما الأساسي اتخاذ المزيد من التدابير على الصعيد الوطني. ويبدو أن

التكامل الإيجابي أداة لاتخاذ مثل هذه التدابير. ويمكن أن يساعد شحذ هذه الأداة على سد فجوة الإفلات من العقاب، وعلى الردع وتثبيت العزم على ارتكاب مثل هذه الجرائم في المستقبل.

٥١- وبالنظر إلى الجوانب المتعددة لهذه المسألة، يستحق القضاء على فجوة الإفلات من العقاب من خلال التكامل الإيجابي المزيد من المناقشات بين الدول الأطراف وفي الجمعية. وليس الهدف من ذلك خلق أدوار جديدة للمحكمة، ولا هو إنشاء هياكل جديدة للمساعدة أو التزامات إضافية للدول الأطراف، مالية أو غير مالية. فالهدف هو تحديد السبل التي يمكن بها للدول الأطراف أن تساعد بعضها البعض، في حوار مع المحكمة، ربما بوجه أفضل، وبطريقة أكثر استهدافاً، وبمزيد من الفعالية، في تعزيز السلطات القضائية الوطنية من أجل تمكينها من إجراء التحقيقات والمقاضاة على الصعيد الوطني.

٥٢- والأساس اللازم لذلك موجود بالفعل، وهو الأنشطة الحالية للدول الأطراف والمنظمات الدولية والإقليمية والمجتمع المدني. وسيكون الهدف هو تعزيز السلطات القضائية الوطنية بإذكاء ووعي الجهات المانحة، والتنسيق بوجه أفضل، وإيلاء الاعتبار الواجب للعدالة الجنائية الدولية بالمفهوم الوارد في نظام روما الأساسي. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن يعهد إلى الأمانة بتيسير تبادل المعلومات بين المحكمة، والدول الأطراف، والدول الموقعة، والمنظمات الدولية، والمجتمع المدني، وأصحاب المصلحة الآخرين من أجل تعزيز السلطات القضائية المحلية. ومن الجدير بالذكر أنه ليس من المستصوب ولا من المناسب أن تأخذ الأمانة على عاتقها أي دور رئيسي فيما يتعلق بالتنسيق وتنفيذ الأنشطة.

٥٣- ويجري بالفعل الاضطلاع ببعض الأنشطة التي وردت بالتفصيل في هذه الورقة بطريقة روتينية. بيد أن تعزيز التكامل الإيجابي على النحو المبين في هذه الورقة سيزيد من تأثير نظام روما الأساسي عن طريق اتخاذ تدابير فعالة على الصعيدين الوطني والدولي. وهذه التدابير يمكن أن تسهم في سد فجوة الإفلات من العقاب، وتعزيز الوقاية من الجرائم، وتعزيز سيادة القانون، علاوة على الآثار الإيجابية المحتملة للسلم والأمن الدوليين.

واو- التوصيات

٥٤- استناداً إلى ما ورد أعلاه، يمكن استخدام التوصيات التالية لتعزيز مبدأ التكامل من خلال التكامل الإيجابي على الصعيد الوطني:

(أ) ينبغي للدول الأطراف أن تعيد التأكيد على أن السلطات القضائية الوطنية تتحمل المسؤولية الأساسية عن التحقيق والمقاضاة على أخطر الجرائم وأن تعترف بأن مكافحة الإفلات من العقاب تتوقف على التزام المجتمع الدولي بأسره.

(ب) ينبغي أن تعزز الدول والمحكمة والجهات الفاعلة الأخرى مبدأ التكامل من خلال تشجيع الإجراءات الوطنية ذات الصلة كوسيلة لسد فجوة الإفلات من العقاب، مع مراعاة استقلال الادعاء والقضاء في المحكمة.

- (ج) ينبغي للدول الأطراف أن تنظر في الحاجة إلى اتخاذ مزيد من التدابير على الصعيد الوطني لمكافحة الإفلات من العقاب وأن تقوم عند الاقتضاء، بالتعاون مع المحكمة، بدراسة الطرق التي يمكن بها تمكين السلطات القضائية المحلية من مواصلة التعامل مع أخطر الجرائم. وينبغي بداية أن تكون هذه التدابير جزءاً من الأنشطة الجارية في مجال التعاون الإنمائي وغيرها من أشكال المساعدة تحت عنوان التكامل الإيجابي.
- (د) ينبغي للمحكمة أن تعد تقريراً عن التكامل الإيجابي وأن تقدم هذا التقرير إلى جمعية الدول الأطراف.
- (هـ) ينبغي أن تنشئ الجمعية وظيفة معينة في أمانة جمعية الدول الأطراف، في حدود الموارد المتاحة، يناط بها مهمة تيسير تبادل المعلومات بين المحكمة، والدول الأطراف، والدول الموقعة، والمنظمات الدولية، والمجتمع المدني، وأصحاب المصلحة الآخرين من أجل تعزيز السلطات القضائية المحلية. وينبغي أن تقدم الأمانة تقريراً محدثاً عن التقدم المحرز في هذا الصدد إلى جمعية الدول الأطراف.
- (و) ينبغي أن تواصل الجمعية ومكتب الجمعية الحوار مع المحكمة، والدول الأطراف، والمنظمات الدولية، والمجتمع المدني حول أفضل السبل للمضي قدماً في مكافحة الإفلات من العقاب على الصعيد الوطني من خلال التكامل الإيجابي.