

Distr.: General
17 November 2010

جمعية الدول الأطراف



ARABIC
Original: English

الدورة التاسعة

نيويورك، ٦ - ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠

تقرير المكتب بشأن التكامل

مذكرة أعدتها الأمانة

عملا بالفقرة ٨ من القرار RC/Res.1 المؤرخ ٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠، يقدم مكتب جمعية الدول الأطراف طيه التقرير بشأن التكامل لتنظر فيه الجمعية. ويعكس هذا التقرير حصيلة المشاورات غير الرسمية التي أجراها الفريق العامل في لاهاي التابع للمكتب مع المحكمة.

أولاً - خلفية

- ١- قررت جمعية الدول الأطراف ("الجمعية") في دورتها الثامنة، أن تشمل ممارسة التقييم التي يجريها المؤتمر الاستعراضي مسألة التكامل. وأتاحت هذه الممارسة الفرصة للتفكير في نجاحات وتحديات النظام المنصوص عليه في نظام روما الأساسي فيما يتصل بمبدأ التكامل الذي هو حجر الأساس في النظام المشار إليه آنفاً.
- ٢- وساهمت التحضيرات المتعلقة بالمؤتمر الاستعراضي الذي انعقد في كمبالا في الفترة من ٣١ أيار/مايو إلى ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٠ في حدوث تطورات مهمة ذات صلة بالتكامل وتطورات على صعيد المناقشة المتعلقة بمفهوم "التكامل الإيجابي"^(١). وتحضيراً للمؤتمر الاستعراضي، أجريت مشاورات كثيفة مع المراكز التنسيقية في كل من الدانمرك وجنوب أفريقيا ومع ممثلي الدول الأطراف وأجهزة المحكمة والمنظمات الدولية والدول غير الأطراف والمنظمات غير الحكومية.
- ٣- ونتيجة لهذه المشاورات واستعداداً للمؤتمر الاستعراضي اعتمدت الجمعية أثناء الدورة الثامنة المستأنفة تقرير المكتب المعنون "تقييم مبدأ التكامل: سد فجوة الإفلات مع العقاب" ومشروع قرار.

ثانياً - حصيلة المؤتمر الاستعراضي

- ٤- في ٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠ وفي جلسته العامة التاسعة، اعتمد المؤتمر الاستعراضي قراراً بشأن التكامل في أعقاب مناقشة أجزائها فريق معني بالتكامل التأم يوم ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٠^(٢).
 - ٥- وتوج المؤتمر الاستعراضي بالنجاح حيث تحقق تقدماً في مجال الاعتراف بدور الدول في تفعيل النظام المنصوص عليه في نظام روما الأساسي وتعزيز السلطات القضائية الوطنية لمكافحة الإفلات من العقاب. وسلم قرار المؤتمر الاستعراضي المتعلق بالتكامل بالحاجة إلى اتخاذ تدابير إضافية على المستوى الوطني لمكافحة الإفلات من العقاب وسلم باستصواب مساعدة الدول بعضها لبعض في هذا الصدد. وردد هذا القرار صدى الفقرة الديباجية الرابعة لنظام روما الأساسي حيث أورد ما يلي:
- "وإذ يؤكد من جديد أن أشد الجرائم خطورة التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره لا ينبغي أن تمر دون عقاب وأن المقاضاة على نحو فعال على ارتكابها ينبغي كفالتها من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي".

^(١) لأغراض هذه الورقة يعني "التكامل الإيجابي"، كما هو مشار إليه في تقرير المكتب بشأن "تقييم مبدأ التكامل: سد فجوة الإفلات من العقاب" (ICC-ASP/8/51) كافة الأنشطة/التدابير التي يتم بواسطتها تعزيز الولايات الوطنية والسماح بإجراء تحقيقات وطنية حقيقية ومحاكمات للجرائم المشمولة بنظام روما الأساسي.

^(٢) RC/Res.1

٦- وأثناء ممارسة التقييم التي شهدتها المؤتمر الاستعراضي، تم تناول مواضيع التعاون وأثر النظام المنصوص عليه في نظام روما الأساسي على الضحايا والمجتمعات المتأثرة على جانب ضرورة تعزيز الولايات القضائية الوطنية. وتبين بوضوح أن هذه المسائل مترابطة وتسهم في نظرة شاملة بشأن الطرق التي يمكن بها تعزيز القدرة على المستوى الوطني فيما يتصل بنظام روما الأساسي.

٧- وينطوي قرار المؤتمر الاستعراضي بشأن التكامل على ثلاثة عناصر في المنطوق واردة في الفقرات ٨ و ٩ و ١٠. ففي الفقرة ٨ من المنطوق، تشجع الدول الأطراف في المؤتمر الاستعراضي "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 التوصيات الواردة به".

٨- ومنذ المؤتمر الاستعراضي أثار موضوع التكامل ومناقشة مفهوم التكامل الإيجابي اهتماما كبيرا لدى الدول والمنظمات الدولية والإقليمية فضلا عن المجتمع المدني. وتبعاً لذلك، بدأ بالفعل "استكشاف السبل التي يمكن بها تعزيز قدرة السلطات القضائية الوطنية" وقد تخللت الاجتماعات الأخيرة التي عقدتها أمانة الكومنولث مناقشات بشأن تعزيز قدرة السلطات القضائية الوطنية. وخلال شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، استضاف المركز الدولي للعدالة الانتقالية معتكفاً عالي المستوى غرضه الجمع بين مختلف الجهات التي لها دور تؤديه في سبيل استكشاف نواحي التآزر بين الدول والمجتمع المدني والمنظمات الدولية في مجال بناء القدرة لمواجهة الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي. وينبغي أن لا يغرب عن أذهان المشاركين في تلك المناقشات بأن المحكمة ليست وكالة إنمائية وأن بناء قدرة السلطات القضائية الوطنية متروكة للجهات الفاعلة الأخرى عن النحو المبين في تقرير المكتب بشأن التكامل.

٩- هناك أيضاً وعي متزايد بأن بناء القدرة الوطنية فيما يخص الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي تحتاج إلى نهج محدد الهدف يوفر الخبرات اللازمة في هذا المجال. وبالتالي هناك حاجة لضمان مراعاة البرامج المتعلقة بسيادة القانون للاحتياجات المحددة المتمثلة في التحقيق والمقاضاة ذوي الصلة بتلك الجرائم والعمل على التصدي للقضايا المطروحة. بالإضافة إلى ذلك، سيتيسر، بعد مرور الوقت ومع اكتساب المزيد من الخبرة تحديد أفضل الممارسات فيما يتعلق بعمليات التحقيق والمقاضاة على المستوى الدولي والاهتداء إلى السبل التي يمكن للدول أن تتوخاها من أجل مساعدة بعضها البعض على بناء قدرات في هذا المجال.

١٠- وطلبت الدول الأطراف في المؤتمر الاستعراضي إلى أمانة الجمعية "تيسير تبادل المعلومات بين المحكمة والدول الأطراف وسائر الأطراف صاحبة المصلحة، بما فيها المنظمات الدولية والمجتمع المدني من أجل تعزيز السلطات القضائية الوطنية" ورجت من "أمانة جمعية الدول الأطراف أن تقدم إلى الجمعية في دورتها العاشرة تقريراً في هذا الشأن". وقد أجرت المراكز التنسيقية وأمانة الجمعية مناقشات أولية في هذا الشأن وتقوم الأمانة حالياً بتوجيه طلبات الحصول على معلومات من الجهات الفاعلة المعنية.

١١- وسوف تزود الأمانة بالمزيد من الإرشادات لضمان التماس معلومات وإذكاء الوعي فضلا عن ضمان قيام عملية لترشيح أفضل الممارسات في بناء القدرات في مجال الجرائم المشمولة بنظام روما الأساسي. وستعين بذل المزيد من الجهود في تعيين وتقصي أوجه التآزر مع المنظمات المشاركة فعلا في بناء القدرات في هذا المجال. وقد أجرت المراكز التنسيقية مشاورات مع أمانة الجمعية وطلبت الحصول على ورقة أولوية من الأمانة تُستخدم أساسا لإجراء مناقشات خلال الفترة الفاصلة ما بين الدورتين. ومن الضروري بمكان قيام تعاون بين الدول والمحكمة والجمعية من النهوض بدور الأمانة على نحو مفيد.

١٢- وكُلّف المكتب بمهمة مواصلة الحوار مع المحكمة ومع غيرها من أصحاب المصلحة حول قضية التكامل وقد دعت الدول الأطراف المحكمة إلى أن تقدم إلى الجمعية في دورتها العاشرة، حسب الاقتضاء، تقريرا بهذا الخصوص. وهذا الحوار عبارة عن عملية متواصلة يمكن الاضطلاع بها سواء داخل الجمعية بالاستناد إلى أنشطة الأمانة أو ضمن المراكز التنسيقية فضلا عن غيرها من المحافل المعنية.

١٣- ومن الواضح أن المحكمة والجمعية ليستا وكالتين للتعاون الإنمائي وعليه سيكون الدور الذي تقومون به في الجوانب العملية لتعزيز الولايات القضائية الوطنية محدودا جدًا. ومع ذلك فإن الدول الأطراف تحتل موقعا فريدا من أجل النهوض بتفاهم النظام الوارد في نظام روما الأساسي ومبدأ التكامل، ولكن أيضا من أجل حشد همم الجهات القضائية المحلية باستمرار وتوفير فهم أفضل لاحتياجات السلطات القضائية المحلية في هذا الشأن على نحو ما هو وارد وصفه في تقرير المكتب بشأن التكامل. وقد أجرت المراكز التنسيقية مشاورات مع مختلف الأجهزة التابعة للمحكمة وطلبت إعداد ورقات أولية من المحكمة لتكون أساسا تركز عليه المناقشات أثناء الفترة المقبلة الفاصلة ما بين الدورتين.

١٤- بالإضافة إلى ذلك، وسعيا لتنفيذ القرار بشأن التكامل من ناحية ومن أجل تعزيز السلطات القضائية المحلية يلزم أن تشارك في هذه العملية جهات فاعلة أخرى. ويمكن لهذه الجهات أن تشمل منظمات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات إقليمية والوكالات الوطنية المانحة والمجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية. ويجب إقرار توازن يحول لكل منظمة الإبقاء في نطاق الولاية مع ضمان نهج منسق وشمولي في معالجة موضوع التكامل. وقد تم بالفعل الاضطلاع بأنشطة من هذا القبيل منها المنتدى الشامل الذي نظمه المركز الدولي للعدالة الانتقالية في نيويورك في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. بمشاركة المحكمة وممثلي الجمعية والدول الأطراف ومؤسسات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة على نحو ما هو وارد ذكره أعلاه (ينتظر تقديم تقرير المركز الدولي للعدالة الانتقالية).

١٥- ويمكن تصور إسناد دور لكل من الأمانة وللمراكز التنسيقية في إدراج تلك الأحداث ضمن دالة تقاسم المعلومات وتقديم تقارير إلى الجمعية.

ثالثاً - التعهدات المتعلقة بالتكامل

١٦- أثناء المناقشة العامة التي أجرها المؤتمر الاستعراضي وأثناء التعهدات التي قدمت إلى المؤتمر، هناك دول أطراف ودول غير أطراف وجهات أخرى صاحبة مصلحة أشارت إشارات محددة للخطوات التي اتخذت أو الخطوات المزمعة بخصوص التكامل. وفي حالة من الحالات، قدّم تعهد يتعلق باحترام التكامل الإيجابي. وهناك تعهدات أخرى شملت التزامات تعنى بالتشريع الخاص بالتطبيق ودعم المبادرات الرامية إلى تعزيز القدرات الوطنية على التحقيق والمقاضاة ذوي الصلة بالجرائم المشمولة بنظام روما الأساسي وغير ذلك من أشكال الجهود التي تبذل لبناء القدرات.

رابعاً - العمل المقبل المتعلق بالتكامل

١٧- يحدد قرار المؤتمر الاستعراضي بشأن التكامل مجالا موضوعيا للعمل المقبل بشأن التكامل كما هو مبين أعلاه. وطلب كذلك إلى المحكمة وإلى الأمانة أن تقدما تقارير إلى الجمعية في دورتها العاشرة. وتقرّح المراكز التنسيقية تناول القضايا المحددة في القرار RC/Res.1 في السنة المقبلة. وهناك قضايا ثلاث ناشئة عن القرار بشأن التكامل اعتمدت في كمبالا وتتطلب المزيد من النظر فيها.

ألف - الحوار بين أصحاب المصلحة

١٨- إن الطرائق المتعلقة بإقامة حوار معزز بين جميع أصحاب المصلحة المعنيين حول تعزيز قدرة السلطات القضائية الوطنية بخصوص الجرائم المشمولة بنظام روما الأساسي بحاجة إلى المزيد من التفصي. وينبغي أن يتضمن هذا الحوار خطوات عملية لتعزيز السلطات القضائية الوطنية وكيفية وضع أولويات بخصوصها.

١٩- ويتعين كذلك القيام بمزيد من العمل فيما يخص مبررات التكامل التي تقوم بها المنظمات الأخرى والجهات المانحة والمؤسسات الأكاديمية وكيفية تقصي نواحي التأزر في هذا الصدد.

٢٠- وهناك جهات فاعلة متعددة تشمل المانحين والمنظمات الدولية والمؤسسات الأكاديمية بذلت بالفعل جهودا فيما يتصل بالتكامل واعتماد على الدروس المستخلصة والمعارف المتراكمة نتيجة لكل هذا من شأنه أن يخفف إلى حد بعيد من العبء الملقى على عاتق الأمانة ويفضي على العمل الموجز قيمة كبرى. والبعض من هذه الأنشطة سلطت عليها أضواء في الورقة الجامعة التي عمدت على المراكز التنسيقية قبيل انعقاد كمبالا و/أو عرضت أثناء شتى الأحداث التي نظمت خلال المؤتمر الاستعراضي.

٢١- وتجدر الإشارة إلى أن هناك محافل أخرى تُعنى بقضايا من قبيل القرصنة والاتجار غير المشروع بالمخدرات والإرهاب (مثل لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة ومديريتها التنفيذية) اتبعت ممارسة تهدف إلى بناء قدرة الوطنية من شأنها أن توفر دروسا قيّمة بالنسبة للنظام المنصوص عليه في نظام روما الأساسي.

٢٢- ويمكن أن تشكل قضية التصدي للتحدي المتمثل في الإرادة السياسية موضوعا إضافيا للحوار بين أصحاب المصلحة المعنيين بالأمر.

باء- أنشطة المحكمة

٢٣- إن أجهزة المحكمة على اختلافها تقوم في معرض تنفيذ أنشطتها الأساسية ببعض من "المبادرات ذات الصلة بالتكامل". وتبعاً لذلك، ومع أن دور المحكمة محدود حقا كما هو مبين في تقرير المكتب، إلا أن المحكمة تملك بالفعل معلومات لها صلة بالموضوع من خلال الاتصال بسلطات بلدان الحالات وغيرها من الدول الأطراف. وقد بين مكتب المدعي العام مفهوم "التكامل الإيجابي" باعتباره مبدأ من المبادئ الرئيسية الأربعة التي تقوم عليها إستراتيجية الإدعاء^(٣). أما بقية أجهزة المحكمة فقد أبلغت أنها تضطلع بالفعل ببعض الأنشطة في إطار الولاية المسندة لكل منها تتصل بتعزيز السلطات القضائية الوطنية لتمكينها من إجراء تحقيقات وملاحقات ومحاكمات حقة. وهناك أمثلة على مثل هذه الأنشطة ملخصة في تجميع المراكز التنسيقية الخاص بأمثلة المشاريع الهادفة إلى تعزيز السلطات القضائية الوطنية لتمكينها من تناول الجرائم المشمولة بنظام روما الأساسي^(٤). وسيُنظّم حوار مع المحكمة في هذا الشأن في بحر السنة المقبلة.

٢٤- وكجانب من جوانب الوظيفة المتعلقة بتقاسم المعلومات، ينبغي إقامة علاقة عمل جيدة بين الأمانة وبين أجهزة المحكمة ليتسنى تحقيق التدفق الأفضل الممكن للمعلومات في كلا الاتجاهين حول هذا الموضوع.

جيم- دور الأمانة

٢٥- مثلما تقدم بيانه، يرد في الفقرة ٩ من منطوق قرار المؤتمر الاستعراضي بشأن التكامل تكليف للأمانة بمهمة تيسير تقاسم المعلومات بين المحكمة والدول الأطراف وأصحاب المصلحة بما يشمل المنظمات الدولية والمجتمع المدني وذلك بهدف بناء قدرات السلطات القضائية الوطنية. والهدف الشامل لهذا التبادل يتمثل في دعم السلطات القضائية الوطنية فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بنظام روما الأساسي. ومن النهج المفيدة في هذا الصدد ما يتمثل في جمع المعلومات ذات الصلة وتحليلها ونشرها وتحديد أفضل الممارسات فضلا عن تيسير وتشجيع العلاقات التعاونية بين أصحاب المصلحة المعنيين حسب الاقتضاء.

^(٣) انظر: إستراتيجية الإدعاء للفترة ٢٠٠٩ - ٢٠١٢ للموقع

<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-D229D1128F65/281506/OTPPProsecutorialStrategy20092013.pdf>

^(٤) RC/ST/CM/INF/2

٢٦- وبوسع الأمانة أيضا أن تلعب دورا، بدعم من المراكز التنسيقية، في المحافظة على الحوار الدائر مع أصحاب المصلحة والجهات الفاعلة في ميادين التعاون الإنمائي ذات الصلة، وذلك لإبقاء الأضواء مسلطة على الجرائم المشمولة بنظام روما الأساسي.

٢٧- وهناك وظيفة تشغيلية خاصة بتقاسم المعلومات تؤديها الأمانة وعلاقتها بالجهات الفاعلة المعنية الأخرى هي بحاجة إلى التطوير بما في ذلك إمكانية وجدوى توفير الدعم الطوعي من مختلف أصحاب المصلحة كسبيل لتعزيز هذه الوظيفة.

٢٨- وواضح أن مثل هذه الأنشطة التي تضطلع بها الأمانة وفقا للقرار RC/Res.1، ينبغي أن تظل في حدود الموارد المتاحة وبما يتفق مع القرار ICC-ASP/2/Res.3.

خامسا- مقترح يعرض على الدورة التاسعة للجمعية

٢٩- ينطوي المرفق على مشروع صيغة مقترح إدراجها في القرار الشامل.

المرفق

إن جمعية الدول الأطراف،

ترحب بتقرير المكتب بشأن التكامل وبالتقدم المحرز في تنفيذ قرار المؤتمر الاستعراضي بشأن التكامل، وتطلب إلى المكتب مواصلة الحوار مع المحكمة وسائر الجهات صاحبة المصلحة بشأن مسألة التكامل وتنفيذ قرار المؤتمر الاستعراضي بشأن التكامل على نحو ما هو وارد في تقرير المكتب بشأن التكامل المعنون "تقييم مبدأ التكامل: سد فجوة الإفلات من العقاب" فضلا عن التقرير المرحلي للمكتب وتدعو المحكمة وأمانة جمعية الدول الأطراف إلى تقديم تقرير إلى الدورة المقبلة للجمعية حول هذه المسألة طبقا للقرار RC/Res.1.