

Distr.: General
21 November 2006

جمعية الدول الأطراف

ARABIC
Original: English

الدورة الخامسة

لاهاي

٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦

المؤتمر الاستعراضي: السيناريوهات والخيارات

ورقة أولية أعدها السيد رولف أينمار فايف*

أولاً - دور جهة التنسيق والاتصالات الأولية التي جرت حتى الآن

١- عيّنت جمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، في دورتها الثالثة والرابعة، جهة تنسيق معنية بقضية المؤتمر الاستعراضي، الذي ينعقد عملاً بالمادة ١٢٣ من النظام الأساسي وذلك لتكون هي الجهة المرجعية بالنسبة للوفود التي تملك أفكاراً أولية عن أي جانب من جوانب هذا المؤتمر. وفي معرض أداء جهة التنسيق للدور المنوط بها، التمسّت هذه الجهة وتلقّت آراءً عن الكيفية الممكن بها الإعداد بشكل بناء لهذا المؤتمر. وعلى ذلك الأساس ستقدم جهة التنسيق تقريراً مرحلياً إلى الجمعية يتناول ما أفرزته الاتصالات التي أجزتها بالدول الأطراف، بما في ذلك أية اقتراحات وردت بشأن طرائق العمل والقضايا الموضوعية التي ستناقش في الدورات المقبلة للجمعية.

٢- والنهج التي اتبعت حتى الآن في التعامل مع جهة التنسيق ظلت قليلة العدد. واتسمت كذلك بمحدودية نطاقها وطبيعتها الاستكشافية المحضة. ويبدو مع ذلك، استناداً إلى عمليات السر غير الرسمية، أن هذا لا ينم عن عدم الاكتراث بالمحكمة الجنائية الدولية أو بالمؤتمر الاستعراضي. بل إن هذا العزوف يبدو، على النقيض من ذلك، قائماً في شطر كبير منه على أساس الحيطّة التي تدل على التزام عميق بغايات النظام الأساسي وسلامته، إلى جانب التسليم بأن المحكمة لم تبرز إلى الوجود إلا منذ سنوات قليلة فقط. فلم توضع حتى الآن الإجراءات الرئيسية موضع التطبيق العملي، مما يحد من الأساس الاستقرائي لمناقشة الحاجة لأي تعديلات في مجالات مهمة. ومن الجائز أن تؤثر مثل هذه العوامل على نطاق المناقشة المتعلقة بالتعديلات في هذه المرحلة، فيما تتجه الأولوية، عوضاً عن ذلك إلى المسائل المتعلقة بمعرفة ما ينبغي أن يركز عليه المؤتمر الاستعراضي من المسائل تركيزاً مفيداً، بغية تعزيز مبادئ ومقاصد النظام الأساسي ودعم المحكمة.

* المدير العام لإدارة الشؤون القانونية التابعة لوزارة الشؤون الخارجية النرويجية الملكية، جهة التنسيق بجمعية الدول الأطراف في المحكمة الجنائية الدولية المعنية بالأعمال التحضيرية للمؤتمر الاستعراضي الذي ينعقد بمقتضى المادة ١٢٣ من نظام روما الأساسي. والآراء المبداة في هذه الورقة آراء غير رسمية وعناصر أولية ولا تعبر عن وجهات نظر أي حكومة ولكن يقصد بها تيسير المزيد من تبادل الأفكار.

ثانياً - بعض الأفكار المتعلقة بالتحضير للمؤتمر الاستعراضي

٣- تورد الفقرات التالية بعض الأفكار التي تساق على سبيل المساهمة في وضع إطار لإجراء المزيد من المناقشات بغية تحقيق الأهداف المشتركة على نطاق واسع المتقدمة الذكر.

ألف - توقيت المؤتمر الاستعراضي

٤- تنص المادة ١٢٣ من النظام الأساسي على "أن يدعو الأمين العام للأمم المتحدة" أول مؤتمر استعراضي إلى الانعقاد بعد انقضاء سبع سنوات من بدء نفاذ النظام الأساسي. ويترتب على هذا الحكم (ويمكن أن يكون هذا أوضح من الصيغتين الفرنسية والإسبانية اللتين تستخدمان عبارتي "convoquera" و"convocara") أن الدعوات إلى الانعقاد يجب أن تصدر في تموز/يوليه ٢٠٠٩. وهذا يتطلب التثام المؤتمر في غضون موعد محدد معقول بعد ذلك مما يعني انعقاده في عام ٢٠١٠ إذا رئي أن ذلك عملي.

٥- وقد تكون هناك رغبة في أن يعقد المؤتمر في موعد يتفادى التداخل بينه وبين الدورات العادية للجمعية العامة للأمم المتحدة وجمعية الدول الأطراف. وعقد المؤتمر في عام ٢٠١٠ يمكن أن يسمح بوضع التحضيرات النهائية في عام ٢٠٠٩ من قبل المكتب الجديد للجمعية الذي سينتخب لمدة ثلاث سنوات في نهاية عام ٢٠٠٨.

٦- وعلى الرغم من أن الالتزام بعقد مؤتمرات استعراضية إضافية بعد ذلك غير قائم، وبالرغم كذلك من إمكان اعتماد تعديلات في وقت لاحق بدون عقد هذه المؤتمرات. إلا أنه ينبغي ملاحظة أن المادة ١٢٣ من النظام الأساسي لا لبس فيها. فهناك إمكانية لدعوة مؤتمرات استعراضية أخرى إلى الانعقاد في أي وقت بعد ذلك استناداً إلى قرارات تتخذها الدول الأطراف بأغلبية. لذلك يجب ألا يعد المؤتمر الاستعراضي الأول على أساس أي فكرة خاطئة بأن هذا المؤتمر "سيكون هو آخر فرصة لمعالجة قضية بعينها".

باء - طبيعة المؤتمر الاستعراضي وغرضه

٧- تنص المادة ١٢٣ من النظام الأساسي أيضاً على أن يقوم المؤتمر الاستعراضي "بالنظر في أية تعديلات على هذا النظام الأساسي". وهذا الاستعراض قد يشمل قائمة الجرائم الوارد بيانها في المادة ٥ دون الاقتصار على ذلك. ويجوز أن يشمل، بالإضافة على ذلك، تعديلات على أحكام ذات طابع مؤسسي وفقاً للمادة ١٢٢. وتنبغي الإشارة إلى أن هناك استعراضاً إلزامياً يجب قانوناً الاضطلاع به في المؤتمر الاستعراضي الأول. وهذا يتعلق بالحكم الانتقالي الوارد في المادة ١٢٤ بشأن تأجيل قبول اختصاص المحكمة فيما يتعلق بجرائم الحرب. وفي ما عدا هذا الاستثناء، فالأمر متروك كلياً للدول الأطراف للبت فيما إذا كانت ستجري استعراضات لأحكام أخرى أثناء المؤتمر.

٨- وهذه الحقيقة يؤكدتها أيضاً التوجيه الذي يتضمنه القراران هاء و واو من الوثيقة الختامية لمؤتمر روما الدبلوماسي. فالقرار هاء يوصي بأن ينظر "مؤتمر استعراضي" في جرائم الإرهاب وجرائم المخدرات بغية التوصل إلى تحديد مقبول لها وإدراجها في قائمة الجرائم المشمولة باختصاص المحكمة.

٩- علاوة على ذلك تنص الفقرة ٧ من القرار واو من الوثيقة الختامية على أن تقدم مقترحات "أثناء المؤتمر الاستعراضي"، بغية التوصل إلى حكم مقبول بشأن جريمة العدوان يدرج في النظام الأساسي. وتجدد الإشارة إلى أن جريمة العدوان تحظى بأولوية خاصة مثلما يفهم ذلك من سياق إدراجها في المادة ٥ من النظام الأساسي ومن العمل الذي يضطلع به حالياً الفريق العامل المخصص المعني بجريمة العدوان، سواء أثناء مختلف دورات جمعية الدول الأطراف أو أثناء المناقشات التي تجري فيما بين الدورات. وبينت وفود عديدة لجهة التنسيق أن حصيلة الأعمال الجارية هذه ستبين أهميتها عندما يتم وضع جدول الأعمال للمؤتمر الاستعراضي.

١٠- وعموماً، فإن المعايير التي تتضمنها الفقرات من ٣ إلى ٧ من المادة ١٢١ من النظام الأساسي معايير حاسمة فيما يتعلق بتقييم أي التعديلات يمكن اعتمادها. ولأغراض عملية، لا يمكن أن يدرج في النظام الأساسي إلا المقترحات التي تستأثر بتأييد واسع النطاق والتي تتوافق الآراء بشأنها على اعتبار أنها "جاهزة لإدراجها" في النظام الأساسي.

١١- ثم إن هذا الوصف الموجز للأحكام ذات الصلة بموضوع المؤتمر الاستعراضي لا توفر سوى "مخطط" معياري موجز. ولا يتطرق هذا الوصف إلى ما هو لازم لعقد مؤتمر ناجح. والمسلم به في هذا السياق أن المسألة الحقيقية المطروحة تتمثل في معرفة ما الذي ترى الدول الأطراف، بالاستناد إلى المشاورات السابقة والاتفاق العريض من خلال الدعم الصادر عن شتى الأقاليم، أن من شأنه مساعدة المحكمة وتحقيق مصالح العدالة الجنائية الدولية.

١٢- وسوف يلعب المؤتمر الاستعراضي أيضاً، وهذا أمر له دلالاته، دوراً مهماً في إعطاء صورة للعالم الخارجي عن مرحلة التطور التي بلغتها حتى الآن المحكمة واستمرار قيام توافق في الآراء بين الدول الأطراف فيما يخص العدالة الجنائية الدولية. وسيتيح هذا الوضع، عملياً، فرصة "لإعادة تقييم" العدالة الجنائية الدولية في وقت يشهد وضع استراتيجيات كمي تنجز المحكمتان الجنائيتان الدوليتان لرواندا وليوغوسلافيا السابقة مهمتهما.

١٣- ولذلك فإن معايير النجاح بالنسبة للمؤتمر ربما تكون أقل ارتباطاً بالتعديلات التي تدخل على النظام الأساسي منهس بنوعية الرسالة التي توجه إلى المجتمع الدولي عموماً فيما يتعلق بالعدالة الجنائية الدولية من خلال عقد المؤتمر الاستعراضي.

جيم - إمكانية الاسترشاد بالمؤتمرات والعمليات الاستعراضية الأخرى

١٤- هناك معاهدات عديدة تقترن بآليات للاستعراض. وهناك نظم تعاهدية متنوعة شهدت أنواعاً مختلفة من المؤتمرات الاستعراضية. ومع التسليم بالاختلافات المتنوعة والفروق الممكن تبريرها بالنصوص المحددة لكل معاهدة

هناك مع ذلك بعض الملامح المشتركة الممكن أن تكون ذات أهمية. ويمكن في بعض الحالات استلهاً أو استخلاص بعض العبر من التجارب الماضية.

١٥- فالمعاهدات المتعلقة بالأسلحة المحظورة غالباً ما تكون لها آليات للاستعراض، تعكس إمكانية زيادة إضافات في ضوء التطورات التكنولوجية وغيرها. وقد تكون هذه النظم التعاقدية ذات علاقة بالموضوع في هذا الصدد إذا كانت توفر آلية للتقييم. وفي هذه الظروف، وإذا ما تم التوصل إلى اتفاق حول التوسع في قائمة الأسلحة التي تخضع لحظر شامل قد يكون لذلك الإتفاق صلة بالموضوع بالنسبة للدول الأطراف في المحكمة الجنائية الدولية.

١٦- كما تعتبر الخبرة المكتسبة من تطبيق اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية لعام ١٩٧٩ ذات أهمية هي الأخرى. فهي توضح تطور الظروف التي أدت إلى التعديلات الموضوعية التي أدخلت على الاتفاقية الأصلية. وبدأ نفاذ هذه الاتفاقية الأخيرة في عام ١٩٨٧ وتمت عمليات استعراضها مرة كل خمس سنوات. والاستعراضات الأولى لم تكشف عن أي تصورات عامة مشتركة تقضي بضرورة إدخال تعديلات. إلا أن تغييرات موضوعية أدخلت في مؤتمر استعراضي عقد في عام ٢٠٠٥ نتيجة لظهور توافق في الآراء بشأن تنقيح موضوعي.

١٧- وعقد في أيار/مايو ٢٠٠٦ المؤتمر الاستعراضي الأول المعني باتفاق تنفيذ ما تتضمنه اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ من أحكام بشأن حفظ وإدارة الأرصد السميكية المتداخلة المناطق والأرصد السميكية الكثيرة الارتحال، وذلك بعد انقضاء خمس سنوات على بدء نفاذ هذا الاتفاق. وظهرت أثناء الأعمال التحضيرية، الحاجة إلى التشديد على قضايا رئيسية مثل:

- مدى ما تم تضمينه في القوانين الوطنية من القواعد ذات العلاقة بالموضوع؛
- مدى ما تم تطبيقه عملياً من الأحكام ذات العلاقة بالموضوع؛
- مدى ما اتخذته الدول من تدابير لتلافي الأوضاع التي لم تطبق فيها عملياً تلك الأحكام.

١٨- وفي حالة اتفاق عام ١٩٩٥، يعتبر الوقت الذي انقضى على بدء نفاذه وقتاً قصيراً. ورئي أنه يكون من المفيد تقاسم وجهات النظر وتبادل المعارف الأعم حول تنفيذ معايير المعاهدة على المستويين الوطني والإقليمي وحول قضايا الامتثال وما يتصل بها من تحديات. ولم يكن المقصود من هذا التقييم مراقبة الدول وإنما توفير تبادل مثمر مهم بين الدول وغيرها من الجهات الفاعلة المهمة بما فيها المجتمع المدني. واعتبر هذا التقييم بوصفه مساهمة مهمة في تعزيز فعالية الاتفاق والمشاركة فيه. وأرجئت إمكانية النظر في التعديلات إلى مرحلة لاحقة استناداً إلى تقييم للاحتياجات.

١٩- وقبل البت في مدة المؤتمر الاستعراضي وفي جدول أعماله لا بد من أن تطرح أسئلة واقعية وعملية بشأن ما عساه أن يكون مفيداً بالنسبة للمعاهدة ولتحقيق غاياتها.

دال - إطار مؤسسي ممكن للمزيد من العمل التحضيري

٢٠- إن النهج المحدودة التي اتبعت في التعامل مع جهة التنسيق حتى الآن ربما توحى بأن ليس هناك حاجة حقيقية عاجلة لتغييرات تدخل على النظام الأساسي دون المساس بالعمل الجاري بشأن جريمة العدوان.

٢١- ومع ذلك، تدعو الحاجة إلى الشروع في الأعمال التحضيرية عام ٢٠٠٦ بغية استغلال ما يتبقى من الوقت قبل موعد المؤتمر (أي السنتان المقبلتان) للعمل على تأمين حظوظ النجاح.

٢٢- وكخطوة أولى، يمكن النظر في إنشاء فريق عامل تابع لجمعية الدول الأطراف لهذا الغرض. ويمكن أن تعقد اجتماعات غير رسمية خلال الفترات الفاصلة ما بين الدورات تتناول قضايا محددة.

٢٣- ويمكن لهذا الفريق العامل أن ينظر في الفئات العامة الثلاث التالية من القضايا ويعد الوثائق المتعلقة بها وهي:

(أ) توضيح النظام الداخلي المضبوط الذي يسري على المؤتمر الاستعراضي (انظر المواد ٢ (٢) وما بعدها من النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف).

(ب) سبل تنظيم البنود التالية لإدراجها في جدول أعمال المؤتمر:

١' إعادة تقييم لأنشطة المحكمة وإبراز القضايا التي ستكون مفيدة بالنسبة للمحكمة؛

٢' النظر في التقدم المحرز في شتى المحافل القائمة التي لها صلة بما يمكن إدخاله من التعديلات على النظام الأساسي؛

٣' النظر في حصيلة عمل الفريق العامل الخاص المعني بجريمة العدوان (مع التشديد الخاص على هذا البند)؛

٤' النظر في أية قضايا يمكن أن تفضي إلى إدخال تعديلات المفروض أن يناقشها الفريق العامل. وهذا يتم بناء على التفاهم الواضح بأن الفريق العامل سوف يتجنب الإزدواجية بين ما يضطلع به وبين العمل الجاري في محافل أخرى. علاوة على ذلك، سوف يراعي النظر في التعديلات المراعاة التامة ضرورة تأمين الدعم الواسع النطاق لكي يكتب النجاح للمقترحات.

(ج) القضايا العملية والتنظيمية ذات الصلة بالترتيبات المالية والإدارية وغيرها من الترتيبات بما في ذلك النظر في الاحتياجات المعينة للأمانة.

٢٤- ويمكن لمكتب جمعية الدول الأطراف أن يولي النظر في اختيار مكان لانعقاد المؤتمر ومسائل أخرى يمكن أن تعالج على النحو المفيد من خلال مداولات أخرى يجريها الفريق العامل.

٢٥- ومن المتطلبات العامة اللازمة لإجراء المزيد من المناقشات هناك الشفافية والمشاركة العريضة القاعدة حتى توفر التقييمات التي تجري أساساً دقيقتاً للقرارات التي تتخذ لتبين ما هو كفيل بتعزيز جانب المحكمة الجنائية الدولية.

٢٦- وغني عن القول إن المجتمع الدولي، بما فيه المنظمات غير الحكومية، سيلعب دوراً في المشاركة في توفير حظوظ النجاح للمؤتمر الاستعراضي لا يقل أهمية عن دوره في تعزيز تطوير وترسيخ العدالة الجنائية الدولية من أجل وضع حد للإفلات من العقاب جزاء الجرائم الوحشية المرتكبة. وينبغي القول بأن سلطات الإدعاء الوطنية المتخصصة في مجال العدالة الجنائية الدولية فضلاً عن غيرها من المؤسسات الدولية بوسعها تقديم مساهمة مهمة في المؤتمر.