

Distr.: General
1 October 2012
Arabic
Original: English and Spanish



رسالة مؤرخة ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لغواتيمالا لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أبلغكم أن من المقرر أن يعقد مجلس الأمن، برئاسة غواتيمالا، مناقشة مفتوحة عن موضوع "السلام والعدالة، مع التركيز بصفة خاصة على دور المحكمة الجنائية الدولية". وستعقد المناقشة يوم الأربعاء، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. وللمساعدة على تسيير المناقشات بشأن هذا الموضوع، أعدت غواتيمالا المذكرة المفاهيمية المرفقة (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن في إطار البند المعنون "تشجيع وتعزيز سيادة القانون في مجال صون السلام والأمن الدوليين".

(توقيع) غورت روسنتال

السفير

الممثل الدائم لدى الأمم المتحدة

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.



الرجاء إعادة استعمال الورق

211212 211212 12-51923 (A)



مرفق الرسالة المؤرخة ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ الموجهة إلى الأمين العام
من الممثل الدائم لغواتيمالا لدى الأمم المتحدة

مناقشة مفتوحة لمجلس الأمن عن "السلام والعدالة، مع التركيز بصفة خاصة
على دور المحكمة الجنائية الدولية"، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢

مذكرة مفاهيمية

[الأصل: بالإسبانية والإنكليزية]

مقدمة

١ - يتردد صدى شعار "لا سلام بدون العدل" في سائر أرجاء العالم، ولا سيما في الأماكن التي شهدت النزاعات. وفي حين أنه يجب السعي إلى إحراز التقدم في تحقيق السلام والعدالة في آن واحد ويجب أن يكمل كل منهما الآخر، فواقع الأمر أن هدف تحقيق السلام، في ظروف مختلفة، يُعطى الأولوية على هدف تحقيق العدل، على الأقل في المدى القصير. وفي حقيقة الأمر، فإن الأمم المتحدة قد ناقشت لفترة طويلة الحاجة إلى إيجاد توازن بين السلام والعدالة. وهذا التحدي يُطرح بصورة متزايدة على مجلس الأمن في عمله اليومي، حيث يسعى إلى وضع نهج كلي إزاء منع نشوب النزاعات وفضها. وثمة دلائل قوية على أن أخطاء الماضي التي تركت دون عقاب ودون اعتراف قد أدت دورا رئيسيا في اندلاع نزاعات جديدة وارتكاب جرائم جديدة. وفي هذا السياق، فإن نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية يعرض خيارات هامة على المجلس، لا سيما في الحالات التي يواجه فيها فئات جماعية. وتكمل مهام المجلس والمحكمة بعضها البعض حيث إنها تستهدف حماية السكان المعرضين للخطر. وعادة ما يؤدي ارتكاب الفئات الجماعية التي تشكل جرائم بموجب نظام روما الأساسي إلى تهديد السلام والأمن الدوليين. ولذلك فإن منع ارتكاب الفئات الجماعية والإصرار على المساءلة الدولية يمكن أن يساهم في صيانة السلم والأمن الدوليين.

٢ - وعند استطلاع أدوار مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية، يتبين أن للهيئتين كليهما ولاية واضحة تنوطها بهما المعاهدات المنشئة لهما، أي ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥ ونظام روما الأساسي لعام ١٩٩٨. وينص الميثاق في المادة ٢٤-١ منه على أن يعمل المجلس، في أداء واجباته بحكم مسؤوليته الرئيسية عن حفظ السلم والأمن الدوليين، نائبا عن جميع أعضاء الأمم المتحدة. أما الدول الـ ١٢١ الأطراف في نظام روما الأساسي فقد اختارت أن تقبل ولاية المحكمة وفقا لهذا لنظام، الذي يؤكد من جديد الفقرة ٧ من ديباجته مقاصد

الميثاق ومبادئه وينص على أن تعمل الدول الأطراف وفقا لذلك. وينبغي أن يكون هناك اعتراف على نطاق واسع بأن العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية تعزز سيادة القانون، وتشجع احترام حقوق الإنسان وتساهم في إقرار السلم المستدام، وفقا للقانون الدولي ومقاصد الميثاق ومبادئه. ومن منظور أوسع، فإن مجرد وجود المحكمة، التي تحاول التصدي للإفلات من العقاب على الصعيد الدولي، ينبغي أن يكون بمثابة رادع للفظائع الجماعية. وتتسق هذه المهمة الوقائية اتساقا تاما مع دور المجلس، روحا ونصا.

معلومات أساسية

٣ - ويرتبط السلام والعدل أيضا ارتباطا وثيقا بالرغبة في المصالحة والمساءلة على السواء. ومنذ ستين عاما، في محاكمات نورمبرغ، اعتبر أولئك الذين ارتكبوا جرائم جسيمة مسؤولين، لأول مرة، أمام المجتمع الدولي. وبعد انقضاء حوالي نصف قرن، شهد العالم عمليتين من عمليات الإبادة الجماعية - الأولى في يوغوسلافيا السابقة والثانية في رواندا - مما دفع مجلس الأمن إلى أن يربط رسميا السلام بالعدالة الدولية مرة أخرى بإنشاء المحكمة لكل من يوغوسلافيا السابقة ورواندا. وكان هذا أيضا مصدر الإلهام الرئيسي لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية في عام ١٩٨٨، التي غيرت ملامح السعي إلى تحقيق السلام، على أساس إدراك أن السلام الدائم يتطلب العدالة. وأسهم المجلس أيضا في تعزيز السلام والعدالة بالتصدي لأوضاع أخرى عن طريق محاكم تساعد الأمم المتحدة من قبيل المحكمة الخاصة للبنان والمحكمة الخاصة لسيراليون. وقد طورت هذه المحاكم المخصصة والمختلطة القانون الدولي، ولاحقت قضائيا مرتكبي أسوأ الجرائم وساهمت في إعادة إقرار السلام الدائم في المناطق التي تمزقها النزاعات.

٤ - وقد أثارت هذه الممارسة الواسعة النطاق تساؤلات حول تتابع السلام والعدالة. ولقد جرت مقايضات في المدى القصير تُعطى فيها الأولوية (أي كانت الدوافع) للاعتبارات السياسية على المبادئ (الإصرار على المساءلة دون تحفظات). ويتبدى ذلك، مثلا، في مصير تشارلز تاييلور، رئيس ليبيريا السابق، الذي منح حق اللجوء في نيجيريا مقابل التنازل عن السلطة في ليبيريا، إلى أن وافقت السلطات النيجيرية على طلب ليبيريا نقله إلى المحكمة الخاصة لسيراليون. وقد أثنى مجلس الأمن على النيجيرية لاستعدادها منح تاييلور اللجوء لصالح السلام، وعقب ذلك لنقلها إياه إلى المحكمة لصالح العدالة^(١). وقد أعرب كذلك عن التزام المجلس في بيان صحفي صدر في ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٢ (SC/10630) رحب فيه أعضاؤه بصدور حكم المحكمة الخاصة لسيراليون، التي وجدت تشارلز تاييلور مذنباً بالمساعدة

(أ) انظر القرار ١٦٨٨ (٢٠٠٦).

والتحريض على جرائم الحرب المدنية فضلا عن تخطيطها. وعلى نحو أعم، أكد أعضاء المجلس من جديد إصرارهم على إنهاء الإفلات من العقاب إزاء الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي.

الهدف

٥ - كان مجلس الأمن ساحة لمناقشات ذات شأن فيما يتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية منذ وقت يعود إلى تموز/يوليه ٢٠٠٢، بعد أسبوعين فقط من دخول نظام روما الأساسي حيز النفاذ عن طريق اعتماد قرار يرحى التحقيق مع قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام أو مقاضاتها^(ب). وفي السنوات الأخيرة، ركز في المقام الأول على أوضاع تتعلق ببلدان محددة مدرجة في جدول أعماله، وتعلقت منذ آذار/مارس ٢٠٠٥ بالحالة في دارفور^(ج) ومنذ شباط/فبراير ٢٠١١ بالحالة في ليبيا^(د). وانطبق هذا أيضا على المواضيع الجوهرية ذات الصلة مثل حماية المدنيين والمرأة والسلام، والأمن، وسيادة القانون^(هـ). ويتضح التطور الجلي في نهج المجلس إزاء المحكمة في كثرة الإشارات إلى المحكمة في وثائق المجلس. على أن العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية لم تناقش قط حتى الآن مناقشة شاملة في المجلس، على الرغم من أن رصيذا وافييا من الخبرة في التفاعل بين المجلس والمحكمة قد تراكم في إطار سعيهما المشترك لإقرار السلام والعدالة.

٦ - ولهذه الأسباب، اقترحت الرئاسة الغواتيمالية إجراء مناقشة مفتوحة حول الترابط بين التفاهات القانونية والسياسية المتعلقة بمنهضة الإفلات من العقاب، على أساس أنها يمكن أن تعود بالفائدة على كلا الهيئتين. وقد حان وقت إجراء هذه المناقشة وأضحى أمرا هاما. والغرض منها مزدوج: أولا، استطلاع الكيفية التي يمكن بها للمحكمة الجنائية الدولية، بصفتها أداة للدبلوماسية الوقائية، أن تساعد مجلس الأمن في الاضطلاع بمهمته في الحفاظ على سيادة القانون وصون السلام والأمن، ومكافحة الإفلات من العقاب مع ضمان المساءلة

(ب) انظر القرارين ١٤٢٢ (٢٠٠٢) و ١٤٨٧ (٢٠٠٣) S/RES/1422 (2002) و S/RES/1487 (2003). وانظر أيضا النشرات الصحفية لاجتماعات المجلس: SC/7450 (الاجتماع ٤٥٧٢)، و SC/7437 (الاجتماع ٤٥٦٣)، و SC/7438 (الاجتماع ٤٥٦٤)، و SC/7441 (الاجتماع ٤٥٦٦)، و SC/7445/Rev.1 (الاجتماع ٤٥٦٨)، والرسالة الموجهة إلى رئيس المجلس الواردة في الوثيقة S/2009/754.

(ج) انظر القرار ١٥٩٣ (٢٠٠٥) وانظر أيضا S/PRST/2008/21.

(د) انظر القرار ١٩٧٠ (٢٠١١).

(هـ) انظر القرارات ١٩٦٠ (٢٠١٠)؛ و ١٨٨٨ (٢٠٠٩)؛ و ١٨٩٤ (٢٠٠٩)؛ و ١٨٢٠ (٢٠٠٨)؛ وانظر أيضا S/PRST/2012/3؛ S/PRST/2012/1؛ S/PRST/2011/20؛ S/PRST/2010/25؛ S/PRST/2010/11؛ S/PRST/2010/22.

عن الفئات الجماعية؛ وثانياً، بحث الطريقة التي تمت بها العلاقة بين هاتين الهيئتين إبان العقد الماضي، والأهم من ذلك، النظر في سبل التقدم نحو تعزيز روابطهما. وفي هذا السياق، تجدر ملاحظة أن المحكمة احتفلت في عام ٢٠١٢ بالذكرى العاشرة لإنشائها، وأصدرت أول حكم لها، ورحبت بالمدعي العام الجديد وواصل نظام روما الأساسي كسب دول أطراف جديدة^(٩).

الروابط الرئيسية وعناصر المناقشة

٧ - مناهضة الإفلات من العقاب - تطلق المحكمة الجنائية الدولية جهوداً جديدة لمنع الفئات الجماعية ووقفها. ويؤكد نظام روما الأساسي في الفقرة ٤ من ديباجته أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره يجب ألا تمر دون عقاب وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال. وفي بيانه الرئاسي المؤرخ ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ (S/PRST/2012/1)، أشار مجلس الأمن إلى مساهمة المحكمة والمحاكم المختصة والمختلطة، فضلاً عن الدوائر المتخصصة في المحاكم الوطنية، في الكفاح ضد الإفلات من العقاب على أكثر الجرائم إزعاجاً للمجتمع الدولي^(١٠). وفي هذا العام، أصدرت المحكمة أول حكم لها في قضية لوبانغا^(١١)، الأمر الذي يمكن أن يعتبر انتصاراً في الكفاح ضد الإفلات من العقاب وقضية تاريخية فيما يتعلق باستخدام الجنود الأطفال. وتبرز هذه القضية أن نظام روما الأساسي الذي اعتمد منذ ١٤ عاماً مضت أصبح قيد التشغيل الكامل. وبدون التعاون بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية، لم يكن يمكن إطلاقاً محاكمة مرتكبي أفظع الجرائم الدولية.

٨ - وتواجه المحكمة الجنائية الدولية مهام معقدة في الأوضاع التي يحاول فيها مجلس الأمن تحقيق أهداف متوازنة في مجال اختصاصه، من قبيل إعادة إحلال الأمن؛ وتعزيز سيادة القانون؛ وحماية المدنيين؛ وإصلاح القطاع الأمني؛ ونزع السلاح؛ والتسريح وإعادة الإدماج؛ وتقديم المساعدة الإنسانية؛ وتشجيع الحوار السياسي بين أطراف النزاع؛ والإعداد للتعويض.

(و) يبلغ عددها حالياً ١٢١ دولة طرفاً؛ وكانت غواتيمالا آخر من انضم إلى نظام روما الأساسي في ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٢.

(ز) ألقى مزيد من الضوء على ذلك في البيان الصحفي لمجلس الأمن الصادر في ٥ تموز/يوليه ٢٠١٢ (SC/10700) بشأن مساهمة المحاكم والهيئات القضائية في مناهضة الإفلات من العقاب.

(ح) في البيان الصحفي الصادر في ١٦ آذار/مارس ٢٠١٢ (SC/10580) لاحظ المجلس مع التقدير صدور أول حكم للمحكمة وأعاد أعضاء المجلس تأكيد معارضتهم القوية للإفلات من العقاب على الجرائم البالغة الخطورة التي تثير القلق على الصعيد الدولي. وأقروا أيضاً بأنها لحظة هامة للمجني عليهم الذين عانوا نتيجة لإجراءات لوبانغا.

والتنمية. ويتأجج النقاش حول السلام والعدالة لكون المحكمة تعمل أثناء نشوب النزاعات المسلحة. وقد صدرت عدة إدانات لأشخاص مسؤولين عن فظائع ارتكبت أثناء بعض من أسوأ النزاعات المدرجة في جدول أعمال المجلس. وتدل القرارات والإجراءات التي اتخذها المجلس مؤخرا على تزايد اتجاه المجلس إلى استخدام الإشارات المتعلقة بالمحكمة في القرارات الخاصة ببلدان محددة، مثل القرار ٢٠٥٦ (٢٠١٢) المتعلق بمالي؛ والقرار ٢٠٥٣ (٢٠١٢) المتعلق بجمهورية الكونغو الديمقراطية^(ط)، والقرارين ٢٠٦٢ (٢٠١٢) و ١٩٧٥ (٢٠١١) المتعلقين بكوت ديفوار، والبيان الرئاسي المؤرخ ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٢ (S/PRST/2012/18) المتعلق بمنطقة وسط أفريقيا (جيش الرب للمقاومة).

٩ - إن العالم ينتقل من ثقافة الإفلات من العقاب إلى ثقافة سيادة القانون والمساءلة. وبوسع الدول أن تفعل المزيد من أجل شحذ الأدوات اللازمة لإنهاء الإفلات من العقاب وضمان المساءلة. وعلاوة على ذلك، ينبغي على الدول الأعضاء أن تنظر في أفضل وسيلة يمكن بها لمجلس الأمن أن يستخدم المحكمة الجنائية الدولية كأداة للحفاظ على سيادة القانون والمساءلة ويتطلب ذلك توخي الفعالية في تبادل الأدلة والمعلومات بين المجلس والمحكمة. وتجزئ المادة ٨٧-٦ من نظام روما الأساسي على أنه يجوز للمحكمة أن تطلب إلى أي منظمة حكومية دولية تقديم معلومات أو مستندات، ويجوز لها أيضا أن تطلب أشكالا أخرى من أشكال التعاون والمساعدة. وتحقيقا لهذه الغاية، تيسر مهام المفوض السامي لحقوق الإنسان استخدام طائفة متنوعة من السبل لغرض الإنذار المبكر، بما في ذلك إبلاغ مجلس الأمن، بناء على طلبه، بصدد الحالات والمسائل موضع الاهتمام الخاص. فضلا عن ذلك، ثبت أن تقارير لجان التحقيق وبعثات تفصي الحقائق لها أهميتها في تأكيد المعلومات المتعلقة بطابع أو خطورة أوضاع معينة.

١٠ - سلطات الإحالة والإرجاء - تتمحور الصلات الرسمية الرئيسية بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية حول سلطة المجلس إصدار قرارات الإحالة أو الإرجاء. وكما هو معروف جيدا، فإن الإحالات تجري بموجب المادة ١٣ (ب) من نظام روما الأساسي ووفقا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وتجري عمليات الإرجاء الممكنة في النظر في حالات محددة عملا بالمادة ١٦ من نظام روما الأساسي ووفقا للفصل السابع من الميثاق أيضا. ومن المفهوم أنه ينبغي للمجلس أن يمارس سلطاته في الإحالة أو الإرجاء على نحو يتسم بالفعالية والمسؤولية. ومن المهم أن يتابع المجلس قراراته بإحالة الحالات إلى المحكمة تحقيقا لمصداقيته،

(ط) انظر أيضا البيان الصحفي للمجلس المؤرخ ٣ أيار/مايو ٢٠١٢ (SC/10634) بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية.

ولمشروعية العدالة الجنائية الدولية. وهذا هو السبب في أنه حين يحيل المجلس حالة إلى المحكمة، يجب أن يرى أنه واثق من أن المحكمة قادرة على إجراء مقاضاة ناجحة، لأنه حين تتعرض سيادة القانون لتحدي علي، ولا يصنع المجلس شيئا لمنع هذا التحدي، فإن هذا يقوض سلطته. ويمكن للمجتمع الدولي أن ينظر إلى إحجام المجلس عن اتخاذ أي تدابير أخرى أو تيسير دفع أعمال المحكمة قُدمًا واكتفائه بمجرد تلقي التقارير الدورية للمدعي العام بشأن كل حالة، باعتباره افتقارا من جانب المجلس للالتزام الضروري بصيانة سيادة القانون عموما والمساءلة خصوصا.

١١ - وخلال العقد الأول من وجود المحكمة، أحال مجلس الأمن حالتين إلى المحكمة بموجب القرارين ١٥٩٣ (٢٠٠٥) و ١٩٧٠ (٢٠١١). ويجدر التشديد على أن الإحالات من المجلس يقصد بها أن تكون رادعا للحيلولة ضد مزيد من الجرائم. ومع ذلك، فإن الإحالات ينبغي ألا تجري إلا في ظروف استثنائية وبصفة عامة كملاذ أخير، حين يتكشف عدم كفاية التدابير الأخرى غير القسرية. ويتطلب الأمر أيضا إمكانية التنبؤ والاتساق في اختيار الحالات الجديدة بأن تحقق فيها المحكمة. ونظرا لأن المجلس ينبغي أن يتخذ قراراته بشأن الحالات التي تحال إلى المحكمة على أساس الحالات التي تعد الأكثر تهديدا للسلام، فمن الضروري أن يعلن ويتمسك بالمعايير المعترف بها لكي لا يُنظر إليه على أنه يحدد الحالات التي يحيلها إلى المحكمة والوسائل التي ينبغي استنفادها قبل إجراء هذه الإحالات، والقيود التي تفرض على الإحالات (الشروط التي تنطبق على تلك الإحالات) بصورة عشوائية تماما.

١٢ - وجوهر الأمر هو أن سيادة القانون تستند إلى قواعد راسخة وغير تعسفية، وحين يستخدم مجلس الأمن أداة قانونية لتعزيز سيادة القانون ينبغي أن يُعتبر أيضا أنه يتمسك بسيادة القانون إذا أُريد له أن ينجح في تحقيق هدفه. وهذا لا يمنع مجلس الأمن من أن يقرر اتخاذ تدابير أخرى بالتزامن مع اعتماد الإحالة، لا سيما أن الإحالة لا تمنح الولاية إلا للمحكمة ومن ثم فإنها لا تلزم المدعي العام ولا القضاة^(٥). وتقع على عاتق المجلس أيضا مسؤولية ضمان احترام قرارات المحكمة في الحالات المحددة المنبثقة من الإحالات. ومن هذه الزاوية، يجب على المرء أن ينظر إلى البيان الصحفي الذي صدر مؤخرا عن المجلس في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٢ (SC/10674) بشأن احتجاز موظفي المحكمة في ليبيا، وحثه السلطات الليبية على العمل على إطلاق سراحهم فورا. والأمر الأكثر أهمية من ذلك، أن

(٥) يتحمل المدعي العام المسؤولية الرئيسية عن إيجاد التوازن السليم في البت، على أساس كل حالة على حدة، فيما إذا كان يشرع في إجراء تحقيق رسمي (المادة ٥٣ من نظام روما الأساسي)، أو ما إذا كان يتمتع عن ذلك لأن من شأنه أن يعرض للخطر المصالح العليا للعدالة بالمعنى الواسع. ويجب على المدعي العام أن يجري تقييمه للوقائع والتطورات الممكنة مستقبلا، وأن يتخذ قرارا مستقلا بشأن توازن المصالح.

أعضاء المجلس أكدوا على أن ليبيا عليها التزام قانوني بموجب القرار ١٩٧٠ (٢٠١١) بالتعاون مع المحكمة تعاوناً كاملاً وتقديم أية مساعدة ضرورية لها عملاً بذلك القرار.

١٣ - ويشكل الإرجاء أحد أبرز أحكام نظام روما الأساسي. وتسمح المادة ١٦ للمجلس، فيما يتعلق بحالة محددة أو قضية محددة، بأن يرجئ التحقيق أو المقاضاة عندما يُعتبر ذلك ضرورياً لصيانة السلم والأمن الدوليين. ومن خلال المادة ١٦، ينقل مجلس الأمن المحكمة من وضع قانوني مثالي إلى الواقع السياسي حيث يمكن للسلم والعدالة أن يتنازعا أحياناً. ومن هنا فإن من المهم تفسير المادة ١٦ وتنفيذها على النحو السليم. وقد عرضت إمكانية تطبيق هذه المادة على المجلس في عدة حالات؛ غير أن أعضاء المجلس لم يتفقوا قط بصدد هذه المسألة. ويجدر التشديد على أن المادة ١٦ لا تحرم المحكمة الجنائية الدولية من الولاية القضائية، كما أنها لا تمنح عفواً لمن يخضعون للتحقيق. فهي تتيح ببساطة فرصة مؤقتة لإيجاد حل للتصدي للتهديدات الواسعة النطاق للسلم الدولي. وينبغي أيضاً إيلاء المراعاة الدقيقة للآثار العملية التي تنشأ من إرجاء حالة ما فيما يتعلق بحفظ الأدلة، ووضع المحتجزين، وحياة وأمن المجني عليهم والشهود.

١٤ - التعاون والإنفاذ - طبقاً للمادة ٣ من اتفاق العلاقة المبرم بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية، فإن على الهيئتين "أن تتعاونوا على نحو وثيق، عند الاقتضاء، وأن تشاورا بشأن المسائل موضع الاهتمام المشترك". وبموجب المادة ٨٦ من نظام روما الأساسي، يقع على الدول الأطراف التزام عام بأن تتعاون مع المحكمة تعاوناً تاماً فيما تجريه، في إطار اختصاص المحكمة. وفي سياق علاقة المحكمة مع مجلس الأمن، تصبح مسألة التعاون أكثر أهمية في الحالات التي يكون المجلس قد أحال فيها قضايا إلى المحكمة، وأيضاً فيما يتعلق بالتحقيقات التي تجريها المحكمة في الدعاوى التي تحيلها إليها الدول الأطراف أو التي يستهلها المدعي العام من تلقاء نفسه. وكما ذكر آنفاً، فإن من الضروري أن يساند المجلس قراراته، أي أن يتابع الإحالات، ولا سيما عند عدم توافر التعاون. ويكتسي هذا أهمية خاصة في الحالات التي تخطر فيها المحكمة المجلس بعدم تعاون الدول من حيث عدم تنفيذها لأوامر إلقاء القبض التي تصدرها المحكمة تبعاً لإحالات من مجلس الأمن ذاته^(ك). وينبغي للمجلس، على أقل تقدير، أن يدعو جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى التعاون مع المحكمة تعاوناً كاملاً في أي تحقيق يحيله إليها المجلس.

١٥ - وما برحت مسألة الكيفية التي ينفذ بها أمر إلقاء القبض تشكل تحدياً رئيسياً. وتعتمد

(ك) انظر S/2012/9، و S/2012/8، و S/2011/318 و S/2010/456. وانظر أيضاً المادتين ٨٧-٥ و ٨٧-٧ من نظام روما الأساسي.

المحكمة الجنائية الدولية، بما لها من موارد محدودة في الإنفاذ، على تعاون ومساعدة الدول اللذين يمكن تعزيزهما عن طريق إجراءات مجلس الأمن. ويمكن للتعاون بين المجلس والمحكمة أن يتخذ أشكالا عديدة، لا يتطلب بعضها اللجوء إلى الفصل السابع. وبوسع منظومة الأمم المتحدة عموما، وخاصة الأمانة العامة والعاملين في عمليات حفظ السلام، أن يصنعوا المزيد لإعطاء مضمون عملي لفكرة الاتصالات غير الضرورية مع الأشخاص المدانين، على النحو الذي تحث عليه سلطات المحكمة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمجلس أن يستغل القدرات القائمة والممكنة للمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية المعنية بمسائل السلام والعدالة. وينبغي عليه أن يواصل دعوة المحكمة والمنظمات الإقليمية المعنية إلى مناقشة الترتيبات العملية التي من شأنها أن تيسر عمل المدعي العام والمحكمة، بما في ذلك إمكانية اتخاذ إجراءات في أي إطار إقليمي أو دون إقليمي تساهم في الجهود الإقليمية المبذولة في الكفاح ضد الإفلات من العقاب^(ل).

١٦ - وهناك عدة طرق لتوطيد العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية. ويمكن أن تكون إحدى هذه الطرق توجيه دعوة سنويا إلى رئيس المحكمة والمدعي العام لتقديم إحاطة إلى المجلس، ومناقشة المسائل موضع الاهتمام المشترك، وإيجاد السبل والوسائل الكفيلة بتعزيز التعاون المتبادل. ويمكن النظر أيضا في إجراء حوارات تفاعلية للتصدي للتحديات القائمة. وقد اقترحت أيضا فكرة إنشاء منتدى لبحث مسائل التعاون مع المحكمة عن طريق هيئة فرعية تابعة للمجلس.

١٧ - التكامل وتعزيز النظم المحلية لضمان المساءلة - من السمات الرئيسية لنظام روما الأساسي مبدأ التكامل، الذي تقع بموجبه على الدول المسؤولية الأولى للتحقيق مع المسؤولين عن أخطر الجرائم التي تحظى باهتمام دولي أو مقاضاتهم. وفي حالات محددة، يمكن لمجلس الأمن أيضا أن يطلب قيام السلطات الوطنية، بموجب هذا المبدأ، بالتحقيق في حالات ومقاضاتها. ويمكن أن تتباين الطرق التي تؤدي فيها الدول هذا الواجب بصورة محددة. وتنص المادة ١٧-١ (أ) من نظام روما الأساسي على أن الدعوى غير مقبولة في حالة ما إذا "كانت تجري التحقيق أو المقاضاة دولة لها ولاية عليها، ما لم تكن الدولة حقا غير راغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك". وإذا أمكن للدولة أن تبين أن لديها شكلا موثوقا من العدالة الجنائية، تكون لولايتها عندئذ الأولوية على ولاية المحكمة. وينطبق هذا المبدأ أيضا فيما يتعلق بالإحالات التي يقوم بها مجلس الأمن. وقد يفضل المجلس عوضا عن ذلك أن يطلب صراحة من السلطات الوطنية الاضطلاع بالتحقيق والمقاضاة، بدلا

(ل) القرار ١٥٩٣ (٢٠٠٥)، الفقرة ٣.

من أن يحيل حالة ما إلى المحكمة مباشرة. وواقع الأمر أن التهديد بالإحالة يمكن، في ظروف معينة، أن يشجع بصورة أكثر فعالية على إجراء السلطات الوطنية للمقاضاة.

١٨ - ووفقاً لمبدأ التكامل في نظام روما الأساسي، فإن العمليات القضائية الوطنية هي خط الدفاع الأول ضد الإفلات من العقاب. ولذلك فإن واجب المحاكم الوطنية، في المقام الأول، القيام على نحو فعال بالتحقيق مع مرتكبي أخطر الجرائم التي تثير القلق على الصعيد الدولي ومقاضاتهم وعقابهم. وينبغي زيادة تعزيز هذا المبدأ، لأسباب تعود إلى احترام سيادة الدولة وإلى القيود العملية المترتبة على الموارد المحدودة على حد سواء. وإضافة إلى ذلك، فإنه يعزز الدور الذي يؤديه مجلس الأمن في ضمان المساءلة. وقد يكون للتحقيقات والمحاكمات الناجحة أثر رادع بأن تؤدي، على أقل تقدير، إلى إذكاء الوعي بأنواع الأفعال التي يرجح أن تكون جرائم يُعاقب عليها. ويساعد هذا المبدأ أيضاً في إعادة الكرامة إلى المحني عليهم بالتسليم بمعاناهم، ويسهم في إيجاد سجل تاريخي يكون واقياً من أولئك الذين يسعون إلى إنكار حدوث الفظائع. ويمكن للمحكمة الجنائية الدولية أن تعمل على النهوض بآليات العدالة الجنائية على الصعيد المحلي، مع قيامها بتعزيز سيادة القانون والاستقرار الطويل الأمد. ولا يتطلب السعي إلى توسيع نطاق العدالة إجراء المقاضاة على الصعيد المحلي فحسب، بل ويحتاج أيضاً إلى آليات البحث عن الحقائق، وبرامج التعويضات، والإصلاحات المؤسسية والتعمير كجزء من عملية تحريك المجتمع قدماً على نحو مستدام.

١٩ - العدوان - إن العدوان، المشار إليه في المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة، هو أشد وأخطر شكل من أشكال الاستخدام غير المشروع للقوة بين الدول. ونظراً لخطورته، فإنه يُرتكب عادة مع جرائم أخرى يحظرها نظام روما الأساسي. ويؤدي مجلس الأمن دوراً بالغ الأهمية في هذا المجال، وسيكون هذا هو الحال بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية في ضوء المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي لعام ٢٠١٠، المعقود في كمبالا. وعن طريق القرار المتخذ بتوافق الآراء لتعديل نظام روما الأساسي كي يتضمن تعريفاً لجريمة العدوان، فضلاً عن شروط ممارسة المحكمة للولاية، أكملت الدول الأطراف أهم جزء من الأعمال غير المنجزة من مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية لعام ١٩٩٨. ولم يتم بعد تفعيل ولاية المحكمة على جريمة العدوان، الذي يتطلب تصديق ما لا يقل عن ٣٠ من الدول الأطراف، بالإضافة إلى قرار آخر للدول الأطراف، لا يتخذ قبل عام ٢٠١٧. بيد أنه ليس ثمة شك في أن ولاية المحكمة على جريمة العدوان ستعزز مجموعة السبل المتاحة للمجلس في صيانة السلم والأمن الدوليين، حيث أن المحكمة ستحول أيضاً في المستقبل التحقيق في جرائم العدوان ومقاضاتها على أساس الإحالات التي ترد من المجلس.

الاعتبارات النهائية

٢٠ - إن المحكمة الجنائية الدولية ليست مجرد محكمة دولية تستند إلى معاهدة، بل هي حجر الزاوية في نظام عالمي للعدالة الجنائية الدولية يهتم المجتمع العالمي ككل ويشكل فيه مجلس الأمن جزءاً متكاملًا وضروريًا. وكلما عهد المجلس بمسألة إلى المحكمة، بموجب سلطات الإحالة التي منحها له نظام روما الأساسي، فإن هذا يوطد الاستقرار السياسي وسيادة القانون والمساءلة. ولذا فمن الضروري أن يواصل كل من المجلس والمحكمة أداء المسؤوليات الملقة على عاتقه على نحو فعال.

٢١ - ولدى مجلس الأمن اهتمام حقيقي بصيانة السلام والعدالة. ذلك أن الدول قد سلمت بفكرة بأن بعض الجرائم شنيعة إلى حد أنها لا يجب أن تترك دون عقاب. وعلاوة على ذلك، هناك تسليم بأن مقاضاة هذه الجرائم ضروري لمنع حدوث انتهاكات للقانون الدولي في المستقبل. وتمثل سيادة القانون والمساءلة عقبات قوية أمام التراجع. ويمكن للدول، بتأكيد سيادة القانون إزاء الجرائم الدولية، أن تساعد في الحد من بيئة الإفلات من العقاب التي تشكل مجالا خصبا لارتكاب الاعتداءات الكبرى على حقوق الإنسان. وعلى أية حال، ينبغي لمبادرات فض النزاعات التي ينظر فيها مجلس الأمن أن تكون متسقة مع القيم والمكرسة في نظام روما الأساسي، لكي يعمل السلام والعدالة معا على نحو فعال.

٢٢ - وهناك رأي أخير يتجاوز الحدود الدقيقة للسلام والعدالة ليشمل أهدافا إنمائية أوسع نطاقا. فإذا أريد تحقيق ربح من أرباح السلام، لا بد من العمل على إدراج منظورات شاملة للعدالة إلى جانب المنظورات الإنمائية، في أعمال مجلس الأمن، وهو ما يمكن أن يساعد على الخروج من دوامات العنف، ويرسي الأساس اللازم للسلام الدائم وسيادة القانون.

٢٣ - إن العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية علاقة هامة وفريدة. وعلى الرغم من أن التوتر البادي بين السلام والعدالة يمكن أن يظل سائدا، فإن ما ينبغي للمجلس أن يهدف إليه هو تحقيق السلام إلى جانب العدالة. وبوسع المحكمة أن تدعم كلا الهدفين.