

Distr.  
GENERAL

A/AC.244/1/Add.2  
31 March 1995  
ARABIC  
ORIGINAL: ENGLISH

## الجمعية العامة



اللجنة المختصة لإنشاء محكمة

جنائية دولية

١٣-٢ نيسان/أبريل ١٩٩٥

التعليقات الواردة عملاً بالفقرة ٤ من قرار الجمعية العامة  
٥٣/٤٩ بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية

تقرير الأمين العام

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢	التعليقات الواردة من الدول
٢	فرنسا
٧	قبرص
٨	الولايات المتحدة الأمريكية

## التعليقات الواردة من الدول

### فرنسا

{الأصل: بالفرنسية}

[التاريخ: ٣١ آذار/مارس ١٩٩٥]

١ - دعت الجمعية العامة بقرارها ٥٣/٤٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، الدول إلى أن تقدم للأمم العام تعليقات خطية على مشروع النظام الأساسي لمحكمة جنائية دولية، وطلبت إلى الأمين العام أن يدعو الأجهزة الدولية المختصة إلى تقديم مثل هذه التعليقات. وأبلغ الأمين العام الممثل الدائم لفرنسا، في مذكرته LA/COD/7/2 المؤرخة ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، بأنه يأمل أن يتلقى أي ملاحظة تود حكومته إبداءها بشأن مشروع النظام الأساسي وأن تبلغ هذه الملاحظات إلى اللجنة المختصة المذكورة في الفقرة ٢ من القرار المذكور.

٢ - والغرض من ملاحظات الحكومة الفرنسية، من جهة، هو التذكير بتوجهاتها في هذا الموضوع، التي عرضت بصفة خاصة في البيانين الأخيرين لممثليها في اللجنة السادسة، في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ أثناء الدورة الثامنة والأربعين، وفي ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ أثناء الدورة التاسعة والأربعين. وترمي، من جهة أخرى، إلى الإشارة إلى بعض العيوب في مشروع المواد الذي وضعته لجنة القانون الدولي وإلى اقتراح تعديلات تهدف إلى جعله مشروعاً مقبولاً لدى أكبر عدد من الدول.

٣ - وتساند الحكومة الفرنسية إنشاء قضاء جنائي دولي مختص بالنظر في عدد معين من الجرائم التي ترتكب انتهاكا لقانون الشعوب والتي "تثير سخط ضمير الإنسانية"، حسب التعبير المكرس حالياً. وقد يتعلق الأمر بقضاء شبه دائم، ذي هيكل بسيط. وقد أثبت إنشاء هيئتين قضائيتين مختصتين بالنظر في الجرائم المرتكبة خلال منازعات معينة (يوغوسلافيا السابقة ورواندا) جدوى هذا النوع من القضاء في إطار التدابير الرامية إلى حفظ السلام وإحلاله. ويجب الاستفادة من الخبرة التي يجري اكتسابها حالياً لتحسين مشروع النظام الأساسي الذي وضعته لجنة القانون الدولي. وإذا تعذر على الأمم المتحدة أن توفق في إنشاء قضاء جنائي دولي دائم يحوز قبول عدد كبير من الدول، فلن يفوت الرأي الدولي أن يلجأ إلى مجلس الأمن، كلما اقتضت ذلك ظروف الأزمة، داعياً إياه إلى إنشاء هيئات قضائية مختصة استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

٤ - وتشير الحكومة الفرنسية بادئ ذي بدء إلى ضرورة فصل مسألة إنشاء محكمة جنائية دولية، عن مسألة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها. والواقع أنه إذا كانت أعمال لجنة القانون الدولي قد أتاحت تحقيق تقدم ملموس للغاية في الموضوع الأول، فإنها في الموضوع الثاني أبعد ما تكون عن التوصل إلى حلول تحظى بقبول واسع. وبعد أن أثبتت التجربة أن من الممكن أن يقوم القضاء الجنائي الدولي بمهمته في غياب مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها، ترى السلطات الفرنسية أن من المتعين على اللجنة

المخصصة أن تسعى إلى إنجاز المهمة التي كلفتها بها الجمعية العامة في أقرب وقت. وإلى لجنة القانون الدولي يعود أمر متابعة أعمالها بشأن مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها على أسس جديدة بغية صوغ اقتراحات من شأنها أن تؤخذ في الاعتبار ذات يوم.

٥ - وترى فرنسا أن فرصة المحكمة الجنائية الدولية كبيرة في أن ترى النور انطلاقاً من معاهدة مفتوحة للدول جمعاء. وهذه صيغة خليقة بأن تحظى بأوسع قبول.

٦ - ودونما حاجة إلى أن تكون المحكمة الجنائية الدولية جهازاً من أجهزة الأمم المتحدة، يبدو أن من المستصوب أن تكون لهذه المحكمة علاقات وطيدة مع الأمم المتحدة، ينظمها اتفاق بين المؤسستين. ويجب أن تندرج العلاقات بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية في إطار التكامل بين الوظائف المضطلع بها: فسيتعين أن تنظر المحكمة في الجرائم الجسيمة للغاية التي ترتبط غالباً بنزاعات، وبخاصة النزاعات الدولية وبالتالي ستزجر بالدرجة الأولى الإخلالات بقانون الحرب والقانون الإنساني. وستكون أنشطتها، التي ستظل متميزة عن أنشطة المنظمة، مكملة للأنشطة التي تقوم بها الجمعية العامة ومجلس الأمن في احترام تام للميثاق. وتؤيد فرنسا بالتالي وجود علاقات وثيقة مع أجهزة الأمم المتحدة حتى يمارس كل منها مهمته في تكامل تام تحقيقاً لهدف واحد هو درء النزاعات واحترام القانون الإنساني وملاحقة الجرائم الجسيمة المرتكبة ضد الإنسانية. ولا ينبغي أن يمس تحديد طرق هذا التعاون بالميثاق.

٧ - ولا يشير الباب الأول من مشروع المواد المخصص "لإنشاء المحكمة" أي اعتراض من حيث الموضوع لدى الحكومة الفرنسية التي تحتفظ لنفسها بإمكانية المطالبة، في إطار اللجنة المختصة، بإدخال تحسينات توخياً للدقة والتوضيح. وترى الحكومة الفرنسية أن المادة ٦ (٣) تنطوي على نوع من الصرامة لم يسبق له مثيل في تشكيل محكمة ستكون وظائفها جنائية بالأساس ويتعين لهذا السبب أن تكون الأغلبية فيها من ممارسي القانون الجنائي. وتمسك الحكومة الفرنسية بالقاعدة المنصوص عليها في المادة ١٩ التي تنص على عرض الصيغة الأولية للائحة المحكمة وتعدديلاتها على الدول الأطراف قصد إقرارها. ولعله كان بالإمكان تحرير هذه المادة على نحو أدق.

٨ - ويستدعي الباب الثالث من مشروع المواد المتعلق "باختصاص المحكمة" تعديلات في الجوهر سيجري تفصيلها في النقاط التالية.

٩ - وترى الحكومة الفرنسية وجوب ارتكاز اختصاص المحكمة على "نواة أساسية" من الجرائم ذات الجسامه البالغة المتمثلة في انتهاك الاتفاقيات الدولية أو القواعد المعترف بكونها قانوناً دولياً على نطاق عالمي، كما ترى أن الصياغة الحالية للمادة ٢٠ غير مرضية وذلك للأسباب التالية:

- لم تعرف الجرائم بالصرامة والدقة التي يتطلبها القانون الجنائي. فالحكومة الفرنسية ترى وجوب تحديد الجرائم بالإحالة إلى اتفاقيات دولية أو وضع تعريف محدد لها في صلب

المعاهدة نفسها. فإذا أقر هذا الحل، فإنها ترحو أن توضع لها صياغة مستلهمة مباشرة من النظام الأساسي للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا.

- يشير إدراج مفهوم "جريمة العدوان" صعوبات. فالعدوان انتهاك بالغ الجسام لللقانون الدولي العام ينسب إلى الدول أكثر مما هو جريمة يمكن أن يتهم بها فرد من الأفراد.
- فيما يتعلق بالجرائم المعرفة في الفقر (هـ) بالإحالة إلى انتهاكات الاتفاقيات المبينة في المرفق، فإن الحكومة الفرنسية تتردد في أن توسع كثيرا نطاق اختصاص المحكمة ليشمل فئة من الأفعال تندرج في إشكالية مخالفة لإشكالية "النواة الأساسية" لاختصاصات المحكمة، رغم أنها أفعال شنيعة إلى حد كبير. وترى الحكومة الفرنسية أن مسألة معرفة ما إذا كان يجب أن ترد في هذه القائمة أفعال الإرهاب والأفعال المتعلقة بالتجار بالمخدرات لا يزال من المتعين أن تخضع لنقاش متعمق. وأيا كان الأمر، فإن الحكومة الفرنسية يبدو لها أمرا أساسيا أن يكون هذا الاعتراف بالاختصاص اختياريا، دون إخلال بإتاحة إمكانية الاعتراف باختصاص معين للمحكمة في حالة بذاتها.

١٠ - وترى الحكومة الفرنسية ضرورة أن يوضح أن المحكمة ستكون مختصة إزاء الأشخاص الطبيعيين: فالمسؤولية الجنائية للدول غير مقبولة عموما كما لا تحظى بقبول واسع النطاق المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين التي تطرح مشاكل خاصة.

١١ - وترى الحكومة الفرنسية أن اختصاص المحكمة بالنسبة للدول التي اعترفت بولايتها لا يجوز أن ينافس اختصاص الهيئات القضائية الوطنية. فالتوجه الطبيعي لهذه الأخيرة هي البت في الجرائم التي تقر المعاهدة باختصاص هذه المحاكم للنظر فيها. ويجب أن تحتفظ المحكمة الجنائية الدولية بإمكانية ممارسة "أولوياتها" في المسألة كلما ارتأت ضرورة ذلك. والواقع أن المحكمة الجنائية الدولية لا يمكن فيما يبدو أن تحل محل الهيئات القضائية الوطنية إلا في الحالة التي يشكل فيها الوضع القانون أو الوضع المادي إنكارا للعدالة. والحقيقة أن قواعد الاختصاص القانونية، في حالة كهذه، لا تكون سارية، إذ قد يكون القانون الجنائي للدولة المختصة عادة غير كاف أو تكون ظروف خاصة بعين المكان تحول دون أعمال العدالة (من قبيل تفكك الجهاز القضائي، انحياز الهيئات القضائية بسبب حالة نزاع داخلي أو خارجي، أو الرفض المتعمد للملاحقة القضائية أو التسليم). وبخلاف ذلك، إذا كانت محاكم دولة من الدول قادرة على مقاضاة المتهمين على جرائم من النوع المنصوص عليه في المادة ٢٠ ومعاقتهم بصرامة وإنصاف، فلن يكون للمحكمة الجنائية الدولية عادة اختصاص البت في القضية ما لم تتمسك بأولويتها في النظر في قضية ما لأسباب خاصة. والحكومة الفرنسية مقتنعة بأن النص على تنافس الاختصاص بين المحكمة والنظم القضائية الوطنية يشكل شرطا أساسيا لقبول المعاهدة على أوسع نطاق، وهذا هو السبب الذي دفع بها إلى اقتراح أن يستلهم المشروع المادتين ٩ و ١٠ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة.

١٢ - ويشكل قبول اختصاص المحكمة لأغراض المادة ٢١ عنصرا أساسيا في النظام الأساسي، وتميل الحكومة الفرنسية إلى تفضيل صيغة تستند إلى المبادئ التالية:

- فنيما يتعلق "بالنواة الأساسية" المحددة في المادة ٢٠ (الجرائم ضد الإنسانية، وإبادة الأجناس، والانتهاكات الجسيمة لقوانين وأعراف الحرب)، ستقبل الدول الأطراف في النظام الأساسي، بفعل الواقع، تنافس الاختصاص بين المحكمة الجنائية الدولية والهيئات القضائية الوطنية:

- فيما يتعلق بالجرائم المعرفة في الاتفاقيات المبينة في المرفق أو المنصوص عليها فيها، فإن كل دولة طرف في النظام الأساسي للمحكمة لها خيار قبول اختصاص المحكمة للنظر في الجرائم التي تشملها كل اتفاقية. وستقوم بذلك طبقا للشروط التي تحددها في إعلانها، دون التزامات أخرى غير تلك التي تقبلها طوعا؛

- يجب أن يترك للدولة، حتى ولو لم تكن طرفا في النظام الأساسي، خيار إصدار إعلان بالتخلي عن البت في فعل معين أو فعل ارتكب خلال فترة معينة إذا كان هذا الفعل واردا في عداد الجرائم أو الجنح التي يجوز أن تعترف الدول الأطراف باختصاص المحكمة للنظر في شأنها.

١٣ - ولعل ما يعيب شروط عرض القضايا على المحكمة بالصيغة المنصوص عليها حاليا في مشروع لجنة القانون الدولي هو كونها تسمح باتهام دولة طرف لدولة طرف أخرى دون مبرر حقيقي أو جدي، لأغراض سياسية محضة إن لم تكن لأغراض يثور بشأنها الأخذ والرد ومن المناسب التفكير في صيغة تتيح استبعاد هذا الاحتمال دون أن تطرح مشكل الانسجام مع الميثاق أو تعرقل الملاحظات المشروعة. وتقتصر الحكومة الفرنسية أن يكون بمقدور المحكمة الجنائية الدولية ممارسة اختصاصها تجاه شخص ارتكب جريمة تدخل في اختصاصها:

- إذا كان يستفاد من قرار لمجلس الأمن أن ثمة ما يدعو إلى الاعتقاد بأن جريمة من هذا القبيل قد ارتكبت؛

- في حالة عدم وجود قرار من مجلس الأمن بشأن شكوى تودعها مجموعة من الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة، انطلاقا من حد أدنى يتم تحديده.

١٤ - والصعوبات المتعلقة بالإجراءات تتعلق أساسا ببعض الاختلافات القائمة بين قوانين مختلف الدول وممارساتها الجنائية. وتود الحكومة الفرنسية أن تشير بصفة خاصة إلى النقاط التالية:

١٥ - في المادة ٢٦، من الصعب تصور أن تكون للمدعي العام حرية تصرف كاملة في القيام بالإجراءات في إقليم دولة معينة، فهذا الحل من شأنه أن يطرح مشاكل الانسجام مع المبادئ الدستورية لعدة دول، ومن شأنه أن يقلص الضمانات القانونية الذي يتعين أن يتمتع بها المتهمون. وعلاوة على ذلك، لا يبدو أن هذا الحل واقعي، ما دام تعاون الدولة التي يجري التحقيق في إقليمها ضروريا للقيام بالإجراءات على النحو اللازم.

١٦ - وتثور مصاعب من نفس الطينة بشأن طرق الاعتقال الاحتياطي بالصيغة المنصوص عليها في المادة ٢٩ من المشروع. ففي الصيغة الحالية، فإنه لا يجوز للفرد المعتقل في إقليم دولة من الدول الأطراف بطلب من المحكمة أن يلتمس إطلاق سراحه إلا من المحكمة الجنائية الدولية، الأمر الذي يعني أن محاكم الدولة الطرف لم يعد لها أي اختصاص على الشخص المعتقل في الإقليم الوطني، والظاهر أن شرطا من هذا القبيل تصعب مواءمته مع القواعد الدستورية لعدد من الدول الأعضاء أو مع ما لها، من جهة أخرى، من التزامات ناشئة عن الاتفاقيات في إطار النظم الإقليمية لحماية حقوق الإنسان.

١٧ - إن الشروط التي بمقتضاها يمكن الأمر بإجراء المحاكمة في غياب المتهم في حين أن هذا الأخير موضوع تحت تصرف المحكمة الجنائية الدولية (الفقرة ٣٧ من المادة ٢) شروط غير واضحة وواسعة للغاية، حتى وإن كان النظام الأساسي ينص على وجوب احترام حقوق المتهم في حالة من هذا القبيل.

١٨ - ويستند التحديد الوارد في المادة ٣٧ من النظام الأساسي للعقوبات الممكن تطبيقها إلى قواعد تفتقر إلى الدقة إلى حد كبير. وترى الحكومة الفرنسية أن من الواجب توضيح هذه القواعد وصياغتها بدقة.

## قبرص

[الأصل: بالإنكليزية]

[التاريخ: ٢٢ آذار/مارس ١٩٩٥]

١ - توافق حكومة جمهورية قبرص وتؤيد توصية اللجنة للجمعية العامة بأن تعقد مؤتمرا دوليا للمفوضين لدراسة مشروع النظام الأساسي وإبرام اتفاقية بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية.

٢ - إن موضوع مشروع الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها موضوع بالغ الأهمية دعت إليه قبرص بقوة وسانده منذ البداية. ونحن لا نزال ثابتين على رأينا، وقد تعززت هذه القناعة بفضل التطورات الأخيرة والراهنة التي شهدتها العالم والتي تثبت أن هذا الصك القانوني يستحق أن يتبوأ المكانة اللائقة به في المجموعة الراهنة للقانون الدولي العام. ونعتقد أن قبول المدونة، التي اعتمدها اللجنة في القراءة الأولى في ١٩٩١، قادر وقمين بأن يخدم الهدف الهام المتمثل في معاقبة وردع منتهكي أحكامها حالا ومستقبلا. ونرى أن تكون هذه المدونة شاملة ولكن في إيجاز وقادرة على الصمود في وجه الطعن وشاملة لجرائم مضمومة بدقة ومعرفة قانونا، لضمان أوسع ما يمكن من قبول وفعالية.

٣ - وفي السنوات الأخيرة، أصبح جليا باطراد أن إنشاء مؤسسة دائمة، إلى جانب المحاكم المخصصة المنشأة لحالات خاصة، على نحو ما شهدناه مؤخرا، مسألة لها مكانتها الملائمة في الساحة المعاصرة. وتعددت الدعوات المنادية بتحقيق هذا الهدف، بما فيها الدعوات الصادرة عن رؤساء الدول ورجال الدولة الآخرين، وكبريات الصحف، والخبراء المرموقون في هذا المجال وفي المؤتمرات الحكومية الدولية والمؤتمرات غير الحكومية. ونشير على الخصوص إلى نداء رئيس جمهورية قبرص، السيد غلافكوس كليريدس، الذي حث على إنشاء هذه المحكمة، خلال اجتماع رؤساء حكومات الكمنولث المعقود في قبرص في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، ولقي ردا إيجابيا من المشاركين الآخرين، الذين أقروا، حسبما جاء في البلاغ "بأن النجاح في الوصول بهذه المبادرة إلى غايتها من شأنه أن يوفر للمجتمع الدولي أداة هامة لمكافحة الجريمة الدولية".

٤ - وعلاوة على الأسباب الأخرى الداعية إلى إنشاء محكمة دولية دائمة، فإن عدة مشاكل خطيرة واجهها المجتمع الدولي مؤخرا، بما فيها حالات حظيت بتغطية إعلامية كبيرة وأثارت شكاوى تتعلق بالكيل بمكيالين، كان بالإمكان تضادها لو توفرت هذه المحكمة وتم اللجوء إليها.

٥ - وتود حكومة جمهورية قبرص، أن تكرر وتؤكد مرة أخرى ما توليه من أهمية قصوى للتعجيل بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية وتحتفظ لنفسها بحق التعليق بإسهاب على مشروع النظام الأساسي خلال المؤتمر القادم.

## الولايات المتحدة الأمريكية

[الأصل: بالانكليزية]

[التاريخ: ٣٠ آذار/مارس ١٩٩٥]

### ألف - مقدمة وتعليق موجز

١ - منذ أن اعتمدت لجنة القانون الدولي مشروع النظام الأساسي في الصيف الماضي، أجرت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية استعراضاً متعمقاً لأحكامه. وترى الولايات المتحدة أن مشروع النظام الأساسي يشكل تحسناً كبيراً مقارنة بمشروع النظام الأساسي الأولي الذي أعدته لجنة لقانون الدولي في دورتها الخامسة والأربعين المعقودة في عام ١٩٩٣<sup>(١)</sup>. ويسر حكومة الولايات المتحدة أن لجنة القانون الدولي تناولت بصورة جزئية أو كلية العديد من التعليقات التي قدمتها في ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٤<sup>(٢)</sup> في مشروع النظام الأساسي. وينطوي مشروع النظام الأساسي على إمكانية تحقيق تقدم فيما بين الحكومات وإننا نتطلع إلى استطلاع هذه الإمكانية في اجتماع اللجنة المخصصة في نيسان/أبريل ١٩٩٥ وبعده.

٢ - وتلاحظ الولايات المتحدة أن معرفة ما إذا كان إنشاء محكمة جنائية دولية سيسهم في الجهود الدولية لإنفاذ القانون يتوقف على قبول الدول لتلك المحكمة واستخدامها لها. ويجب أن يكمل ذلك العمل الجدير بالثناء الذي أنجزه خبراء لجنة القانون الدولي عن طريق المداورات الحكومية الدولية الملائمة لضمان أن يكون الاقتراح قابلاً حقا للتطبيق في حد ذاته وفيما يتعلق أيضا بالنظم القانونية الوطنية وأنه سيحظى بالدعم السياسي العام الضروري. والمداورات الحكومية الدولية هامة بوجه خاص لأن الحكومات هي التي تملك في الواقع التجارب والخبرات الحيوية الملائمة فيما يتعلق مثلاً بالتحقيق وإقامة الدعاوى في القضايا الجنائية والقضايا المتعلقة بالميزانية والإدارة ذات الصلة داخل المنظمات الدولية. وتلتزم الولايات المتحدة من جانبها ببحث هذه القضايا بحثاً شاملاً وبنّاء وفي الوقت المناسب.

٣ - وكما سيوضح بمزيد من التفصيل أدناه، تحث حكومة الولايات المتحدة الحكومات على النظر في تسعة مجالات اهتمام رئيسية تعتقد أنه يجب معالجتها أساساً في شكل تنقيحات لمشروع النظام الأساسي:

#### (١) الاختصاص التكميلي للمحكمة الجنائية الدولية

تؤكد ديباجة مشروع النظام الأساسي أن الهدف من المحكمة هو أن تكون مكتملة لنظم العدالة الجنائية الوطنية. ونظراً لأن عمليات الملاحقة القضائية الوطنية هي التي ستفضل عموماً كلما أمكن، فإن مبدأ التكميلية مبدأ هام. بيد أن هذا المبدأ الأساسي لا ينعكس دائماً بوضوح في مشروع النظام الأساسي:



(٢) تركيز المحكمة على الجرائم الدولية الخطيرة والمحددة بوضوح

تؤكد الديباجة كذلك أن الهدف من المحكمة هو ألا تمارس الاختصاص إلا في الجرائم البالغة الخطورة التي تهم المجتمع الدولي ككل. بيد أنه من المهم، مرة أخرى، النظر في مشروع النظام الأساسي وتنقيحه في ضوء هذا المبدأ:

(٣) ضرورة مداومة النظر في مرحلة التحقيق

إن المدعي العام لا يؤدي وظيفة مماثلة للتحقيقات الوطنية من حيث النطاق أو الموارد، وإنما يؤدي وظيفة أكثر تحديداً، وهي وظيفة لم يسبق لها نظير أساساً، باستثناء المحكمتين الدوليتين اللتين أنشئتا مؤخراً ليوغوسلافيا السابقة ورواندا. ولا يعكس مشروع النظام الأساسي الحالي مفهومهما واضحاً أو واقعياً تماماً لهذه الوظيفة، سواء في حد ذاتها أو من حيث صلتها بالولاية القضائية الوطنية:

(٤) إدراج جرائم المخدرات ضمن اختصاص المحكمة في مجال التحقيق والمقاضاة

جميع الاعتبارات المذكورة أعلاه ترجح بقوة عدم إدراج جرائم المخدرات في اختصاص المحكمة:

(٥) إدراج جرائم معاهدة الإرهاب

تتمسك الولايات المتحدة بموقفها من إدماج جرائم الإرهاب في اختصاص المحكمة. والولايات المتحدة يساورها قلق بالغ إزاء إمكانية أن تقوم المحكمة بالفعل بتقويض التحقيق في جرائم الإرهاب الدولي أو الحماية منها أو الملاحقة القضائية لجرائمهم. وتشير هذه الاعتبارات تساؤلات خطيرة بشأن إمكانية عقد الاختصاص للمحكمة في هذا المجال:

(٦) آليات تحريك إجراءات ممارسة الاختصاص

يتبين بعد التفكير الطويل أن آلية قبول الدولة المبينة في المادة ٢١، تتطلب قدراً أكبر من أعمال الفكر والتنقيح، وذلك لمعرفة الدولة المهمة فيما يتعلق بمختلف أنواع الجرائم وبدور مجلس الأمن. ويجب كذلك بحث الشروط والحد الأدنى المتعلق ببدء التحقيقات بحثاً متأنياً، لا سيما في ضوء الاعتبارات الواردة في النقطة (٣) أعلاه:

(٧) الجرائم ضد الإنسانية والقانون الإنساني الدولي

لا تزال الولايات المتحدة ملتزمة بالملاحقة القضائية الفعالة لمرتكبي هذه الجرائم على الصعيدين الوطني والدولي على حد سواء. بيد أن مشروع النظام الأساسي الحالي ينطوي على صعوبات جمّة فيما يتعلق بالولاية القضائية الوطنية، وتحريك إجراءات ممارسة الاختصاص، وإمكانية تطبيق نظام القبول والمبادئ الأخرى المبينة أعلاه. وما زالت الولايات المتحدة قلقة إزاء ضرورة تعريف هذه الجرائم بصورة أكثر تحديداً:

(٨) قواعد الإثبات والاجراءات

للولايات المتحدة رأي ثابت مفاده أن قواعد الإثبات والاجراءات يجب صياغتها والموافقة عليها في آن واحد مع النظام الأساسي. وتشكل هذه القواعد لب الاجراءات الجنائية وبالتالي فهي أساسية في تعريف محكمة عادلة وفعالة؛

(٩) الميزانية والإدارة

لا يتضمن المشروع الحالي أي أحكام تتعلق بميزانية المحكمة وإدارتها. ومن أجل توفير ما يلزم كي تعمل المحكمة بفعالية ولتوفير الرقابة الملائمة يجب معالجة عدد من هذه المسائل بوصفها جزءاً من النظام الأساسي للمحكمة.

٤ - المقصود بقائمة الاهتمامات الرئيسية هذه تقديم نظرة مجملية ودليل يهدفان تحديداً الى تيسير المناقشات في اللجنة المختصة. ومن ثم، فإن هذه القائمة ليست شاملة لجميع التساؤلات والقضايا. ونود أن نشير بصفة خاصة الى أن هناك عدداً من الاهتمامات والمسائل المنفصلة الأخرى التي وردت تحت عناوين قواعد الاجراءات القانونية المشروعة، والقانون الواجب التطبيق، وتدابير التعاون بين الولاية القضائية الوطنية والمحكمة، التي أشارت الوفود الأخرى الى الكثير منها والتي تستحق مزيداً من المناقشة.

٥ - ولا نركز هنا على المسائل التي تبدو ذات طابع فني متعلق بالصياغة، على الرغم من أنها أيضاً يمكن أن تكون مهمة. وعدم التعليق على أي جانب من جوانب مشروع النظام الأساسي لا يعني أن حكومة الولايات المتحدة تؤيد الصياغة الواردة بشأنه في المشروع أو تعارضها. بيد أن هناك عدداً من هذه التعليقات الفنية ترد في الجزء جيم أدناه، وهي تعكس أيضاً التعليقات التي قدمناها الى لجنة القانون الدولي في حزيران/يونيه ١٩٩٤<sup>(٣)</sup>.

## باء - الاهتمامات الرئيسية

(١) الطابع التكميلي لاختصاص المحكمة

٦ - تعيد الفقرة الثالثة من ديباجة مشروع النظام الأساسي التأكيد على المبدأ التوجيهي القائل إن "الهدف من المحكمة الجنائية الدولية هو أن تكون مكملة للأنظمة القضائية الجنائية الوطنية في الحالات التي قد تكون فيها اجراءات المحاكمة وفقاً للأنظمة المذكورة غير متاحة أو غير فعالة". وينص تعليق لجنة القانون الدولي على هذه الفقرة من الديباجة على أن "الغرض من النظام الأساسي هو العمل في الحالات التي ينعدم فيها احتمال محاكمة هؤلاء الأشخاص حسب الأصول في المحاكم الوطنية". ويضيف التعليق الى ذلك "أن المحكمة لا يقصد بها استبعاد الاختصاص القائم للمحاكم الوطنية، أو المساس بحق الدول في طلب تسليم المجرمين وغير ذلك من أشكال المساعدة القضائية الدولية التي تتم بموجب الترتيبات القائمة". وحكومة الولايات المتحدة تؤيد بقوة هذا النهج الأساسي.

٧ - وهذا المبدأ التوجيهي مبدأ حيوي لأسباب عديدة منها، وليس أقلها أهمية، أن المحاكمات الوطنية ستكون هي المفضلة في العادة في المسائل الجنائية. وستعمل جميع الأطراف المعنية ضمن سياق النظامين القانوني والثقافي القائمين، بما في ذلك الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف القائمة؛ وسيكون القانون المطبق أكثر تطوراً ووضوحاً؛ وستكون المحاكمة أقل تعقيداً لاستنادها إلى سوابق وقواعد معروفة؛ ويحتمل أن تكون المحاكمة والدفاع أقل تكلفة؛ وسيكون الحصول على الأدلة والشهود عادةً متيسراً بدرجة أكبر؛ وستقل المشاكل اللغوية إلى الحد الأدنى؛ وستطبق المحاكم المحلية الوسائل المعمول بها في الإيجار على تقديم الأدلة وأداء الشهادة، بما في ذلك تطبيق القواعد المتعلقة بشهادة الزور؛ وسيكون نظام العقوبات محدداً بوضوح ومتاحاً بسهولة. وبصورة عامة، فإنه من المهم مع ذلك بالنسبة للمصالح الحيوية للدولة، بما في ذلك شرعيتها وسلطتها، أن تظل مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات القضائية عندما تنتهك وخاضعة للمساءلة عنها.

٨ - لذلك، ينبغي احترام الولاية القضائية الوطنية عندما تكون فعالة ونشطة ومتاحة. وبينما يظل مشروع النظام الأساسي في بعض جوانبه متسقاً مع هذا المبدأ فإنه لا يدعمه في حالات كثيرة. ويرتبط ذلك في بعض الجوانب بضرورة إنعام النظر في عملية التحقيق. وقد يكون ذلك مرتبطاً بصعوبات في نظام القبول. وعلى سبيل المثال فإن الدولة التي تقع عليها المسؤولية الأساسية في إجراء التحقيق واتخاذ إجراءات الملاحقة القضائية أو الدولة صاحبة المصلحة الأولى في ذلك لا تكون في أحيان كثيرة هي الدولة ذات التحفظ المؤقت أو التي لها الولاية القضائية على الإقليم. فالاتفاقات المتعلقة بمركز القوات، مثلاً، تنص على أن الدولة المرسله لقوات تتمتع بولاية قضائية خاصة أو ولاية قضائية مشتركة؛ ويمكن أن تكون الممارسة الفعلية لهذه الولاية ضرورية للمحافظة على الانضباط والتحكم العسكريين.

٩ - وتقضي الفقرة ١ من المادة ٢٦ من مشروع النظام الأساسي بأن يباشر المدعي العام إجراء تحقيق بمجرد تلقيه شكوى من دولة طرف مؤهلة بموجب المادة ٢٥، حتى وإن كانت دولة واحدة أو أكثر تجري تحقيقاً في الجريمة نفسها أو في جريمة متصلة بها وحتى لو أدى التحقيق الذي يقوم به المدعي العام إلى تعريض ذلك التحقيق الوطني (تلك التحقيقات الوطنية) للخطر.

١٠ - وتخول الفقرة (١) من المادة ٢٧ المدعي العام سلطة إيداع عريضة اتهام إذا خُص بعد انتهاء التحقيق إلى وجود دعوى ظاهرة الوجهة حتى وإن أدى ذلك إلى تعطيل تحقيق أو محاكمة وطنية مشروعة.

١١ - وتعتقد الولايات المتحدة أن مشروع المادة ٢٥، وإن كان يشكل محاولة في الاتجاه الصحيح، فإنه غير ملائم لمعالجة هذه المشكلة. وبصورة عامة فإن الأحكام التي يُقصد بها مراعاة الولاية القضائية الوطنية ينبغي أن تأخذ تلك الولاية في الاعتبار في جميع مراحل الإجراءات. وينبغي عدم إغفال أي عملية تحقيق جارية يمكن أن تترتب عليها محاكمة أو طلب تسليم مجرم. وعلاوة على ذلك فإن أي قرار وطني صحيح يتخذ بعدم المقاضاة بعد إجراء التحقيق الكامل والكافي في الوقائع والنظر في القانون، ينبغي الاعتراف به بوصفه ممارسة فعلية للولاية القضائية الوطنية.

١٢ - بيد ان مشروع النظام الأساسي لا يأخذ فيما يبدو هذه المبادئ في الاعتبار حتى مرحلة متأخرة من عرض القضية على المحكمة لغرض النظر فيها. وهذه المسائل ينبغي النظر فيها قبل أن يشرع المدعي العام في إجراء أي تحقيق. وهي كذلك مسائل ينبغي أن تكون شروطا أساسية ملزمة لممارسة الاختصاص، وليست اعتبارات ثانوية تملك المحكمة (أو المدعي العام) وحدها السلطة التقديرية لتقريرها. و "الدول المهتمة" التي يمكن أن تشير مثل هذه المسألة يمكن أن تكون أيضا معرفة تعريفا ضيقا للغاية.

١٣ - وتعطي الفقرة (٤) من المادة ٥٣ للمحكمة الجنائية الدولية أولوية فيما يتعلق بطلبات تسليم المجرمين التي تقدم من الدول، بما في ذلك الدول التي تتصرف بموجب معاهدات لتسليم المجرمين. أما كيفية انسجام ذلك مع أحكام الفقرة ٢ من المادة ٢١ التي تشترط قبول الدولة الطالبة بموجب معاهدة لتسليم المجرمين قبل أن يتسنى للمحكمة عقد الاختصاص فهو أمر غير واضح. وتقوض كلتا المادتين مبدأ التكامل بتفضيلهما الواضح المحكمة على نظام المحاكمة الوطني في عملية المقاضاة وتسليم المجرمين دوليا الذي أتاح إمكانية الإنفاذ الفعال للقانون في معظم الحالات.

١٤ - وتشكل الفقرة (٢) من المادة ٢١ مصدر قلق آخر لأنها تناقض دعامة أساسية من الدعائم التي يقوم عليها تسليم المجرمين: وهي الالتزام بالتسليم أو بتقديم القضية إلى سلطات الملاحقة القضائية. ويقضي مشروع النظام الأساسي بأن مجرد رفض الدولة المتحفظة لطلب تسليم مجرم تتقدم به دولة أخرى (ملزمة به بموجب اتفاق دولي) فتعنى بذلك من كامل المسؤولية عن المقاضاة عن طريق تسليم المشتبه فيه إلى المحكمة لمقاضاته أو تمارس حقها بموجب الفقرة الفرعية "١" من الفقرة ١ (ب) من المادة ٢١ من مشروع النظام الأساسي رفض ممارسة المحكمة لأي اختصاص. إن حرمان الدولة الطالبة من حقوقها السابقة بموجب المعاهدة الذي يزداد حدة بسبب الشرط الوارد في مشروع النظام الأساسي القائل بوجوب إعطاء الأولوية لطلبات تسليم المجرمين إلى المحكمة على طلبات التسليم الوطنية، يتناقض تماما مع مبدأ التكامل.

#### (٢) تركيز المحكمة على الجرائم الدولية الأكثر خطورة والمحددة الأركان

١٥ - تشدد الفقرة الثانية من ديباجة مشروع النظام الأساسي على أن الهدف المنشود من المحكمة الجنائية الدولية "هو ممارسة الاختصاص فيما يتعلق بأشد الجرائم خطورة التي تهم المجتمع الدولي ككل دون غيرها". ونظرا لتعدد وتواتر انتهاكات القانون الإنساني الدولي والاتفاقيات المتعددة الأطراف المتعلقة بالإرهاب والمخدرات التي يشملها مشروع المادة ٢٠ (هـ) فإن مسألة تحديد "أشد الجرائم خطورة التي تهم المجتمع الدولي ككل" مسألة محورية في تحديد الجرائم التي تدخل، في الواقع، ضمن نطاق اختصاص المحكمة.

١٦ - وعلاوة على ذلك، وكما بيّنت حكومة اليابان<sup>(٤)</sup> بجلاء ينبغي لاختصاص المحكمة أن يقتصر على الجرائم الواضحة المعرفة جيدا والمحددة الأركان. وليس هذا أمرا جوهريا للتوافق مع المبدأ الأساسي وهو "لا جريمة بغير نص" بل حاسم أيضا بالنسبة لتوفير الاحترام العام للقانون. وتعتمد قوة عمليات الحظر القانونية الدولية على وجود توافق في الآراء وتفهم دوليين واضحين. وليس فرض قواعد وتطبيقات جديدة

لم يسبق لها مثيل، ولا تحظى بقبول عام، أمرا غير مقبول في السياق الجنائي بل انه يقوض أيضا الهيكل والسلطة الكاملين للقانون الجنائي الدولي.

١٧ - وبناء عليه، من الضروري مواصلة تعريف الجرائم التي تدرج ضمن اختصاص المحكمة. ومن بعض الأوجه، كما في حالة الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، على سبيل المثال، يمكن القيام بذلك في المقام الأول ضمن النظام الأساسي نفسه. وفي مجالات أخرى، من قبيل القانون الإنساني الدولي، التي هي من الاتساع بحيث لا يمكن تحديدها ضمن النظام الأساسي يجب إيجاد وسيلة أخرى لضمان أن تظل عمليات المحاكمة ضمن حدود القانون الواضح المحدد.

١٨ - العدوان. في التعليقات التي أبديناها في حزيران/يونيه ١٩٩٤ ذكرنا أن العدوان لم يعرف تعريفا جيدا بما فيه الكفاية حتى الآن بوصفه مسألة من مسائل القانون الجنائي الدولي بحيث يشكل أساسا لاختصاص المحكمة. وتسلم الولايات المتحدة تماما بالأهمية التاريخية لمحاكمات نورمبرغ وكيفية المحاكمة على العدوان بوصفه جريمة في تلك المحاكمات. ونعتبر أيضا أن إعلان الجمعية العامة المتعلق بالموضوع والصادر في عام ١٩٧٤ (القرار ٣٣١٤ (د-٢٩)) يمثل خطوة هامة في تطوير المعايير الواجبة التطبيق لا عادة النظر في أعمال العدوان. ولا شك في أن الدول تتحمل مسؤولية كبيرة بموجب ميثاق الأمم المتحدة وقانون المعاهدات والقانون العرفي في تجنب أعمال العدوان بالمعنى الذي يفهم به ذلك المصطلح فيما يتعلق بسلوك الدول.

١٩ - والشرط المبين في مشروع المادة ٢٣ (٢) من مشروع النظام الأساسي لمباشرة مجلس الأمن عمله خطوة أساسية في الاتجاه الصحيح وتلقى ترحيبا من الولايات المتحدة. بيد أننا ما زلنا يساورنا قلق بالغ لأن الأفراد ستجري محاكمتهم على أعمال هي أساسا من مسؤولية الدول وأن القانون الدولي لم يعرف بما فيه الكفاية عناصر السلوك العدواني. وحتى مع اتخاذ قرار مبدئي من مجلس الأمن على النحو المتوخى بموجب مشروع المادة ٢٣ (٢) فإن خطر الشكاوى ذات الطابع السياسي ما زال كبيرا، لا سيما إذا أمكن تقديم شكاوى ضد أفراد عديدين بعد اتخاذ مجلس الأمن لقرار واحد بأن الدولة المستهدفة قد ارتكبت عملا عدوانيا.

٢٠ - وهكذا تعتقد الولايات المتحدة أنه فيما يتعلق بالذنب الفردي ينبغي استبعاد جريمة العدوان من مشروع النظام الأساسي. بيد أن تأييد حكومات كثيرة لإدراج هذه الجريمة ضمن اختصاص المحكمة يجبرنا على أن نقترح، على الأقل، أنه يجب صياغة عناصر جريمة العدوان واستعراضها قبل أن تصدر الحكومات حكما مستنيرا بشأن تأييد إدراجها ضمن اختصاص المحكمة.

٢١ - إبادة الأجناس. تؤيد الولايات المتحدة إدراج جريمة إبادة الأجناس ضمن اختصاص المحكمة. بيد أن الإشارة الصريحة لجريمة إبادة الأجناس في مشروع المادة ٢٠ غير كافية ويحتمل أن تبعث على

التضليل. ونعتقد أن تعريف جريمة إبادة الأجناس الوارد في اتفاقية إبادة الأجناس ينبغي إدراجه في نص مشروع المادة ٢٠ (ألف). ومن شأن هذا الإدراج أن يتماشى مع تعليقات لجنة القانون الدولي<sup>(٥)</sup>.

٢٢ - الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. تؤيد الولايات المتحدة أيضا إدراج الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية ضمن اختصاص المحكمة. ولكن يلزم تعريف أنواع تلك الجرائم بدقة. ويسلم تعليق لجنة القانون الدولي بأنه ما زالت "هناك مسائل غير محلولة بشأن تعريف هذه الجرائم"<sup>(٦)</sup> ونقترح أن تعرف الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تعريفا دقيقا في النظام الأساسي للمحكمة مع مراعاة العوامل التالية:

- ينبغي أن تتضمن الجريمة أنواع الأعمال الوحشية التي قد لا تشملها جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب:

- ينبغي تعيين حد بحيث أنه لا يكفي وجود مثال وحيد أو منفصل يزعم بوقوعه لاقتضاء إجراء تحقيق أو محاكمة ما لم يؤثر ذلك على عدد كبير من الأشخاص. ويسلم تعليق لجنة القانون الدولي بهذا الشرط عندما يذكر: "وفي مفهوم اللجنة أن تعريف الجرائم ضد الإنسانية يشمل الأعمال اللاإنسانية ذات الطابع الخطير للغاية التي تنطوي على انتهاكات واسعة النطاق أو منتظمة تستهدف السكان المدنيين جملة أو جزئيا. وتكمن السمات المميزة لهذه الجرائم في طبيعتها الواسعة النطاق والمنتظمة". ونعتبر أن معيار "الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان" غير كاف لأغراض اختصاص المحكمة.

٢٣ - وتشدد الولايات المتحدة على أن الدول عليها مسؤولية مستمرة في محاكمة الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية في المقام الأول، وأن إنشاء محكمة جنائية دولية لا ينبغي أن ينتقص من تلك المسؤولية.

٢٤ - معيار عام: خطورة الجريمة. ما زال القلق يساور الولايات المتحدة أيضا إزاء عدم توفر التحديد أو التركيز اللازم في مشروع النظام الأساسي بحيث يؤدي الى تجنب إلقاء أعباء على المحكمة الجنائية الدولية تتمثل في جرائم الأفراد التي لا تستوفي شرط الخطورة أو كونها تهم المجتمع الدولي ككل المعبر عنه في الديباجة. ونعرب عن ترحيبنا بالاعتراف بهذا القلق في مشروع المادة ٢٥ (ج) ولو أننا نوصي بإعطاء المبدأ الوارد فيها مزيدا من التحديد في مواضع أخرى من مشروع النظام الأساسي.

٢٥ - وعلى سبيل المثال، ينبغي لمشروع المادة ٢٠ أن يتضمن صياغة واضحة تحدد أن أي شكوى مقدمة بموجب الفقرات الفرعية (ب) أو (ج) أو (د) أو (هـ) تقتصر على السلوك الإجرامي "الخطير" من حيث كل من الخطورة والأهمية بما فيه الكفاية بحيث يهم المجتمع الدولي ككل. وقد يكون المعيار الملائم هو "الانتهاكات الواضحة والهامة". وينبغي معاملة الدول الأطراف التي تقدم شكاوى بموجب المادة ٢٥ بنفس المعيار. وبدون استيفاء هذا الشرط، فإن الجرائم الفردية المنصوص عليها في أية اتفاقية من الاتفاقيات

المتعددة الأطراف المدرجة في المرفق (حتى "الانتهاكات الخطيرة" بموجب اتفاقيات جنيف) قد (وكثيرا ما) تكون ذات طابع قد يقتضي المحاكمة الوطنية ولكنه ليس جديرا بالضرورة باهتمام المحكمة.

٢٦ - وينبغي معاملة المدعي العام بموجب المادة ٢٦ بمعيار رفيع عند استعراض الشكاوى، بما في ذلك هل تستوفي الشكاوى الشروط المبينة أعلاه. وينبغي تعزيز حق أي دولة مهتمة بأن تتقدم طالبة اتخاذ قرار من المحكمة في هذا الصدد بموجب مشروع المادة ٣٥ (ج) بمزيد من الوضوح (ولا سيما الحق في منع مباشرة المدعي العام للتحقيق في الجرائم التي ليست على درجة كافية من الجسامه).

### (٣) الحاجة إلى مواصلة النظر في المسائل المتصلة بمرحلة التحقيق

٢٧ - يساور حكومة الولايات المتحدة قلق بالغ لأن مشروع النظام الأساسي قد يقوض من أعمال التحقيق المستفيضة المضطلع بها في المحاكمات الوطنية للإرهابيين والمتجرين بالمخدرات على الصعيد الدولي وفي جرائم الحرب. وبوصفها بلدا كثيرا ما يستهدفه الإرهابيون وتجار المخدرات الدوليون فإن الولايات المتحدة يساورها القلق حقا خشية أن تؤدي أعمال المحكمة الجنائية الدولية إلى تعريض أعمال التحقيق الهامة والمتشابكة والمكلفة التي تضطلع بها سلطاتها الجنائية أو سلطات العدالة أو السلطات العسكرية للخطر.

٢٨ - ولا تحدث جرائم المخدرات أو جرائم الإرهاب في معظمها بوصفها أفعالا إجرامية منعزلة. بل أنها أعمال منظمات إجرامية تمثل جزءا من أنماط مستمرة من النشاط الإجرامي. وترصد الولايات المتحدة مئات الملايين من الدولارات سنويا للتحقيق في الجرائم ذات الطابع الدولي وفي إجراء تحريات بالغة الإحكام وواسعة النطاق تتعلق بجماعات من الأفراد يشتركون في مؤامرات وعصابات إجرامية. وليس الهدف هو المحاكمة على الجرائم بل أيضا الحيلولة دون وقوعها. وكثيرا ما تشمل التحقيقات أنماط نشاط تمتد لفترات زمنية طويلة بما فيها مجموعة كاملة من الجرائم المرتكبة والمتوقعة من جانب عدة أشخاص يشتهب فيهم. ويجمع قدر كبير من المعلومات الحساسة والسرية ويستعمل في مجموعة متنوعة من سبل تعقب النشاط الإجرامي واستهداف المشتبه فيهم من أجل القبض عليهم ومحاكمتهم. وكثيرا ما تستغرق التحقيقات سنوات في الكشف عن الحقيقة وتتكلف مبالغ طائلة ويشترك فيها أعداد كبيرة من أفراد إنفاذ القوانين عبر أنحاء العالم. وهكذا فإن فعالية التحقيق والمحاكمة على الصعيد الوطني والتعاون الثنائي والمتعدد الأطراف الوثيق من جانب الدول في جميع أنحاء العالم أمران ضروريان من أجل التصدي للمشاكل الخطيرة الناجمة عن المغامرات الإجرامية المستمرة.

٢٩ - وفيما يتعلق بالجرائم الخطيرة ذات الأهمية الدولية في مجالي الإرهاب والاتجار بالمخدرات بصفة خاصة فإن الاستراتيجية التي تضعها الحكومات المتعاونة لاخترق التنظيمات والمؤامرات الإجرامية كثيرا ما تنطوي على قرارات دقيقة ومتعددة المراحل بشأن متى ينبغي القبض على أفراد معينين وأين ينبغي ذلك (وهل ينبغي ذلك في بعض المناسبات). والقبض على صغار المجرمين بسبب جرائم أقل أهمية يؤدي تدريجيا إلى إقامة الدعوى ضد الأشخاص الهامين. وأي تدخل من جانب المدعي العام بالمحكمة الجنائية

الدولية في أعمال التحقيق الوطنية والشنائية هذه قد يعرض للخطر تقديم المجرمين للمحاكمة وتكون نتيجته المؤسسة هي أن يعمل المدعي العام كدرع للحماية من إنفاذ القوانين بفعالية.

٣٠ - ونعرب عن شكنا في هل ينبغي للمدعي العام أن يبدأ في عمليات التحقيق تلك والتحكم فيها بالطريقة المبينة في مشروع النظام الأساسي. وكما لوحظ أعلاه، فليس القصد من عمل المدعي العام هو إجراء تحقيقات مستمرة كاملة النطاق مشابهة لتلك التي تجرى على المستوى الوطني بل بالأحرى القيام بمهمة تحقيق أكثر تحديدا لأغراض إقامة دعوى معينة استجابة لشكوى معينة. أما السلطات المباشرة والواسعة النطاق الممنوحة للمدعي العام في مجال التحقيق بموجب مشروع المادة ٢٦ والتي يطلب فيها منه أن يباشر التحقيق بمجرد تقديم إحدى الشكاوى فإنها لا تتفق مع دوره الحقيقي وأيضاً بقدر ما قد تقوض من التحقيقات الوطنية الجارية فإنها غير مقبولة.

٣١ - ولا ينبغي للمدعي العام أن يقوم بأعمال تحقيق تمثل ازدواجا للتحقيقات الوطنية. كما لا ينبغي للمدعي العام أن يحل محل التحقيقات الوطنية أو يستكملها إذا كانت نتيجة ذلك أن تتعرض سلامة أعمال التحقيق الهامة التي تقوم بها هيئات إنفاذ القوانين الوطنية للخطر. ويعني الحد الأدنى لأعمال التحقيق الذي يضعه مشروع المادة ٢٦ أن المحكمة قد تستغل سياسياً من جانب الدول الأطراف التي ترى أن هذه الآلية المناسبة تمثل وسيلة لإبطال أعمال التحقيق الوطنية الأكثر فعالية أو لتجنب مسؤولياتها الخاصة المتعلقة بإنفاذ القوانين أو كليهما. ويؤدي عدم توافر آليات واضحة تضمن الاحترام المناسب لأعمال التحقيق الوطني إلى تفاقم المشكلة. وتعتقد الولايات المتحدة أنه ينبغي مواصلة النظر في الدور المحدد الذي يضطلع به المدعي العام في مختلف أنواع القضايا، ولاسيما في مرحلة التحقيق.

#### (٤) إدراج جرائم المخدرات ضمن اختصاص المحكمة فيما يتعلق بالتحقيق والمحاكمة

٣٢ - ترجح الاعتبارات السابقة بقوة أكبر عدم إدراج جرائم المخدرات في اختصاص المحكمة. ولا جدال أن الجرائم الدولية للمخدرات تشكل مشكلة ذات بعد مذهل. وتحدث تجربتنا داخل الولايات المتحدة ومع جهود الإنفاذ على نطاق عالمي عن نفسها. والجهد المبذول لإنشاء محكمة جنائية دولية لمواجهة هذا الوباء هو رد فعل طبيعي. غير أنه يعتبر غير واقعي أيضاً ومن المحتمل أن يكون مدمراً للجهود الراسخة لإنفاذ القوانين. وعلاوة على ذلك، فإن إدراج جرائم المخدرات في اختصاص المحكمة سيؤدي إلى زيادة ضخمة في تكاليف وأعباء المحكمة.

٣٣ - وكما ذكر في تعليقاتنا المقدمة إلى الأمم المتحدة في العام الماضي، فإن الولايات المتحدة لا تؤيد إدراج الجرائم المتصلة بالمخدرات في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية وهو ما يؤدي إلى إعمال أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لعام ١٩٨٨. ونشترك مع دول عديدة في الإعراب عن القلق لأن هذه الاتفاقية لا تقدم المستوى المطلوب من التحديد التفصيلي لكي يشكل أساساً للاتهامات الجنائية. ولكن حتى إذا كان في الإمكان تصحيح هذا العيب، فإننا غير مقتنعين بإمكانية العثور على طريقة تضمن، ضمن أشياء أخرى، أن المحكمة ستنظر فقط في أهم قضايا المخدرات



ولن يتم إغراقها بالقضايا، مع كل ما ينطوي عليه هذا من آثار على الموارد. وقد ترى بعض الدول أن المحكمة هي وسيلة لنقل المسؤولية عن التحقيقات والمحاكمات المتعلقة بالمخدرات، وكذلك سجن مهربي المخدرات المدانين. وسيتعارض هذا بصورة مباشرة مع نظام المسؤولية الوطنية الذي عملت الولايات المتحدة ودول أخرى جاهدة للحصول عليه في اتفاقية فيينا. وإيجازاً، فإن المحكمة ستزود بعض الدول، إذا ما اختارت ذلك، بطريقة لتلافي أداء التزاماتها الدولية.

٣٤ - وقد ناقشنا أعلاه الأهمية الحيوية التي تعلقها الولايات المتحدة على الحفاظ على سلامة عملية التحقيق، التي نستثمر فيها أموالاً وموارد بشرية كبيرة. وأهم قضايا المخدرات - تلك المؤهلة لكي تنظر فيها المحكمة - تشتمل نمطياً على اتحادات احتكارية للمخدرات متورطة في صفقات وأنشطة معقدة تضم مجموعات من الشخصيات يمكن أن يستغرق التحقيق معها سنوات. وتنطوي طبيعة أي تحقيق من هذا القبيل على معلومات غاية في السرية واستراتيجيات تحتاج إلى جهود تعاونية متطورة فيما بين وكالات الحكومات القائمة على إنفاذ القوانين. وتنتهي أي محاكمة كبرى بعد سنوات من بذل جهود أقل. ويعتبر النظر في القضايا الصغيرة خطوة أساسية على طريق النظر في القضايا الأكثر أهمية؛ ولا يمكن للمرء ببساطة أن "يبدأ من القمة" بالجرائم الكبرى.

٣٥ - ويترتب على ذلك أن التحقيق والمحاكمة الوطنيين الفعالين هما "شرط لازم" لمواجهة النشاط الإجرامي الكثيف الجاري الذي يشكل تجارة المخدرات. ولا يمكن أن يواجه إنشاء محكمة جنائية دولية هذه المشكلة بفعالية. وعلى العكس، فإن المحكمة قد تزيد من خطورة المشكلة لتحويلها الانتباه عن الجهود الوطنية الحيوية.

٣٦ - وقد عملنا بجدية بالتعاون مع الحكومات الأخرى على بناء علاقات تعاونية وقدرة إجمالية متعددة الأطراف لمكافحة الاتجار الدولي بالمخدرات. وتركز تقنيات الرد على الاتحادات الاحتكارية للمخدرات ليس على مجرد القاء القبض في مسرح الجريمة، ولكن في استخدام عملاء سريين وأساليب متطورة، وتخفيف العقوبة عند الاقتضاء على المتهمين المتعاونين وتوفير حماية طويلة الأجل لهم وللشهود الآخرين الذين يشهدون ضد المنظمات الإجرامية العاتية. وستعرض هذه الجهود للخطر إذا ما تعاملت المحكمة مع نفس هذه المنظمات بطريقة غير منسقة وتتناول كل قضية على حدة، واعتمدت على أهواء من يتقدمون بالشكاوى. وستفقد الوكالات الوطنية لإنفاذ القوانين عادة فرصة معرفة ما إذا كان الفرد الخاضع لولاية المحكمة يعرف متواطئين إضافيين.

#### (٥) إدراج جرائم الإرهاب المحددة بموجب معاهدات

٣٧ - تواصل الولايات المتحدة التمسك بموقفها المتعلق بما إذا كانت جرائم الإرهاب الدولي المحددة بموجب معاهدات والواردة في مرفق مشروع النظام الأساسي<sup>(٨)</sup> تعتبر ملائمة لاختصاص المحكمة. وتشعر الولايات المتحدة بقلق عميق إزاء إمكانية أن تضعف المحكمة في الواقع التحقيق في جرائم الإرهاب الدولي

أو الحماية منها أو محاكمتها. وتشير هذه الاعتبارات أسئلة جديدة حول جدوى اختصاص المحكمة في هذا الميدان.

٣٨ - وجدير بالذكر أن الاتفاقيات ذاتها تهدف إلى تطوير قدرات وطنية قوية للتحقيق داخل وكالات فعالة لإنفاذ القوانين تعمل بطريقة تعاونية بصورة متزايدة مع نظيراتها في البلدان الأخرى. وهي تعتمد أيضا على مسؤولية الدول في الوفاء بالتزاماتها بموجب معاهدات تسليم المجرمين.

٣٩ - وفي تعليقاتنا في العام الماضي، أعربنا عن القلق أساسا إزاء إدراج جرائم تدخل في إطار اتفاقيات "الإرهاب"<sup>(٩)</sup>. وتلك التعليقات السابقة لا تزال تنطبق على مشروع النظام الأساسي. ونرى أن تعليق لجنة القانون الدولي<sup>(١٠)</sup> غير مرض عند تناوله لمشاعر القلق هذه، وهي تحتمل التكرار هنا.

٤٠ - وينبغي ألا يؤدي اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، في ظل أي ظروف، إلى إعاقة أو إضعاف المحاكمة الفعالة للإرهابيين في المحاكم المحلية. وللأسف فإن مشروع النظام الأساسي لم يعمل على إزالة هذا الخطر.

٤١ - وقد تثور صعوبات عديدة أمام إحالة هذه القضايا إلى محكمة جنائية دولية. وكما جاء مطولا أعلاه، فإن المدعي العام ليس في وضع يمكنه من إجراء تحقيقات في قضايا الإرهاب المعقدة باقتدار مثل الحكومات الوطنية. وتستغرق هذه التحقيقات عادة سنوات عديدة وتستهلك موارد هائلة، وهو الشيء الذي لا يمتلكه المدعي العام. وتبذل الحكومات بصورة مثالية جهودا دائمة هائلة للكشف عن النشاط الإرهابي ومنعه، مستخدمة الموارد الدبلوماسية وموارد المخابرات وإنفاذ القوانين. ويأتي التقدم نتيجة لمجموعة كبيرة من المعلومات والخبرة التي يمكن أن تؤثر في أي حدث.

٤٢ - وحتى فيما يتعلق بحدث معين، فإن الجهود قد تكون ذات حجم كبير. وعلى سبيل المثال، فإن الأمر قد تطلب بذل جهد هائل وخبرة عالية في مجال الطب الشرعي على مدى أكثر من سنة، وفي أوقات معينة استخدام أكثر من ١٠٠٠ شخص، لجمع وفحص كل الحطام المتبقي من تفجير طائرة شركة بأن أريكان أثناء طيرانها في الرحلة رقم ١٠٣ - وهو جهد أثبت في نهاية الأمر أنه هام في حل القضية.

٤٣ - ومن المفترض أن يحدد المدعي العام من ناحية أخرى ما إذا كانت هناك قضية أم لا وضد من، وأن يقوم بذلك بناء على مجرد تقديم شكوى خلال فترة زمنية معقولة وبموارد محدودة. فهل من المفترض أن يواصل المدعي العام تكريس الوقت والموارد اللازمين حتى يتم حل الجريمة؟ وإذا ما فشل المدعي العام في إجراء فحص كامل، فهل ينبغي عليه أو عليها ترك الجاني بدون توجيه اتهام إليه؟

٤٤ - ويبدو أنه من المحتم، علاوة على ذلك، أن ينتهي المطاف بالمدعي العام بموجب المشروع الراهن للنظام الأساسي، الذي يعطي الأولوية للتحقيق الدولي على الجهود الوطنية، إلى أن يكون في وضع تنافسي

بمعنى ما مع التحقيقات الوطنية الشرعية أو استباق نتيجتها، أو التسبب في ترك السلطات الوطنية للمحكمة عناصر من التحقيقات يمكن لتلك السلطات في الواقع أن تضطلع بها بطريقة أكثر اتساما بالكفاءة.

٤٥ - وفضلا عن ذلك، فإنه لا يزال لدى الولايات المتحدة عدد من التحفظات إزاء إنشاء اختصاص على أساس المعاهدات التي لا تقدم في مناسبات عديدة تعاريف دقيقة للجرائم، ولكن تفرض بدلا من ذلك التزامات للمساعدة في ممارسة الاختصاص الوطني. وكقاعدة عامة، تُترك عناصر هامة من الجرائم والدفاعات للمحاكم الوطنية. وسيحتاج الأمر إلى أن يكون مشروع النظام الأساسي وقواعد الإثبات والإجراءات بمثابة مرشد يُعتمد به للمحكمة فيما يتعلق بمسائل عناصر الجرائم والدفاعات إذا كان يراد المحكمة الجنائية الدولية أن تضي بمتطلبات مبدأ "لا جريمة بغير نص".

٤٦ - وستحتاج الحكومات إلى استكشاف طريقة للحفاظ الكامل على سلامة التحقيقات الوطنية في جرائم الإرهاب الدولي وتعزيزها في الواقع بإنشاء محكمة جنائية دولية ذات اختصاص على هذه الجرائم. إننا نشعر بالقلق إزاء إشراك المدعي العام خلال مرحلة التحقيق وندعو إلى إجراء مناقشة حول أفضل السبل التي تمكن المدعي العام من أن يساعد الدول التي تقوم بالتحقيق في هذه الجرائم. ويشمل هذا القلق الحاجة إلى توافي قيام المدعي العام بتحقيقات زائدة عن الحاجة، وكيف يمكنه أو يمكنها تسهيل التنسيق فيما بين الوكالات الوطنية لإنفاذ القوانين التابعة للحكومات المعنية. وعلى سبيل المثال، أليس من الأوفق عمليا ومن حيث الفاعلية أن يباشر المدعي العام العمل بصفة مبدئية كميسر للتحقيقات الوطنية المتناسقة في قضايا بعينها إذا تم مثلا تقديم "التماس بالتحقيق" وليس شكوى؟

٤٧ - وفيما يتعلق بمحاكمة جرائم الإرهاب الدولي، فإن القلق لا يزال يساورنا فيما يتعلق بآلية الموافقة الواردة في مشروع النظام الأساسي (انظر الفرع باء - ٦ أدناه) والحاجة إلى صقل هذه الآلية لكي تشمل على الدول المعنية مثل دولة (دول) جنسية ضحية الجريمة (الضحايا) والدولة المستهدفة بالجريمة. وقد تود الدول أيضا استكشاف جدوى السماح لمدع عام تابع للدولة المعنية - لا سيما إذا كانت هذه الدولة مشتركة بعمق في تحقيق الجريمة (الجرائم) - بالاشتراك في نظر القضية أمام المحكمة الجنائية الدولية بموافقة المدعي العام للمحكمة وقضاتها. وبموجب آلية "التحويل" هذه، فإن الدولة المحولة ستقوم بإعداد القضية للمرافعة فيها أمام المحكمة ثم إيفاد ممثلها لنظر القضية بوصفهم مدعين عامين معتمدين في إطار المسؤولية الشاملة للمدعي العام للمحكمة.

٤٨ - وفضلا عن ذلك، ينبغي وضع آليات أكثر دقة تتعلق بمعلومات الأمن الوطني الشديدة الحساسية خاصة فيما يتعلق بقضايا الإرهاب وأيضا بالقضايا الأخرى. ويبدو أن مشروع المادة ٣٨ (التي تنص على أن تكون لدائرة المحاكمة سلطة حماية المعلومات السرية) أن تذهب إلى مدى بعيد بما فيه الكفاية لتهدئة الشواغل المشروعة للدول المتعاونة مع المحكمة. وسيكون من الضروري بصفة خاصة في ظروف ملائمة السماح لإحدى الدول بأن ترفض، بناء على تحفظ منها، تقديم معلومات تتعلق بأمنها بالرغم من طلب مقدم من المحكمة. وينبغي علاوة على ذلك وضع إجراءات (على غرار الإجراءات التي يجري وضعها للمحكمتين

الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا) لضمان إمكانية قيام إحدى الدول بالكشف عن المعلومات الحساسة للمدعي العام بدون خشية الكشف عن هذه المعلومات للمتهمين ومستشاري الدفاع بدون موافقة الدولة. وإذا كانت هذه القواعد سليمة، فإنها ستساعد بصورة كبيرة في توسيع نطاق التعاون بين الدول الأطراف والمحكمة. وإذا ما ثار الشك حول كيفية استخدام المعلومات الحساسة أو الكشف عنها، فإن الحكومات قد تمنع في تقديم بعض أنواع المعلومات القيمة إلى المحكمة. وفضلا عن ذلك، وبغية حماية حقوق المتهم والحاجة إلى حماية المعلومات الشديدة الحساسية، ينبغي وجود إجراءات خاصة لاستخدام المعلومات اللازمة المستمدة من المصادر السرية في المحكمة.

٤٩ - وسنشير إلى المادتين ٦٦ و ٧٠ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة باعتبارهما نقطة انطلاق بناءة لدراسة هذه المسألة.

#### (٦) آليات تحريك إجراءات ممارسة الاختصاص

٥٠ - تتطلب الآلية المحددة في مشروع المادة ٢١ لقبول الدول اختصاص المحكمة، عند التمعن فيها، الكثير من التفكير والصلق، من ناحية تحديد الدول المعنية فيما يتعلق بالأنواع المختلفة من الجرائم، ومن ناحية دور مجلس الأمن. ويجب أيضا النظر بإمعان في شروط ونقطة بداية تحريك إجراءات التحقيق، وذلك خاصة في ضوء الاعتبارات المشار إليها أعلاه.

٥١ - إن مشروع المادة ٢١ يسند للمحكمة سلطة عريضة في ممارسة اختصاصها. فبالنسبة لكل الجرائم باستثناء جريمة إبادة الأجناس، ينعقد الاختصاص للمحكمة إذا قبلت الدولة المتحفظة على المشتبه فيه والدولة التي وقعت في إقليمها الجريمة اختصاص المحكمة في الجريمة المعنية. ونفهم من ذلك أنه إذا ما قبلت هاتان الدولتان اختصاص المحكمة عملا بالإعلان الذي تودعه كل منهما لدى المسجل، كان مؤدى ذلك أن أية جريمة معينة تدخل في هذا الاختصاص تصبح مقبولة أمام المحكمة. على أن التعليق يبين أن للدول أن تبدي هذا القبول في كل حالة على حدة إذا ما ارتأت ذلك، الأمر الذي يعد ملمحا هاما لضمان الصفة التكميلية للمحكمة. غير أنه يتعين عدم النظر في مسألة القبول بكاملها إلا في المرحلة التي تبلغ فيها إجراءات القضية نقطة تقرير المحكمة أن لها اختصاصا شخصيا على المتهم.

٥٢ - ونحن نرى على الأقل صعوبتين بالغتين في هذا النهج. أولا، وكما نوقش في فروع أخرى، من اللازم أن تؤخذ في الاعتبار وجهات نظر الدول المعنية في المراحل المبكرة جدا من التحقيق، دون الانتظار لحين بدء المحاكمة أمام المحكمة. فعلاوة على أهمية احترام أنشطة الاختصاص الوطني الجارية بنية حسنة، فلا محل أيضا للمضي قدما في تحقيق طويل ومكلف ثم لا يكون هناك في نهاية المطاف اختصاص على الدعوى.

٥٣ - وكما لوحظ في مكان آخر، فإنه حتى إن كان هناك نظام كاف للقبول في المرحلة المبكرة من بدء التحقيق، فإن نقطة البداية الراهنة للالتجاء إلى أجهزة المحكمة منخفضة إلى حد معقول. فليس على دولة

ما إلا أن تتقدم بشكوى دون أن تتكبد في ذلك أي تكلفة أو تضطلع بأي التزام، ثم تمضي لحال سبيلها. والمدعي العام، عند ذلك، مكلف بأن يبدأ في إجراء تحقيق إلا إذا تبين له "عدم وجود أساس ممكن لإقامة الدعوى بموجب هذا النظام الأساسي" ومثل هذا التحقيق، بكل ما يستتبعه من نفقات واستغلال للموارد المحدودة، يجب حينئذ أن يستمر إلى أن يتمكن المدعي العام من أن يقرر أنه ليس هناك في حقيقة الأمر أي أساس لإقامة الدعوى. وكما أشير إليه أعلاه، فإن ذلك يعد يقينا سلاحا ذا حدين. وبفرض أن شكوى ما قد قدمت بشأن حالة مستمرة وعلى نطاق كبير من الأعمال العدائية، فإلى أي مدى من المفترض أن يذهب المدعي العام في التحقيق؟ إن المحاكم الدولية سألته الذكر تنضق عشرات الملايين من الدولارات سنويا في إجراء تحقيقات واسعة النطاق. هل يفترض أن هذا هو الإجراء الواجب اتخاذه عند تقديم شكوى؟ ومن جانب آخر إذا ما أفضل المدعي العام تحقيقا قبل الأوان، فما هي العواقب والنتائج؟

٥٤ - وثمة مصدر ثان للصعوبات هو أن المخطط الراهن لا يتناول بشكل ملائم مسألة من هي حقا الدول المعنية؟ في المراحل الأولى، فإن الدولة المتحفظة على المتهم، إذا كان وجوده فيها مجرد وجود عابر، قد لا تكون معنية إلا بشكل عرضي<sup>(١١)</sup>. وربما يكون مكان وجود المتهم وقت التحقيق غير ذي أهمية، فالأكثر أهمية هو مكان وجوده عندما يكون التحفظ عليه مطلوباً.

٥٥ - وعلى الجانب الآخر، فإن قبول الدولة التي وقعت الجريمة في إقليمها ليس ضرورياً أو كافياً، بحسب الجريمة ذات الشأن. ففي حالة وقوع عمل إرهابي، قد تكون الدولة المعنية بدرجة أكبر، من وجهة نظرنا، هي الدولة التي استهدفتها العمل الإرهابي. فإذا قُتل عدد من دبلوماسيي الدولة س من جراء قنبلة موضوعة في سيارة في البلد ص، فإن الدول س تكون على وجه اليقين معنية بشكل كبير فيما يتعلق باتخاذ الإجراءات الجنائية من عدمه وبمكان ذلك. وإذا كانت طائرة مسجلة في البلد ألف تحمل ركاباً معظمهم من مواطني البلد ألف قد وضع على متنها قنبلة في البلد باء على يد جماعة إرهابية انتقاماً من البلد ألف، ثم انفجرت فوق البلد جيم، فإن البلدين باء وجيم تصبح لهما صلة إقليمية، ولكن من الواضح أن البلد ألف يكون صاحب مصلحة أساسية وإن لم تكن المصلحة الأولى.

٥٦ - ومن ناحية أخرى، ففي حالة جريمة الحرب، فإن الإقليم الذي وقعت فيه الجريمة قد يكون بلد ضحية الجريمة أو بلد مرتكب الجريمة، ولكنه في أي من الحالتين ليس إلا طرفاً واحداً من أطراف النزاع الذي يحتمل جداً أن ينطوي على ارتكاب جرائم حرب من أي من الجانبين. ولا يبدو أن هناك مبدأً معقولاً يعطي الرقابة على مثل هذه القضايا فقط إلى الدولة التي تصادف أنها الإقليم. وفي حالة حرب الحدود، على سبيل المثال، ستتفاوت احتمالات عقد محاكمة لجرائم الحرب، حيث سيتوقف ذلك على أي جانب من الحدود كان القتال دائراً في ذلك الوقت. ومع ذلك، وكما نوقش بشكل أكثر تفصيلاً أدناه، فإن الدولة صاحبة أكبر مصلحة في عقد محاكمة على جريمة حرب هي، بالدرجة الأولى، الدولة التي ينتمي إليها مرتكب الجريمة.

٥٧ - من ثم فإن مشروع المادة ٢١ يخفق في أن يحدد ويعالج بشكل كاف شواغل "الدولة المعنية" في أية حالة بعينها. كما أن مشروع المادة ٣٤ لا يوفر حماية إضافية كافية، من حيث أنه يكتفي بمجرد إباحة تقديم طعن (يمكن للمحكمة أن ترفضه إذا ما ارتأت ذلك) في اختصاص المحكمة قبل أو عند بدء نظر الدعوى "وفقاً للائحة" التي لم توضع بعد. غير أنه مما يدعو إلى التفاؤل أن لجنة القانون الدولي أقرت في مشروع المادة ٣٤ بأن تكون للدولة المعنية مصلحة في اختصاص المحكمة في أية حالة بذاتها.

٥٨ - وتوافق الولايات المتحدة على الاشتراط الوارد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢١ لأنه يتعين على أي دولة طالبة بموجب اتفاق دولي (مثل معاهدة لتسليم المجرمين أو اتفاق بشأن مركز القوات) أن تقبل باختصاص المحكمة. إلا أن هذا الاشتراط الهام ينتفي تماماً عندما ترفض الدولة المتحفظة مثل ذلك الطلب. وكما نوقش أعلاه، فإننا نجد أن هذا القيد على اختصاص المحكمة يُضعف الاختصاص الوطني للدولة الطالبة بموجب معاهدات لتسليم المجرمين والدولة المرسلة بموجب اتفاقات بشأن مركز القوات.

٥٩ - وترى حكومة الولايات المتحدة أن: (أ) مشروع النظام الأساسي يجب أن يستلزم قبولاً صريحاً في كل قضية تُقدم للمحكمة للنظر فيها وقت بدء التحقيقات؛ (ب) هناك فئات إضافية من الدول التي يجب أن يُطلب منها قبول اختصاص المحكمة في أية حالة بعينها؛ (ج) يجب أن تحتفظ الدولتان الطالبتان والمرسلة بموجب معاهدات لتسليم المجرمين واتفاقات بشأن مركز القوات بسلطة رفض اختصاص المحكمة حتى في حالة رفض الدولة المتحفظة طلب تسليم شخص مشتبه فيه لمحاكمته. ويجب النظر في جعل مصطلح "الدولة المعنية" - المطلوب قبولها لكي تتمكن المحكمة من ممارسة الاختصاص في أية حالة بعينها - يشمل الدولة التي يحمل جنسيتها ضحية الجريمة، والدولة التي قد تكون مستهدفة بالجريمة، وفي بعض الحالات الدولة التي يحمل جنسيتها المشتبه فيه.

٦٠ - وكما لوحظ في تعليقاتنا السابقة، فإن دور مجلس الأمن بالغ الأهمية أيضاً. وقد أثبتت التجارب الأخيرة أن الحالات التي تستوجب بأقصى درجة اتخاذ إجراءات جنائية دولية من المحتم تقريبا أن تكون هي الحالات التي تدخل في دائرة اهتمام مجلس الأمن (لأنها تمس السلم والأمن الدوليين). وفي هذا الخصوص، فإن من المهم للغاية الإقرار بدور مجلس الأمن في إحالة المسائل عملاً بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وفيما يتعلق بأعمال العدوان. غير أن مجلس الأمن، علاوة على ذلك، له مصلحة أيضاً، وفاء بولايته في حفظ واستعادة السلم والأمن الدوليين، في الحالات التي كانت أو ما فتئت قيد نظره. ونحن نعتقد أن منطوق ميثاق الأمم المتحدة ومشروع المادة ٢٣ يجب أن يستلزم موافقة مجلس الأمن فيما يخص أية دعوى تنشأ عن حالة كانت أو ما فتئت قيد نظره.

#### (٧) الجرائم ضد الإنسانية والقانون الإنساني الدولي

٦١ - تؤيد الولايات المتحدة بقوة المحاكمة على جرائم الحرب والانتهاكات الأخرى للقانون الإنساني الدولي. والولايات المتحدة، التي تمتلك أضخم مؤسسة عسكرية في العالم منتشرة عالمياً، تنظر بجدية إلى

التزاماتها بامتثال القانون الإنساني الدولي وإنفاذه. ويتجلى هذا الالتزام من تأييدنا لإنشاء وتشغيل المحكمتين الدولتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا.

#### (أ) دور مجلس الأمن

٦٢ - ما فتئت الولايات المتحدة ترى أن الوسيلة الملائمة لعرض مثل هذه الدعاوى على المحكمة الدولية هي إحالة الحالات المعنية من قِبَل مجلس الأمن. ولئن لم نكن نرفض تناول وسائل أخرى بالنظر، فإن الإحالة عن طريق مجلس الأمن تحل الكثير من المشكلات العويصة، والمخطط الحالي معيب بشكل بيّن في هذا الصدد.

٦٣ - وكما نوقش في تعليق لجنة القانون الدولي، سوف يحيل مجلس الأمن حالات أو "مسائل" وتظهر التجربة أن الجرائم الفادحة في مثل هذه الحالات لا تكون مقصورة بشكل نمطي على فئة واحدة أو حتى جانب واحد. وسيكون أمر البت في الذنب الفردي موكلا إلى المدعي العام والمحكمة مع مراعاة النزاهة والاستقلال التامين.

٦٤ - وكما لوحظ أعلاه، فإن صنوف الحالات المسوغ فيها بشكل بيّن تماما عقد محاكمة دولية هي: جسامه الجرائم، ووجود مصلحة عليا للمجتمع الدولي في المحاكمة عليها، وإخفاق الآليات الوطنية بشكل عام.

٦٥ - وعلى الجانب الآخر، يبدو أن آلية الشكوى الفردية تستهدف دعاوى ذات طبيعة مختلفة كثيرا، دعاوى متميزة يمكن فصلها عن الحالات العامة. والصعوبات المشار إليها أعلاه تكون على أشدها فيما يخص الحالات التالية: مدى سهولة بدء التحقيقات، السمة المحدودة لوظيفة التحقيق، افتقار المدعي العام للسلطة التقديرية، انعدام الالتزام المتسق بمبدأ التكامل وتركيز آلية القبول بشكل محدود على الدول التي تقع الجريمة في إقليمها والدول المتحفظة على المشتبه فيه. إن آلية الشكوى الفردية، في سياق الحالات التي ينشأ عنها نمطيا جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية تبدو أداة سيئة التصميم. فإما ألا يكون أمام دولة ما سوى نهج جزئي جدا لحالة واسعة النطاق ومعقدة، أو احتمال قيام دولة أو عدد محدود جدا من الدول بإجراءات واسعة النطاق للتحقيق أو المحاكمة فيما يتعلق بالحالة بكاملها. وفي هذا السياق تكون إمكانية وقوع إساءة سياسية أو إساءات أخرى على أشدها.

#### (ب) الاختصاص الوطني

٦٦ - علاوة على ذلك، فإنه في جميع الأحوال ينبغي إعطاء وزن أكبر للدعوى الوطنية. والولايات المتحدة تؤمن إيمانا قويا بالدعوى الوطنية حيثما كان هذا كافيا ومتاحا. وليست الدعوى الوطنية مفضلة بوجه عام فحسب، للأسباب المبينة أعلاه، بل إنها هامة أيضا بوجه خاص للمحافظة على سلطة القائد العسكري ولعكس الالتزام بسيادة القانون داخل النظام الوطني.

٦٧ - والقوات المسلحة القائمة على الانضباط هي الركن الأساسي للقانون الإنساني الدولي. وللقادة حق وواجب انضباط أفرادهم، وعادة ينبغي أن تتاح لهم أول فرصة للقيام بذلك في المحاكم الوطنية. والقصد من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والقوانين والأعراف المنطبقة على النزاع المسلح هو أن تقوم الحكومات الوطنية والقيادات العسكرية، بادئ ذي بدء، بإعمالها ببالغ الدقة.

٦٨ - وكما نوقش أعلاه فيما يتعلق بالقضايا التي تتضمن عسكريين، ينبغي للمحكمة الجنائية الدولية أن تعزز مسؤولية القيادة العسكرية الوطنية عن تأديب الأفراد، بما في ذلك لارتكاب جرائم حرب خطيرة، لا أن تحل محلها أو أن تقوضها. ولذلك ينبغي أن تتمتع دولة الجنسية (أو أية دولة أخرى تمارس الاختصاص بالفعل) بحقوق الأولوية في الاختصاص فيما يتعلق بجرائم الحرب. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن يطلب إلى المدعي العام رفض أي قضية تتعلق بجرائم الحرب يقوم بلد آخر بإجراء تحقيقات كافية فيها، أو حيث يكون ذلك البلد قد أولى النظر بنية حسنة لاتخاذ الإجراءات الجنائية. وفي حالة رفض الدولة إجراء المحاكمة لعدم كفاية الأساس القانوني أو الوقائعي للمحاكمة، ينبغي أن يكون هذا بحسن نية ما لم يتوفر دليل أكيد على وجود سوء النية أو كان القرار القانوني أو الوقائعي غير معقول بجلاء. ويمكن أن يقبل المدعي العام تلك القضية وأن يباشر الدعوى أمام المحكمة، شريطة أن تقرر المحكمة في مرحلة مناسبة أن سوء النية قد توفّر أو أن القرار غير معقول بجلاء. وهذا الاقتراح مبني على الأحكام الحالية للمادة ٤٢ فيما يتعلق بعدم جواز محاكمة الشخص مرتين عن نفس الجريمة وعلى السلطة التقديرية للمحكمة بموجب المادة ٣٥ في أن ترفض قضية يجري التحقيق فيها بالكامل.

٦٩ - وأهمية المحاكمة العسكرية بادئ ذي بدء تنعكس أيضا في الاتفاقات الثنائية المتعلقة بمركز القوات وبمركز البعثة. ولا بد من احترام هذه الاتفاقات كي ينجح نظام الانضباط. والولايات المتحدة طرف في اتفاقات مركز القوات مع الحكومات في جميع أنحاء العالم. كما أبرمت حكومات أخرى ذات مسؤوليات عسكرية عالمية اتفاقات متعلقة بمركز القوات مع الدول المستقبلية. وأدت احتياجات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام إلى إبرام اتفاقات متعلقة بمركز البعثة لتنظم معاملة قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في البلدان المضيفة.

٧٠ - وينطوي مشروع النظام الأساسي على احتمال مثير للقلق يتمثل في إقحام المحكمة الجنائية الدولية بين الدول الأطراف في اتفاق متعلق بمركز القوات وفي الإخلال بانعقاد الاختصاص المتفق عليه، وبمسؤولية القائد الوطني عن تحقيق انضباط قواته بموجب قانون عدالة عسكرية قابل للإعمال. وستؤدي المادة ٢١ (٢) إلى تقويض اتفاقات مركز القوات إذ أن من شأن رفض طلب للتسليم أن يحرم الدولة المرسلة بموجب اتفاق مركز القوات من الحق في منع قيام المحكمة بمحاكمة المتهم. ومن ثم ستتخطم الدعامة الرئيسية لاتفاق مركز القوات، أي سلطة الدولة المرسلة في محاكمة رعاياها.

٧١ - ويعترف تعليق لجنة القانون الدولي بوجود اتفاقات مركز القوات ويقول إنه إذا كانت الجريمة قد ارتكبت في إقليم الدولة المستقبلية، أو المضيفة، عندئذ سيتعين على الدولة المضيفة أن توافق على



اختصاص المحكمة بالإضافة إلى الدولة المرسله. وإننا نرحب بهذا التعليل، ولكن مشروع القانون الأساسي ذاته يشوبه جانبان من جوانب القصور. أولاً، فإنه لا ينص على موافقة الدولة المرسله في حالة وجود الفرد العسكري التابع لها تحت التحفظ في الدولة المستقبله. وثانياً، فإنه لا يشير إلى اتفاقات مركز القوات؛ ويتضمن مشروع المادة ٢١ (٢) ومشروع المادة ٥٣ (٤) من مشروع النظام الأساسي على حد سواء مبادئ تتعارض مباشرة مع تنفيذ اتفاقات مركز القوات. والنص الأخير في مشروع النظام الأساسي يستلزم أن تقوم الدولة الطرف في اتفاق مركز القوات والتي قبلت اختصاص المحكمة فيما يتعلق بإحدى الجرائم بإيلاء الأولوية لأمر الاعتقال الصادر عن المحكمة على طلبات تسليم المتهمين الصادرة من دول أخرى، بما في ذلك الدولة المرسله طبقاً لذلك الاتفاق المتعلق بمركز القوات. ومن شأن هذا المسلك أن يتعارض مع أبسط الالتزامات بموجب اتفاق مركز القوات. وينبغي أن يعترف صراحة النظام الأساسي للمحكمة بحقوق الدول الأطراف في اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثة، وأن يحافظ عليها (تنطبق نفس المخاوف، بالطبع، فيما يتعلق بتقويض النظم القائمة لمعاهدات تسليم المتهمين).

#### (٨) قواعد الإثبات والإجراءات

٧٢ - قامت لجنة القانون الدولي بتحسين الأحكام المتعلقة بلائحة المحكمة (المادة ١٩) عن مشروع عام ١٩٩٣. بيد أن الولايات المتحدة تعتقد بشدة بأنه يجب صياغة لائحة المحكمة بالاقتران مع النظام الأساسي للمحكمة وموافقة الدول الأطراف عليهما قبل إنشاء المحكمة. وسير التحقيقات السابقة على المحاكمة، وتناول المعلومات الحساسة التي تؤثر على مصالح الأمن القومي، وقواعد الإجراءات والاثبات والمسائل الأخرى "الضرورية" لتنفيذ النظام الأساسي، يمكن أن ترتب آثاراً حاسمة على قدرة المحكمة على المحاكمة بإجراءات عادلة ومقبولة. وفيما يتعلق بالإجراءات الجنائية، من الأهمية البالغة أن تكون القواعد معروفة ومعتمدة في وقت واحد مع مشروع النظام الأساسي. وهذا مطلوب لحماية الإجراءات القانونية الواجبة وحقوق الإنسان للمتهم، ومرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمبدأ لا جريمة بغير نص. وتعليق لجنة القانون الدولي يعترف على ما يبدو بأهمية القواعد في هذا الصدد بالإشارة إلى أن القواعد تشمل "المسائل المتعلقة باحترام حقوق المتهم" والإجراءات، والاثبات، إلخ.<sup>(٧٢)</sup>

٧٣ - وتتطلب صياغة مثل هذه اللائحة التي تمس سير العمل في المحكمة إلى هذه الدرجة جهوداً متأنية حيث أنها يجب أن تكون مقبولة وعملية على ضوء التباين الواسع للنظم القانونية الوطنية المعنية. ولا ينبغي أن يطلب من الدول الأطراف أن توافق على المحكمة ما لم تبذل هذه الجهود وما لم تحظ نتائجها بموافقة عامة. ومع ذلك، فإنه على ضوء الخبرة المكتسبة من إعداد قواعد الإثبات والإجراءات للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، وعماً قريب، القواعد المتعلقة بالمحكمة الدولية لرواندا، وعلى ضوء الأعمال التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بالقواعد النموذجية للمحاكم الجنائية الدولية، فإننا نعتقد بشدة بأنه يمكن إعداد القواعد النموذجية والموافقة عليها دون إبطاء لا مبرر له.

(٩) الميزانية والإدارة

٧٤ - على الرغم من أن مشروع النظام الأساسي لا يشتمل على أية أحكام تتعلق بالمسائل المالية والرقابية، يعترف تعليق لجنة القانون الدولي بأن تلك المسائل تتطلب أن يُنظر فيها على نحو تفصيلي<sup>(١٧)</sup>. وترى حكومة الولايات المتحدة أن تحظى هذه المسائل بأولوية عليا عند النظر في مشروع النظام الأساسي وقدرة المجتمع الدولي على دعم المحكمة الجنائية الدولية. ونرى أنه ينبغي ألا تكون المحكمة جزءاً عضوياً من الأمم المتحدة، بل بالأحرى مؤسسة قائمة على معاهدات. وإجراءات الأمم المتحدة وضوابطها لن تنطبق تلقائياً، ولذلك لا بد من تناول مسائل التمويل والرقابة في النظام الأساسي.

(أ) المسائل المعروضة

٧٥ - لا يضع مشروع النظام الأساسي أية حدود محددة، مثلاً على حجم الموظفين أو الأموال التي قد تُنفق على التحقيقات. ومن المنطقي عدم النص على أحكام صارمة في هذا الصدد بالنظر إلى أن حجم القضايا قد يتراوح ما بين لا شيء على الإطلاق وبين طلب كبير على النحو الذي تواجهه حالياً المحكمتان المخصصتان ليوغوسلافيا ورواندا.

٧٦ - ومن المحتمل أن تكون التكاليف المتعلقة بالتحقيقات والمحاكمات الجنائية كبيرة جداً. وليس من الحكمة على ما يبدو ترك القرارات المتعلقة بالميزانية، مثل عدد الموظفين ومستويات المرتبات والاستحقاقات، كلية للسلطة التقديرية للمدعين العامين ومسجلي المحاكم والقضاة، ولرغباتهم. وقد تكون تلك التكاليف كبيرة. فكثيراً ما تتجاوز تكاليف التحقيقات التي تجريها الولايات المتحدة في القضايا المعقدة ١ مليون من دولارات الولايات المتحدة وكثيراً ما تبلغ تكاليف المحاكمة وحدها مثل هذا المبلغ تماماً. وستبلغ ميزانية المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة لمدة سنتين ٣٩ مليون دولار، بالإضافة إلى أكثر من ١٠ ملايين دولار في شكل تبرعات. وقد لا يمثل ذلك سوى التكاليف الأولية إذا انتهى عدد كبير من القضايا إلى الإحالة إلى المحاكمة.

٧٧ - وعلاوة على ذلك، نرى أن من الضروري أن يكون للدول الأطراف قدر مناسب من المراقبة في المجال الإداري. ولا بد بطبيعة الحال من احترام استقلال ونزاهة المحكمة. بيد أن وجود قدر من المساءلة النهائية أمام الدول الأطراف يمكن أن يساعد على تعزيز نزاهة المحكمة.

(ب) تمويل المحكمة

٧٨ - تشمل مصادر الأموال الممكنة ما يلي: (أ) بوجه عام، الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة؛ (ب) في قضايا بعينها، الدول التي حركت قضية أو كانت مهتمة بها بوجه خاص على نحو آخر؛ و (ج) في قضايا أو مسائل معينة أحوالها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

٧٩ - وبوجه عام، يتوقع قيام الدول الأطراف في النظام الأساسي بوضع ميزانية أساسية. وسيكون من الضروري وضع صيغة ما لتقسيم تلك التكاليف. ونرى أن الصيغة المناسبة هي التي يستخدمها الاتحاد

البريدي العالمي، وهي أيضا الصيغة التي تستخدمها محكمة التحكيم الدائمة ومؤتمر لاهاي للقانون الدولي الخاص.

٨٠ - وفي الحالة المحددة المتمثلة في قيام مجلس الأمن بإحالة حالة إلى المحكمة، نرى أنه سيكون من المناسب للأمم المتحدة القيام بدفع تكاليف التحقيقات والمحاكمة. وكما ذكر أعلاه، فإن إجراءات التحقيق والمحاكمة في حالة واسعة النطاق قد تنطوي على كثير من الجرائم المختلفة يمكن أن تكون باهظة التكاليف. ومن المحتمل ألا يتناسب هذا الحجم الكبير للقضايا مع الميزانية العادية للمحكمة.

٨١ - ومن المناسب أيضا على ما يبدو أن تقوم بوجه عام، الدول التي بادرت بتقديم شكوى أو كانت مهتمة بها بوجه خاص على نحو آخر، بالمساهمة بقدر ما في التكاليف. وتحريك قضية ما يبدأ عملية تحقيقات من المحتمل أن تكون باهظة التكاليف ومعقدة، وكثيرا ما تعضى البلد من أعباء التحقيق والمحاكمة ذاتها. وكثيرا ما ستتضمن أنواع القضايا المتوقعة للمحكمة حالات واسعة النطاق، وسيفترض عندئذ التزام المدعي العام بإجراءات التحقيق فيها والمحاكمة. وفي تلك الحالة فإن الإجراءات التي تقوم بها دولة أو قليل من الدول قد ترتب آثارا مالية هامة جدا بالنسبة للجميع. بل إن قضية وحيدة يمكن، إذا كانت معقدة للغاية، أن تكون باهظة التكاليف.

٨٢ - وسيكون من العدل اشتراط قدر، وربما قدر كبير، من المساهمة المالية أو العينية من جانب الدول المشتركة من حيث أن المحكمة تعني تلك الدول من عبء التحقيق والمقاضاة. كما أن من شأنه أن يساعد على الثني عن رفع قضايا لا تستند إلى أسباب وجيهة بدرجة معقولة، أو قضايا ترفع لأسباب سياسية أو لأسباب غير ملائمة أخرى. ويمكن العثور على بعض الصيغ التي تعتبر منصفة للدول التي لا تتوفر لها موارد مالية كافية.

٨٣ - كما ينبغي تمكين المحكمة من تلقي تبرعات من البضائع والموظفين والخدمات فضلا عن الأموال.

#### (ج) إقرار الميزانية

٨٤ - ينبغي للمحكمة أن تضع ميزانية سنوية تدمج ميزانيتها كل من المدعي العام والمحكمة. ولما كان من العسير على الدول الأطراف ككل أن تشترك في النظر في الميزانيات ومناقشتها بالتفصيل مع بعضها البعض ومع مكتب المدعي العام والمحكمة، فإن من الحكمة إنشاء هيئة أصغر يتسنى لها القيام بتحليل الميزانية. ويرسل هذا التحليل عندئذ إلى جانب التوصية بإقرار الميزانية أو إعادة صياغتها، إلى الدول الأطراف لإقراره.

٨٥ - ويمكن أن تسند إلى الهيئة الاستشارية كذلك مهمة البحث وتقديم التوصيات إلى الدول الأطراف بشأن المسائل الأخرى التي يتعين على الدول الأطراف أن تبت فيها، مثل اختيار المدعي العام والمسجل وعزلهما.

(د) الأحكام المتعلقة بتحقيق المرونة اللازمة

٨٦ - ينبغي للدول الأطراف أيضا أن تتمتع بسلطة تكميلية، في ظروف استثنائية، فيما يتعلق باتخاذ المقررات الإدارية أو نقضها. وفي حين أنه ليس من المستصوب بالنسبة للدول أن تتدخل في عمليات المحكمة أو في استقلالها كهيئة قضائية، فإنه ينبغي أن يكون لدى الدول، في حالة الضرورة الجدية، آلية ما غير تعديل النظام الأساسي لاتخاذ التدابير اللازمة التي يقتضيها الحال.

٨٧ - وعلاوة على ذلك، فإنه ينبغي أن ينص النظام الأساسي صراحة على تمكين المحكمة من إبرام الاتفاقات اللازمة مع الأمم المتحدة أو الدول أو الأطراف الخاصة من أجل المسائل الإدارية أو غير ذلك من المواضيع اللازمة للتنفيذ. وسيكون من المستصوب إبرام اتفاق بشأن الامتيازات والحصانات مع البلد المضيف، على سبيل المثال. وقد يكون دخول المحكمة في ترتيبات مشتركة مع الهيئات الأخرى من أجل الحيز أو غير ذلك من الدعم الإداري أمرا يتسم بكفاءة التكاليف.

## جيم - مشاغل أخرى

٨٨ - في حين أن تعليقاتنا المذكورة أعلاه ليست بأية حال من الأحوال معالجة شاملة لمشروع النظام الأساسي، فإنها ترمي إلى إبراز مشاغلنا المفاهيمية الرئيسية والإشارة في هذا السياق إلى بعض الأحكام المحددة الواردة في الوثيقة. كما نود أن نشير إلى بعض المشاغل الأخرى دون أن تفوتنا فرصة توجيه انتباه الحكومات إلى نقاط إضافية عندما يتواصل استعراضنا الجماعي.

(١) المشاغل المتعلقة بقواعد الإجراءات القانونية

٨٩ - يتطلب مشروع النظام الأساسي تفصيلا أكبر ومعالجة أشمل للاحتجاز السابق لتوجيه الاتهام، ووجود شرط إلزامي لتقديم لوائح الاتهام، والفصل الصارم بين دائرة الاستئناف وقضاة المحاكمة والرئاسة، وعملية الاستئناف، وضرورة مقاضاة شهادات الزور، واستبعاد الأدلة التي يتم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة، وسير المرافعات.

(٢) القانون الواجب التطبيق

٩٠ - لا تزال أحكام القانون الواجب التطبيق بحاجة إلى مزيد من النظر. وليس من الواضح ما هي الأهداف التي من أجلها يتعين على المحكمة أن تلجأ إلى مختلف مصادر القانون، ومن الأفضل وضع مبادئ قانونية تكميلية لكي تستخدمها المحكمة. وإذا كان يتعين استخدام القانون الوطني، فيتعين توضيح خيارات القواعد القانونية. كما يتعين النظر فيما إذا كانت المحكمة ستطبق المبادئ العامة بدلا من قانون وطني ما، وفي ظل أية ظروف.

٩١ - وينص التعليق على أن معيار "لا جريمة بغير نص" يقتضي من المحكمة أن تكون قادرة على تطبيق القانون الوطني إلى الحد الذي ينسجم مع النظام الأساسي. وما من شك في أن لجنة القانون الدولي تستجيب

للحقيقة المتمثلة في أنه ليس هناك قانون دولي كاف في ميدان القانون الجنائي، وأنه يتعين إيجاد حل لذلك. ونعتقد أن الجواب يتمثل في وضع القواعد حتى يتسنى تحديد القانون أو القواعد ذات الأهمية الجوهرية بشكل مسبق.

٩٢ - وقد لاحظنا في تعليقاتنا المقدمة في حزيران/يونيه ١٩٩٤ أنه ما لم تتم معالجة الازدواجية في النظام الأساسي فإنها ستكون موجودة بين محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية بشأن الاختصاص بتحديد المسائل المتصلة بتفسير وتطبيق الأحكام نظراً لأن كثير من المعاهدات التي سيشملها النظام الأساسي قد تفسرها محكمة العدل الدولية. ومن ثم، فإن من الممكن أن تعبر المحكمتان عن رأيهما بشأن المسائل نفسها أو المسائل المتشابهة. وبالطبع، فإن أطراف النظام الأساسي يمكن أن يتفقوا فيما بينهم على عرض هذه المسائل على المحكمة الجنائية الدولية فحسب، إلا أن هذا لا يمنع دولا أخرى من عرض المسائل نفسها أو المسائل المماثلة على محكمة العدل الدولية.

٩٣ - كما أن من المهم توفير توجيه واضح في النظام الأساسي بشأن كيفية تحقيق الانسجام بين قوانين كل من الدول الأطراف المتعلقة بإطلاق السراح المشروط وفرض العقوبة لأغراض تنفيذ أحكام المحكمة الجنائية الدولية.

#### (٣) تدابير التعاون بين الاختصاصات الوطنية والمحكمة

٩٤ - يعتبر مشروع النظام الأساسي حالياً أكثر وضوحاً بشأن مَن يتعاون ومتى، إلا أنه لا يزال يحتوي على كثير من المسائل المفتوحة. ويقع على الدول واجب عام بالتعاون، سواء أكانت تقبل اختصاص المحكمة فيما يتعلق بالجريمة قيد البحث أم لا، وما إذا كانت طرفاً في المعاهدة ذات الصلة أم لا. فهل يعني هذا الالتزام بالتعاون أنه يتعين أن يقدم التعاون بغض النظر عن أحكام القانون المحلي؟ وهل هناك أي التزام مقرر بتقديم معلومات حساسة أو تتعلق بالأمن القومي عندما تطلب المحكمة ذلك؟

٩٥ - وتنص الفقرة ٢ من المادة ٥١ على مطالبة الدول الأطراف التي لم تقبل اختصاص المحكمة فيما يتعلق بجريمة معينة أن تستجيب لأوامر أو طلبات المساعدة. ويمتد نطاق هذا الالتزام بالتعاون حتى يشمل الاعتقال والاحتجاز وتسليم الأشخاص المتهمين. بيد أنه ليس هناك أي قيد على ذلك الالتزام يعكس مسائل مثل الإجراءات الجنائية الجارية، والاشتراطات الدستورية المحلية، ووجود خطر يهدد سلامة الضحايا أو الشهود والنص المناسب على ضرورة توفر الأدلة. وليس بإمكان الدول، كمسألة عملية فضلاً عن كونها قانونية، أن تتعاون مع المحكمة بيسر (ومن بعض النواحي بالمرّة) ما لم يتم توضيح أصناف هذه المسائل. فإذا لم توضح، فإن الدول ستأخذ على عاتقها تقرير مدى التزاماتها بالتعاون، مما يفرض على الأرجح إلى نتائج غير متساوقة.

٩٦ - وكمسألة عامة، نعتقد أنه يجب ألا يشترط أن تتعاون الدول في مسائل المساعدة القانونية إذا لم تكن تقبل اختصاص على الجريمة التي تثير الحاجة إلى التعاون. وفي حين أن الدول الأطراف ستكون

ملتزمة بالتعاون على تنفيذ أوامر المحكمة بتقديم الشهود والأدلة، فليس من الواضح إلى أي درجة ستمكن النظم القانونية الوطنية من الامتثال. فمحاكم الولايات المتحدة على سبيل المثال قد تكون بحاجة للاستجابة إلى طلبات الأشخاص المتهمين (أو الأطراف المهتمة) بشأن الامتياز، ونطاق الطلبات/الاكتشاف، ورفض السفر إلى الخارج لأداء الشهادة، والحقوق الدستورية وغير ذلك من المسائل. وليس من المرجح أن تتمكن أي محكمة في الولايات المتحدة من إجبار شاهد مقره في الولايات المتحدة على الذهاب إلى مكان المحاكمة ضد إرادته/إرادتها. وغالبا ما تثار هذه الأصناف من المسائل المتعلقة بعلاقة المحكمة الجنائية الدولية بالدول الأطراف ومحاكمها المحلية، لأن المحكمة، إذ تفتقر إلى الاختصاص الشخصي على الأشخاص الذين لديهم أدلة يجب أن تعتمد على الدول لإنفاذ أوامر المحكمة. (يلاحظ أن بعض هذه المسائل قد تم تناولها أو سيتم تناولها بين حكومة الولايات المتحدة والمحاكم الدولية المنشأة من أجل يوغوسلافيا السابقة ومن أجل رواندا من خلال "اتفاقات تسليم". وقد تكون هناك تدابير مماثلة بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية، على النحو الذي أشير إليه في تعليق لجنة القانون الدولي).

٩٧ - كما نلاحظ أن المادة ٥١ تتحدث عن "طلبات" المحكمة، إلا أنه ليس من الواضح تماما ما إذا كانت الدول الأطراف ملتزمة بالامتثال لهذه الطلبات. ويذكر التعليق أن الدول في بعض الظروف ليست مضطرة للامتثال، إلا أن المثال المقدم (بأن الدولة لا تتمكن من الامتثال لطلب تسليم شخص لا يخضع لسيطرة الدولة) ليس مفيدا؛ وتمثل المسألة الحقيقية فيما إذا كان يقع على الدولة التزام قانوني بالامتثال إذا كانت تستطيع ذلك.

٩٨ - التدابير المؤقتة: بالرغم من أنه تم تبسيط هذه الأحكام إلى حد ما، فليس من الواضح الطريقة التي أريد بواسطتها لهذه التدابير المؤقتة أن تعمل إلى جانب الأحكام المرتبطة ارتباطا وثيقا بها، مثل المادة ٢٨ المتعلقة بالاعتقال قبل توجيه الاتهام/الاعتقال المؤقت.

٩٩ - ونظرا للتعقيدات القانونية الهامة لاعتقال الأفراد ومصادرة الممتلكات، فيجب توسيع نطاق هذا الحكم بحيث يشمل على الأقل المسائل التي تمت معالجتها في معاهدات التسليم القياسية. فعلى سبيل المثال، هناك حاجة إلى أن ينص الحكم صراحة على شكل الطلبات ومحتواها. وينبغي أن ينص على أن الاعتقال المؤقت هو بهدف انتظار تقديم طلب كامل بالتسليم إلى الدولة التي يعتبر الشخص في حوزتها (مع الوثائق المرافقة)، فإذا لم يرد هذا الطلب الكامل إما خلال فترة محددة من الزمن أو خلال فترة "معقولة"، يتم إطلاق سراح هذا الشخص.

١٠٠ - نقل المتهم: تم تنقيح مشروع المادتين ٥٣ و ٥٤ بطريقة لافئة للنظر. ويسلّم المشروع حاليا على ما يبدو بأنه قد تكون هناك مشاكل قانونية في ظل القانون المحلي ينطوي عليها تسليم الشخص إلى المحكمة، إلا أنه مع ذلك يفرض على ما يبدو واجبا بتسليم الأشخاص إلى المحكمة.

١٠١ - ويوضح التعليق أن لجنة القانون الدولي تفهم أنها تولي الأولوية في الواقع إلى المحكمة فوق اتفاقات التسليم القائمة. وتطالب الدول بأن تولي الأولوية بوجه خاص إلى طلبات المحكمة، بالرغم من تسلمها لطلبات التسليم من الدول. وهذه مشكلة أساسية، على النحو الذي تمت مناقشته أعلاه. وتقرر المادة إجراء ينص على مطالبة المحكمة بأن تتخلى عن طلبها لأسباب محددة. لكن فيما يتعلق بالمادة ٢٥ مرة أخرى، فإن قضاة المحكمة هم الذين يبتون في المسألة لا الدول المهمة.

١٠٢ - ونلاحظ أن بعض تعليقاتنا لا تزال سارية المفعول: (أ) ينبغي أن تحدد هذه المادة الوثائق التي ينبغي أن تقدم مع طلب النقل باعتبارها قد تكون ضرورية لامتنال الدول للطلب عن طريق الإجراءات القضائية (انظر مشروع المادة ٥٧)؛ (ب) ينبغي مراعاة الإجراءات الوطنية ويتم ذلك عندما يكون الشخص في حوزة الدولة المطلوب منها نفسها وتلتمس مقاضاته، لكن ليس في القضية التي تتعلق بطلبات التسليم.

١٠٣ - ويلاحظ التعليق أن مشروع النظام الأساسي يستخدم كلمة "نقل" من أجل "تجنب أي التباس يتعلق بمفهوم التسليم أو غيره من أشكال تسليم الأشخاص (أي بموجب اتفاقات مركز القوات) بين دولتين" وهناك حاجة إلى معالجة مشكلة المصطلحات مباشرة في اللجنة المخصصة. وما من شك في أن معظم الدول تود تطبيق مبادئ قانون التسليم الموجودة لدى الامتنال للطلبات الواردة من المحكمة الجنائية الدولية. ولا يعني إطلاق اسم النقل على العملية أن لجنة القانون الدولي قد قامت بشكل فعال بصياغة مجال قانوني جديد لا يعوقه بعض الصعوبات التي تترافق مع قانون التسليم القائم (بما في ذلك ممارسة المعاهدات) مثل عدم تسليم المواطنين والسلطة التقديرية في رفض التسليم (لأسباب مسموح بها بموجب معاهدة ما، أو غير ذلك من الأسباب). أما مسألة تسليم المواطنين فتستحق كذلك مزيداً من المناقشة. فهل تحتج الدول التي لديها عوائق دستورية أمام تسليم مواطنيها بأن هذه العوائق تنطبق على عمليات النقل إلى المحكمة الجنائية الدولية؟ وهل هناك أية ظروف يمكن بموجبها مطالبة الدولة التي لديها عائق قانوني أمام تسليم مواطنيها بتسليم الشخص إلى المحكمة؟

#### (٤) مشاغل أخرى تتعلق بالاختصاص

١٠٤ - تكرر حكومة الولايات المتحدة تأكيد اعتراضها على إدراج اتفاقية الفصل العنصري وكذلك اتفاقية فيينا للمخدرات (انظر المناقشة أعلاه) إلى اختصاص المحكمة بموجب مشروع المادة ٢١ (هـ). ونؤيد إدراج اتفاقية التعذيب ونضيف الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها.

١٠٥ - كما لا تزال الولايات المتحدة تعارض إدراج البروتوكول الأول الملحق باتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ في اختصاص المحكمة. وترجع أسباب انشغالنا إلى الاعتقاد الأساسي المتمثل في أن البروتوكول الأول لم يحظ بعد بمستوى كاف من الاعتراف والقبول بما يسمح بأن تعتمد عليه محكمة جنائية دولية لمقاضاة الأفراد بموجب أحكام المعاهدات هذه.

١٠٦ - ونؤكد الرأي الذي تم الإعراب عنه في تعليقاتنا لشهر حزيران/يونيه ١٩٩٤، أي "في المنازعات المسلحة، تستمد قوانين الحرب الواجبة التطبيق، من المعاهدات التي يعد جميع المتحاربين طرفاً فيها. ومن شأن مشروع لجنة القانون الدولي أن يسمح لأحد المتحاربين في نزاع مقبل بالشروع [أمام المحكمة] في مقاضاة أفراد القوات المسلحة التابعين لطرف متحارب آخر من أجل انتهاكات قوانين الحرب بموجب صك ليس الطرف الأخير طرفاً فيه. ومن أجل جرائم لم يتم قبولها بصورة كافية باعتبارها جرائم. وينبغي تجنب التوصل إلى مثل هذه النتيجة"<sup>(١٤)</sup>.

### الحواشي

- (١) "الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعون الملحق رقم ١٠" (A/48/10)، المرفق، الفرع باء.
- (٢) انظر A/CN.4/458/Add.7.
- (٣) المرجع نفسه.
- (٤) انظر A/C.6/49/3، المرفق.
- (٥) "الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون الملحق رقم ١٠" (A/49/10)، الفقرة ٩١، التعليق على مشروع المادة ٢٠، الفقرة (٥).
- (٦) المرجع نفسه، الفقرة (١١).
- (٧) المرجع نفسه، الفقرة (١٤).
- (٨) المرجع نفسه، المرفق.
- (٩) انظر A/CN.4/458/Add.7، ص ٢٦-٢٧.
- (١٠) "الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون الملحق رقم ١٠" (A/49/10)، الفقرة ٩١، التعليق على مشروع المادة ٢٠، الفقرتان (٢١)-(٢٢).



الحواشي (تابع)

(١١) نلاحظ في هذا السياق أن الإشارة إلى "التحفظ" يبدو أنه قد قُصد بها أن تعني ضمنا أن يكون المتهم تحت التحفظ المادي، وأنه قد قُصد بذلك أن يكون نوعا من الضمان لعدم إساءة استخدام المحكمة. على أنه إذا كانت تلك هي الغاية فإنه ليس من الواضح كيف يمكن تحقيقها أو بلوغها. ففيما يتعلق بالتحفظ، من الجدير بالملاحظة أيضا أن الولايات المتحدة وبلدانا كثيرة أخرى فيما يفترض، ستشترط اتخاذ إجراءات قضائية محلية من نوع ما لكي تتمكن من تسليم المتهم باعتبار ذلك إجراء قانونيا أساسيا واجب الاتباع، لكن لا يبدو أن المشروع الحاضر يستوفي مثل هذا الشرط.

(١٢) "الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون الملحق رقم ١٠" (A/49/10)، الفقرة ٩١، التعليق على مشروع المادة ١٩، الفقرة (١).

(١٣) المرجع نفسه، التذييل الأول، الفقرة ٣ (ب) و (ج).

(١٤) انظر A/CN.4/458/Add.7، ص ٢٦.

-----