الفصل التاسع

الالتزام بالتسليم أو المحاكمة (*AUT DEDERE AUT JUDICARE*)

ألف- مقدمة

203- قررت اللجنة، في دورتها السابعة والخمسين (عام 2005)، أن تدرج في برنامج عملها موضوع ''الالتزام بالتسليم أو المحاكمة (*aut dedere aut judicare*)''، وعيّنت السيد جيسلاف غالِتسكي مقرراً خاصاً[330].

204- وقدم المقرر الخاص أربعة تقارير. وتلقّت اللجنة تلك التقارير ونظرت فيها في دوراتها التالي ذكرها: التقرير الأولي في دورتها الثامنة والخمسين (عام 2006)، والتقرير الثاني في دورتها التاسعة والخمسين (عام 2007)، والتقرير الثالث في دورتها الستين (عام 2008)، والتقرير الرابع في دورتها الثالثة والستين (عام 2011)[331].

205- وفي الدورة الحادية والستين (عام 2009)، أنشئ فريق عامل مفتوح العضوية برئاسة السيد آلان بيليه[332]، وأسفرت مناقشات الفريق عن إعداد إطار عام مقترح لدراسة الموضوع، يحدد القضايا التي ينبغي أن يعالجها المقرر الخاص[333]. وفي الدورة الثانية والستين (عام 2010)، أُعيد تشكيل الفريق العامل، وتولى رئاسته، في غياب رئيسه، السيد إنريكيه كانديوتي[334].

باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

206- قررت اللجنة، في هذه الدورة، إنشاء فريق عامل مفتوح العضوية معني بموضوع الالتزام بالتسليم أو المحاكمة (*aut dedere aut judicare*)، برئاسة السيد كريانغساك كيتيشايساري. وتقرَّر أن يجري الفريق العامل تقييماً لما أُحرز من تقدم في الأعمال المتعلقة بهذا الموضوع في اللجنة وبحثاً للخيارات التي يمكن أن تتبعها اللجنة مستقبلاً. وفي هذه المرحلة، لم يعيَّن مقرر خاص ليحل محل السيد جيسلاف غالتسكي الذي لم يعد عضواً في اللجنة.

207- وفي الجلسة 3152، المعقودة في 30 تموز/يوليه 2012، أحاطت اللجنة علماً بالتقرير الشفوي لرئيس الفريق العامل.

مناقشات الفريق العامل

208- عقد الفريق العامل خمس جلسات: أربع جلسات مقرَّرة أصلاً عُقدت في 25 و31 أيار/مايو و3 و16 تموز/يوليه، وجلسة عُقدت خصيصاً في 24 تموز/يوليه 2012 بعد صدور حكم محكمة العدل الدولية في قضية *المسائل المتصلة بالالتزام بالمحاكمة أو التسليم (بلجيكا ضد السنغال)* في 20 تموز/يوليه 2012[335].

209- وأجرى الفريق العامل تبادلاً للآراء وتقييماً عاماً للموضوع ككل في ضوء النقاش الذي دار بشأن الموضوع في اللجنة السادسة للجمعية العامة. وباشر الفريق عمله استناداً إلى أربع ورقات عمل غير رسمية أعدها رئيسه، وهي مؤرخة، على التوالي، 22 أيار/مايو و30 أيار/مايو و25 حزيران/يونيه و12 تموز/يوليه 2012.

---

(330) في جلستها 2865 المعقودة في 4 آب/أغسطس 2005 (*حولية ... 2005*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 500). وأيدت الجمعية العامة، في الفقرة 5 من القرار 22/60 المؤرخ 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2005، قرارَ اللجنة إدراج الموضوع في برنامج عملها. وكان الموضوع قد أدرج في برنامج عمل اللجنة الطويل الأجل في دورتها السادسة والخمسين (عام 2004)، وذلك استناداً إلى المقترح المرفق بتقرير تلك السنة (*حولية ... 2004*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان 362 و363).

(331) *حولية ... 2006*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/571 (التقرير الأولي)؛ و*حولية ... 2007*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/585 (التقرير الثاني)؛ و*حولية ... 2008*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/603 (التقرير الثالث)؛ و*حولية ... 2011*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/648 (التقرير الرابع).

(332) قررت اللجنة، في جلستها 2988 المعقودة في 31 تموز/يوليه 2008، أن تنشئ فريقاً عاملاً معنياً بالموضوع برئاسة السيد آلان بيليه، على أن تحدَّد ولاية هذا الفريق وعضويته في الدورة الحادية والستين (انظر *حولية ... 2008*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 315، و*حولية ... 2009*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 198).

(333) للاطلاع على الإطار العام المقترح الذي أعده الفريق العامل، انظر *حولية ... 2009*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 204.

(334) في الجلسة 3071 المعقودة في 30 تموز/يوليه 2010، أحاطت اللجنة علماً بالتقرير الشفوي للرئيس المؤقت للفريق العامل (انظر *حولية ... 2010*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرات 336-340).

(335) *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012*, p. 422.

(أ) *القضايا الرئيسية التي يثيرها هذا الموضوع*

210- رأى بعض الأعضاء أنه من الضروري رسم صورة أوضح عن القضايا التي يثيرها هذا الموضوع. وطُرحت في هذا الشأن عدة احتمالات:

(أ) *المواءمة*: بالنظر إلى أن ميدان المعاهدات المتعددة الأطراف التي تتضمن الالتزام بالتسليم أو المحاكمة ميدان معقد، رُئي أنه قد يكون من المفيد للجنة أن توائم بين أنظمة المعاهدات المتعددة الأطراف. ومع ذلك، لوحظ أن صور انطباق الالتزام بالتسليم أو المحاكمة تتباين فيما بين أنظمة المعاهدات، على نحو ما يمكن تبيُّنه من الدراسة الاستقصائية التي أعدتها الأمانة العامة بشأن الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي قد تكون لها صلة بالموضوع[336]. وعلى هذا الأساس، فإن أي محاولة للمواءمة لن تكون مجدية بالقدر الكافي. وإذا كان الهدف هو صياغة مشاريع مواد، فلا يبدو أنه ستكون هناك فائدة كبيرة من ذلك في ظل وجود عدد كبير جداً من الأحكام القائمة في المعاهدات المتعددة الأطراف؛

(ب) *التفسير والتطبيق والتنفيذ*: رُئي أيضاً أنه يمكن للجنة أن تجري تقييماً لما يتم فعلياً في مجال تفسير بنود التسليم أو المحاكمة وتطبيق هذه البنود وتنفيذها في حالات بعينها، مثل الحالة المعروضة على محكمة العدل الدولية في قضية *المسائل المتصلة بالالتزام بالمحاكمة أو التسليم (بلجيكا ضد السنغال)*. غير أنه ذُكر أن هذه الحالات تتعلق عادة بتطبيق القانون على وقائع محددة، وهو ما لا يشكل أمراً يفيد اللجنة دراسته. وبالإضافة إلى ذلك، ذُكر أنه لا يبدو أن ثمة مشكلة نُظمية جدية في أنظمة المعاهدات القائمة تتطلب إيضاحاً من اللجنة، وعلى الأقل، لم تعيَّن أي مشكلة من هذا القبيل في المخطط العام المتعلق بالموضوع[337] أو في تقارير المقرر الخاص السابقة[338]؛

(ج) *التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه*: اقتُرح أن تُجري اللجنة، لدى النظر في هذا الموضوع، استقصاء وتحليلاً منهجيين لممارسة الدول لتحديد ما إذا كانت هناك قاعدة عرفية تعبّر عن وجود التزام عام بالتسليم أو المحاكمة فيما يتعلق بجرائم معيّنة، أو ما إذا كان هذا الالتزام مبدأً قانونياً عاماً. فإذا لم تكن هناك قاعدة كهذه، يمكن أن تذكر اللجنة ذلك وحسب. أما إذا كانت هناك قاعدة، فستشير عندئذ مشاريع موادٍ إلى طبيعة تلك القاعدة ونطاقها، فضلاً عن الجرائم التي تسري عليها القاعدة. واقتُرح أيضاً أن يجري التركيز على الجرائم الأساسية التي تخضع للقانون الدولي (الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، إلخ)، وعلى علاقتها بالالتزام بالتسليم أو المحاكمة، بحيث يتسنى سد أي ثغرات في القانون المتعلق بالمسؤولية الجنائية الفردية. غير أن بعض الأعضاء أبدوا شكاً في فائدة هذا المسعى. ورئي أنه فيما يتعلق بالجرائم الأساسية في القانون الدولي، مثل الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني، لن تكون ممارسة من هذا القبيل مجدية، بما أن اللجنة قد أنجزت فعلاً في عام 1996 مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها[339]، وهو المشروع الذي تتضمن المادة 9 منه التزاماً بالتسليم أو المحاكمة فيما يتعلق بالجرائم الأساسية. وذكر أصحاب هذا الرأي أنه إذا كان المطلوب هو أن تتخطى اللجنة نطاق الجرائم الأساسية وأن تسلّم بوجود التزام عام يغطي مجموعة أوسع من الجرائم، فإن هذا النهج سيَحمِل اللجنة على الخوض في دراسة عامة لقانون التسليم، بالإضافة إلى المسائل الواسعة النطاق المتعلقة بممارسة السلطة التقديرية من جانب الادعاء، وهي مجالات تتنوع فيها الممارسة تنوعاً كبيراً، وهو ما يثير الشكوك بشأن وجود هذا الالتزام العام.

211- ورأى بعض الأعضاء أن حجر العثرة الرئيسي في طريق التقدم في دراسة هذا الموضوع هو عدم وجود بحوث أساسية بشأن مسألة ما إذا كان هذا الالتزام قد نال مركز القانون العرفي. ورئي أن هذه المسألةَ مسألةٌ أولية ينبغي معالجتها وتسويتها، وأن لها انعكاسات على أي نهج يُتَّبع. ولوحظ أيضاً أن ما دفع اللجنة، لدى صياغة مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها في عام 1996، إلى اعتماد مشروعي المادتين 8 و9 هو فيما يبدو الحاجة إلى إقامة نظام فعال للتجريم والمحاكمة، وليس تقييم الممارسة الفعلية للدول والاعتقاد بإلزامية الممارسة. ولم تُحسم في هذا الصدد مسألة ما إذا كان مشروعا المادتين 8 و9 سيسريان فقط على الدول الأطراف في مشروع المدونة أم على جميع الدول[340]. وأشير أيضاً إلى أنه عندما كانت اللجنة تدرس مشروع المدونة، كان من المفهوم أن إدراج جرائم معيّنة في مشروع المدونة لا يؤثر في وضع الجرائم الأخرى بمقتضى القانون الدولي، ولا يمنع أيضاً بأي حال من الأحوال حدوث تطورات أخرى في هذا المجال الهام من مجالات القانون[341]. ورأى بعض الأعضاء، في هذا الصدد، أنه من المهم تحليل تطور القانون منذ عام 1996. واعتبر بعض الأعضاء أن ثمة أهميةً للتمييز بين الجرائم الأساسية والجرائم الأخرى بمقتضى القانون الدولي. وأشير أيضاً إلى أنه من المهم تناول واجب التعاون في مكافحة الإفلات من العقاب، في سياق هذا الموضوع، بحيث يحدَّد على وجه الدقة الكيفية التي يؤثر بها

(336) *حولية ... 2010*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/630.

(337) *حولية ... 2004*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، المرفق، ص 153-157.

(338) انظر الحاشية 331 أعلاه.

(339) *حولية ... 1996*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 50.

(340) *حولية ... 1994*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 142.

(341) *حولية ... 1996*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 46.

نطاق هذا الواجب، وخاصةً في ضوء صياغته في مختلف الصكوك، على ذلك الالتزام.

212- وكان هناك توافق في الآراء على أن الموضوع المعروض على اللجنة يتعلق، بصفة عامة، بالالتزام بالتسليم أو المحاكمة، وليس بأي من: (أ) ممارسات الدول في التسليم، أو الالتزام بالتسليم؛ أو (ب) الالتزام بالمحاكمة في حد ذاته.

213- وأخيراً، كان هناك أيضاً توافق عام في الآراء على أن بحث إمكانية كون الالتزام بالتسليم أو المحاكمة مبدأً عاماً من مبادئ القانون الدولي لن يؤدي إلى إحراز أي تقدم في دراسة الموضوع يتجاوز ما يمكن إحرازه من خلال مسار القانون الدولي العرفي.

(ب) *العلاقة بالولاية القضائية العالمية*

214- فيما يخص العلاقة بين الموضوع وبين الولاية القضائية العالمية، أكد بعض الأعضاء أنه لا مفر من إجراء تحليل للولاية القضائية العالمية في إطار دراسة الموضوع، وذلك نظراً للعلاقة الوثيقة التي تربط بين المسألتين، وإن كانت اللجنة لن تدرس الولاية القضائية العالمية باعتبارها البند الرئيسي للموضوع. وأشار بعض الأعضاء إلى أن الولاية القضائية العالمية هي في حد ذاتها موضوع يتطلب التدوين، وأنه لكي تحقق اللجنة نتيجة مفيدة ينبغي أن تكون دراسة الولاية القضائية العالمية جزءاً أساسياً من العمل الذي سيُضطلع به، أو حتى المسألة المحورية التي يتعين النظر فيها. ووجّه بعض الأعضاء الأنظار إلى الأعمال الجارية بشأن نطاق وتطبيق مبدأ الولاية القضائية العالمية التي شُرع فيها في إطار اللجنة السادسة للجمعية العامة. ورُئي أنه من المناسب أن تَفصِل لجنة القانون الدولي الموضوع عن الولاية القضائية العالمية بقدر ما يكون الالتزام بالتسليم أو المحاكمة غير متوقف على الولاية القضائية العالمية. وأشير أيضاً إلى أنه يمكن للجنة أن تمضي قدماً في تحديد دور الولاية القضائية العالمية فيما يتصل بالالتزام بالتسليم أو المحاكمة من دون أن تنتظر إتمام أعمال اللجنة السادسة المتعلقة بالولاية القضائية العالمية.

(ج) *جدوى دراسة الموضوع*

215- أقر بعض الأعضاء بالأهمية التي توليها الدول لهذا الموضوع، فهو موضوع يُعتبر مفيداً ليس فقط من الزاوية العملية، من حيث إنه سيساعد في حل المشاكل التي تواجهها الدول في تنفيذ الالتزام بالتسليم أو المحاكمة، ولكن أيضاً لأن هذا الالتزام يؤدي دوراً تنسيقياً رئيسياً بين النظم الوطنية والدولية في البنية العامة للعدالة الجنائية الدولية.

216- وفي هذا الصدد، لاحظ بعض الأعضاء أن عدم التوصل إلى تحديد وضع هذا الالتزام من حيث مدى تمتعه بطابع القانون العرفي لن يثير صعوبات لا يمكن التغلب عليها لدى مواصلة النظر في الموضوع. واقترحوا أن يكون محور التركيز، مع أخذ التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه في الاعتبار، هو الالتزام بالتسليم أو المحاكمة كما يتجلى بصورة خاصة في المعاهدات المتعددة الأطراف، بما في ذلك النطاق المادي للالتزام ومضمونه، والعلاقة بين الالتزام والمبادئ الأخرى، والشروط التي يؤدي تحقُّقها إلى قيام الالتزام، وتنفيذ الالتزام، بالإضافة إلى العلاقة بين الالتزام وبين تسليم المجرم المزعوم إلى محكمة جنائية دولية مختصة. واقتُرح أيضاً أن يركز العمل المقرَّر القيام به على التنفيذ العملي للالتزام.

217- وأكد بعض الأعضاء الآخرين أهمية مواصلة العمل بحذر. واستُرعي الانتباه إلى السياق العام المتمثل في الأعمال التي أُنجزت حتى الآن بشأن الموضوع منذ إدراجه في برنامج عمل اللجنة، وأُشيرَ إلى تعقُّده الذي يبرر عدم اتخاذ أي قرارات متسرعة في هذه المرحلة فيما يتعلق بتعيين مقرر خاص جديد وبتحديد ما إذا كان ينبغي الاستمرار في دراسة الموضوع وكيفية القيام بذلك. وسُلط الضوء على أهمية المعاهدات والقانون الدولي العرفي في دراسة الموضوع. وفيما يتعلق بالمعاهدات، رُئي أن تصنيف المعاهدات الوارد في الدراسة الاستقصائية للأمانة العامة بشأن الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي يمكن أن تكون لها صلة بالموضوع[342] هو تصنيف مفيد. ومع ذلك، رُئي أن من الحكمة دراسة قرار محكمة العدل الدولية في قضية *المسائل المتصلة بالالتزام بالمحاكمة أو التسليم (بلجيكا ضد السنغال)* دراسة متأنية قبل اتخاذ أي مواقف نهائية. وأشار بعض الأعضاء إلى أن تأكيد تمتع الالتزام بالطابع العرفي من عدمه ليس سوى جزء من المسألة، لأن العلاقة بين الالتزام بالتسليم أو المحاكمة والمبادئ الأخرى، مثل مبدأ ''لا جريمة ولا عقوبة بلا نص''، ينبغي أن تعالَج أيضاً، على النحو المشار إليه في الإطار العام المقترح لنظر اللجنة في الموضوع الذي أعده الفريق العامل في عام 2009[343].

218- وأُشيرَ أيضاً إلى أن الإطار العام المقترح، بالإضافة إلى الدراسة الاستقصائية التي أعدتها الأمانة العامة، ما زالا مفيدين لأعمال اللجنة المتعلقة بهذا الموضوع.

219- وأخيراً، اقترح بعض الأعضاء أن تنهي اللجنة أعمالها بشأن هذا الموضوع بما أنه، في رأيهم، أحد مجالات القانون التي لا تستطيع اللجنة أن تسهم فيها حالياً مساهمة ذات شأن.

---

(342) انظر الحاشية 336 أعلاه.

(343) انظر الحاشية 333 أعلاه.

(د) *حكم محكمة العدل الدولية في قضية* المسائل المتصلة بالالتزام بالمحاكمة أو التسليم (بلجيكا ضد السنغال)

220- أصدرت محكمة العدل الدولية حكمها في قضية *المسائل المتصلة بالالتزام بالمحاكمة أو التسليم (بلجيكا ضد السنغال)* بعد ظهر يوم الجمعة الموافق 20 تموز/يوليه 2012، وكان من المفترض حينئذ أن الفريق العامل قد أتم أعماله المتعلقة بالمسائل الجوهرية في هذه الدورة وقدم تقريره إلى الجلسة العامة. وأجرى الفريق العامل استعراضاً أولياً للحكم في 24 تموز/يوليه 2012، في اجتماع عُقد خصيصاً لهذا الغرض. وكان هناك تسليم بأنه ينبغي إجراء تحليل متعمق للتوصل إلى تقييم كامل لانعكاسات هذا الحكم على الموضوع قيد النظر.

(هـ) *سبل المضي قُدماً*

221- طلب الفريق العامل من رئيسه أن يُعِد، للعرض على اللجنة في دورتها الخامسة والستين، ورقة عمل يستعرض فيها مختلف زوايا النظر المتعلقة بهذا الموضوع في ضوء حكم محكمة العدل الدولية المؤرخ 20 تموز/يوليه 2012، وأي تطورات أخرى، بالإضافة إلى التعليقات التي أُبديت داخل الفريق العامل وفي مناقشات اللجنة السادسة. وسيقدم الفريق العامل، استناداً إلى مناقشاته في الدورة الخامسة والستين، اقتراحات محددة إلى لجنة القانون الدولي لكي تنظر فيها.