المحكمة الجنائية الدولية

ICC-ASP/7/28

جمعية الدول الأطراف

Distr.: General
4 November 2008

ARABIC
Original: English

الدورة السابعة

لاهاي

١٤-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨

التقرير الصادر عن المكتب بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة

مذكرة الأمانة

عملاً بالفقرة ٢٤ من القرار ICC-ASP/6/Res.2 الصادر بتاريخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، يعرض مكتب جمعية الدول الأطراف فيما يلي تقريره بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة على الجمعية لتنظر فيه. ويعكس التقرير نتائج المناقشات التي أجراها فريق نيويورك العامل، بمقتضى الولاية التي أسنده إياها المكتب خلال اجتماعه الأول المنعقد بتاريخ ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

المحتويات

	الفقرات	*الصفحة*
الجزء الأول- الإطار العام	١-١٣	٣
مقدمة	١	٣
ألف- الخلفية	٢-٤	٣
باء- المبادئ التي تنظم إنشاء جهاز رقابة مستقل في المحكمة	٥-١٣	٣
الجزء الثاني- عملية التيسير	١٤-٢٢	٥
جيم- أهداف الميسر	١٤-١٥	٥
دال- المنهجية	١٦-٢١	٥
هاء- الاستنتاجات	٢٢	٦
الجزء الثالث- توصيات بشأن تطبيق نتائج عملية التيسير	٢٣-٤٠	٧
المرفق- ورقة غير رسمية: آلية رقابة للمحكمة الجنائية الدولية		١٢

الجزء الأول: الإطار العام

مقدمة

١- يقدم مكتب جمعية الدول الأطراف ("الجمعية") هذا التقرير على أساس الولاية المسندة إلى الميسر والمتعلقة بمسألة إنشاء آلية رقابة مستقلة للمحكمة الجنائية الدولية. ويهدف التقرير إلى تحديد نطاق المسألة، وعرض أبعادها على الدول الأطراف فتستوعبها، وتحديد الاعتبارات التي يتعين مراعاتها خلال عملية إنشاء آلية الرقابة هذه، وتوجيه المناقشات وجهة تسمح للميسر المقبل بحصر تركيزه على ما يتعين القيام به، وعلى تحديد الأولويات والآجال، حتى يتسنى للجمعية اتخاذ قرارات ملموسة وتنفيذها.

ألف- الخلفية

٢- تنص الفقرة ٤ من المادة ١١٢ من نظام روما الأساسي على أنه "يجوز للجمعية أن تنشئ ما يلزم من هيئات فرعية، بما فيها آلية رقابة مستقلة لأغراض التفتيش والتقييم والتحقيق وشؤون المحكمة، وذلك لتعزيز كفاءاتها والاقتصاد في نفقاتها."

٣- دعت جمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في عام ٢٠٠٥ (ICC-ASP/44/Res.4)[1] إلى اقتراح آلية رقابة مستقلة. ولهذا، عيّن المكتب، خلال جلسته الثالثة عشرة المنعقدة بتاريخ ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٦، السفير زيد رعد زيد الحسين (الأردن) ميسراً لفريق نيويورك العامل المعني بالرقابة، مع الأخذ بعين الاعتبار كذلك آلية الرقابة المعمول بها في منظومة الأمم المتحدة والجهود المبذولة لسدّ ما بها من ثغرات.

٤- وعيّن المكتب خلال جلسته الأولى المنعقدة بتاريخ ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٨ السفير أندرياس مافرويانيس (قبرص)، ميسراً للنظر في مسألة إنشاء آلية رقابة للمحكمة. وعرض الميسر بتاريخ ٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٨ ورقة غير رسمية في المسألة، على الدول الأطراف (انظر المرفق). وبعرض هذا التقرير يكون الميسر قد أدى مهمته وأتم ولايته التي تنقضي بتاريخ ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٨، وعليه، ينبغي أن يعين المكتب ميسرا جديدا ليصيغ مشاريع قرارات لعرضها على الجمعية خلال دورتها السابعة.

باء- المبادئ الكامنة وراء إنشاء جهاز رقابة مستقل للمحكمة.

٥- يتعين أن ترمي آلية الرقابة إلى بلوغ أهداف رئيسية تتمثل فيما يلي:

(أ) عدم التسامح مع موظفي المحكمة الذين يسلكون سلوكا سيئا ويتسترون للإفلات من العقاب؛

(ب) احترام حقوق الموظفين كافة في أن تُطبَّق عليهم الإجراءات القانونية الواجبة التطبيق احتراما تاما؛

---

[1] *الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة الرابعة، لاهاي، ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر- ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥* (منشور المحكمة الجنائية الدولية رقم ICC-ASP/4/32)، الجزء الثالث، القرار ICC-ASP/4/Res.4، الفقرة ٢٤.

(ج) التحقيق في كل الدعاوى وتوفير سبل الإنصاف الناجعة.

٦- بإنشاء آلية الرقابة المستقلة تتحقق مصلحة المحكمة. إذ من شأنها أن تجعل المحكمة أقل عرضة للنقد في حال ما إذا أثيرت مسألة تنطوي على سوء سلوك، كما من شأنها أن تضمن للأطراف المعنيين التمتع بإجراءات مستقلة. و لم تنشأ فكرة وضع الآلية للاستئثار باختصاصات هي في الأصل من اختصاصات إدارات المحكمة الأخرى؛ وإنما أتت لأنه لا يليق أن تكون السلطة التي تنفذ عملية الرقابة والهيئة الخاضعة للرقابة الكيان نفسه.

٧- ولكي تتمكن آلية الرقابة من أداء مهامها، لا بد لها أن تحظى بتعاون الدول الأطراف، التي تتمتع بحكم سيادتها بسلطة إقامة العدل، تعاونا كلياً. وعليه، فمن الأهمية بمكان النظر إلى كل ما يتعلق بآلية الرقابة في ضوء السلطات التي قد تتمتع بها، بوصفها جهازا تابعا لهيئة دولية.

٨- ولإنجاح آلية الرقابة، لا يكفي تعاون الدول معها تعاونا كليا، بل من الأهمية بمكان كذلك أن تمدها المحكمة المساعدة الضرورية وتتعاون معها.

٩- ويجب أن تخلو آلية الرقابة من الثغرات وأن تشمل كل ضروب الانتهاكات أو أصناف الموظفين، بغض النظر عن الولاية القضائية التي يخضع لها المتهم أو جنسيته و/أو المكان الذي يوجد فيه، لكن مع الاحترام الكلي للامتيازات والحصانات ذات الصلة التي تتمتع بها المحكمة وموظفوها.

١٠- ولإنجاح آلية الرقابة من الأهمية بمكان أن تُمنح استقلالية تنفيذية تامة وأن يكفل لها حجمها وتركيبتها وطريقة عملها فعاليةً ومرونةً. وبغض النظر عن الجهة التي تُعين المسؤول عن آلية الرقابة، لا يتعين أن يكون لهذه أي سلطة ولا تأثير في أنشطتها التنفيذية. ويتعين أن تتلاءم آلية الرقابة مع هيكل المحكمة وحجمها وطبيعتها، وأن تكون قادرة على تحمل أعباء المهام المناطة بها، ولا يجب أن تكتفي بمحاكاة النماذج القائمة التي قد لا تخدم مصالحها.

١١- ويتعين أن تتمتع آلية الرقابة باختصاص النظر في الدعاوى الداخلية والتحقيق فيها، والتحقيق في الدعاوى التي تُرفع ضد أي موظف، حتى ولو كانت الدعوى المرفوعة ضده قائمة على شك مشروع يُشكُّ فيه. وفي كل الأحوال، تظل آلية الرقابة ملزَمة بالتحقيق في كل الدعاوى المرفوعة لها.

١٢- ويتعين أن تضمن آلية الرقابة محاسبة موظفي المحكمة كافة وغيرهم من العاملين باسمها، في كل الحالات التي قد تنطوي على سوء سلوك خطير. كما يتعين أن تتناول هذه الآلية كل الادعاءات أو الاتهامات الموجهة ضد موظف من موظفي المحكمة، والتي تنطوي على سوء سلوك سواء كان ذا طبيعة تأديبية أو جنائية (بما في ذلك المالية)، سواء ارتُكب ذلك في المقر أو في إطار بعثة. ويتعين أن يشمل النطاق حسب *الاختصاص الشخصي والاختصاص الموضوعي* للآلية التي ستحددها الجمعية كل التصرفات المنحرفة الممكنة وكل الحالات التي تنطوي على سوء سلوك، بغض النظر عن المكان الذي ارتُكبت فيه.

١٣- ويتعين أن تحدِّد آلية الرقابة وتطبق الأحكام التي تنظم رفع الدعاوى، وجمع الأدلة، والتعاون مع الدولة المضيفة ودولة الجنسية، وتقديم الأدلة إلى الجهة التي لها الاختصاص القضائي، وتداعيات ذلك على الموظفين المعنيين (عندما لا

تكون الإجراءات الجنائية منظمة). ويتعين على آلية الرقابة فضلا عن تناولها الدعاوى الصادرة عن جهات رسمية، أن تتمتع بسلطة تلقائية للتحقيق بمجرد تلقيها معلومات عن وقوع سلوك سيئ، حتى قبل أن يردها تقرير كتابي في ذلك. وبهذا، فإن آلية الرقابة بتركيبتها ومهامها المنصوص عليهما أدناه، تنطبق سواء كان التحقيق قائما على دعوى رفعتها جهة رسمية أو صدر تلقائيا. وفي الحالة الأخيرة، من المستصوب إلزام آلية الرقابة بإخطار قلم المحكمة عندما يبين التحقيق الذي فتحته من تلقاء نفسها أن انتهاكا قد طرأ.

الجزء الثاني: عملية التيسير

جيم- أهداف الميسر

١٤- تتمثل مهام الميسر فيما يلي:

(أ) النظر في المسألة من كل أبعادها وتحديد كل العناصر ذات الصلة حتى يكون النهج المُتبع نهجا شاملا؛

(ب)تحديد ما سيقتضيه إنشاء آلية رقابة؛

(ج) اقتراح إطار ملائم ومناهج العمل الممكنة التي من شأنها أن تساعده على أداء المهام الموكلة له؛

(د) تحديد عدد وفئات الموظفين المعنيين والحالات المنطبقة عليهم؛

(هـ) الاعتبار بأفضل الممارسات وبحصائل الدروس المستفادة من الوقائع المماثلة؛

(و) إعداد دراسة عن المسائل ذات الصلة، يكون الهدف منها مساعدة الدول الأطراف في أسلوب نظرها إلى الأمور وفي عملية اتخاذ القرارات.

١٥- يتمثل هدف الميسر أولا وقبل كل شيء، في إثبات أن المحكمة ستظل، ما لم تستخدم آلية كهذه، لا محالة عرضة للنقد. وعليه، فإن مقصد الميسر هو صون سمعة المحكمة بأقصى قدر ممكن وتجنيبها أي حالة قد تُتهم فيها بعدم النظر في قضايا سوء السلوك بشكل شفاف وحاسم. وبما أن المحكمة لا تمتلك الآن آلية رقابة مستقلة عن هياكل المحكمة الأخرى، فلا يمكنها (من جهتها وبغض النظر عن الاختصاص الوطني) النظر في ادعاءات سوء السلوك التي تقدم إلا داخليا، وما هذا بالأمر المقنع صراحة.

دال- المنهجية

١٦- التقى الميسر، في إطار إعداده هذا التقرير، بمسؤولين من المحكمة ومن الدول الأطراف ومن منظمة الأمم المتحدة والمنظمات غير الدولية. وأعدّ، سعياً منه لمساعدة الدول والمحكمة على اتخاذ قرار في المسألة، ورقة غير رسمية شاملة (انظر المرفق)، يعكس هذا التقرير مضمونها بشكل جيد. كما عقد الميسر جلستين من المشاورات غير الرسمية مع الدول الأطراف يوميْ ٥ حزيران/يونيو و٢٢ تموز/يوليو ٢٠٠٨.

١٧- وأكدت رئيسة مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة على أنه لتكون الرقابة شفافة وموثوق بها، يتعين أن تتمتع بالاستقلالية التنفيذية التامة. وأشارت إلى نظام رقابة الأمم المتحدة، الذي يُعنى بالرقابة والتحقيق في أي

حالة سوء سلوك محتملة وإلى خط الاتصال الهاتفي المباشر للتبليغ عن حالات سوء السلوك بشكل سري وإلى عملية المراجعة الجارية على بعض المناهج التي من شأنها أن تغير في ممارسات الرقابة في الأمم المتحدة.

١٨- وأكد مسجل المحكمة على أن المحكمة تمتلك آليات لتناول حالات سوء السلوك ولذلك، فإن قلم المحكمة لا يرى في إنشاء آلية رقابة مستقلة ضرورةً. وأوضح الميسر منذ البداية أن الدول الأطراف لا تنوي بذلك الاستئثار باختصاصات المحكمة ولا تعطيل عملها. وشدد على أن نظام روما الأساسي يُلزم الدول الأطراف بإنشاء آلية رقابة مستقلة تصون سمعة المحكمة وتساعدها ليس فقط على إقامة العدالة في الحالات التي تنطوي على سوء السلوك بل وكذلك على إثبات أدائها هذا الدور. وشدد على أن المحكمة إن كانت تريد حقاً معالجة حالات سوء السلوك فالنظر فيها داخليا لا يكفي.

١٩- وفي ١٥ تموز/يوليو ٢٠٠٨ أحالت المحكمة إلى فريق نيويورك العامل ورقة غير رسمية عبرت فيها عن آراءها في المسألة. واقترحت المحكمة أن يوسَّع جهاز مراجعة الحسابات الحالي (مكتب المراجعة الداخلية للحسابات) ليتناول كذلك التحقيق في حالات سوء السلوك، ويظل مع ذلك تحت سلطة رئيس ذلك المكتب. واقترحت المحكمة فضلا عن ذلك أن تصدر الجمعية قرارا تطلب فيه إلى الدول الأطراف ضمان محاسبة الموظفين على أي سلوك إجرامي يقترفونه.

٢٠- وشددت الدول الأطراف على ضرورة أن تكون آلية الرقابة غير مكلفة وأن تتوافق مع حاجيات المحكمة ولا تزيد في أعبائها المالية زيادة كبيرة. وحذرت من أي تعديل لنظام روما الأساسي (وأوضح الميسر أنه لن تكون هناك ضرورة لتعديل نظام روما الأساسي ولم يُشترط ذلك لإنشاء آلية الرقابة ولم تُثر مسألة احتمال التعديل إلا في ما يتعلق بمسألة التسليم). واعتبرت دولة طرف أن توسيع نطاق مهام مراجعة الحسابات التي تضطلع بها المحكمة حاليا لتشمل مهام الرقابة، من شأنه أن يحسم الأمر. وأشارت دول أطراف أخرى إلى أهمية الآراء التي أبدتها المحكمة في هذه المسألة واقتراحاتها التي رجّحت إنشاء آلية غير مكلفة. وأقر الميسر بضرورة أن تكون آلية الرقابة غير مكلفة وفعالة التكلفة، إلا أنه أبدى شكه فيما إذا كانت الآلية التي اقترحتها المحكمة أقل تكلفة أو أكثر فعالية من حيث التكلفة، من الآلية التي اقترحها هو. وأضاف بأن أبرز عيب في اقتراحات المحكمة هو أنها لا تنشئ جهازا مستقلا، وأوضح بأن إنشاء آلية رقابة كهذه حق من حقوق الدول الأطراف نص عليه نظام روما الأساسي، ولا جدال فيه.

٢١- وأبدت مختلف المنظمات غير الحكومية آراءها بعدما وزع الميسر الورقة غير الرسمية. واتفقت على ضرورة إنشاء آلية رقابة مستقلة، مشيرة إلى أن المادة ١١٢ من نظام روما الأساسي كانت واضحة في هذا الصدد. ودعمت، من جملة ما دعمت، إنشاء آلية مصممة خصيصا للمحكمة؛ وأشارت إلى ضرورة أن تركز الرقابة كذلك على رصد أعمال التبذير والغش وإساءة المعاملة؛ وأكدت على ضرورة أن توكل مهمة صياغة لائحة آلية الرقابة إلى الجمعية ولا إلى آلية الرقابة نفسها؛ وعلى أن تخضع آلية الرقابة لمسائلة الجمعية؛ وشددت على الفرق بين عملية المراجعة وعملية الرقابة؛ وأيدت تطوير النظام الأساسي للموظفين ليشمل معالجة القضايا المتعلقة بالعنف الجنسي والانتهاك الجنسي كذلك.

هاء- الاستنتاجات

٢٢- تَبين من خلال الاتصالات التي أجراها الميسر، أنه من السابق لأوانه، حتى هذه المرحلة، أن تخوض الدول الأطراف في تفاصيل المسألة. ورغم أنه من الضروري منح الدول متسعا من الوقت حتى تتخذ قرارا في مسألة بهذا التعقيد،

وهذا أمر معقول، فإن إنشاء آلية رقابة في القريب العاجل هو الآخر ضرورة، وعليه، فإن هذا التقرير يستند إلى نهج يركز على النتائج فيما يتعلق بالإجراءات التي يتعين أن تتخذها الجمعية، ولا سيما خلال دورتها السابعة.

الجزء الثالث

التوصيات بشأن تطبيق نتائج عملية التيسير

التوصية ١:

إنشاء آلية رقابة مستقلة

٢٣- ينبغي أن تُنشئ الجمعية آلية رقابة مستقلة للمحكمة على سبيل الأولوية. ويتعين على المحكمة أن تحقق بصفة موثوق بها، وبكل موضوعية، في أي ادعاء خطير قد يُعرض عليها. ويا حبذا لو يُتخذ القرار بشأن إنشاء هذا الجهاز خلال الدورة السابعة للجمعية.

التوصية ٢

تأسيس آلية الرقابة المستقلة

٢٤- ويوصى بأن يتضمن قرار إنشاء آلية الرقابة قرارا بشأن تعيين موظفيْن لتهيئة الأرضية لها. وسيبدآن عملهما ستة أشهر قبل دخول آلية الرقابة رسميا حيز النفاذ، ويحددا كل مهامها، والقواعد المنطبقة عليها والإجراءات التي تعمل بها، لعرضها على الجمعية. ولهذا، من الأهمية بمكان تعيين مدير لآلية الرقابة ذو تجربة ومؤهلات عالية ومتمرّس بعمليات التحقيق. ويتعين أن يعود تحديد إجراء التوظيف وسلطة التوظيف ورتبة الوظيفة ومدة العقد وقابليته للتجديد للجمعية. وبعد هذه المرحلة الأولية، يتعين على آلية الرقابة أن تقدم، بعد أن تكون قد مارست مهامها سنة على الأقل، إلى الجمعية طلبا لزيادة عدد موظفيها، بحسب الاقتضاء وبحسب حجم العمل.

التوصية ٣

تركيبة آلية الرقابة المستقلة

٢٥- وبما أن آلية الرقابة نفسها هي المعنية بوضع القواعد التي تسيّر عملها، فقد قُدمت التوصيتان الثالثة والخامسة على سبيل الإرشاد.

٢٦- اقترح الميسر لآلية الرقابة تركيبة من ثلاثة مستويات:

(أ) يتناول المستوى الأول سوء السلوك الداخلي الذي يرتكبه الموظفون فحسب، ولا يمكن معالجته بواسطة التدابير الإدارية التي تفرضها الإدارة؛

(ب) يتناول المستوى الثاني كل ضروب سوء السلوك الخطير الذي يرتكبه الموظفون، سواء كان ذلك داخليا أو خارجيا، وتُحقق فيه آلية الرقابة للمقاضاة عليه؛

(ج) يتناول المستوى الثالث كل سلوك سيئ يرتكبه العاملون باسم المحكمة خلال تأدية مهامهم.

وفي كل الحالات، إذا أثبت التحقيق وقوع جريمة، فيتعين على آلية الرقابة أن تخطر السلطات الوطنية، وعلى الأقل سلطات الدولة التي ارتكبت فيها الجريمة بذلك، مع مواصلة متابعة الإجراء القضائي.

التوصية ٤

المهام التي تضطلع بها آلية الرقابة المستقلة

٢٧- يتعين أن تقتصر ولاية آلية الرقابة على الرقابة وألا تمتد إلى إدارة الموظفين. فإذا رُفعت دعوى بدت منذ الوهلة الأولى أنها تتصل بالإدارة، فلا يمكن اعتبارها من اختصاص آلية الرقابة، بل يتعين إحالتها إلى الإدارة لتنظر فيها. ويتعين على الإدارة بدورها أن تحيل إلى آلية الرقابة القضايا المرفوعة لها والتي تندرج ضمن اختصاص آلية الرقابة[٢]

٢٨- ولا يتعين أن تتجاوز المهام التي تمارسها آلية الرقابة المهام المنصوص عليها في الفقرة (أ) من البند ١٠-٢ من النظام الأساسي لموظفي المحكمة الجنائية الدولية التي تنص على ما يلي: " للمسجل أو المدعي العام، حسب المقام المناسب، توقيع تدابير تأديبية على الموظفين الذين يكون سلوكهم غير مرض". وبما أن الغرض من آلية الرقابة لا يتمثل في إدارة الموظفين، فإن كل التدابير التأديبية التي تندرج ضمن النطاق الإداري ستظل تحكمها المادة المذكورة آنفا، من دون المساس بسلطة التحقيق التي تتمتع بها آلية الرقابة فيما يتعلق بما يلي:

أ) سوء السلوك الداخلي الذي يقتضي تدابير تأديبية؛

ب) السلوك الإجرامي الخارجي.

٢٩- أما ما نصت عليه الفقرة (ب) من البند ١٠-٢[٣]، فيتعين أن تتولاه آلية الرقابة. فإذا أُحيلت إلى آلية الرقابة قضية وحققت فيها وكان من المحتمل أن يُعاقب عليها بالفصل، فيتعين أن تنظر فيها إدارةُ المحكمة إذا كانت تندرج، ولو في الظاهر، ضمن اختصاص إدارة الموظفين. أما القضايا التي يقتضي فيها سلوك إجرامي الفصْل، فإنها تندرج ضمن اختصاص آلية الرقابة فتنظر فيها وفقا لإجراءاتها الخاصة.

---

[٢] قد تتدخل آلية الرقابة في حال ما إذا تصرفت الإدارة تصرفا سيئا يرقى إلى سوء السلوك، لتحقق في هذه القضايا، شريطة أن تحيل نتائج تحقيقاتها إلى إدارة المحكمة إذا بينت تحقيقاتها أن المسألة المعروضة عليها مسألة إدارية و/أو كان من الممكن معالجته بواسطة تدابير إدارية (أي غير تأديبية) بمقتضى الفقرة (أ) من البند ١٠-٢ من النظام الأساسي للموظفين، *الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة الثانية، نيويورك، ٨-١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣* (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيعات *E.03.V.12*)، (*ICC-ASP/2/10*)، *الجزء الثالث، القرار ICC-ASP/2/Res.1*، *المرفق*.

[٣] الفقرة (ب) من البند ١٠-٢: "للمسجل أو المدعي العام، حسب المقام المناسب، أن يفصل دون سابق إنذار أي موظف في حالة إساءة السلوك على نحو جسيم، بما في ذلك الإخلال بقاعدة السرية."

التوصية ٥:

نطاق آلية الرقابة واختصاصها

٣٠- لنعرض فيما يلي أصناف الجرائم المقترحة، من دون المساس بما ستقترحه آلية الرقابة على الجمعية لاحقا[٤].

الجرائم من الفئة ألف

٣١- يغطي نطاق هذه الفئة كل سلوك سيئ داخلي خطير لا يمكن المعاقبة عليه بواسطة التدابير الإدارية الصرفة ولا يقتضي، في الآن ذاته، إجراءات قضائية. وقد يشمل كذلك التحقيق في الانتهاكات التي يُعاقَب عليها بموجب الفقرة (أ) من البند ١٠-٢، الذي يتعين أن تحال نتائجه إلى المسجل أو إلى المدعي العام لاتخاذ التدابير التأديبية. ويغطي كل فئات الموظفين المسجلين في قائمة المحكمة، بمن فيهم أولئك الموظَّفين محليا. وتُعرض الدعاوى على فريق لينظر فيها، وله أن يحدد التدابير المؤقتة اللازم اتخاذها. وتشرع آلية الرقابة في التحقيق في الدعوى وتجمّع كل الأدلة ذات الصلة استنادا إلى المعايير التي تضمن عند الاقتضاء قبولها أمام المحكمة. ثم يجتمع الفريق ويحدد التدابير النهائية التي يتعين اتخاذها. ويجوز الطعن في هذه التدابير أمام هيئة قضائية من قبيل محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة أو المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية، لتحسم القضية نهائيا. وإذا لم يمنح الموظف إلا درجتيْ تقاضي فيجوز أن يتناول الاستئناف المسائل المتعلقة بالوقائع وبالقانون.

الجرائم من الفئة باء:

٣٢- يغطي نطاق هذه الفئة كل سلوك سيئ خطير داخلي وكل الانتهاكات ذات الطابع الخارجي التي ترتكب ضد أشخاص ليسوا من موظفي المحكمة، أي كل الانتهاكات ذات الطبيعة الجنائية. ففي الحالات التي يدعى فيها موظف أو شخص غير موظف أن موظفا من موظفي المحكمة ارتكب انتهاكا ذو طابع جنائي في حقه، يتعين على آلية الرقابة أن تحقق في الأمر. ويتعين على آلية الرقابة في الآن ذاته، أن تُخطر الدولة المضيفة ودولة الجنسية بذلك. ويتعين على المحكمة أن تُنهي تحقيقاتها الخاصة وأن تبادر باتخاذ الإجراء الملائم بناء على ما خلصت إليه. وإذا ما ثبت الطابع الجنائي للفعل الإجرامي المدعى به، فيتعين على آلية الرقابة أن تقدم الأدلة التي بحوزتها. وإذا لم يثبت الطابع الجنائي، فيتعين على آلية الرقابة أن تبذل كل ما في وسعها في ذلك الاتجاه. وتصبح الدولة التي لها الولاية القضائية ملزَمة بإعلام المحكمة بأي تقدم في تحقيقاتها وإجراءاتها وما آلتا إليه.

الجرائم من الفئة جيم:

٣٣- يغطي نطاق هذه الفئة كل سلوك سيئ سواء كان ذلك داخليا أو خارجيا يسلكه أفراد يعملون كعملاء لدى المحكمة إلا أنهم غير مسجلين في قائمة الموظفين (الازدواج الوظيفي)، أي كل الموظفين الذين لا ينتمون إلى الفئتين المذكورتين آنفا، ومثَل ذلك مثَل الموظفين التابعين لجهاز أمن المحكمة لدى تنفيذهم عملية قبض أمرت بها المحكمة. ويطبق

[٤] يتعين على آلية الرقابة، بالإضافة إلى القواعد التي ستضعها، أن تنظر في إمكانية الوساطة إذا كانت تخدم مصلحة العدالة وتضمن عدم الإفلات من العقاب، وفي توفير المساعدة القانونية كذلك و/أو النصح للأطراف.

في هذه الحالة، رهنا برفع الحصانة، نفس الإجراء المنصوص عليه في الفئتين المذكورتين آنفا من الانتهاكات مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، فيما يتعلق بالتحقيقات بحسب مدى خطورة الجريمة وطابعها الداخلي أو الخارجي، إلا أنه من المؤكد أن أي مقاضاة يتعين أن تنسق مع السلطة السيادية التي يخضع لها الموظف. والهدف الأساسي لآلية الرقابة في هذه القضايا هو كشف النقاب عن الانتهاك وتوفير الأدلة للسلطة التي ينضوي تحتها مرتكب الجريمة والتأكد من أنها ستقاضيه على ما اقترفه.

التوصية ٦:

الولاية القضائية

٣٤- تعتبر الولاية القضائية أداة من الأدوات المتاحة لآلية الرقابة لضمان المقاضاة. وبغض النظر عن القواعد الأساسية التي تمنح أولوية الاختصاص إلى الدولة التي ارتُكبت الجريمة في إقليمها، يتعين على آلية الرقابة أن تحرص على بناء القدرة الضرورية ولا سيما في البلدان التي تمر بحالات خاصة والدول التي تستضيف البعثات التي توفدها المحكمة، من أجل تأكيد الولاية القضائية للدولة المضيفة. ويتعين على آلية الرقابة كذلك أن تتحاور مع دول الجنسية، بوصفها ولاية بديلة، والنظر في إمكانية ممارسة دولة ما الولاية القضائية العالمية. ويتعين على آلية الرقابة فضلا عن ذلك أن تدرس آثار تأكيد الولاية القضائية في الحالات التي لا يحمل فيها مرتكب الجرم جنسية دولة طرف و/أو إن ارتكبت الجريمة في إقليم دولة ليست دولة طرفا. كما يتعين على آلية الرقابة أن تنظر في آثار التسليم في هذه الحالات.

التوصية ٧:

الحصانات

٣٥- لا ينبغي أن تمس آلية الرقابة خلال أدائها مهامها بالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها موظفو المحكمة خلال ممارستهم مهامهم، وإنما عليها أن تهتدي خلالها بالمبدأ الذي يقضي بألا تُوظف الامتيازات والحصانات لتبرير أفعال غير قانونية. ففي الحالات التي تستوجب مقاضاة أفراد يتمتعون بحصانات، يتعين على آلية الرقابة أن تطلب رفع الحصانة، ما كان ذلك مناسبا ومستصوبا، وفقا للمعايير المعمول بها. وهكذا، يتعين على آلية الرقابة أن تحدد نظم الحصانات التي يتمتع بها موظفو المحكمة بمن فيهم الموظفون القدامى وأن تضع قواعد وتدابير لرفعها في حال ارتكاب انتهاكات إجرامية، مسترشدة في ذلك بقانون المعاهدات القائم. وينطبق هذا كذلك على الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها المحكمة وموادها بما في ذلك المواد الإثباتية، من الإجراء القضائي وأي تدابير تنفيذية.

التوصية ٨:

مُساءلة آلية الرقابة

٣٦- يتعين على الجمعية أن تُنشأ هيئة فرعية مهمتها مساءلة آلية الرقابة وتحيل إليها هذه تقاريرها دوريا. ولا يتعين أن تكون لهذه الهيئة سلطة تنفيذية على آلية الرقابة. وقد تتمثل هذه في لجنة رقابة تتلقى دوريا تقارير وتلتقي كلما اقتضت الضرورة ذلك. ويتعين أن تُحدد مهمتها وولايتها وطريقة تعيين/انتخاب أعضائها في نفس الوقت الذي يُعين فيه موظفو

آلية الرقابة الأوائل. ويتعين أن يحدد جهاز رقابة آلية الرقابة نفسه بشكل دقيق ما ستكون علاقته بالجمعية وبالمكتب. وتحدد آلية الرقابة المعلومات التي لها علاقة بتحقيقات جارية والتي تستطيع كشفها لجهاز رقابتها.

التوصية ٩

الآثار المترتبة في الميزانية

٣٧- يتعين على الجمعية أن تطلب إلى المحكمة أن تقدر ما سيترتب عن إنشاء آلية الرقابة وبدء عملها من آثار في الميزانية وأن تُدمج هذه التقديرات في الميزانية المقبلة.

التوصية ١٠

التأخر في إنشاء آلية الرقابة

٣٨- إن لم يُتخذ قرار بشأن إنشاء آلية الرقابة المستقلة خلال الدورة السابعة للجمعية، فيتعين على الجمعية أن تنظر في إمكانية وضع تدابير مؤقتة لمعالجة سوء السلوك وأن تطلب إلى المحكمة كذلك السعي إلى تطوير مدونة قواعد السلوك المطبقة على مسؤوليها، ولا سيما خلال البعثات، وتلك المطبقة على الأشخاص العاملين باسمها.

التوصية ١١

المهام العالقة لموظفي آلية الرقابة

٣٩- وعند إقامة آلية الرقابة، يتعين عليها أن تنظر في مجموعة من المسائل التي لم يتناولها هذا التقرير، من قبيل إسناد الشخصية القانونية لآلية الرقابة وطرائق وإجراءات رفع الدعاوى والاستجابة لها، والمعايير الخاصة بتقييم الدعاوى وإجراءات التعاون مع السلطات الوطنية وإدارات المحكمة الأخرى، ووضع سياسة تتناول المبلغين وإلزام الموظفين كافة بما يلي:

(أ) تبليغ المعلومات التي قد تردهم بشأن انتهاكات ارتُكبت؛

(ب)التعاون مع آلية الرقابة.

٤٠- ويتعين على آلية الرقابة فضلا عن ذلك، النظر فيما إذا كانت تتمتع بدور ضمان تنفيذ الأحكام التي توقع المسؤولية على المحكمة، مثلا فيما يتعلق بجبر الأضرار التي تسبب فيها موظف بتصرفه تصرفا لا قانونيا. وختاما، يتعين على آلية الرقابة أن تقيّم مدى قدرة واستعداد البلدان التي تمر بحالات خاصة على التحقيق والمقاضاة وفقا لإجراء تتوافر فيه أدنى معايير العدالة، وأن تبحث عن طرق لضمان تسليم المجرمين حيث تتم مقاضاتهم.

المرفق

ورقة غير رسمية
آلية رقابة للمحكمة الجنائية الدولية

أولا- المبادئ

١- تنص الفقرة ٤ من المادة ١١٢ من نظام روما الأساسي على ما يلي:" يجوز للجمعية أن تنشئ ما يلزم من هيئات فرعية، بما فيها آلية رقابة مستقلة لأغراض التفتيش والتقييم والتحقيق في شؤون المحكمة، وذلك لتعزيز كفاءتها والاقتصاد في نفقاتها."

٢- ومذّاك، توالت الجهود لتهيئة أرضية تقوم عليها آلية الرقابة هذه، أساسا حينما بادر مكتب جمعية الدول الأطراف في عام ٢٠٠٥ بتعيين المندوب الدائم للمملكة الأردنية الهاشمية لدى الأمم المتحدة سمو الأمير زيد رعد زيد الحسين ميسراً للنظر في هذا الموضوع. واستمرت هذه الجهود حتى يومنا هذا برعاية سعادة السيد أندرياس د.مافرويانيس المندوب الدائم لقبرص لدى الأمم المتحدة، الذي عُين بتاريخ ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٨ ميسراً لوضع آلية رقابة للمحكمة.

٣- وجددت الجمعية في قرارها ICC-ASP/6/res.2 المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ "دعوتها إلى المحكمة بأن تستمر، بالتشاور مع المكتب، في تقديم اقتراحات ملموسة من أجل إنشاء آلية رقابة مستقلة خلال الدورة العادية المقبلة للجمعية".

٤- واقترح الميسّر المعني بالمسألة أن يُتناول الموضوع على ضوء المبادئ التالية:

أ) يتعين أن تضمن آلية الرقابة محاسبة موظفي المحكمة الجنائية الدولية كافة وغيرهم من العاملين باسمها في كل الحالات التي قد تشكل سوء سلوك خطير. كما يتعين أن تتناول هذه الآلية كل الادعاءات/الاتهامات التي تنطوي على سوء سلوك صدر عن موظفي المحكمة سواء كان ذا طبيعة تأديبية أو جنائية (بما في ذلك المالية)، حدث ذلك في المقر أو في إطار بعثة (رسمية). ويتعين أن يشمل النطاق حسب الاختصاص الشخصي والاختصاص الموضوعي للآلية التي ستحددها الجمعية كل التصرفات المنحرفة الممكنة وكل الحالات التي تنطوي على سوء سلوك بغض النظر عن المكان الذي ارتُكبت فيه.

ب) ولكي تتمكن آلية الرقابة من أداء مهامها، يجب أن تحظى بتعاون الدول الأطراف التي تتمتع بحكم سيادتها بسلطة إقامة العدل، تعاونا كليا. وعليه، فمن الأهمية بمكان النظر إلى كل ما يتعلق بآلية الرقابة في ضوء السلطات التي قد تتمتع بها، بوصفها جهازا تابعا لهيئة دولية. وعلى هذا الأساس، تصبح مسألة ضمان توفير

الدول التعاون الكلي لآلية الرقابة أمرا في غاية الأهمية، فتعمل على دفع سلطاتها الوطنية إلى تقديم التعاون الكلي اللازم لتفادي حالات الإفلات من العقاب.

ج) ويتعين على آلية الرقابة أن تعمل في إطار هيكل من هياكل المحكمة وأن تكون مع ذلك مستقلة. وبغض النظر عن الجهة التي تُعين المسؤول عن آلية الرقابة، لا يجب أن يكون لهذه أي سلطة أو تأثير في أنشطتها التنفيذية. ولإنجاح آلية الرقابة، من الأهمية بمكان أن تُمنح درجة كبيرة من الاستقلالية التنفيذية وأن تكون مصمَّمة بشكل يكفل لها النجاعة والمرونة. ويتعين أن تتلاءم آلية الرقابة مع هيكل المحكمة الجنائية الدولية وحجمها وطبيعتها، ولا يجب أن تكتفي بمحاكاة النماذج القائمة من دون إدخال أي تعديلات تكون ضرورية.

د) ولا يتعين أن تُعنى آلية الرقابة أبدا بإدارة موظفي المحكمة ولا بالقضايا التي هي في الأصل، مسائل إدارية لا تمت للرقابة بصلة، وذلك حتى وإن رُفعت دعوى من هذا القبيل ووُجدت أسباب تدعو، ولو في الظاهر، للاعتقاد بأنها تندرج ضمن نطاق اختصاصها. إلا أنه مع ذلك، يجوز لآلية الرقابة أن تنظر في قضايا يرتقي فيها سوء الإدارة إلى سوء السلوك ومن ثمة، لها أن تحقق في أي قضية، شريطة أن تحيل نتائج تحقيقاتها إلى إدارة المحكمة إذا تبين لها من خلالها أن سوء السلوك هذا يمكن أن يعالج من خلال تدابير إدارية بمقتضى الفقرة (أ) من القرار ICC-ASP/2/10. ولكي يفعَّل اختصاص آلية الرقابة غير الاختصاص التحقيقي، يتعين أن يقتضي التصرف المدعى به، على الأقل، تدابير تأديبية.

هـ) ولا يتعين أن تطغى المهام التي تمارسها آلية الرقابة على تلك المنصوص عليها في الفقرة (أ) من البند ١٠-٢ من النظام الأساسي لموظفي المحكمة الجنائية الدولية (القرار ICC-ASP/2/Res.2 annex)[١] التي تنص على ما يلي: " للمسجل أو المدعي العام، حسب المقام المناسب، توقيع تدابير تأديبية على الموظفين الذين يكون سلوكهم غير مرض". بمعنى أن الغرض من آلية الرقابة لا يتمثل في تعويض إدارة الموظفين القائمة أو الحلول محلها، وعليه، فإن كل التدابير التأديبية التي تندرج ضمن النطاق الإداري ستظل تحكمها المادة المذكورة آنفا. بيد أنه سيكون لآلية الرقابة سلطة التحقيق أ) فيما يتعلق بسوء السلوك الداخلي الذي يقتضي تدابير تأديبية و ب) فيما يتعلق بسوء السلوك الإجرامي الخارجي.

أما ما نصت عليه الفقرة (ب) من البند ١٠-٢[٢]، فيتعين أن تتولاه آلية الرقابة. فإذا أحيلت إلى آلية الرقابة قضية وحققت فيها وكان من المحتمل أن يُعاقب عليها بالفصل، فيتعين أن تنظر فيها إدارةُ المحكمة إذا كانت تندرج، ولو في الظاهر، ضمن اختصاص إدارة الموظفين. أما القضايا التي يقتضي فيها سلوك غير ذي طبيعة إدراية الفصْل، فإنها تندرج ضمن اختصاص آلية الرقابة فتنظر فيها وفقا لإجراءاتها الخاصة.

---

[١] متضمن في القرار ICC-ASP/2/10..

[٢] الفقرة (ب) من البند ١٠-٢: "للمسجل أو المدعي العام، حسب المقام المناسب، أن يفصل دون سابق إنذار أي موظف في حالة إساءة السلوك على نحو جسيم، بما في ذلك الإخلال بقاعدة السرية."

و) وينبغي أن تتمتع آلية الرقابة باختصاص النظر في الدعاوى الداخلية والتحقيق فيها، والتحقيق في الدعاوى التي يرفعها أشخاص غير موظفين ضد موظفين، أو حتى بمجرد أن يُشك فيهم شك مشروع. وفي كل الأحوال، تظل آلية الرقابة ملزمة بالتحقيق في كل الدعاوى المرفوعة لها وبتّها.

ز) وينبغي أن تتمثل الأهداف الأساسية لآلية الرقابة في ضمان (١) عدم التسامح مع موظفي المحكمة الذين يسلكون سلوكا سيئا ويتسترون للإفلات من العقاب؛ (٢) احترام حق الموظفين كافة في أن تُطبَّق عليهم الإجراءات القانونية الواجبة التطبيق احتراما تاما؛ (٣) التحقيق في كل الدعاوى وتوفير سبل الإنصاف الناجعة.

ح) ويجب أن تخلو آلية الرقابة من الثغرات وتشمل كل ضروب الانتهاكات أو أصناف الموظفين، بغض النظر عن الولاية القضائية التي يخضع لها المتهم أو جنسيته و/أو المكان الذي يوجد فيه، لكن مع الاحترام الكلي للامتيازات والحصانات ذات الصلة للمحكمة ولموظفيها.

ط) ويتعين أن تحدِّد آلية الرقابة وتطبق الأحكام التي تنظم رفع الدعاوى، وجمع الأدلة، والتعاون مع الدولة المضيفة ودولة الجنسية، وتقديم الأدلة إلى الجهة التي لها الولاية القضائية، وتداعيات ذلك على الموظفين المعنيين (عندما لا تكون الإجراءات الجنائية منظمة). ويتعين على آلية الرقابة فضلا عن تناولها الدعاوى الصادرة عن جهات رسمية، أن تتمتع بسلطة تلقائية للتحقيق بمجرد تلقيها معلومات عن وقوع سلوك سيئ، حتى قبل أن يردها تقرير كتابي في ذلك. وبهذا، فإن آلية الرقابة بتركيبتها ومهامها المنصوص عليهما أدناه، تنطبق سواء كان التحقيق قائما على دعوى رفعتها جهة رسمية أو صدر تلقائيا. وفي الحالة الأخيرة، من المستصوب إلزام آلية الرقابة بإخطار قلم المحكمة عندما يبين التحقيق الذي فتحته من تلقاء نفسها أن انتهاكا قد طرأ.

ثانيا– تركيبة آلية الرقابة ووظيفتها

٥– اقترح الميسر لآلية الرقابة تركيبة من ثلاثة مستويات كما سيبَين أدناه: (١) يتناول المستوى الأول سوء السلوك الداخلي (لا يشمل إلا الموظفين) الذي لا يمكن معالجته بواسطة التدابير الإدارية التي تفرضها الإدارة، (٢) يتناول المستوى الثاني كل ضروب سوء السلوك الخطير، سواء كان ذلك داخليا أو خارجيا، وتحقق فيه آلية الرقابة للمقاضاة عليه و (٣) يتناول المستوى الثالث أي سلوك سيئ يرتكبه العاملون باسم المحكمة خلال تأدية مهامهم ويُسألون عنه.

٦– أما فيما يتعلق بأساليب عمل آلية الرقابة، فقد اقتُرح تعيين موظفي آلية الرقابة ٦ أشهر قبل بداية عملها حتى يتمكنوا من صياغة مشروع مفصل للقواعد التي تنظم آلية الرقابة وإجراءاتها لتشمل كل القضايا التي قد تتعرض لها والجوانب الأخرى لمهامها. وبما أن موظفي آلية الرقابة هم الذين سيضعون القواعد التي تحكم سير عملهم، فإن الإجراءات المذكورة أدناه لم تُعرض إلا على سبيل الإرشاد. ولهذا السبب، من الأهمية بمكان أن يكون المسؤول الذي سيُعين على رأس آلية الرقابة ذا تجربة ومؤهلات عالية ومتمرسا في مجال التحقيقات (و يتعين أن تُحدد عملية التوظيف، بما في ذلك سلطة التوظيف، ومستوى

الوظائف، ومدة العقد وقابليته للتجديد في أقرب الآجال). وبعد أن تعتمد آلية الرقابة قواعدها الخاصة بها، يتعين أن تعرضها على الجمعية لإقرارها.

٧- في كل الحالات المذكورة أدناه، إذا أثبت التحقيق وقوع جريمة، فيتعين على آلية الرقابة أن تخطر السلطات الوطنية (للدولة التي ارتكبت فيها الجريمة) بذلك، مع مواصلة متابعة الإجراء القضائي.

الجرائم من الفئة ألف:

٨- يغطي نطاق هذه الفئة كل سلوك سيئ داخلي ذو طبيعة خطيرة لا يمكن أن يعاقب عليه بواسطة التدابير الإدارية الصرفة ولا يقتضي، في الآن ذاته، إجراءات قضائية. وقد يشمل كذلك التحقيق في الانتهاكات التي يُعاقَب عليها بموجب الفقرة (أ) من المادة ١٠-٢[٣]، الذي يتعين أن تحال نتائجه إلى المسجل أو إلى المدعي العام لاتخاذ التدابير التأديبية. ويغطي كل فئات الموظفين المسجلين في قائمة المحكمة، بمن فيهم أولئك الموظَّفين محليا. ويتعين أن تُرفع الدعاوى كتابيا ومع التزام السرية التامة.

٩- وينظر في الدعوى فريق من ثلاثة موظفين، موظفان من موظفي آلية الرقابة وممثل يعينه القسم الذي ينتمي إليه الموظف المدعى عليه، ويحدد الفريق التدابير الإدارية الأولية اللازم اتخاذها فورا، خلال نظره في الدعوى. وتشرع آلية الرقابة من ثمة في التحقيق في الدعوى فتجمّع كل الأدلة ذات الصلة استنادا إلى المعايير التي تضمن عند الاقتضاء قبولها أمام المحكمة. وعند نهاية التحقيق، يجتمع فريق الثلاثة ويقيّم الأدلة ثم يقرر بالإجماع الإجراءات الإدارية النهائية التي يتعين اتخاذها. وإذا ارتأى الفريق المذكور أن القضية قضية تستأهل الوساطة[٤]، فإن آلية الرقابة تقترح ذلك على الطرفين وتشرع في العملية بنفسها. ويتعين أن تتاح للطرفين المشورة القانونية من هيئة من هيئات المحكمة غير آلية الرقابة، تُحدَّد لاحقا.

١٠- البديل ١: إذا رغب الموظف المعني في الطعن في هذه التدابير، يُعيَّن فريق آخر من ثلاثة موظفين (اثنان زائد واحد) ليعيد تقييم الأدلة ويبت القضية بتّا نهائيا. البديل ٢: في حال الطعن، تحال القضية إلى محكمة (محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة أو محكمة منظمة العمل الدولية على سبيل المثال) لتحسمها. وفي هذه الحالة، تصبح المسائل المتعلقة بالوقائع وبالقانون من اختصاص تلك المحكمة.

الجرائم من الفئة باء:

١١- يغطي نطاق هذه الفئة كل سلوك سيئ خطير داخلي وكل الانتهاكات ذات الطابع الخارجي (ضد أشخاص ليسوا من موظفي المحكمة)، أي كل الانتهاكات ذات الطابع الجنائي. وفي الحالات التي يدّعى فيها موظف أو شخص غير موظف أن موظفا من موظفي المحكمة ارتكب انتهاكا ذو طابع جنائي في حقه، يتعين على آلية الرقابة أن تشرع في التحقيق على النحو المنصوص عليه في الفئة الأولى من الجرائم. إلا أنه يتعين على آلية الرقابة في الآن ذاته، أن تُخطر الدولة المضيفة ودولة الجنسية بذلك. ويتعين على المحكمة أن تُنهي تحقيقاتها الخاصة وأن تبادر باتخاذ الإجراء الملائم بناء على ما خلصت إليه. وإذا لم يثبت الطابع الجنائي للفعل الإجرامي المدعى به، فيتعين على المحكمة أن تحيل القضية إلى الولاية القضائية المختصة، وأن تقدم كذلك

---

[٣] ICC-ASP/2/10 .

[٤] قد تكون الوساطة ملائمة عندما تخدم مصلحة العدالة، فيقدم جميع الأطراف قبولهم كتابيا ويحدد أجل أقصى لإنهاء العملية.

الأدلة التي بحوزتها. وإذا ثبت الطابع الجنائي، فيتعين على المحكمة أن تقدم الأدلة التي بحوزتها على كل حال. وتصبح الدولة التي لها الولاية القضائية ملزَمة بإخبار المحكمة الجنائية الدولية بمدى تقدم تحقيقاتها وإجراءاتها وما آلتا إليه. وفيما يتعلق بحالات سوء السلوك الخطير الداخلي، يتعين على آلية الرقابة أن تحدد، في كل حالة على حدة، ما إذا كانت الوساطة ممكنة ومستصوبة وتتلاءم مع مبدأ ضمان عدم الإفلات من العقاب. ويُنتظر من آلية الرقابة نفسها أن تحدد للوساطة قواعد وإجراءات شاملة.

الجرائم من الفئة جيم:

١٢- يغطي نطاق هذه الفئة كل سلوك سيئ خطير (سواء كان ذلك داخليا أو خارجيا) يسلكه أفراد يعملون كعملاء لدى المحكمة إلا أنهم غير مسجلين في قائمة الموظفين (الازدواج الوظيفي)، أي كل الموظفين الذين لا ينتمون إلى الفئتين المذكورتين آنفا (ومثَل ذلك مثل الموظفين التابعين لجهاز أمن المحكمة لدى تنفيذهم عملية قبض أمرت بها المحكمة على متهم). ويطبق في هذه الحالة، رهنا برفع الحصانة، نفس الإجراء المنصوص عليه في الفئتين المذكورتين آنفا من الانتهاكات مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، فيما يتعلق بالتحقيقات بحسب مدى خطورة الجريمة وطابعها الداخلي أو الخارجي، إلا أنه من المؤكد أن أي مقاضاة يتعين أن تنسق مع السلطات التي يخضع لها الموظف. والهدف الأساسي لآلية الرقابة في هذه القضايا هو كشف النقاب عن الانتهاك وتوفير الأدلة للسلطة التي ينضوي تحتها مرتكب الجريمة ودفع وضمان، قدر الإمكان، أنها ستقاضيه على ما اقترفه من جرم. وفي كل الحالات التي لم تَجْر فيها المقاضاة بعدُ، يتعين على آلية الرقابة أن تحضّ على البدء فيها عن طريق التقارير وتدابير المتابعة الأخرى.

الولاية القضائية

١٣- بما أن الولاية القضائية مفهوم مركزي في أي عملية مقاضاة، فيتعين أن تكون المبادئ الأساسية المنطبقة عليها مفصلة بشكل يساعد آلية الرقابة في جهودها لضمان المقاضاة. وفضلا عن ذلك، تعتبر هذه المسألة مسألة حاسمة تهتدي بها آلية الرقابة لبناء قدراتها فيما يتعلق بتحديد الدولة المضيفة الولاية القضائية المختصة عندما يقتضي الحال ذلك، وحتى تتمكن آلية الرقابة من تناول الجانب الإداري للإجراء الضروري لبدء العملية القضائية.

١٤- تنطبق الفرضيات الثلاث المذكورة أعلاه على حد السواء على البلد المضيف وعلى الدول التي تضيف البعثات التي توفدها المحكمة، مع إيلاء الأولوية دائما إلى الولاية القضائية للدولة التي ارتُكبت الجريمة في إقليمها. وبما أن الحالات التي تقتضي تدخل آلية الرقابة قد تحدث إما في مَقارّ المحكمة أو في البلدان التي تمر بحالات خاصة، فمن المستصوب أن تنظم المحكمة ممارساتها وتعاونها مع هذه الدول ولا سيما من أجل ضمان الوضوح في التتابع الإجرائي للأحداث بعد رفع الدعوى. ولتنظيم هذا الإجراء، يتعين السعي إلى تقديم كل مساعدة ممكنة للدول التي تمر بحالات خاصة من أجل بناء قدراتها القضائية. وقد تشمل هذه العملية الأمور التالية: ١) التفعيل الآلي للولاية القضائية للدولة المضيفة، مع نقل المعلومات إلى دولة الجنسية، ٢) ممارسة دولة الجنسية ولايتها القضائية إذا لم تُبد الدولة المضيفة استعدادا أو كانت غير قادرة على ممارسة ولايتها القضائية و ٣) إن لم تحدَّد أي دولة لممارسة ولايتها القضائية على النحو المبين آنفا، تنظر آلية الرقابة في إمكانية ممارسة أي دولة الولاية القضائية العالمية.

١٥- وفي الحالة التي يخضع فيها موظف من موظفي المحكمة متهم بسوء السلوك إلى ولاية قضائية غير ولاية الدولة المضيفة ولا ولاية دولة الجنسية فإن النهج الذي تتبعه آلية الرقابة سيختلف بحسب ما إذا كانت الدولة الثالثة دولة عضوا أم لا. وفي الحالة التي يكون فيها المدعى عليه في إقليم دولة طرف، فسيكون من واجب تلك الدولة أن تتعاون مع المحكمة، بموجب التزامات التعاون الواقعة عليها بمقتضى نظام روما الأساسي، وأن تسلم الموظف إما إلى ولاية الدولة المضيفة أو ولاية دولة الجنسية. ولهذا من الضروري إعداد إطار مؤسسي وقانوني، عن طريق تعديل نظام روما الأساسي، يُلزم من جهة الدول الأطراف بالتسليم ويمكّن آلية الرقابة من جهة أخرى من أن تشجع بشدة عملية التسليم وأن تعجّل بها وأن توفر أي دعم ضروري. وينبغي أن يُعدَّل النظام الأساسي كذلك لإلزام الدول بتسليم العملاء المطلوبين ولتعزيز الدور الذي ستلعبه آلية الرقابة بوصفها نقطة تركيز.

١٦- أما في الحالة التي تكون فيها الدولة الثالثة دولة غير طرف، يتعين الترتيب بين الدولة التي يوجد مرتكب الجريمة في إقليمها والدولة المضيفة و/أو دولة الجنسية، لتنفيذ عملية تسليم رسمية. وفي غياب أي معاهدة ثنائية تنظم عملية التسليم في حالة كهذه، يتعين على آلية الرقابة أن تمارس مساعيها الحميدة لتيسير عملية التسليم عملا بمبدأ تسليم المجرم أو محاكمته وبمبادئ القانون الدولي العام ذات الصلة. وبوجه عام، يتعين على جمعية الدول الأطراف أو المحكمة أو آلية الرقابة أن تشجع عقد اتفاقيات تسليم ثنائية.

الحصانات

١٧- إن مسألة الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها موظفو المحكمة لدى تأدية مهامهم مسألة تنطبق بصفة أفقية على المستويات الثلاث المذكورة آنفا، حتى أنها تستوجب ممارسة مهمة المقاضاة خارج نظام المحكمة الجنائية الدولية. إن مسألة الحصانات التي نتناولها هنا تناولناها كما اقتُرح، أي أن توصي آلية الرقابة السلطة المعنية برفع الحصانة في كل قضية تكون هي التي تحقق فيها وتقدر أنه من المستصوب القيام بذلك. وعليه، ولأغراض هذا التقرير، سيشار إلى مختلف أصناف الحصانات التي يتمتع بها موظفو المحكمة (وموظفوها السابقون كذلك) إشارة عابرة كما سيُشار إلى الإجراءات التي يمكن اتباعها لرفع الحصانة في حال وقوع جريمة. ويتعين على آلية الرقابة أن تكون منهجية في هذا الإجراء، فعليها تقع المسؤولية الكبرى لتقييم مدى خطورة الجريمة ومدى موثوقية الأدلة واستصواب رفع حصانة عن مسؤول للتمكن من مقاضاته.

١٨- لا يجب أن ترقى ممارسات آلية الرقابة أبدا إلى حد إنكار الحصانات وإنما عليها أن تهتدي خلالها بالمبدأ الذي يقضي بألا تُوظف الامتيازات والحصانات لتبرير أفعال غير قانونية.

١٩- يحدد كل من نظام روما الأساسي (المادة ٤٨)، واتفاقية عام ٢٠٠٢ بشأن امتيازات وحصانات المحكمة الجنائية الدولية، واتفاقية المقر والنظام الأساسي للموظفين لعام ٢٠٠٣، بالتفصيل نظام حصانات موظفي المحكمة، وطريقة رفعها وإجراءات الفصل المتبعة. ومن المستصوب أن تبادر آلية الرقابة بفحص النظام المطبق على حصانات كل أصناف موظفي المحكمة، وعلى كل ما يقترفونه من أفعال وفي كل الحالات وفي كل البلدان حيثما وُجدوا، وأن تقترح إجراءات ومعايير لرفع الحصانات. ولأغراض هذا التقرير، سيُقدم فيما يلي عرض موجز ودقيق للحصانات المطبقة:

أ) يتمتع القضاة والمدعي العام والمسجل وكل من سبق وأن تقلّد هذه المناصب كذلك، بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها رؤساء البعثات الدبلوماسية. ولا ترفع هذه الامتيازات والحصانات لا عن القضاة ولا عن المدعي العام إلا إذا

صوّت القضاة بالأغلبية المطلقة لذلك. أما حصانة المسجل فقد ترفعها هيئة رئاسة المحكمة. أما حصانة نائب المدعي العام فللمدعي العام أن يرفعها.

ب) وتسري على نائب المسجل وعلى موظفي مكتب المدعي العام وعلى موظفي قلم المحكمة المادة ١٦ من اتفاقية عام ٢٠٠٢ بشأن امتيازات وحصانات المحكمة الجنائية الدولية. أما حصانة نائب المسجل وموظفي قلم المحكمة فللمسجل أن يرفعها.

ج) تتمتع المحكمة نفسها على إقليم الدول الأطراف بهذه الامتيازات والحصانات كلما كان ذلك ضروريا لتحقيق أغراضها، وتُعتبر مبانيها ومحفوظاتها ووثائقها غير قابلة للانتهاك وممتلكاتها وأموالها وأصولها محصنة من الإجراء القضائي. وتتمتع المحكمة فضلا عن ذلك بالحصانة من أي إجراء تنفيذي. ويتعين على آلية الرقابة أن تأخذ بعين الاعتبار عند صياغة نظامها الإجراءات والمعايير للتعامل مع وثائق المحكمة الحساسة وغيرها من المواد الإثباتية التي قد يغطيها نظام الحصانات.

تقارير آلية الرقابة

٢٠ تَرفع آلية الرقابة تقاريرها إلى لجنة رقابة تابعة للجمعية سيقع إنشاؤها لهذا الغرض، وتلتقي كلما اقتضت الضرورة ذلك. ويمكن أن تصمَّم اللجنة، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على شاكلة لجنة رقابة المباني الدائمة[٥] ويمكن أن تحدد ولايتها وغير ذلك من تفاصيل عملها الإجرائي وتُعتمَد كما كان الشأن بالنسبة للجنة المذكورة آنفا. ويتعين أن تُحدِّد طريقة تعيين/انتخاب الأشخاص الذين تقترحهم الدول الأطراف على اللجنة، ويجب أن يؤخذ بعين الاعتبار في ذلك على كل حال معيار الخبرة في مسائل الرقابة، وقد يُشترط أن يكون أعضاء اللجنة خبراء يعملون بصفتهم الشخصية. ويتعين أن تتلقى اللجنة تقريرا سنويا عن أنشطة آلية الرقابة وأن ترسل، عبر مكتبها، موجزا تنفيذيا في ذلك إلى الجمعية. وستتمثل صلاحيات اللجنة في مراقبة عمل آلية الرقابة بيد أنه لن يكون لها عليها سلطات تنفيذية. ولا ينبغي أن تُلزَم آلية الرقابة بكشف معلومات حساسة تتعلق بتحقيقات جارية.

ثالثا- توصيات إلى الجمعية

التوصية ١

يجب أن تحدد الجمعية تاريخ بدء عمل آلية الرقابة وأن تواصل النظر في هذا الموضوع واضعة نصب عينيها ذاك التاريخ. ويتطلب تفعيل هذه الآلية المبادرة بتعيين الموظفين الذين سيقومون عليها، واعتماد ولايتها والقواعد التي تنظم طرائق عملها وكذلك تحديد مكانتها في كنف نظام المحكمة الجنائية الدولية.

التوصية ٢

يتعين أن تنضوي آلية الرقابة في الإطار القانوني القائم للمحكمة؛ ويتعين أن تُضم إلى نظام روما الأساسي ويُحدَّد غرضها وولايتها ووظيفتها فيه.

---

[٥] ICC-ASP/6/20, annex II

التوصية ٣

يتعين أن يُكمَّل التركيب القانوني لآلية الرقابة باعتماد الجمعية قواعد مفصلة تنظم عملها. ويتعين أن تغطي هذه القواعد عملية توظيف موظفي آلية الرقابة وطرائق وإجراءات رفع الدعاوى والاستجابة لها، ومعايير تقييم الدعاوى، وإجراءات التعاون مع السلطات الوطنية وبصفة عامة، أي خاصية من خاصيات عمل آلية الرقابة لن تغطى بأي شكل آخر، حتى عن طريق تعديل الميثاق المقترح في النقطة (٢) أعلاه.

التوصية ٤

يتعين على الدول الأطراف والمحكمة أن تفحص بدقة العلاقة بين مفهوم الرقابة فيما يتعلق بمراجعة الحسابات ومفهومها فيما يتعلق بسوء السلوك. وقد ترغب المحكمة والجمعية في إسناد هاتين المهمتين إلى نفس الإدارة لتفعيل عملية الرقابة. ويتعين أن يحدَّد ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار كل التعقيدات التي قد تواجَه والتي قد تجعل من إنشاء آلية الرقابة أمرا عسيرا، ومع الأخذ بعين الاعتبار كذلك ممارسات المراجعة القائمة. وفي كلتا الحالتين، يجوز الشروع في التحقيق إذا ما أُثير شك خلال عملية المراجعة حيث يكون المراجعون ملزمين برصد الشبهات في العملية.

التوصية ٥

يتعين دراسة الطرق الممكنة لرفع الدعاوى دراسة عميقة. فقد ترغب آلية الرقابة في إنشاء خط اتصال مباشر – على شاكلة الخط الذي وضعه مكتب الأمم المتحدة للرقابة الداخلية– لنقل الأحداث، وغير ذلك من طرائق التبليغ التي قد تحددها آلية الرقابة في قواعدها.

التوصية ٦

يجوز للجمعية كذلك أن تطلب إلى المحكمة أن تُطور مدونة قواعد السلوك المطبقة على مسؤوليها وتلك المطبقة على الأشخاص العاملين باسمها، ولا سيما خلال البعثات.

التوصية ٧

يجوز للجمعية أن تضع تدابير مؤقتة لمعالجة سوء السلوك حتى قيام آلية الرقابة.

التوصية ٨

يتعين على الجمعية أن تطلب إلى المحكمة أن تبعث حوارا على المستوى الرسمي مع البلدان التي تمر بحالات خاصة والتي تستضيف بانتظام مسؤولي المحكمة المبعوثين في مهمة لديها، من أجل تقييم مستوى قدرتها واستعدادها للتحقيق، وتأكيد الولاية القضائية والتعاون مع المحكمة في معالجة الادعاءات المرفوعة معالجة نزيهة تُراعى فيها الأصول القانونية الواجبة وتُحترم معايير العدالة الدنيا.

التوصية ٩

يتعين أن تنظر الجمعية، بناء على توصية المكتب كذلك، في الخطوات المقبلة التي ستُتبع فيما يتعلق بهذا الموضوع؛ وفي تحديد الفريق العامل الذي سينظر فيه وفي تعيين ميسّر جديد. ويجدر التأكيد على وجوب تعجيل النظر في المسائل العالقة (عدد موظفي آلية الرقابة، أخذها في الحسبان في الميزانية، إنهاء ولايتها، إجراءات وطرائق التعاون مع أقسام المحكمة الأخرى، الدولة المضيفة، الدول الأطراف والدول التي تستضيف البعثات) وبت المسائل القائمة حتى تدخل آلية الرقابة حيز النفاذ في الأجل المحدد لها.

التوصية ١٠

يتعين أن تنظر الجمعية في إمكانية إدخال تعديلات قد تكون ضرورية لضمان تسليم مرتكبي الجرائم إلى جهات المقاضاة، على نظام روما الأساسي. وقد ترغب المحكمة بدلا من ذلك في أن تطلب إلى الدول إنشاء ولاية قضائية شبه عالمية وإلى الدول غير الأطراف أن توقع معها اتفاقات تسليم في هذا المجال.

التوصية ١١

يتعين أن تنظر الجمعية بكل جدية في مسألة تعديل النظام الأساسي للموظفين بشكل يُلزم الموظفين كافة بما يلي (أ) أن يبلغوا آلية الرقابة ليس إلا، بأي معلومات مفيدة تردِهم و (ب) أن يتعاونوا بأي شكل كان مع آلية الرقابة، كلما اقتضت الضرورة ذلك. ويتعين على الجمعية أن تأخذ بعين الاعتبار سياسة آلية الرقابة والمحكمة عندما تتعامل مع المبلغين عن الأعمال غير القانونية (تقييم المعلومات، الحماية من الأعمال الانتقامية).

التوصية ١٢

يتعين أن تأخذ جمعية الدول الأطراف في الحسبان دور آلية الرقابة في ضمان تنفيذ الأحكام التي توقع المسؤولية على المحكمة، في الحالات التي تقتضي جبر أضرار تسبب فيها موظفوها لدى ارتكابهم أعمالا غير قانونية مثلا.

التوصية ١٣

قد ترغب الجمعية أن تطلب إلى المحكمة أن تقدر ما سيترتب عن قيام آلية الرقابة وبدء عملها من آثار في الميزانية.

- - - 0 - - -