المحكمة الجنائية الدولية

ICC-ASP/7/30

جمعية الدول الأطراف

Distr.: General
6 November 2008
ARABIC
Original: English

الدورة السابعة

لاهاي

١٤-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨

تقرير المكتب حول زيارات أُسر المحتجزين

مذكرة من الأمانة

عملا بالفقرة ١٤ من القرار ICC-ASP/6/Res.2 المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، يقدم المكتب تقريراً عن مسألة زيارات الأسر. ويجسّد هذا التقرير نتائج المشاورات غير الرسمية التي أجراها فريق العمل التابع للمكتب في لاهاي مع المحكمة.

تقرير المكتب حول زيارات أُسر المحتجزين

١- عملا بإحدى توصيات لجنة الميزانية والمالية ("اللجنة") في تقريرها عن أعمال الدورة التاسعة، [١] دعت جمعية الدول الأطراف ("الجمعية") المحكمة، مع مراعاة التعليقات التي قدمتها لجنة الميزانية والمالية، إلى تقديم تقرير مستوف للجمعية في دورتها القادمة عن زيارات الأُسر، بالتشاور مع المنظمات ذات الصلة، بما فيها لجنة الصليب الأحمر الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، لتقييم، من جملة أمور أخرى، الجوانب القانونية والسياساتية، وكذلك البعد المتعلق بحقوق الإنسان والآثار التي تخلفها زيارات الأُسر فيما يخص الميزانية". [٢]

٢- وافق الفريق العامل في لاهاي ("الفريق العامل") في اجتماعه السادس، المنعقد في ١٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٨، على قائمة غير حصرية من القضايا التي ينبغي النظر فيها عند مناقشة مسألة دفع تكاليف زيارات الأسر للمحتجزين من ميزانية المحكمة:

(أ) القوانين والمعايير ذات الصلة الواجبة التطبيق، وكذلك الممارسات القائمة على الأصعدة الدولية، والإقليمية والوطنية، وخاصة منها ممارسات المحاكم الجنائية الدولية الأخرى؛

(ب) نطاق الحق في الزيارات الأسرية؛

(ج) الانعكاسات التي يمكن أن يسفر عنها تنفيذ الأحكام؛

(د) أهمية طابع المحكمة الجنائية الدولية القائمة بنفسها وخصوصيات ظروف المحتجزين لدى المحكمة؛

(هـ) أهمية تقييم العوَز والطريقة المتعلقة بذلك؛

(و) المعايير الملموسة الممكنة لتحديد: تعريف "أفراد الأسرة"، وتواتر الزيارات، ونطاق تقدير المحكمة، إلخ؛

(ز) الآثار المالية على المدى القصير وعلى المدى الطويل.

٣- كجزء من عملية المشاورات التي تقوم بها المحكمة بغرض صياغة تقريرها عن الزيارات الأسرية، نظّمت المحكمة ندوة في يومي ٨ و٩ تموز/يوليو ٢٠٠٨، بمشاركة بعض المنظمات ذات الصلة، [٣] مثل الدول الأطراف ومنسق الفريق العامل في لاهاي، السفير كيرستن بيرينغ (الدانمرك)، والميسّر المخصص لمسألة الزيارات الأسرية. في ١١ تموز/يوليو ٢٠٠٨، عقد الميسر المخصص جلسة إحاطة غير رسمية، بمشاركة ممثل من المحكمة، لإعلام ممثلي الدول الأطراف بنتائج الندوة التي نظمتها المحكمة.

---

١ *الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة السادسة، نيويورك، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧* (منشورات المحكمة الجنائية الدولية، ICC-ASP/6/20)، الجزء باء. ٢. الثاني جيم، ٢، المجلد الثاني، (ي)، الفقرة ٦٧.

٢ نفس المرجع، المجلد الثاني، الجزء الثالث، القرار ICC-ASP/6/Res.2، الفقرة ١٤.

٣ لجنة الصليب الأحمر الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومفوضية حقوق الإنسان لمجلس أوروبا، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، والمحكمة الخاصة لسيراليون، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة؛ اليونيسيف، والإئتلاف من أجل المحكمة الجنائية الدولية، رابطة المحامين الدولية، المنظمة الدولية لإصلاح السجون، الرابطة الجنائية الدولية، منظمة رصد السجون، الصليب الأحمر الهولاندي، والخبراء المستقلون.

٤- في ٢٩ آب/أغسطس ٢٠٠٨، أرسل الميسر المخصص تقريرا غير رسمي بقصد الإعلام إلى اللجنة لتسهيل تحضير أعمال دورتها الحادية عشرة.

٥- في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، تم توزيع المشروع الأول لتقرير المحكمة عن مسألة الزيارات العائلية على الفريق العامل. وبعد المشاورات مع الفريق العامل، وزعت المحكمة نسخة معدلة من تقريرها في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. ووُزّعت النسخة النهائية من التقرير، التي تتضمن المزيد من التعديلات المستندة إلى بعض التعليقات التي قدمتها الدول، في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

٦- قام الفريق العامل، في اجتماعيه الحادي عشر والسابع عشر المعقودين في ٢٤ أيلول/سبتمبر و٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، بمناقشة مشروع تقرير المحكمة ومشروع تقرير المحكمة المنقَّح تحت عنوان "الزيارات الأسرية للأشخاص المحتجزين" على التوالي، وأحاط علماً بالتعليقات والاقتراحات الواردة في تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الحادية عشرة.[٤]

٧- وردت مسألة الزيارات الأسرية أيضا في جدول الأعمال في الاجتماعين الخامس عشر والثامن عشر اللذين عقدهما الفريق العامل على التوالي في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر و٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨.

٨- أكد الفريق العامل دوما على أهمية تلقي وثائق المحكمة في الوقت المنسب، كعنصر من العناصر الحيوية كي يتسنى للدول الأطراف اتخاذ قرارات مدروسة. وفي هذا الصدد، أكدت اللجنة مراراً على ضرورة امتثال المحكمة لواجباتها عملاً بالأنظمة والقواعد المالية[٥] وتقديم جميع الوثائق المشتملة على آثار مالية قبل اجتماع اللجنة بوقت طويل. وبالتالي فقد أعرب الفريق عن قلقه العميق لأن التقرير لم يكن متوفرا قبل اجتماع اللجنة في شهر أيلول/سبتمبر.

٩- ارتأت بعض الوفود أن النهج الأصلي المعتمد من المحكمة في تحضير التقارير يفتقر إلى الموضوعية الكافية. لكن الفريق العامل رحب باستعداد المحكمة بعد ذلك لاستيعاب بعض من آراء الدول بعد توزيع مشروع تقرير المحكمة الأول الذي عُدّل لاحقاً.

١٠- فيما يخص المسألة الموضوعية المتعلقة بإمكانية اعتماد المحكمة لسياسة تسهّل الزيارات الأسرية للمحتجزين وتُموَّل من الميزانية العادية، تمّ الإعراب عن الآراء الرئيسية التالية:

(أ) أثارت ممارسة المحكمة القائمة بتمويل الزيارات الأسرية من دون التشاور مسبقاً مع الدول الأطراف القلق بصفة خاصة؛

---

٤ تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الحادية عشرة (ICC-ASP/7/15 and Add.1)، الفقرات ٦٦-٦٩).

٥ تتولى اللجنة مسؤولية الفحص الفني لأي وثيقة تقدمها الجمعية وتكون مشتملة على آثار مالية أو آثار تتعلق بالميزانية أو أي مواد أخرى ذات طابع مالي أو له صلة بالميزانية أو الإدارة، حسبما تعهد إليها به جمعية الدول الأطراف. وعلى وجه التحديد، تقوم اللجنة بمراجعة الميزانية البرنامجية المقترحة للمحكمة ... وتقدم اللجنة للجمعية التوصيات ذات الصلة بالميزانية البرنامجية المقترحة. " (*الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة الأولى، نيويورك، ٣-١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.V.2 والتصويب)، الجزء الثاني - هاء.، الجزء الرابع، القرار ICC-ASP/res4، الفقرة ٣).

(ب) لا يشمل نطاق حق الزيارات الأسرية، حسب القانون الدولي والقانون المتعلق بحقوق الإنسان (كيفما كان، قانونا تقليديا أم عرفيا أم مبادئ القانون العامة)، التزاما إيجابيا من سلطة الاحتجاز بتمويل مثل هذه الزيارات؛

(ج) لم يعالج القانون القائم ولا الفقه القانوني حتى اليوم مسألة الحق في المساعدة المالية للزيارات الأسرية. فالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مثلاً، قد أنتجت الكثير من الفقه القانوني عن نطاق حق المحتجزين في الزيارات، ورأت أن ذلك يتضمن تسهيل إصدار التأشيرات والاحتجاز قرب مكان إقامة أفراد الأسرة عندما يسمح بذلك عدد من الاعتبارات (التوافر، الأمن، المسافة، إلخ.)، لكنها لم تشر قطّ إلى المساعدة المالية في مثل هذه الزيارات؛

(د) الممارسات ذات الصلة المتبعة في المحاكم الجنائية الدولية الأخرى جدّ محدودة. أحاط الفريق العامل علما بالممارسة القائمة في المحكمة الخاصة لسيراليون، حيث يُدفع بدل شهري بمبلغ ١٠٠ دولار أمركي لكل أسرة لهذا الغرض، لكن للمحتجزين داخل البلد فقط. وجرى التأكيد على أن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا لا تتبعان مثل هذه الممارسة. رغم أن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة قد فكرت في المسألة في ٢٠٠٦، إلا أنها استنتجت أنه ليس هناك متطلبات قانونية ملموسة لتوفير المساعدة المالية للزيارات الأسرية؛

(هـ) على المستوى الوطني، لوحظ أنه في بعض الدول توجد برامج خاصة بالمساعدة، تمول زيارات أفراد الأسرة لمرافق الاحتجاز داخل بلد الإقامة، وأن هذه البرامج يُنفّذها نظام الضمان الاجتماعي؛[٦]

(و) النقاش الحالي، وهو محدود في كل الأحوال في حالة المحتجزين أثناء المرحلة التمهيدية ومرحلة المحاكمة في نطاق المحكمة المحدود، وكون المحكمة قد مولت فعلاً عدداً من الزيارات الأسرية، لا ينبغي أن يُعتبر وكأنه إنشاء لحقّ جديد أو توسيع لحقوق قائمة. وبالخصوص لا يمكن أن يمثل ذلك سابقة على الصعيد الوطني ولا على الصعيد الدولي، ولا يمكن اعتباره قد أسفر عن انعكاسات على أي من المسائل المتعلقة بالمحكمة، من قبيل المسائل التالية:

'١' تنفيذ الأحكام؛

'٢' الحالة الخاصة لهؤلاء الأشخاص المحكوم عليهم والذين يقضون عقوبة السجن الصادرة في حقهم في سجن يقع في دولة مضيفة في انتظار تعيين الدولة التي يتمّ فيها التنفيذ بموجب الفقرة ٤ من المادة ١٠٣، من نظام روما الأساسي؛[٧] أو

'٣' حالة المحتجزين المفرج عنهم مؤقتا في بلد ثالث؛

(ز) ينبغي المزيد من النظر في الآليات البديلة لتغطية التكاليف، مثل إمكانية المساهمات الطوعية من الدول الأطراف وغيرها من المانحين لتيسير الزيارات الأسرية، بواسطة صندوق استئماني؛

---

٦ المملكة المتحدة وإسبانيا. وفي معظم الأمم المتحدة يتمتع المحتجزون احتياطيا والمحكوم عليهم على السواء بحق الاستفادة من الزيارات الأسرية التي يدفع تكاليفها نظام الضمان الاجتماعي. ولا يجوز بطلب المساعدة المالية إلا للأسر المؤهلة استنادا إلى دخل ضعيف (أي أنها تتلقى المساعدات، أو لها شهادة تثبت دخلها المنخفض). ولا يدخل في هذا النطاق المحتجزون الموجودون في مراكز الهجرة أو مراكز الاحتجاز.

٧ وفقاً للمادة ١٠٣(٤) من نظام روما الأساسي، تتحمل المحكمة التكاليف الناشئة عن تنفيذ الحكم في الدولة المضيفة.

(ح) رأى عدد من الوفود أن إمكانية اتخاذ قرار يؤيد تمويل المحكمة للزيارات الأسرية، استنادا لأسباب إنسانية و/أو عملية، يستحق مزيدا من النظر. وأشارت بعض الوفود إلى أن المساعدة الإنسانية لا تدخل بوصفها كذلك في نطاق ولاية المحكمة، وإنما في نطاق منظمات دولية أو غير حكومية أخرى؛[٨]

(ط) اقترحت بعض الوفود المزيد من الحجج لمساندة تمويل الزيارات الأسرية، بما في ذلك مكانة المحكمة وطابعها الخاص بها، وممارساتها الابتكارية وطموحها في وضع ممارسات فضلى، وكذلك السياق الحالي للمحكمة ولمحتجزيها. ولاحظت وفود أخرى أن مسألة جدوى طابع المحكمة الخاص بها بالنسبة للنقاش الحالي قد يتطلب أولا دراسة مفصّلة، ورأت أن الطابع الخاص بالمحكمة قد يتعلق بالعناصر ذات الصلة خصوصاً بتمويل الزيارات الأسرية حتى يتسنّى توفير اساس لمناقشة هذه المسألة؛

(ي) رأى عدد من الوفود أنه ليس هناك من الوقت ما يكفي لمناقشة المسألة مناقشة جيدة تؤدي إلى اتخاذ قرار في الدورة السابعة للجمعية. وارتأت هذه الوفود أنه ينبغي مواصلة مناقشة هذه المسألة أثناء سنة ٢٠٠٩، ووفقاً للإجراءات ذات الصلة، مثلا، بالنسبة لمشاركة اللجنة، لكي تتخذ الجمعية قرارا بهذا الشأن في دورتها الثامنة. ومن المسائل التي قد تتطلب المزيد من النظر، ما يلي:

'١' استصواب تمويل الزيارات الأسرية من الميزانية العادية ودراسة إمكانية وجود ترتيبات بديلة (مثل المساهمات الطوعية)؛

'٢' طريقة حساب عوَز المحتجز، وأفراد الأسرة؛

'٣' تعريف أفراد الأسرة الذين يمكنهم الاستفادة من مثل هذه المساعدة (الأقارب المقربين)؛

'٤' أي آلية تضمن تكاليف منخفضة، بما في ذلك النظر في طرق بديلة للزيارات الأسرية من شأنها أن تضمن تعزيز التواصل بين أفراد الأسرة؛

'٥' المعايير الأخرى الخاصة المتصلة بتنفيذ وضع السياسات العامة المتعلقة بتمويل الزيارات الأسرية.

١١- أما فيما يخص الآثار المترتبة عن الميزانية لعام ٢٠٠٩، رأت بعض الوفود أنه يمكن الاحتفاظ مؤقتا بمبلغ ٥٠٠ ٤٠ أورو الذي اقترحته المحكمة في ميزانية عام ٢٠٠٩ في انتظار اتخاذ قرار يتعلق بالسياسة، في حين ترى وفود أخرى أنه، في غياب مثل هذا القرار، ينبغي اعتماد توصيات اللجنة[٩] وقراءتها معاً، حتى تُستبعد جميع التكاليف من ميزانية عام ٢٠٠٩، وقد تبحث المحكمة عوض ذلك عن مصادر بديلة (المساهمات الطوعية) لتمويل مثل هذه الزيارات في حدود ٥٠٠ ٤٠ أورو.

---

٨ مثلا، مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ولجنة الصليب الأحمر الدولية. وأشارت بعض الوفود إلى أنه يمكن اعتبار إنشاء صندوق استئماني سابقة قوية، إذ إن جزء من أنشطته لا تخص ولاية المحكمة القضائية بصورة مباشرة، وإنما تعتبر لأسباب إنسانية.

٩ تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الحادية عشرة (ICC-ASP/7/15 and Add.1,)، الفقرة ٦٨).

١٢- لاحظت بعض الوفود في هذا الصدد أن مواصلة قرار الجمعية التي اتخذته في دورتها السادسة بالإذن بتمويل الزيارات الأسرية بصورة استثنائية من الميزانية في عام ٢٠٠٩، مهما كانت صياغته، سيزيد من التوقعات المتعلقة بقرار إيجابي تتخذه الجمعية في المستقبل، وسيسفر عن أسس تسمح بالادعاء بوجود سابقة وإمكانية إنشاء تمييز بين المحتجزين. وشكّكت وفود أخرى من جهة أخرى في جدوى إنشاء صندوق طوعي لهذا الغرض.

١٣- أوصى الفريق العامل بمواصلة المناقشات المتعلقة بالآثار المالية لعام ٢٠٠٩ في نطاق المناقشة المتعلقة بالميزانية.

١٤- أما بالنسبة للمسألة الموضوعية المتعلقة باعتماد قرار يخص السياسة العامة، اقترح الفريق العامل إدراج الصيغة الواردة في المرفق لهذا التقرير في القرار الجامع.

المرفق

اللغة المقترح إدراجها في القرار الجامع

"إن جمعية الدول الأطراف،

(...)

إذ تشير إلى توصيات لجنة الميزانية والمالية،[1] ***وإذ تراعي*** التقرير الذي قدمته المحكمة لاحقا بعنوان "تقرير المحكمة عن زيارات الأسر للأشخاص المعوزين المحتجزين"،[2] ***وإذ تسلّم*** بأن الأشخاص المحتجزين لهم الحق في الزيارات وأنه ينبغي إيلاء اهتمام خاص لزيارات الأهل، ***وإذ تشير أيضا*** إلى أنه، عملا بالقوانين والمعايير القائمة، [3] لا يتضمن حق الأسر في الزيارات الحق القانوني للأقارب في أن تدفع تكاليف هذه الزيارات سلطات الاحتجاز؛

تشير إلى أنه من الضروري إجراء المزيد من المناقشات لتيسير اتخاذ القرار بشأن السياسة العامة المتعلقة بمسألة المساعدة المالية لزيارات الأُسر للأشخاص المحتجزين احتياطيا من طرف المحكمة، وكذلك في حالة اعتماد مثل هذه السياسة، وضع الشروط الخاصة لتنفيذها؛ ***وتدعو*** المحكمة لإجراء حوار بنّاء مع الدول الأطراف بشأن هذه المسألة في الوقت المناسب، لكي تتمكن لجنة الميزانية والمالية من إجراء استعراض سليم، وحتى يتسنى للجمعية اتخاذ القرار في دورتها الثامنة؛ ***وتطلب*** من المكتب أن يحتفظ بهذه المسألة قيد النظر".

- - - 0 - - -

---

١ تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الحادية عشرة (الفقرات ٦٦-٦٩ ، ICC-ASP/7/15 and Add.1, paras. 66-69).

٢ ICC-ASP/7/24

٣ مثل قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء (التي أقرّها أقرّها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراريه ٦٦٣ جيم (د-٢٤) المؤرخ في ٣١ تموز/يوليه ١٩٥٧ و٢٠٧٦ (د-٦٢) المؤرخ في ١٣ أيار/مايو ١٩٧٧، مجموعة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، المعتمد بقرار الجمعية العامة ١٧٣/٤٣ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، وعلى المستوى الإقليمي، التوصية (٢٠٠٦)٢ التي قدمتها لجنة الوزراء المعنية بقواعد السجون الأوروبية التي اعتمدتها لجنة وزراء مجلس أوروبا في ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦؛ ومعايير الاحتجاز للجنة الأوروبية لمنع التعذيب (CPT/Inf/E(2002)1-Rev.2006)).