

الدورة الخامسة

لاهاي

٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦

تقرير عن ترتيبات الإدارة الخاصة بالمباني الدائمة
للمحكمة الجنائية الدولية*

١- خلفية

١- طلبت لجنة الميزانية والمالية (اللجنة)، في تقريرها عن أعمال دورتها السادسة،^(١) إلى المحكمة أن تستعرض ترتيبات الإدارة الداخلية التي وضعتها والخاصة بالمباني الدائمة، بغية ضمان كون المسجل هو الموظف المسؤول عن المشروع على صعيد المحكمة وأنه مدعوم بفريق توجيهي عالي المستوى ملائم أو بغيره من آليات التنسيق.

٢- كما دعت اللجنة المسجل إلى تقديم مقترحات كي تنظر فيها في دورتها المقبلة تحدد الأدوار والمسؤوليات والخطوط العامة للمساءلة بخصوص المباني الدائمة. وينبغي أن تغطي المقترحات، على وجه الخصوص، المجالات الحاسمة المتمثلة في تحديد مواصفات التصميم (اشتراطات العميل)؛ والموافقة والإذن بالتكليف (بما في ذلك مستويات السلطة المخولة)؛ تسليم المبنى مستوفياً للمعايير المتفق عليها المتعلقة بالموعد والنوعية والتكلفة؛ وتوفير تأمين (مستقل) فيما يخصّ تحديدا القضايا المتصلة بتعيين وإدارة المخاطر.

٢- مقدمة

٣- ويُقدّم هذا التقرير استجابة لطلب اللجنة الموجه إلى المسجل باستعراض ترتيبات الإدارة الداخلية الخاصة بالمباني الدائمة. وترتيبات الإدارة تحدد الأدوار والمسؤوليات وخطوط السلطة وتشمل كذلك القرار المتعلق بمواصفات التصميم. أما المجالات الأخرى التي طلبت اللجنة أن يغطيها التقرير فلا يمكن تناولها بتعمق في هذه المرحلة حيث ستقوم المحكمة بتكملة المقترح بحسب تقدّم المشروع وحينما يتوافر للمحكمة المزيد من الخبرة الفنية.

* صدر هذا التقرير سابقاً بوصفه الوثيقة ICC-ASP/5/CBF.2/3.

(١) أنظر الوثيقة ICC-ASP/5/1، الفقرة ٤٤.

٤- ويجب التشديد أيضا على أن ترتيبات الإدارة لا يمكن أن تحدّد بتفصيل إذ أنها تعتمد على عدد من القرارات التي لم تُتخذ حتى الآن.

٥- فأولا وقبل كل شيء، سيكون للقرار المتعلق بالخيار الذي سُنبتى (البقاء في مبنى الآرك، أو الانتقال إلى مباني المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة أو إلى مبنى آخر قائم حاليا، أو تشييد مبانٍ بمواصفات مطلوبة) تأثيره على طبيعة ونطاق القرارات التي ستتخذها المحكمة ومن ثمّ على تفاصيل ترتيبات الإدارة. ويجدر التذكير بأنه على حين أن جمعية الدول الأطراف (الجمعية) بينت أن المباني المشيّد لغرض المحكمة "من شأنها أن تتيح أكثر الحلول مرونة بالنسبة للاستجابة لمتطلبات المحكمة الدائمة المتعلقة بالحجم والطابع الوظيفي والأمن"^(٢) لم يُستبعد حتى الآن أي من الخيارات المختلفة.

٦- ثانيا، إذا ما قرّرت الجمعية أن يتمّ، من حيث المبدأ، تقصّي الخيار المتمثل في تشييد مبانٍ لأغراض المحكمة، سوف تؤثر مسألة من ستكون الجهة المتبنيّة للمشروع على ترتيبات الإدارة.

٧- ونتيجة لذلك، يصف المقترح الذي تتضمنه هذه الورقة الهيكل الأساسي الذي سيُقام في المحكمة بغض النظر عن السمات الخاصة للمشروع.

٨- بالإضافة إلى ذلك، تأخذ بعين الاعتبار الفعلي ترتيبات الإدارة المقترحة وظيفة مدير مشروع^(٣) المباني الدائمة بالمحكمة. وهذه الوظيفة لم تُنشأ حتى الآن. وهي مقترحة في ميزانية عام ٢٠٠٧ ولذلك ما زالت تنتظر الموافقة عليها. وقد صيغت الأحكام المتعلقة بالوظيفة على النحو الذي يسمح بتطويع المهام المنطوية عليها، رهنا بمدى ضرورة تدخل المحكمة في المشروع، فور اتخاذ هذا القرار.

٩- وتبغى الإشارة إلى أنه بغض النظر عن القرارات التي تتخذها الجمعية بشأن المشروع والجهة التي تتبناها سيتعين على المحكمة أن تحدّد بوضوح أكثر في اشتراطاتها إلى جانب دراسة مختلف جوانب إدارة المشروع.

٣- ترتيبات الإدارة المقترحة

أ- عام

١٠- بالنظر إلى الهيكل التنظيمي للمحكمة وإلى طبيعة المشروع هناك مستويات مختلفة لاتخاذ القرارات على الصعيدين الداخلي والخارجي.

(٢) 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، ICC-ASP/4/32، الجزء الثالث، القرار ICC-ASP/4/Res.2، الفقرة ٢.

(٣) أثناء الدورة السادسة للجنة الميزانية والمالية وكذلك في الجلسة السابعة للفريق العامل في لاهاي التابع للمكتب، المعقودة في ٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، بينت المحكمة أن نيتها تتجه إلى إنشاء وظيفة مدير للمشروع.

- ١١- ولا بدّ من الأخذ بمخطّط واضح لانتخاذ القرارات، من سماته أن القرارات الرئيسية تتخذ على مستوى القمة وتترك القرارات التنفيذية للمستوى الأدنى وذلك لكفالة وضع وتنفيذ المشروع على النحو الكفء.
- ١٢- لذا يتوجّب على كل مستوى من مستويات اتخاذ القرارات أن يتبع منطقيا تسلسل الهيكل الهرمي. وهذا التقرير يضع هذه الحقيقة في الاعتبار، فيتعرّض للقرارات الواجب أن تتخذها جمعية الدول الأطراف.
- ١٣- وقد وُضع المقترح بدقة وعناية بالغتين تجنّبا لاستباق أي قرار تتخذه جمعية الدول الأطراف.

ب- ترتيبات الإدارة الخاصة بالمنظمات الأخرى

- ١٤- ليست المحكمة الجنائية الدولية هي المنظمة الدولية الأولى التي تواجه التحدّي المتمثل في تعيين أو تكيف أو تصميم مبانٍ دائمة لها وما يقتضيه ذلك من ترتيبات للإدارة. وعليه يكون من المفيد، كما هو الشأن في أغلب الحالات، الاستفادة من تجارب المنظمات الأخرى.
- ١٥- عند مقارنة ترتيبات الإدارة القابلة للبقاء والخاصة بالمباني الدائمة لدى شتى المنظمات يمكن الوقوف على أوجه الشبه التالية:

- عادة ما يُعهد باتخاذ القرارات الرفيعة المستوى إلى لجنة تتألف من ممثلين لشتى أصحاب المصلحة؛
- هناك وحدة داخلية (مكتب المشروع) تُكرّس خصيصا للمشروع وهي التي تتولى اتخاذ القرار الأساسي وعملية الرقابة؛
- يقوم خبراء استشاريون فنيون في مجال إدارة المشاريع بتوفير الدعم لمكتب المشروع وإتاحة ما يلزم من خبرة ويد عاملة؛
- يبدو التواصل والتعاون داخل المنظمة وفيما بين جميع المشاركين في المشروع من المقوّمات الأساسية لنجاح المشروع.

- ١٦- وقد جرى التفحص الدقيق للدروس المستفادة لتحديد أهميتها بالنسبة للمحكمة ونظر فيها في ضوء فلسفة المحكمة.

ج- المبادئ التي تقوم عليها ترتيبات الإدارة المقترحة

- ١٧- إن ترتيبات الإدارة تحدّد الإطار اللازم لتحقيق مشروع المباني الدائمة. والفلسفة التي تبني عليها ترتيبات الإدارة قوامها أن هذا الإطار لا بدّ أن يشمل المحاسبة والشفافية والوضوح والبساطة في اتخاذ القرارات والإتساق والاستمرارية والخبرة ذات العلاقة بالموضوع. علاوة على ذلك، تأخذ ترتيبات الإدارة بـ"نهج المشروع الفريد" على نحو ما هو موصوف أدناه.

١٨ - كل ذلك من أجل ضمان أقصى الكفاءة والفعالية الممكنتين للعملية المفضية إلى المباني الدائمة للمحكمة، وإلى اتخاذ القرارات في الوقت المناسب وهذا هو الأهم.

المساءلة

١٩ - لا بدّ من تعيين الهيئات المسؤولة والموظفين المسؤولين عن اتخاذ القرارات وبيان خطوط المسؤولية المنوطة بكل جهة. ولا بدّ من تحقيق الانسجام بين المسؤولية وسلطة اتخاذ القرارات.

الشفافية

٢٠ - يجب على أصحاب المصلحة وعلى موظفي المحكمة كذلك أن يكونوا واعين بكيفية اتخاذ القرارات ذات العلاقة وكيف تصبّ شتى المصالح، من قبيل اشتراطات العمل، في خاتمة المشروع. وهذا سيضمن، فيما يُفترض، تحقيق الدعم للمشروع من ناحية وتحسين نوعيته من ناحية أخرى.

اتخاذ القرارات الواضحة والبسيطة وحسنة التوقيت

٢١ - ينبغي أن يقوم هيكل اتخاذ القرارات على أساس أدنى عدد ممكن من المستويات وذلك لتأمين كفاءته وفعالته. وللأسبب نفسه، يجب أن يتمّ مقدّماً تعيين هيكل المشروع والعمليات المتعلقة به والأشخاص المشتركين فيه ويجب أن يمثل أساساً صلباً ومستقراً. ويجب منح السلطة اللازمة لكل شخص هو حلقة من سلسلة اتخاذ القرارات.

الاتساق والاستمرارية

٢٢ - ينبغي أن تخلق ترتيبات الإدارة آلية تتميز بضوابط وموازين تكفل الاتساق والاستمرارية للمشروع.

الخبرة ذات العلاقة بالموضوع

٢٣ - تُعتبر الخبرة ذات العلاقة بالموضوع ضرورية لتأمين اتخاذ القرارات على أساس مستنير من ناحية ولضمان تنفيذ هذه القرارات حسب الأصول من ناحية أخرى ولتوثيق المشروع التوثيق السليم والتعريف به ومتابعته.

نهج "المشروع الفريد"

٢٤ - يُرتأى أن يكون مشروع المباني الدائمة مشروعاً مستقلاً عن العمليات النظامية التي تضطلع بها المحكمة مع أنه سيتمّ إيلاء الاعتبار الواجب للأحكام المنبثقة من النظم الأساسية. لذلك سيوضع هيكل مستقلّ عن الهياكل والإجراءات القائمة أو المقبلة لاتخاذ القرارات داخل المحكمة. بناء على ذلك، فإن ترتيبات الإدارة لن تكمل تلقائياً بالآليات الناضجة للمحكمة عموماً من قبيل مجلس التنسيق على سبيل المثال^(٤).

(٤) على حين أن الآليات المذكورة عالية لا تشكّل جزءاً من هيكل اتخاذ القرارات إلا أنها مع ذلك تشترك في العمليات من خلال توفير المعلومات أو عن طريق التشاور معها. ويجدر التذكير بأن ما هو محلّ نظر في هذا التقرير هو ترتيبات الإدارة وليس عمليات التشاور الداخلي.

د- الهيكل الأساسي لترتيبات الإدارة

٢٥- هناك أربعة مستويات لاتخاذ القرارات ينطوي عليها الهيكل الأساسي لترتيبات الإدارة. وتحتل جمعية الدول الأطراف في هذا الهيكل مستوى القمة على حين أن المستويات الثلاثة التي تليها هي ضمن المحكمة (أنظر المرفق).

٢٦- وتحدد الجمعية الإطار الخاص بمشروع المباني الدائمة ويحدد الإطار بدوره الخيار الواجب أن يتحقق (البقاء في مبنى الآرك، أو الانتقال إلى المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة أو إلى المباني المشيدة لأغراض المحكمة)؛ وتحديد الجهة المتبينة للمشروع ووضع سقف للميزانية.

٢٧- وأعلى مستوى داخل المحكمة هو المستوى التنفيذي الذي هو "لجنة المباني الدائمة" المتألفة من ممثلين لمجموعات العملاء الرئيسية، ألا وهي هيئة الرئاسة والدوائر ومكتب المدعي العام وقلم المحكمة وأمانة الجمعية. وسوف توافق لجنة المباني الدائمة على الشروط المفروضة وتتخذ القرارات الرفيعة المستوى التي تتحدد على الصعيد الأوّلي أو التي يعينها قلم المحكمة في مجرى تنفيذ المشروع.

٢٨- ويتصرف المسجل بوصفه منسق المشروع وهو يحتل مستوى وسطا ما بين المستوى التنفيذي ومدير المشروع. ويؤدي المسجل دور جهة التنسيق بالنسبة لكافة أصحاب المصلحة خارج المحكمة كجمعية الدول الأطراف ولجنة الميزانية والمالية والدولة المضيفة والبلدية والجيران والصحفيين والجمهور عموما. ويقوم المسجل، بوصفه منسقا، بتحديد طبيعة ونطاق مسؤوليات مدير المشروع وسوف يكون طرفا في جميع القرارات المهمة التي تتخذ مثل منح أهم العقود.

٢٩- وبالرغم من أن مدير المشروع يمثل المستوى الثالث في سلسلة اتخاذ القرارات إلا أن منصبه هذا مكرس كلية للمشروع ويُعتبر لذلك أساسيا بالنسبة لتنفيذه. وسوف يتخذ مدير المشروع القرارات اللازمة بوصفه رئيس مكتب المشروع، ويمهد السبيل للمستوى الأعلى لاتخاذ القرارات ويسدي له المشورة ويتصرف بوصفه جهة اتصال ما بين دوائر الاستشارة الخارجية المحتملة وما بين المحكمة ويتفاعل مع المستويات التنفيذية الأخرى ويكفل التنفيذ الشامل للمشروع.

٤- خاتمة

٣٠- توفر ترتيبات الإدارة المقترحة ما يلزم لقيام مستويات ثلاثة لاتخاذ القرارات داخل المحكمة. وترى المحكمة أن تقديم مقترح خطّي يشكّل، في حدّ ذاته، خطوة مهمّة فعلاً في اتجاه المساءلة والشفافية واتخاذ القرارات الواضحة والمبسّطة وأنه يعكس "نهج المشروع الفريد".

٣١- واستمرارية المشروع واتساقه يكفلهما وجود الطبقات الثلاث وحقيقة أن القرارات الرئيسية تتخذها لجنة. ونتيجة لذلك، لا يرتبط اتخاذ القرارات بشخص معيّن بمفرده والتغيّرات التي تحدث على مستوى الإدارة العليا لن تسفر عن تغيير تلقائي في المشروع.

٣٢- ثم إن المقترح الداعي إلى أن تُتخذ أهمّ القرارات من قبل لجنة يتركز كذلك على الخبرة التي اكتسبتها المنظمات الأخرى.

٣٣- كان أن إدراج مدير للمشروع يكفل تطعيم العملية بالخبرة اللازمة.

٣٤- وسيتمين زيادة تطوير الهيكل، كما تقدّم بيانه أعلاه، في ضوء القرارات التي ستُتخذ مستقبلاً. وسوف يتمّ إمعان النظر، بوجه خاص، في مسائل من قبيل تسوية المنازعات وآليات مراجعة الحسابات.

المرفق

جدول بترتيبات الإدارة الأساسية

معلومات إضافية	مهام "أخرى"	القرار	الوحدة
- إذا ما فضّلت جمعية الدول الأطراف الخيار المتعلق بالمباين التي تُشيد استجابة لطلب معين هناك قرار آخر مهمّ وهو انتقاء المهندس العمراني. وهذا القرار يمكن أن يُتخذ خارجاً عن الترتيبات المقترحة.		- المشروع (الخيار الواجب توحيه، الحجم التقريبي، التاريخ المستهدف)؛ - الجهة المتبينة للمشروع؛ - الحد الأقصى للميزانية.	جمعية الدول الأطراف
- يتألف المستوى التنفيذي من كبار ممثلي أهمّ مجموعات العملاء: هيئة الرئاسة، الدوائر، مكتب المدعي العام، قلم المحكمة وأمانة جمعية الدول الأطراف.		- متطلبات (القرارات العامة)؛ - الخصائص الرئيسية والقرارات ذات الأهمية الفائقة.	المستوى التنفيذي "لجنة المباني الدائمة"
	- يحدّد طبيعة ونطاق مسؤوليات مدير المشروع؛ - يوفر بانتظام المعلومات لأصحاب المصلحة؛ - يعرض التقارير المطلوبة ويضمن تنفيذ توصيات لجنة الميزانية والمالية وجمعية الدول الأطراف.	- القرارات الرئيسية من قبيل منح العقود الكبرى (جمعية مدير المشروع".	المسجل بوصفه "منسقاً للمشروع"
	- يسدي النصح خلال جميع مراحل المشروع، خاصة فيما يتعلق بتصميم إدارة المشروع؛ - يضمن تنفيذ المشروع، وخاصة تحديد المقترح المتعلق باشتراطات العملاء؛ - يتصرف بوصفه جهة الاتصال بين خدمات المشورة الخارجية المحتملة وبين المحكمة ويتفاعل مع سائر المستويات التنفيذية (المنتمة إلى الدولة المضيفة على سبيل المثال)؛ - يرأس مكتب المشروع المتعلق بالمباني الدائمة؛ يتصرف بوصفه أميناً للجنة المباني الدائمة.	- المسؤولية الشاملة عن قرارات المشروع، ما عدا القرارات التي تشترك في اتخاذها المستويات العليا.	"مدير المشروع"