



الدورة الحادية والعشرون

لاهاي، 5-10 كانون الأول/ديسمبر 2022

تقرير المكتب عن استعراض أعمال آلية الرقابة المستقلة وولايتها التشغيلية

أولاً- المقدمة

1 - اعتمدت جمعية الدول الأطراف (الجمعية)، في دورتها الثانية عشرة في عام 2013، الولاية التشغيلية لآلية الرقابة المستقلة (آلية الرقابة).¹ وقررت الجمعية أن يجري استعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية استعراضاً كاملاً في دورتها الخامسة عشرة ثم في دورتها السابعة عشرة.² في دورتها السابعة عشرة، لاحظت الجمعية التقدم المحرز، وطلبت من المكتب أن يواصل على الفور استعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية، وأن يقدم تقريراً عن ذلك إلى الجمعية في دورتها الثامنة عشرة³، وطلبت من المكتب النظر في تعديل الولاية التشغيلية، لكي تشمل التحقيقات في الادعاءات ضد المسؤولين السابقين أثناء استعراض الولاية التشغيلية لآلية الرقابة. طلبت الجمعية، في دورتها الثامنة عشرة، إلى المكتب استكمال استعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية، بما في ذلك النظر في التعديلات اعلى الولاية

(1) الوثيقة ICC-ASP/12/Res.6، المرفق.

(2) الوثيقة ICC-ASP/16/Res.6، المرفق الأول، ولايات جمعية الدول الأطراف لفترة ما بين الدورات، الفقرة 15.

(3) الوثيقة ICC-ASP/17/Res.5، المرفق الأول، ولايات جمعية الدول الأطراف لفترة ما بين الدورات، الفقرة 15.

لتشمل التحقيقات في الادعاءات ضد المسؤولين السابقين، وتقديم تقرير عن ذلك إلى الجمعية في دورتها التاسعة عشرة.

2 - واعتمدت الجمعية في دورتها التاسعة عشرة الولاية التشغيلية للآلية المنقحة. وفي دورتها العشرين، طلبت الجمعية إلى المكتب أن يُبقي قيد نظره استعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية، بغية النظر في توصيات استعراض الخبراء المستقلين⁴ في هذا الصدد، وأن يقدم تقريراً عن ذلك إلى الجمعية في دورتها الحادية والعشرين⁵.

3 - في 21 شباط/فبراير 2022، قرر مكتب الجمعية تعيين السيد كريستيان نيغارد نيسن (الدانمرك) كميسر لاستعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية. بعد انتهاء ولاية الميسرين في 18 تموز/يوليه 2022، تولت منسقة فريق لاهاي العامل، السفيرة كاترينا سيكوينسوا (الجمهورية التشيكية)، مسؤولية استكمال تقرير التيسير.

4 - أجرى الميسر مشاورات وإحاطات من أجل تبادل المعلومات بين الدول الأطراف وأجهزة المحكمة وآلية الرقابة المستقلة والأطراف المهتمة الأخرى.

ثانياً- استعراض أعمال آلية الرقابة المستقلة وولايتها التشغيلية

5- في عام 2022، أجرى فريق لاهاي العامل ("الفريق العامل") تبادلات مكتوبة للأراء وأربع جولات من المشاورات حول استعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية (في 7 و14 و24 حزيران/يونيو، 4 تموز/يوليه). وكان التيسير مفتوحاً للدول الأطراف والدول المراقبة والمحكمة والمجتمع المدني.

6- وأتاحت الاجتماعات، من بين أمور أخرى، فرصة للدول الأطراف لمناقشة توصيات استعراض الخبراء المستقلين المخصصة لاستعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية من خلال خطة العمل الشاملة للآلية⁶. حددت خطة العمل الشاملة تيسير آلية الرقابة كمنبر للمناقشات بشأن التوصيات R106-R131، وتوقعت أن يتم تقييم التوصيتين R364 وR368 بالتنسيق مع خدمات الإشراف على إدارة الميزانية. خلال اجتماعها الأول، بدأت عملية تيسير أعمال آلية الرقابة واستمرت في التقييم ووفرت منصة للنقاش حول التوصيات المتعلقة بإطار أخلاقيات المحكمة، وهي

(4) ICC-ASP19/16.

(5) الوثيقة ICC-ASP/20/Res.5، المرفق الأول، الفقرة 15 (أ).

(6) <https://asp.icc-cpi.int/Review-Court/Action-Plan>

R106-R108. في الاجتماع الثاني، استمرت تيسير أعمال آلية الرقابة في تقييم التوصيات المتعلقة بمنع تضارب المصالح مع التوصية R111-114. في اجتماعها الثالث، قام فريق تيسير آلية الرقابة المستقلة بالتنسيق مع تيسير مراقبة إدارة الميزانية بتقييم التوصيات المتعلقة بآليات الرقابة الداخلية والخارجية مع R364 و R368. أخيراً، بدأ تيسير آلية الرقابة في تقييم التوصيات R115-R121 بشأن إجراءات التظلم الداخلية في المحكمة. وكان الهدف العام هو الاتفاق على طريقة للمضي قدماً فيما يتعلق بالتوصيات التي تمس آلية الرقابة المستقلة.

الاجتماع الأول: الإطار الأخلاقي

7- في اجتماعه الأول الذي عقد في 7 حزيران/يونيه 2022، قدّم الميسر مشروع برنامج العمل، بتاريخ 31 أيار/مايو 2022، الذي تم إعداده مع مراعاة جدولين زمنيين رئيسيين، والنظر في توصيات استعراض الخبراء المستقلين في النصف الأول من السنة، وإعداد تقرير آلية الرقابة بحلول 31 تشرين الأول/أكتوبر 2022. تماشياً مع الشفافية والطبيعة الشاملة لعملية استعراض الخبراء المستقلين، كانت اجتماعات التيسير مفتوحة لجميع أصحاب المصلحة المهتمين.

8- وذكر الميسر بأنه وفقاً للقرار ICC-ASP/20/Res.5، فإن اجتماع التيسير مكلف بـ (1) استعراض عمل المحاكم على تحديث الإطار التنظيمي بما يتماشى مع الولاية التشغيلية الجديدة للآلية؛ (2) استكمال تقييم توصيات استعراض الخبراء المستقلين بما يتماشى مع خطة العمل الشاملة قبل انعقاد المؤتمر؛ (3) التحضير لمزيد من الإجراءات الأولية الممكنة بشأن التوصيات التي تم تقييمها بشكل إيجابي والمخصصة للجمعية أو المحكمة والجمعية.

9- ناقش اجتماع التيسير بعد ذلك المجموعة الأولى من التوصيات المتعلقة بالإطار الأخلاقي للمحكمة (R106-109). أبلغ قلم المحكمة أن التوصية R106 تزامنت مع توصية لجنة التدقيق وأشار إلى الوثائق الموجودة بالفعل لأنواع مختلفة من الموظفين، وشرح التطورات التي تم إنجازها لسدّ ثغرات السياسة (على سبيل المثال، التعليمات الإدارية بشأن المضايقة للتحقيق مع المسؤولين المنتخبين). أبلغ قلم المحكمة أنه قد شرع في عملية لتحديد القيم على مستوى المحكمة بما في ذلك في قسم الموارد البشرية، ورابطة الموظفين، وجهة الاتصال المعنية بالأنواع الاجتماعي، كان من المتوقع أن يتم الانتهاء منها بحلول شهر حزيران/يونيو على أن يتم إطلاقها بحلول أيلول/سبتمبر أو تشرين الأول/أكتوبر.⁷ وأثيرت نقطة حول أهمية تغطية

(7) في وقت كتابة هذا التقرير، أبلغ قلم المحكمة أنه من المتوقع الانتهاء من مشروع القيم في كانون الأول/ديسمبر 2022.

جميع الموظفين في المحكمة إلى حدٍ معينٍ واقترح صياغة معيار القيم الأساسية كحلٍ. وأثيرت نقطة حول أهمية اعتبار هذا الميثاق على مستوى المحكمة بمثابة إطار عمل يتم تنفيذه، وإن اقتضى الأمر، يكون أساساً لأي تحقيق أو إجراء لاحق تتخذه آلية الرقابة. وتم تقييم التوصية بشكلٍ إيجابي لكن بإدخال بعض التعديلات.

10 - التوصية 107 المتعلقة بتعاون مكتب المدعي العام مع مكتب المراقبة الداخلية آلية الرقابة، أفاد مكتب المدعي العام بأن المكتب يحافظ على علاقة بناءة وشفافة مع آلية الرقابة، وأن مستوى العمل لاستعراض العملية الداخلية - الذي بدأ في آب/أغسطس الماضي - سيقع على عاتق المدعي العام ونائب المدعي العام، بما يضمن التقدم والفعالية. وتم تقييم التوصية إيجابياً على أنها قيد التنفيذ.

11- تم تناول التوصيتين R108 و R109 معاً نظراً لأنهما مرتبطتان ارتباطاً وثيقاً، رغم أنه تمّ تحديد موعد R109 للنصف الأول من عام 2023، وأشار الميسر إلى أنه بموجب الإجراء الحالي، عند التحقيق مع المسؤولين المنتخبين، يجب على آلية الرقابة الرجوع إلى القضاة في المضيّ قُدماً. واقترح القرار 108 أن تقوم آلية الرقابة بإسناد كل هذا العمل إلى هيئة مستقلة خارج هيكل المحكمة لإجراء التحقيقات وإصدار التوصيات. واقترح R109 منح هذه اللجنة المستقلة سلطة عزل المسؤولين المنتخبين. ولوحظ أن هذه التوصيات ستعالج أيضاً خلال معتكف القضاة في أيلول/سبتمبر 2022 وأن الرئيس طلب من آلية الرقابة إجراء تقييم لثقافة العمل في القضاء.

12- أشارت رئاسة المحكمة الجنائية الدولية ("المحكمة") إلى أنه بينما رحبت المحكمة بكلتي التوصيتين، فقد اعتبرت أن التوصية 108 يمكن أن تشكل خطوة وسيطة نحو التوصية 109، لأن هذه التوصية الأخيرة تتطلب تعديلات على نظام روما الأساسي (على سبيل المثال، تعديل القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات عام 2018 للتفويض تمكيناً لآلية الرقابة).

13- وأعربت بعض الدول الأطراف عن الحاجة إلى التمييز بين سوء السلوك القضائي وغير القضائي في حالة عدم وجود إجراء قضائي. وفيما يتعلق بالتحقيق في سوء سلوك المسؤولين المنتخبين، اتفقت الدول الأطراف على أن آلية مستقلة مثل آلية الرقابة يمكن أن تحقق وتكون فعالة من حيث التكلفة. ومع ذلك، شددت الدول على ضرورة إجراء تقييم أولي لمزيد من الإيضاحات. تم تقييم التوصيات بشكلٍ إيجابي مع التنبيه إلى أنه يمكن معالجتها بمجرد معالجة القضاة للمسألة. كما

طلب الميسر من الوفود التشاور مع العواصم للحصول على تعليمات محددة حول كيفية المضي قدماً في تقييم هاتين التوصيتين.

الاجتماع الثاني: منع تضارب المصالح

14- في اجتماعه الثاني، الذي عُقد في 14 حزيران/يونيه 2022، قام فريق التيسير بمراجعة التوصيتين R107 و R108 وناقش التوصيات المتعلقة بمنع تضارب المصالح (R110-114).

15- تمت مراجعة التوصية R107 للاستماع إلى آراء مكتب المراجعة الداخلية للحسابات. وتم التأكيد على أن مكتب المراجعة الداخلية للحسابات يواجه تحديات في مراجعة الحسابات داخل المحكمة، بسبب التأخيرات الكبيرة في الحصول على المعلومات. وأشار إلى أن مكتب المراجعة الداخلية للحسابات يقدم تقاريره إلى لجنة المراجعة التي لديها توقعات بشأن تنفيذ خطة مراجعة الحسابات والتزامات المكتب. وأشار إلى أن إدارة هذا الأمر كانت صعبة للغاية وأن التعاون السلس مع عملية المراجعة سيساعد على تحسين الفعالية وظروف العمل في مكتب المراجعة الداخلية. وشجع الميسر مكتب المدعي العام وجميع أجهزة المحكمة على مراعاة تعليقات المدير في استعراض إجراءاتهم. وقام مكتب المدعي العام بتقييم هذه التوصية بشكل إيجابي للغاية، والتزم بها وأشار إلى أن المدعي العام الجديد ملتزم بمراجعة جميع هذه العمليات ومعرفة كيفية جعل التعاون أكثر كفاءة. تم التأكيد على أن التوصية تقيم بشكل إيجابي ويجري تنفيذها.

16- فيما يتعلق بالتوصية R108، أشار الميسر إلى أن النموذج الذي اقترحه آلية الرقابة حاول أن يستوعب روح التوصية R108 ولكنه في نفس الوقت يجعله أسهل إدارياً من وجهة نظر التنفيذ. يتطلب الاقتراح الاحتفاظ بسلطات التحقيق فيما يتعلق بالشكاوى ضد المسؤولين المنتخبين لدى آلية الرقابة، ولكن في مرحلة لاحقة سيتم تسليم نتائج التحقيق الوقائي إلى لجنة خارجية من القضاة الوطنيين أو القضاة الرسميين. أفاد السيد غيلو (خبير في فريق استعراض الخبراء المستقلين) بأن خلفية التوصية جاءت أولاً، على المستوى المحلي، يتم إجراء التحقيقات ضد القضاة من قبل القضاة أنفسهم، وثانياً، طلب بعض القضاة الذين تمت مقابلتهم.

17- وأحاط فريق التيسير علماً بالاقتراح، مشيراً إلى أنه قد يكون من الضروري في بعض الحالات الخاصة وجود فريق تحقيق كامل لظروف معينة، ولكن يمكن

استيعاب ذلك في مرحلة لاحقة عند إجراء مناقشة بشأن التنفيذ. وتم التأكيد على أنه قد تم تقييم التوصية R108 بشكل إيجابي، مع التعديلات.

18- بالنظر إلى أن التوصية 108 كانت خطوة إلى الأمام نحو التوصية 109، وافق التيسير على اتخاذ خطوة بالفعل نحو التنفيذ، وطلب من آلية الرقابة إصدار ورقة غير رسمية توضح بمزيد من التفصيل العناصر المختلفة التي ستدخل في الاقتراح بمتغيرات مختلفة للدول الأطراف لاتخاذ قرار. على سبيل المثال، يجب تحديد عتبة اجتماع الفريق وإمكانية عقد فريق تحقيق كامل وعدد من القضايا الأخرى في مرحلة لاحقة. بالورقة غير الرسمية، يمكن أن يتوجه فريق التيسير إلى المكتب بقرار من حيث المبدأ ويطلب من الجمعية التالية أن تفوض بالتصميم والتنفيذ التفصيليين.

19- أشار قلم المحكمة إلى تقييمه السلبي للتوصية R110 نظرًا لأنه لم يكن من الممكن لمسؤولي المحكمة المنتخبين الانضمام إلى برنامج الأمم المتحدة للإقرارات المالية، لأنهم لا يقبلون سوى الموظفين الموجودين في النظام. إن إعداد برنامج مختلف للمحكمة سيستغرق وقتًا طويلاً ومكلفًا للغاية. وأشار السيد السيد غيلو (خبير في فريق استعراض الخبراء المستقلين) إلى أن هذه التوصية لم تكن تتفاعل مع مشكلة مُعَيَّنة، لكنها أرادت بالأحرى اقتراح أحدث اتجاه فيما يتعلق بمنع الفساد. وشدد على أنه من الأفضل دائمًا معالجة مثل هذه الأمور قبل أن تتحقق قضية معينة. واقترح الاحتفاظ بهذا الاقتراح للتنفيذ المحتمل في المستقبل إذا دعت الحاجة إلى ذلك. وأشار الميسر إلى أنه أثناء تقييم هذه التوصية في العام السابق، لوحظ أن هناك اثنين من مسؤولي الأمم المتحدة في منظومة الأمم المتحدة لم يشاركا في برنامج الإقرارات المالية - رئيس الجمعية العامة والأمين العام - وقد تمت معالجة هذا الأمر في مرحلة سابقة عندما تقدمتا بطلبات كمرشحين لتلك الوظائف وقاما بالكشف عن بعض المعلومات مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية. وبتابع هذا النظام، يمكن استكشاف إمكانية قيام المرشحين بالإعلان في وقت انتخابهم في آلية الرقابة.

20- وفيما يتعلق بالتوصية R111، أشار الميسر إلى أنه ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على الخطوط التوجيهية الحالية بشأن الأنشطة خارج نطاق القضاء، التي يضطلع بها القضاء في سياسة ملزمة من جانب الرئاسة، بعد توضيح مدى إمكانية انخراط القضاء في أنشطة خارج نطاق القضاء خلال ساعات العمل، ونوع الأنشطة الخارجية المقبولة. وأوضحت هيئة الرئاسة أن كل رئاسة للمحكمة منذ اليوم الأول أصدرت خطوط توجيهية بشأن الأنشطة الخارجية للقضاء. عندما يرغب قضاء المحكمة في ممارسة نشاط خارج نطاق القضاء، يراجعها رئيس المحكمة للموافقة عليها. وتنتظر المراجعة في (1) نوع تأثير ذلك على عبء العمل القضائي للقاضي؛

(2) ما إذا كان هناك تضارب أو تضارب مفترض في المصالح. بالإضافة إلى ذلك، أضاف القضاة حكماً في الفقرة 5 من مدونة الأخلاقيات القضائية ينص على أنه في التفاعل مع المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين، سيتعامل القضاة بحذر واعتبار. تشير المادة 40 من نظام روما الأساسي إلى ذلك بشكل أساسي. يختلف القضاة عن التوصية فيما يتعلق بتشغيل مسودة السياسة من قبل الجمعية والحصول على التعليقات بسبب الثقة فيهم. وخلص فريق التيسير إلى أنه في حين أن القضاة يقدرون المسألة التي أثارها الخبراء، فإنهم يفضلون القيام بها بشكل مختلف. وتم تقييم التوصية R111 بشكل سلبي.

21- تدعو التوصيات R112 و R113 و R114 إلى إنشاء لجنة الأخلاقيات ككيان مستقل، تتمتع بكفاءة على مستوى المحكمة ودور وقائي واستشاري (التوصية R112). وعلى المدى الطويل بمجرد إنشاء مجلس القضاء المذكور في التوصيتين R109 و R126، سيتم نقل هذه المسؤولية النهائية للجنة الأخلاقيات بشكل مثالي إلى المجلس. وفيما يتعلق بالتكوين (التوصية R113)، سُدعى اللجنة إلى معالجة القضايا على أساس الاحتياجات والعمل، من حيث المبدأ، عن بُعد. وستتألف لجنة الأخلاقيات من ثلاثة قضاة حاليين أو سابقين، من الدول الأطراف في آسيا والمحيط الهادئ، من الولايات القضائية الوطنية والدولية، يتمتعون بمعرفة وخبرة في المسائل الأخلاقية. وسيتم تعيين الأعضاء لمدة خمس إلى ست سنوات لولاية غير قابلة للتجديد، مما يضمن التنوع في النوع الاجتماعي والأنظمة القانونية والتمثيل الجغرافي. يمكن تعيينهم على النحو التالي: قاضيان وطنيان من ذوي الخبرة في الأخلاقيات من قبل رئاسة الجمعية بناءً على اقتراح المكتب، قاضٍ سابق للمحكمة الجنائية الدولية يعينه رئيس المحكمة. فيما يتعلق بولاية التوصية (R114)، على المدى الطويل، يوصى بإنشاء لجنة مشتركة للأخلاقيات تخدم العديد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية لضمان الاتساق في المعايير وترشيد النفقات.

22- في ردها العام، كان التقييم الذي أجرته المحكمة إيجابياً من حيث المبدأ على هذه التوصيات، لكنه أشار أيضاً إلى أنه من الضروري إجراء مزيد من الدراسة المتأنية فيما يتعلق بالاندماج في الإطار القانوني للمحكمة والتكاليف التي قد تترتب على ذلك، حيث من المرجح أن يكون لها تأثير على الميزانية. ووافقت آلية الرقابة على هذا التقييم.

23- أوضح السيد غيبو أن تقرير فريق استعراض الخبراء المستقلين كان مفصلاً للغاية بشأن هذه المسألة مما يعكس الاتجاه الحالي في المنظمات الدولية وكذلك بشأن القطاع الخاص. وسيكون مفيداً جداً للقضاة والمسؤولين المنتخبين لمنع المشاكل.

24- ولوحظ أن هناك صلة بإنشاء ميثاق أخلاقيات (التوصية R106) وإنشاء مكتب الأخلاقيات وسلوك الأعمال (التوصية R122). تم الترحيب بالتوصية، ولكن تم التحذير بشأن إنشاء هيئة تستمر في النمو بعد ذلك.

25- اتفق التيسير على أن التوصيات قد تم تقييمها بشكل إيجابي، لكن سيتطلب التنفيذ مزيداً من الدراسة المتأنية للتأكد من أنها تتم بطريقة لا تتفق فقط مع الإطار التنظيمي للمحكمة، وإنما أيضاً مع مراعاة الكفاءة وعدم إضافة بيروقراطية غير ضرورية والتكاليف.

الاجتماع الثالث: آليات الرقابة الداخلية والخارجية (بالتنسيق مع فريق الإشراف على إدارة الميزانية)

26- في اجتماعه الثالث، المنعقد في 24 حزيران/يونيه 2022، ناقش التيسير مجموعة التوصيتان المتعلقة بآليات الرقابة الداخلية والخارجية (R364 و R368). وقد تم تقييم هذه التوصيات بالتنسيق مع هيئة الإشراف على إدارة الميزانية لأنها متداخلة.

27- تتعلق التوصية 364 بفعالية وسلطة مكتب المراجعة الداخلية وآلية الرقابة. فمن ناحية، هناك حاجة للإشراف والرصد لإدارة المحكمة وعملياتها، ومن ناحية أخرى، هناك حاجة لحماية استقلالية وسرية أجهزة المحكمة. وأبرز السيد غيبو أن هناك بعض التحسينات التي أدخلها مكتب المدعي العام وغيرها من التحسينات على مدى السنوات التالية، ولكن ليس واضحاً ما إذا كانت الممارسة قد تغيرت. عند توضيح سؤال بشأن المقصود بمصطلح "السلطة المعززة" في التوصية، أوضح السيد غيبو أن الهدف من التوصية لم يكن تغيير نطاق عمل آلية الرقابة أو مكتب المراجعة الداخلية وإنما لجعل العمل فعالاً.

28 - أشار مكتب المراجعة الداخلية للحسابات إلى أنه تمشيا مع نظام روما الأساسي، فإنه لم يجر مراجعة أنشطة الادعاء والقضاء، من أجل احترام استقلالية مكتب المدعي العام والدوائر. ومع ذلك، فإن هذا لم يمنع مكتب المراجعة الداخلية للحسابات من مراجعة الضوابط أو العمليات الإدارية أو المالية. تتعلق التحديات الرئيسية التي يواجهها مكتب المراجعة الداخلية لحالات التأخير في الحصول على المعلومات. في حين أن التوظيف في مكتب المراجعة الداخلية للحسابات كان كافياً، هناك حاجة إلى أموال إضافية للدعم الخارجي مثل الاستشاريين الخارجيين. وأشارت آلية الرقابة إلى أن لديها عددًا كافيًا من الموظفين، وأن ولايتها الجديدة وفرت سلطة

أقوى وأكثر وضوحاً وأن التحديات الرئيسية تتعلق بتغيير الأولويات نظراً للطلبات المتزايدة على المحكمة. وسلط قلم المحكمة الضوء على أهمية عمل هيئات الرقابة هذه بموارد كافية للاضطلاع بولايتها، وأن طلباتها تمثل أولوية بالنسبة لقلم المحكمة.

29- اتفق فريق التيسير، وإن بدا ذلك جارٍ إلى حدّ ما، على تقييم هذه التوصية بشكل إيجابي مع العودة إلى بعض القضايا في مفاوضات الميزانية. ووافق مدير مكتب المراجعة الداخلية ورئيس آلية الرقابة بالتنسيق مع المحكمة على صياغة وثيقة نقطية قصيرة بالتطورات التي سيتم إضافتها لاحقاً إلى تقرير التيسير.

30 - أوصى المراجع الخارجي، في تقريره المؤرخ 13 تشرين الأول/أكتوبر 2021⁸ وتمشيا مع التوصية R368، بدمج مكتب التدقيق الداخلي وآلية الرقابة المستقلة في برنامج رئيسي واحد (التوصية رقم 5 - الأولوية 1). وأوضح السيد غيبو أن فريق استعراض الخبراء المستقلين كان يقوم بعمله في نفس الوقت الذي تقوم فيه بتقييم الهيئات الرقابية، وبالتالي لا يمكنه معرفة ما هي المقترحات في ذلك الوقت. إذ وكل ما تدعو إليه التوصية R368 هو تقييم هيئات الرقابة. ونظر فريق استعراض الخبراء المستقلين في التوصية 5 لكنه لم يقترحها للأسباب نفسها، وهي أن التسلسل الإداري مختلف. إذا تم دمج الاثنين، سيكون من الضروري إجراء تغيير في الهيكل وفي التسلسل الإداري.

31- أشارت آلية الرقابة المستقلة إلى أنه في حين أنه من الممارسات الشائعة للعديد من المنظمات أن يكون لها وظيفة التحقيق والتدقيق في نفس الهيئة، فإن الأمر مختلف بالنسبة للمحكمة. وذلك لأن مستشار الأمن قد منح آلية الرقابة المستقلة سلطة التحقيق مع المسؤولين المنتخبين. في المنظمات الأخرى، لن يكون لوظيفة التحقيق سلطة التحقيق مع رئيس المنظمة. يجب أن يقدم مكتب المراجعة الداخلية تقاريره إلى رئيس المحكمة وليس إلى لجنة مراجعة الحسابات. في السياق الحالي، فإن دمج الوظيفتين في هيئة واحدة يعني أن مكتب واحد سيكون مسؤولاً أمام رئيس المنظمة، ولكن سيكون له أيضاً سلطة التحقيق فيهما. ولئن كان ذلك ممكناً، إلا أنه يتطلب تغييرات قد تكون غير متسقة مع ما تمت مناقشته في التحقيق مع المسؤولين المنتخبين. وأثارت آلية الرقابة مخاوفها من الازدواجية المحتملة نظراً للافتقار إلى التنسيق الرسمي، حيث سيجري مكتب المراجعة الداخلية عمليات تدقيق وعمليات تدقيق الأداء لمراجع خارجي.

32 - لاحظ مكتب المراجعة الداخلية أن المحكمة منظمة دولية بقيمة 150 مليون يورو ولكنها مؤسسة قضائية أيضاً، وأوضح أن عمليات المراجعة التي يمكن إجراؤها على الأنشطة المالية والإدارية للمحكمة محدودة للغاية ولا تتعلق بأنشطة الملاحقة القضائية أو بالقضاء. واقترحت آلية الرقابة المستقلة أن تساعد الجمعية بتحديد الواضح لمن يستطيع القيام بماذا بين هذه الهيئات (لجنة الميزانية والمالية، و لجنة مراجعة الحسابات، ومكتب مراجعة الحسابات الداخلي، وآلية الرقابة المستقلة، ومراجع الحسابات الخارجي)، وكذلك تبسيط التقويمات الخاصة بهم لتجنب ازدواجية العمل.

33- وأشير إلى وجود تعددية في آليات الرقابة وأسباب وجودها. وبالتالي، هناك حاجة إلى التنسيق، بسبب اختلاف التسلسل الإداري ولتجنب ازدواجية العمل. وشدد قلم المحكمة أيضا على أن عدد عمليات مراجعة الحسابات وتوصياتها تولد عبئا هائلا على المحكمة.

34- أشار فريق التيسير إلى أنه لن يتم استخلاص أي استنتاجات في هذه المرحلة بشأن هذه المسألة، رغم وضوح الاتجاه الذي كانت تتحوه هذه المناقشة. تم الاتفاق على مناقشة التوصية بالدمج بعد ذلك في اجتماع فريق الإشراف على إدارة الميزانية.

35- أشار فريق الإشراف على إدارة الميزانية إلى أنه قد تم تقييم هذه التوصية بشكل إيجابي في هذا الاجتماع، لكنه أشار إلى أن تقرير هذا الاجتماع سيتضمن هذه الاعتبارات.

الاجتماع الرابع: إجراءات التظلم الداخلية

36- ناقشت جهة التيسير في اجتماعها الأخير، الذي عقد في 7 تموز/يوليو 2022، المجموعة الرابعة من التوصيات المتعلقة بإجراءات التظلم الداخلية (التوصيتان R115-R121). وقد تمت فعلاً مناقشة هذه التوصيات مبدئياً في التيسير خلال العام السابق، وكان هناك اهتمام بمناقشتها بشكل أكبر قبل الانتهاء من التقييم. هذه مواضيع معقدة للغاية وتوقع الميسر أنه لن يكون من الممكن إجراء تقييم نهائي خلال الاجتماع، ولكن الهدف كان البدء في مناقشة القضايا للحصول على ما يمكن الاستناد عليه في اجتماعات لاحقة، حتى تتمكن من إنهاء التقييم قريباً بشكل معقول. وأشارت كذلك إلى أنه لكي ينجح هذا التقييم، سيتعين على الدول الأطراف والمحكمة التنسيق وإيجاد أرضية مشتركة، لأن هذه التوصيات مترابطة وسيؤثر تقييم إحدى التوصيات على التوصيات الأخرى.

37- قدّم قلم المحكمة تقرير المحكمة حول نظام العدل الداخلي بتاريخ 24 حزيران/يونيو 2022⁹. ويهدف التقرير إلى تلخيص الخيارات المختلفة المتاحة للمحكمة والآثار التي ستترتب على التنفيذ المحتمل لهذه التوصيات، وعلى وجه الخصوص إيجابيات وسلبيات نقل تسوية المحكمة للمنازعات من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة، والاختلافات بين السلطتين القضائيتين. ولا تتخذ المحكمة أي موقف من هذه المسألة في الوقت الحالي. عند إعداد تقريرها، تشاورت المحكمة مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة وتلقت معلومات منهم، بما في ذلك مكتب إقامة العدل التابع للأمم المتحدة، ومكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، ومكتب المساعدة القانونية للموظفين، محكمة العدل الدولية والعديد من المنظمات الدولية التي تشكل جزءاً من منظومة الأمم المتحدة.

38- عرض قلم المحكمة العواقب المحتملة على نظام التظلمات الداخلية للمحكمة لتنفيذ توصيات هيئة استعراض الخبراء المستقلين الإدارية والتأديبية، ولكل من المسؤولين المنتخبين والموظفين. وتعترف المحكمة حالياً باختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. ويمنح النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية صفة "المسؤولين"، والتي تفسرها المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على أنها تتألف من موظفين ومسؤولين منتخبين. وفي هذا الصدد، يتمثل الاختلاف الرئيسي بين نظامي المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، في أن هذا الأخير لا ينطبق إلا على الموظفين وليس على المسؤولين المنتخبين.

39 - ومن شأن التفسير الضيق لمحكمة الاستئناف لمصطلح "الموظف" أن يزيل فعلياً إمكانية وصول قضاة المحكمة وغيرهم من المسؤولين المنتخبين إلى العدالة. لذلك، فإن المناقشة في سيناريو محكمة الاستئناف ستكون حول إنشاء هيئة ابتدائية، تتألف من قضاة مستقلين أو قضاة سابقين، الذين ستكون لهم السلطة النهائية على المطالبات المقدمة من قبل المسؤولين المنتخبين في المحكمة، أو ترك المسؤولين المنتخبين دون أي تعويض قضائي في الحالات التي تؤثر عليهم. سيحتاج المسؤولون المنتخبون أيضاً إلى التشاور بشأن هذا التغيير.

40 - في التوصية R115، أشار قلم المحكمة إلى أنه لا يمكن أن يكون هناك نظام قضائي للجميع بسبب العلاقة التعاقدية المختلفة بين هؤلاء الأفراد والمحكمة. ومع ذلك، أقرت المحكمة فيما يتعلق بثقافة مكان العمل بالحاجة إلى إيجاد طرق لمعالجة

(9) <https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/2022-10/Report-Court-Internal-Justice-System-IER-R115-121-ENG.pdf>

هذه القضايا مع مراعاة روح هذه التوصية. تم تقييم التوصية R115 بشكل سلبي من قبل المحكمة، ولكن تم اتخاذ خطوات لاستيعاب روح هذه التوصية.

41 - فيما يتعلق بالتوصية R116 المتعلقة بحلّ المجلس الاستشاري التأديبي ومجلس الطعون، فضلاً عن الوساطة المخصصة التي يديرها الموظفون حالياً، والتوصية R117 بشأن تعيين قاضي منازعات في الدائرة الابتدائية، أشار قلم المحكمة إلى أنه سيكون هناك خياران: إعادة تشكيل النظام الداخلي بتضمين رئيس خارجي مستقل إلى ومجلس الطعون والمجلس الاستشاري التأديبي، والتي من شأنها إما الاستمرار في تقديم التوصيات، أو اتخاذ القرارات. إذا كانت ستتخذ قرارات، فلن يكون هناك قرار نهائي من قبل المسجل أو المدعي العام وسيحل كل من مجلس الطعون والمجلس الاستشاري التأديبي الجديدين محل الحاجة إلى وجود قاضي ابتدائي. في مثل هذا السيناريو، فإن الشروط المرجعية لمجلس الطعون والمجلس الاستشاري التأديبي ستعطي الكلمة الأخيرة للرئيس الخارجي في حالة الخلاف مع أعضاء مجلس الإدارة. وقد أثرت حذر فيما يتعلق بكيفية اختيار الموظفين وأشاروا إلى أنهم سيحتاجون إلى الخلفية اللازمة وتلقي التدريب المناسب.

42- فيما يتعلق بالتوصية R120 التي تدعو إلى استكشاف ما إذا كان اللجوء إلى محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة للمسائل الإدارية، بدلاً من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، أكثر فعالية من حيث التكلفة بالنسبة للمحكمة، أشار قلم المحكمة إلى أن تقرير المحكمة بشأن نظام العدل الداخلي للمحكمة أشار إلى أن تكاليف حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الاستئناف متطابقة نسبياً، إلا أن نظام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة يتطلب إنشاء محكمة ابتدائية ستتطوي على تكاليف إضافية (سواء في شكل قاضي ابتدائي أو هيئة محكمة، أو اللجوء إلى محكمة المنازعات). وهذه التكاليف الإضافية، والتكاليف المحتملة الأخرى المتعلقة بالانضمام إلى نظام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، لكن لا تتعلق بالتوصيات، ستجعل في نهاية المطاف التكاليف الإجمالية للانضمام إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أكثر تكلفة من البقاء داخل نظام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. وأشار قلم المحكمة إلى أن المحكمة كانت ترى أن الانتقال إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لن يجعل المحكمة تقترب بالضرورة من النظام الموحد للأمم المتحدة، حيث توجد العديد من وكالات الأمم المتحدة التي تعترف بالاجتهاد القضائي للمحكمة

الإدارية لمنظمة العمل الدولية ونطبق أيضاً النظام الموحد للأمم المتحدة. وأخيراً، شدد قلم المحكمة على أن الموظفين هم وحدهم القادرون على الطعن في قرار في محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، مما يترك المسؤولين المنتخبين دون اللجوء إلى القضاء.

43 - عند تلخيص الآراء حول التوصيات R116 و R117 و R120، أشار قلم المحكمة إلى أن المحكمة ليس لديها وجهة نظر لكنها أقرت بأن الانتقال إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة سيؤثر بشدة على المسؤولين المنتخبين وسيحتاجون إلى استشارتهم ولم يتم ذلك. فيما يتعلق بمسألة حلّ أو إعادة تشكيل مجلس الطعون/المجلس الاستشاري التأديبي، فإن وليس للمحكمة موقف حتى الآن لأنه لم يكن هناك فكرة أو مقترح واضح، ولكن بعد المناقشة والعناصر المختلفة التي ساهمت بها الوفود ومجلس اتحاد الموظفين، تتشاور المحكمة داخلياً وتعود إلى الدول الأطراف التي لديها موقف.

44 - وخُصّص الميسر إلى أن مناقشات الدول الأطراف لم تسفر على تفضيل واضح أو جليّ لقبول أو رفض أي من التوصيات في هذه المرحلة، مما يعني أنه يلزم المزيد من الوقت لمواصلة المناقشات وقرر إبقاء هذه التوصيات مفتوحة لمزيد من المناقشات في اجتماع لاحق. واقترح، قبل إجراء أي مشاورات أخرى بشأن هذا الأمر، أن تقدم المحكمة ورقة خيارات صغيرة، بالخيارات المختلفة لقبول التوصيات، أو قبولها بعد إدخال تعديلات أو رفضها، والفوائد المحتملة التي تتمثل في التعامل مع المسؤولين المنتخبين بشأن الآثار والنتائج المحتملة لتنفيذ القرار.

45 - وأشار قلم المحكمة إلى أنه قد تمّ فعلاً تقييم التوصية R118 بشكل إيجابي، وأنه يجري تنفيذها. وأكد قلم المحكمة كذلك أنه تم بالفعل نشر إعلان عن وظيفة شاغرة لأمين المظالم، وأن عملية التوظيف ستتم في نهاية آب/أغسطس أو بداية أيلول/سبتمبر. وسيتم تعيين الشخص كمستشار خارجي وسيتم الاحتفاظ بالمنصب دون تصنيف على النحو الذي أوصى به استعراض الخبراء المستقلين. سيشارك مجلس اتحاد الموظفين في لجنة الاختيار التابعة لأمين المظالم والتي نأمل أن تضيف مستوى من الثقة من الموظفين. تتضمن اختصاصات أمين المظالم العديد من الطرق للتدخل بشكل غير رسمي في نزاع يختلف عن الوساطة. ولوحظ أن جوهر التوصيات هو أنه ينبغي أن تكون هناك آليات غير رسمية أقوى لتسوية المنازعات قبل اللجوء إلى حكم المحكمة الابتدائية، وهو ما سيكون وسيلة انتصاف أكثر إلزاماً من الناحية

القانونية. وتمت الإشارة إلى أن التجنيد من الخارج كان حكيمًا لكن في نفس الوقت، كان من المهم أن يكون هذا الشخص متاحًا وأن يكون له حضور في المحكمة. وستقيم المحكمة في مرحلة لاحقة كيفية تنفيذ هذه التوصية لنظام المحكمة.

46 – وأشير إلى أن "أمين المظالم" ليس مكتبا وإنما هو شخص واحد وينبغي أن تكون هناك توقعات واقعية لما يمكن أن يحققه هذا الشخص. في هذا الصدد، اعتُبر اقتراح الاستفادة من الدعم الإضافي والموارد الأخرى لمساعدة هذا الشخص ضروريًا لتجنب إثقال هذا الشخص بعبء المهام المطروحة. وأضيف أن المحكمة لديها عدد من الوسطاء المدربين من بين الموظفين وتمّ التشجيع، بالإضافة إلى تعيين أمين المظالم، على إنشاء مجموعة من وسطاء الموظفين لمساعدة أمين المظالم ودعمه.

47 – تم تقييم التوصية R119 بشكل سلبي، لكن المحكمة مع ذلك ستحيل التوصية إلى أمين المظالم مشفوعة بالملاحظات التي أبدت في هذه المشاورات، وكذلك المذكرات التي قدمتها مجلس اتحاد الموظفين للنظر فيها بمجرد تولي أمين المظالم مهامه. فيما يتعلق بالجزء الأخير من التوصية 119 بشأن الشكاوى التي تتناول ضعف الأداء، أشار قلم المحكمة إلى أنه تمت الإشارة في تقرير نظام العدل الداخلي للمحكمة إلى أن النظام الذي يقترحه الخبراء سيخرج عن ممارسات الأمم المتحدة، وأن المحكمة ستقدم اقتراحًا يمكن مناقشتها لاحقًا بمجرد عودة فريق التيسير إلى هذه التوصيات التي قد تتطلب مزيدًا من التفكير.

48 – وفيما يتعلق بالتوصية R121، أي أن أي ممارسة تتوخاها المحكمة في هذا المجال ينبغي أن تراعي ملاءمة تعزيز الشفافية والسرية والثقة للموظفين، أحاط فريق التيسير علما بالتقييم الإيجابي لهذه التوصية وباعتزام المحكمة السماح، وتفيد روح هذه التوصية بقية أعمال المراجعة في هذا الصدد.

ثالثاً- التوصيات

1- في ضوء رحيل الميسر، لم يكن من الممكن استكمال اعتبارات التوصيات المتبقية R125-R122 و R131. ولوحظ أنه تم بالفعل تقييم R129 و R130 بشكل إيجابي في عام 2021، ومن المقرر مناقشة التوصيتين R126-R128 في النصف الأول من عام 2023. وبالتالي سيتم إجراء تقييم التوصيات المتبقية في عام 2023.

2- طلب فريق التيسير من آلية الرقابة المستقلة إصدار ورقة غير رسمية بشأن التوصيتين R108 و R109 تحدد بمزيد من التفصيل طرائق التنفيذ المحتمل مع خيارات مختلفة للنظر فيها من قبل الدول الأطراف.

3- وطلب فريق التيسير من المحكمة بالتنسيق مع مدير مكتب المراجعة الداخلية ورئيس آلية الرقابة المستقلة تقديم وثيقة بخصوص التوصية R364 تشير إلى التطورات التي تمت فيما يتعلق بفعالية وسلطة هذه الهيئات. وفيما يتعلق بالتوصية R368، أشار فريق التيسير إلى أن التوصية بدمج هيئات الرقابة ستناقش بمزيد من التفصيل في تيسير مراقبة إدارة الميزانية (BMO).

4- قرر فريق التيسير أنه لا بدّ من مزيد من المشاورات بشأن التوصيات R116 و R117 و R120، وطلب، قبل إجراء أي مشاورات أخرى، إلى المحكمة تقديم ورقة تتضمن مختلف الخيارات بشأن قبول التوصيات أو قبولها بعد إدراج تعديلات أو رفضها، والفائدة المحتملة وراء العمل مع المسؤولين المنتخبين حول الآثار والعواقب المترتبة على أي قرار نهائي بشأن هذه المسألة.

5- بسبب الممارسة الصعبة لتقييم التوصيات ومغادرة الميسر، لم يكن هناك وقت إضافي متاح لإجراء مناقشات منفصلة حول الإطار التنظيمي للمحكمة والاتساق مع ولاية آلية الرقابة المستقلة. وسيواصل فريق التيسير المناقشات حول هذه المسألة حتى عام 2023.

المرفق

العبرة التي ينبغي إدراجها في القرار الجامع

آلية الرقابة المستقلة

1- تشير إلى قرارها الوارد في القرار ICC-ASP/19/Res.6 باعتماد الولاية التشغيلية المنقحة لآلية الرقابة المستقلة، وتطلب إلى المكتب أن يُبقي قيد نظره استعراض أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية، بهدف النظر في توصيات استعراض الخبراء المستقلين في هذا الصدد، رهنا بقرارات الجمعية ذات الصلة بشأن تنفيذ تقرير استعراض الخبراء المستقلين¹⁰، وتقديم تقرير عن ذلك إلى الجمعية في دورتها الحادية والعشرين؛

2- ترحب بالمناقشات التي جرت خلال عام 2022 حول مراجعة أعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية، وهي هيئة فرعية تابعة لجمعية الدول الأطراف؛

3- تحيط علمًا بالتقرير النهائي لمراجعة الخبراء المستقلين للمحكمة الجنائية الدولية ونظام روما الأساسي¹¹، ولا سيما توصياته المتعلقة بأعمال آلية الرقابة وولايتها التشغيلية، والتي تستحق مناقشات مستفيضة بين الدول الأطراف والنظر فيها وقد تستلزم مزيداً من التنقيحات للولاية؛

4- تنكر بأن الولاية التنفيذية المنقحة لآلية الرقابة المستقلة تنطبق مؤقتاً، دون المساس بأي قرار تتخذه الجمعية لتعديل أو استبدال الولاية بعد نظرها في التقرير وتوصيات استعراض الخبراء المستقلين، وحتى ذلك الحين؛

5- ترحب بالمبادرات التكميلية التي اتخذها المكتب والهيئات الرقابية التابعة للجمعية والمحكمة لمحاولة ضمان تبسيط أجهزة المحكمة المختلفة وتحديثها عند الاقتضاء، وإلى أقصى حد ممكن، موثيق الأخلاقيات وقواعد السلوك المتسقة؛

6- تكرر الأهمية الحاسمة لآلية الرقابة المستقلة في القيام بعملها بطريقة مستقلة وشفافة وحيادية وخالية من أي تأثير لا داعي له؛

ICC-ASP/19/16. (10)

ICC-ASP/19/24. (11)

7- ترحب بالتقرير السنوي لرئيس آلية الرقابة المستقلة¹²؛

8- يؤكد من جديد أهمية قيام آلية الرقابة المستقلة بإبلاغ الدول الأطراف بنتائج أنشطتها؛

9- تشدد على أهمية تقيد جميع موظفي المحكمة والمسؤولين المنتخبين بأعلى المعايير المهنية والأخلاقية، وتقرّر بالدور الأساسي الذي تؤديه آلية الرقابة المستقلة والعمل الذي تقوم به، فالولاية التنفيذية المنقحة لآلية الرقابة المستقلة¹³ تمكّنها من التحقيق في السلوك المزعوم للمسؤولين والموظفين المنتخبين السابقين أثناء توليهم مناصبهم، وعند انتهاء خدمتهم على النحو المنصوص عليه في الفقرة 10، وتحيط علماً بتقرير الحالة المقدم من مكتب المدعي العام، وتدعو المحكمة إلى تقديم أي تحديثات أو توصيات بشأن أي إجراء متابعة ضروري للمحكمة و/أو الجمعية في أقرب فرصة ممكنة قبل الدورة الثانية والعشرين للجمعية؛

10 - يرحب بما أُحرز من تقدم في المواعمة الرسمية للإطار التنظيمي للوائح المحكمة مع الولاية التشغيلية لآلية الرقابة المستقلة، لا سيما التعليمات الإدارية بشأن التحقيق في السلوك غير المرضي والتعليمات الإدارية بشأن السلوك غير المرضي والإجراءات التأديبية وكذلك التعليمات الإدارية الجديدة بشأن التمييز والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي وإساءة استخدام السلطة، وتشجع المحكمة، بدعم من آلية الرقابة المستقلة، حسب الاقتضاء، على مواصلة العمل لضمان تحديث جميع الوثائق ذات الصلة، بما يتماشى مع ولاية آلية الرقابة المستقلة من أجل مواعمة القواعد المعمول بها.

ولايات جمعية الدول الأطراف لفترة ما بين الدورات

تطلب إلى المكتب أن يُبقي قيدَ نظره استعراض أعمال آلية الرقابة وولاياتها التشغيلية ومتابعة التوصيات الواردة في تقرير التيسير، بهدف النظر أيضاً في توصيات استعراض الخبراء المستقلين في هذا الصدد، وتقديم تقرير عن ذلك إلى الجمعية في دورتها الثانية والعشرين.

ICC-ASP/21/8. (12)

(13) المرفق الثاني، ICC-ASP/19/Res.6

25-A-150623
