المحكمة الجنائية الدولية

ICC-ASP/7/INF.2

جمعية الدول الأطراف

Distr.: General
6 February 2009

ARABIC
Original: English

الدورة السابعة (الاستئناف الثاني)

نيويورك

٩-١٣ شباط/فبراير ٢٠٠٩

تقرير مؤقت مقدم إلى مكتب جمعية الدول الأطراف من الميسر المعني بمسألة إنشاء آلية رقابة مستقلة للمحكمة الجنائية الدولية

ألف- مقدمة

١- يقدم هذا التقرير المؤقت بناء على الولاية المعهود بها إلى الميسر المعني بمسألة إنشاء آلية رقابة مستقلة للمحكمة الجنائية الدولية، السيد أكبر خان (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية)، بعد قيام مكتب جمعية الدول الأطراف ("الجمعية") في اجتماعه الخامس، المعقود في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، بتعيينه في هذا المنصب.

٢- وفي الدورة السابعة لجمعية الدول الأطراف (١٤-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨)، قام صاحب السمو الملكي السفير زيد رعد زيد الحسين، ممثل الأردن، برئاسة المشاورات غير الرسمية التي أجريت بشأن تقرير المكتب[(١)] المعني بإنشاء آلية رقابة مستقلة للمحكمة الجنائية الدولية (المسماة فيما يلي "المحكمة").

٣- وبينما لاحظت معظم الدول التقدم الكبير المحرز في الفريق العامل في نيويورك، أعربت هذه الدول عن رأي مفاده أنه يلزم المزيد من النظر في هذه المسألة وأن الوقت لا يزال مبكراً للموافقة على إنشاء آلية رقابة مستقلة في الدورة السابعة للجمعية. ورأت بالتحديد أن من المهم النظر أولا، طبقاً لما ذكرته لجنة الميزانية والمالية

(١) التقرير الصادر عن المكتب بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة (ICC-ASP/7/28).

(١) *الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة السابعة، لاهاي، ١٤-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨* (منشور المحكمة الجنائية الدولية، ICC-ASP/7/20)، المجلد الثاني، الجزء باء-٢، الفقرات ٣٥-٤٠.

في تقريرها عن أعمال دورتها الحادية عشرة[1]، في الآليات القائمة للتحقيق في سوء السلوك لتحديد مدى الحاجة إلى إنشاء آلية جديدة، فضلا عن الآثار المترتبة على ذلك في الميزانية.

٤- وأشير في المشاورات غير الرسمية إلى اقتراح المحكمة بإنشاء وحدة مستقلة تملك سلطة التحقيق في مكتب المراجعة الداخلية للحسابات لأداء وظيفة الرقابة، ولكن قوبل هذا الاقتراح بالقلق من جانب بعض الدول بسبب الافتقار إلى الاستقلال. وأشير في المشاورات غير الرسمية أيضاً إلى إمكانية دخول المحكمة في مذكرة تفاهم مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة كوسيلة للوصول إلى آلية مستقلة للرقابة بأقل تكلفة ممكنة على الجمعية، وردت المحكمة على ذلك بأن مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة ليس في وضع يسمح له بإضافة المحكمة إلى أنشطته بسبب حجم عمله الحالي ولكنه على استعداد لتقديم التوجيه والمساعدة اللازمين للنظر في هذه المسألة.

٥- وأشير إلى أن المكتب عهد إلى الفريق العامل في لاهاي، بعد انتهاء المناقشات في الفريق العامل في نيويورك، بمهمة مواصلة المناقشات[2]. وسيعقد الفريق العامل في لاهاي مشاورات تمهيداً لاتخاذ قرار (في العاجل قبل الآجل) في الاستئناف الثاني للدورة السابعة للجمعية، لاسيما فيما يتعلق بالتوصية ٢ من تقرير المكتب[2] والتوصيات الواردة في تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الحادية عشرة[3]. وسيحدد الفريق العامل، بالتشاور مع المحكمة، الآثار التقديرية لإنشاء آلية رقابة مستقلة على الميزانية. وستتناول لجنة الميزانية والمالية بعد ذلك هذه المسألة في الدورة التي ستعقدها في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، وسيسمح ذلك بإدراج الآثار المالية في الميزانية البرنامجية المقترحة لعام ٢٠١٠. واقتُرح أيضاً أن تجري المحكمة مشاورات مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة وأن تقدم، في جملة أمور، تقريراً عن الطريقة التي يمكن بها الحصول على التوجيه والمساعدة من هذا المكتب.

٦- وفي الاجتماعين الأول والثاني للفريق العامل في لاهاي، المعقودين في ٨ و ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ على التوالي، أجرى الميسر مناقشات وفقاً لورقتي المناقشة التي قام بتقديمهما. وأجريت علاوة على ذلك مناقشات في هذا الصدد خارج نطاق الفريق العامل بين الميسر والمسؤولين بالمحكمة.

---

(٢) جدول الأعمال والقرارات، الاجتماع الحادي عشر للمكتب المعقود في ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

(٢) نص التوصية ٢ للمكتب بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة (ICC-ASP/7/28) على ما يلي: "يوصى بأن يتضمن قرار إنشاء آلية الرقابة قراراً بشأن تعيين موظفين اثنين 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 إلى الجمعية، بعد أن تكون قد مارست مهامها سنة على الأقل، طلبا لزيادة عدد موظفيها، بحسب الاقتضاء وبحسب حجم العمل".

(٣) *الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة السابعة، لاهاي، ١٤-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨* (منشور المحكمة الجنائية الدولية، ICC-ASP/7/20)، المجلد الثاني، الجزء باء-٢، الفقرات ٣٥-٤٠.

باء- التطرق إلى المسألة المتعلقة بإنشاء آلية رقابة مستقلة

٧- كان النهج الرئيسي الذي اتبعه الميسر والفريق العامل في التطرق إلى مسألة إنشاء آلية رقابة مستقلة هو النظر في هذه المسألة وتطويرها بالبارامترات التي أعربت عنها الدول الأطراف في الفقرة ٢٠ من تقرير المكتب التي جاء بها أنه "*شددت الدول الأطراف على ضرورة أن تكون آلية الرقابة غير مكلفة وأن تتوافق مع حاجيات المحكمة ولا تزيد في أعبائها المالية زيادة كبيرة*". وفي هذا السياق، أجرى الفريق العامل مشاورات مع المحكمة لضمان التقدم في الوفاء بالولاية المعهود بها إليه من الجمعية وإمكان اتخاذ قرار بناء على أوسع وأوفى قدر ممكن من المعلومات المتاحة عن الموضوع. وفي هذا الصدد، ركزت المناقشات الموضوعية على المجموعتين التاليتين من المسائل:

المجموعة ١- طبيعة آلية الرقابة المستقلة ونطاقها

(أ) الإطار القانوني والآليات الهيكلية القائمة بالمحكمة للتحقيق في المسائل المتعلقة بسوء سلوك الموظفين والمسؤولين المنتخبين والتصدي لها، والثغرات أو العيوب التي ينبغي معالجتها عن طريق إنشاء آلية رقابة مستقلة؛

(ب) مدى تواتر ادعاءات سوء السلوك المقدمة ضد موظفي المحكمة وطبيعتها منذ إنشاء المحكمة في عام ٢٠٠٢ وكيف تمت معالجتها حتى الآن وكيف ستختلف معالجتها في المستقبل إذا وجد فريق مخصص للتحقيقات في مكتب المراجعة الداخلية للحسابات؛

(ج) ما هو الأساس القانوني لإنشاء آلية رقابة مستقلة؟

(د) من هم الموظفون (موظفو المحكمة، المسؤولون المنتخبون، المتعهدون) الذين ينبغي تغطيتهم بنطاق آلية الرقابة المستقلة؟

(هـ) ما هي فئات سوء السلوك (التأديبية و/أو الجنائية) التي ينبغي أن تغطيها آلية الرقابة المستقلة؟

المجموعة ٢- استقلال آلية الرقابة المستقلة ومراقبتها

(أ) كيف سيتاح بإنشاء وظيفة مخصصة للتحقيقات بمكتب المراجعة الداخلية للحسابات الوفاء بالمتطلبات الموضوعية لأن تكون هذه الوظيفة "مستقلة في عملها" والنظر إليها بأنها "مستقلة" عن المحكمة؟

(ب) هل يمكن إنشاء "آلية رقابة مستقلة" بدخول المحكمة في مذكرة تفاهم مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة أو هيئة قضائية/تحقيق دولية أخرى توفر للمحكمة إمكانية الاستعانة بمحققين محترفين ومستقلين بتكلفة تقل كثيراً عن محاولة إنشاء آلية جديدة للمحكمة ستعيبها الحاجة إلى دعم مالي ووظيفي حتى في الأوقات التي لا توجد فيها تحقيقات ؟

(ج) ما هي الخطوات الأخرى (مثل الاختصاصات، اختيار الموظفين، خطوط الإبلاغ) التي يمكن اتخاذها لضمان استقلال آلية الرقابة المستقلة في عملها؟

الآثار في الميزانية

(أ) ما هي الآثار المترتبة على ما يلي في الميزانية:

'١' التوصية ٢ لتقرير المكتب

'٢' اقتراح المحكمة البديل بإنشاء جهاز مخصص للتحقيق في مكتب المراجعة الداخلية للحسابات

جيم- تنظيم العمل

٨- طلب رئيس جمعية الدول الأطراف في دورتها السابعة إلى المكتب أن يقدم إلى الاستئناف الثاني للدورة اقتراحات بشأن مسألة إنشاء آلية رقابة مستقلة. ويبين هذا التقرير المؤقت الذي أعده الميسر التقدم الذي أحرزه الفريق العامل والنتائج التي توصل إليها حتى الآن، ويقدم توصيات إلى الاستئناف الثاني للدورة السابعة للجمعية.

دال- الآراء المؤقتة للفريق العامل في لاهاي

طبيعة آلية الرقابة المستقلة ونطاقها

٩- فيما يتعلق بطبيعة آلية الرقابة المستقلة ونطاقها، استمع الفريق العامل إلى آراء من المحكمة بما يتماشى مع الورقتين المقدمتين في ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨ (ورقة المحكمة غير الرسمية بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة) و ٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ (موجز المناقشات التي جرت بالمحكمة بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة)، على التوالي.

١٠- ولدى النظر في التقرير المقدم من المكتب بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة والاقتراحات المقدمة من المحكمة، أعرب الفريق العامل عن تفضيله لآلية "أقل وطأة" من الآلية التي يقترحها المكتب ورأى أنه يلزم الموازنة بين اقتراح المكتب واقتراح المحكمة "الخفيف" للغاية عن طريق أخذ العناصر الملائمة من كل من الاقتراحين والتوصل إلى حل وسط لتلبية احتياجات كل من المحكمة والدول الأطراف على حد سواء. وأشار الميسر في هذا الصدد إلى دور المحكمة في إنشاء آلية رقابة مستقلة وفقاً للهيكل الذي تراه مناسباً.

١١- واتُفق على أهمية تعزيز قدرات التحقيق في الأجهزة التأديبية الداخلية للمحكمة لاحتمال أن تخل التحقيقات التي يجريها موظفون غير مؤهلين فنياً بمشروعية الإجراءات، وأن تؤدي توصياتهم خاصة إلى الفصل التعسفي. بيد أنه رئي أن هذا الهيكل لا يتفق تماماً مع متطلبات الفقرة ٤ من المادة ١١٢ من نظام روما الأساسي، لأنه يركز على سلطة التحقيق في المحكمة ولا يركز على الرقابة. واقتُرح بالتالي أن تشمل الولاية وظيفة رقابية أيضاً، مع إمكان تطويرها في مرحلة لاحقة لتشمل التقييم والتحقيق.

١٢- وأعرب عن تأييد قوي لوجود آلية مرنة وفعالة من حيث التكلفة تكون قابلة للتوسيع حسب الاقتضاء. وفي هذا السياق، رئي أنه يلزم القيام بمزيد من البحث لخيار الاستعانة بمصادر خارجية في عملية التحقيق مثل مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة أو هيئة مماثلة أخرى لأنه أقل وطأة وأقل تكلفة من الاقتراح المقدم من المكتب. وأبلغت المحكمة الدول الأطراف التي كانت حاضرة في المشاورات غير الرسمية التي أجريت بشأن هذه المسألة في الدورة السابعة للجمعية في بداية الأمر بأنها لا تتوقع أن يتمكن مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة من مساعدة المحكمة في حالة إبرام مذكرة تفاهم معه بسبب ارتفاع الطلب على خدماته. غير أنها قدمت للفريق العامل بعد ذلك أسباباً أخرى لعدم مواصلة النظر في هذا الخيار مثل ارتفاع التكلفة وضرورة أن يكون الجهاز المخصص للتحقيق تابعاً للمحكمة بدلا من الاعتماد على الأمم المتحدة. ورأى الفريق العامل، بصرف النظر عن الأسباب المتناقضة المقدمة من المحكمة، أن من المرغوب فيه أن يعاد النظر في هذا الخيار بمزيد من التفصيل.

١٣- وفيما يتعلق بمسألة اختصاص المحكمة في الحالات التي يؤدي فيها التحقيق إلى وقوع سلوك إجرامي، لاحظ الفريق العامل أن المحكمة تكون غير مختصة في هذه الحالة وأنه يلزم إنشاء آلية لضمان التعاون بين المحكمة والدولة التي يكون الموظف المعني من رعاياها.

١٤- وفيما يتعلق بتغطية الموظفين بآلية رقابة مستقلة، وجد تأييد واسع النطاق لضرورة توفير هذه التغطية للموظفين العاديين والمسؤولين المنتخبين، ولكن وجدت آراء مختلفة فيما يتعلق بتوسيع نطاق هذه التغطية لتشمل المتعهدين. وفي هذا الصدد، رئي أنه يمكن تغطية المتعهدين بمدونة لقواعد السلوك أو دليل لأفضل الممارسات، ولكن لوحظ أن المحكمة لم تضع مدونة قواعد السلوك حتى الآن. ومن ناحية أخرى، استرعي الانتباه إلى احتمال أن يؤدي استبعاد المتعهدين إلى الإخلال بمكانة المحكمة، لأن هذه الفئة تعمل أيضاً بالنيابة عن المحكمة.

استقلال آلية الرقابة المستقلة ومراقبتها

١٥- وجد اتفاق واسع النطاق على أن آلية الرقابة ينبغي أن تكون مستقلة في عملها وينبغي أن ينظر إليها على أنها مستقلة. وأبرزت أهمية الشعور العام واقتناع الموظفين بالداخل بوجود عملية تأديبية مستقلة حقاً، بجانب الحاجة إلى حماية مكانة المحكمة،كجوانب حاسمة لوظيفة الرقابة.

١٦- ورئي أنه يمكن الحفاظ على استقلال آلية الرقابة عن طريق، مثلا، وضع اختصاصات لها، وتحديد مسار التقارير المقدمة إلى الجمعية عن طريق المكتب، وتخويل سلطات ذاتية للمحقق، وضمان مشاركة الجمعية في تعيين المحققين. وستعمل الجمعية على عدم تدخل المحكمة في اختيار الأعضاء في مجلس الطعون التأديبية والمحققين، وزيادة الشفافية والثقة في الآلية. وأشير في هذا الصدد إلى صعوبة الشعور بالاستقلال إذا باشرت المحكمة التحقيق بنفسها.

١٧- وقدم اقتراح بضرورة الالتزام بإبلاغ المكتب لاتفاق ذلك مع الطبيعة الرقابية للآلية وتعزيز مكانتها كهيئة فرعية تابعة للجمعية، على النحو المتوخي في الفقرة ٤ من المادة ١١٢ من نظام روما الأساسي.

١٨- وفيما يتعلق بموقع آلية الرقابة المستقلة، قُدم اقترح بأن يكون في أحد المكاتب القائمة التي ثبت استقلالها فعلا مثل مكتب المراجعة الداخلية للحسابات أو أمانة جمعية الدول الأطراف. وقد تشارك الآلية في أحد هذه المكاتب أو تكون في شكل محقق فني مستقل في مكتب المراجعة الداخلية للحسابات. ورأى الفريق العامل أن الاعتبار الغالب هو استقلال الآلية وليس موقعها.

هاء- الخلاصة

١٩- اجتمع الفريق العامل مرتين عملاً بالولاية المعهود بها إليه من المكتب. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز في هذه المسألة من حيث التوصل إلى توافق واسع للآراء بشأن طبيعة آلية الرقابة المستقلة ونطاقها وتقديم مقترحات بشأن الحفاظ على استقلالها، فإنه يلزم المزيد من المداولات لتدقيق مجالات الاتفاق المؤقت وتجسيدها، والتشاور مع المجتمع المدني والجهات المعنية، والنظر في الآثار المترتبة على التوصيات النهائية المقدمة إلى الجمعية في الميزانية البرنامجية. ولذلك، يدعو الميسر الجمعية إلى الإحاطة علماً بالتقدم الكبير المحرز في هذه المسألة وإلى تمديد ولاية المكتب لمواصلة النظر فيها بغية تقديم تقرير كامل إلى الدورة الثامنة للجمعية المقرر انعقادها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

المرفق

مشروع مقرر

تحيط علماً بتقرير المكتب بشأن إنشاء آلية رقابة مستقلة للمحكمة الجنائية الدولية وتقرير الميسر المقدم إلى الاستئناف الثاني للدورة السابعة للجمعية،

تطلب إلى المكتب أن يواصل النظر في هذه المسألة، بما في ذلك بوجه خاص في طبيعة آلية الرقابة المستقلة ونطاقها فضلا عن الآثار المترتبة عليها في الميزانية البرنامجية، وأن يقدم تقريراً إلى الدورة الثامنة لجمعية الدول الأطراف.

---0---