المحكمة الجنائية الدولية

ICC-ASP/20/6

جمعية الدول الأطراف

Distr.: General

28 أيلول/ سبتمبر 2021

Original: English

الدورة العشرون

لاهاي، 6 – 11 كانون الأول/ ديسمبر 2021

مراجع الحسابات الخارجي: التقرير النهائي بشأن رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية

الفهرس

أولاً السياق 3
ثانياً قائمة التوصيات 6
ثالثاً ملخص النقاط الرئيسية للتقرير 8
رابعاً الملاحظات والتوصيات 10
1. استنتاجات ورشة العمل 10
1.1 نطاق ولاية مراجع الحسابات الخارجي 11
1.2. وصول الدول الأطراف إلى رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية 12
1.3. تكلفة رقابة الحوكمة 15
1.4. عدم وجود إجماع على أي إصلاح 16
2. نهج مراجع الحسابات الخارجي 16
2.1. المقارنة المرجعية للتكلفة 17
2.2. المقارنة المرجعية للهيكلية 19
3. التوصيات التنظيمية 20
3.1. تعزيز اندماج مكتب المراجعة الداخلية في المحكمة 21
3.2. منح الدول الأطراف الوصول إلى لجنة المراجعة 23
3.3. إعادة توزيع الأدوار للجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، وفريق لاهاي العامل ... 23
3.4. دمج مكتب المراجعة الداخلية وآلية الرقابة المستقلة 28
خامساً شكر وتقدير 30

أولاً: السياق

1. إن الهدف من هذا العمل، وفقاً للطلب الموجه لمراجع الحسابات الخارجي من قِبَل جمعية الدول الأطراف (ASP)، هو "إجراء تقييم لهيئات الرقابة [1]التابعة للمحكمة الجنائية الدولية، والمشار إليها في هذا التقرير باسم "المحكمة" او "ICC"، وذلك كجزء من أعمالها في عام 2020 ليحل محل مراجعة الأداء، بالإضافة إلى التوصية بالإجراءات الممكنة بشأن ولاياتهم المخصصة وتسلسلاتهم الإدارية، مع الاحترام الكامل لاستقلالية المحكمة ككل" (القرار ICC-ASP/18/Res.1 المؤرَّخ في 7 كانون الأول/ ديسمبر 2019).

2. كان قرار الجمعية نتيجةً للمناقشات الأولية التي جرت خلال الربع الأخير من عام 2019 ضمن فريق لاهاي العامل (THWG) بشأن مبادرة جهة التنسيق المعنية بالرقابة على إدارة الميزانية، وذلك بالاشتراك مع مراجع الحسابات الخارجي.

3. وبناءً على هذه المناقشات التي أدت إلى ولايته، فإن مراجع الحسابات الخارجي يفهم "تقييم الهيئات الرقابية" بطريقة مؤسسية بحتة، وكما يوضح ذلك التركيز على "الولايات المخصصة" و"التسلسل الإداري". ولذلك فإن مهمته الأساسية هي تقييم الكفاءة والشفافية الحاليتين للآلية الناتجة عن الولايات والعلاقات المشتركة بين الهيئات الرقابية أمام الدول الأطراف (SPs)، وليس المزايا والمخرجات المهنية الحالية للهيئات المذكورة.

4. إن هذا العمل هو محاولة لتقييم كفاءة وفعالية الرقابة على المحكمة، بما في ذلك الدور الذي لعبته الدول الأطراف. وهي ليست مراجعة للعملية، ولكنها تحليل للعلاقات العديدة القائمة بين أجهزة المحكمة والهيئات المختلفة التي تم إنشاؤها من قِبَل الدول الأطراف للإشراف على إدارة المنظمة. ولا تعتمد هذه العلاقات على القواعد والوثائق فحسب، بل على التبادلات الشفوية وغير الرسمية أيضاً، والتي لا يمكن لمراجع الحسابات الخارجي أن يمارس حكمه عليها إلا ضمن حدود هذه المعلومات.

5. إن هذا العمل موازٍ لعملية مراجعة الخبير المستقل (IER)، والتي نُشِرَ تقريرها في 30 أيلول/ سبتمبر 2020. وهدفت مراجعة الخبير للمنظمة ككل ولسير عمل المحكمة، التي طُلِبت من قِبَل الدول الأطراف، إلى تحديد مجالات التحسين من أجل مزيد من الكفاءة والاقتصاد. وقد أخذ مراجع الحسابات الخارجي توصيات مراجعة الخبير المستقل بعنايةٍ جيدة، البالغ عددها 384، والتي يتماشى بعضها مع توصيات هذا التقرير.

6. يستند جزء هام من التحليل التالي على ورشة عمل، والمنصوص عليها في الاختصاصات المحددة من قِبَل مُراجع الحسابات الخارجي للوفاء بولاية جمعية الدول الأطراف المذكورة أعلاه (أنظر الملحق 1). واكان لا بد من تأجيل الورشة عدة مرات بسبب الوباء، ولكنها عُقِدت أخيراً في مقر المحكمة الجنائية الدولية في لاهاي، في 24 و25 آيار/ مايو 2021.

[1] في النسخة الفرنسية من هذا التقرير، تتطابق كلمة "surveillance " مع المصطلح العربي " رقابة" والذي يمكن أيضاً ترجمته إلى " إشراف" أو "*contrôle* " في حالات معينة.

7. وكان الاثنان وعشرون مشاركاً في الورشة (أنظر الملحق 2) من الجهات المعنية بشكل مباشر في رقابة[2] حوكمة المحكمة. أي:

- جمعية الدول الأطراف (ASP)، والتي مُثلت من قِبَل رئيس فريق لاهاي العامل (THWG) وعضو آخر فيه، و أربعة "ميسرين"، ورئيس أمانة جمعية الدول الأطراف،

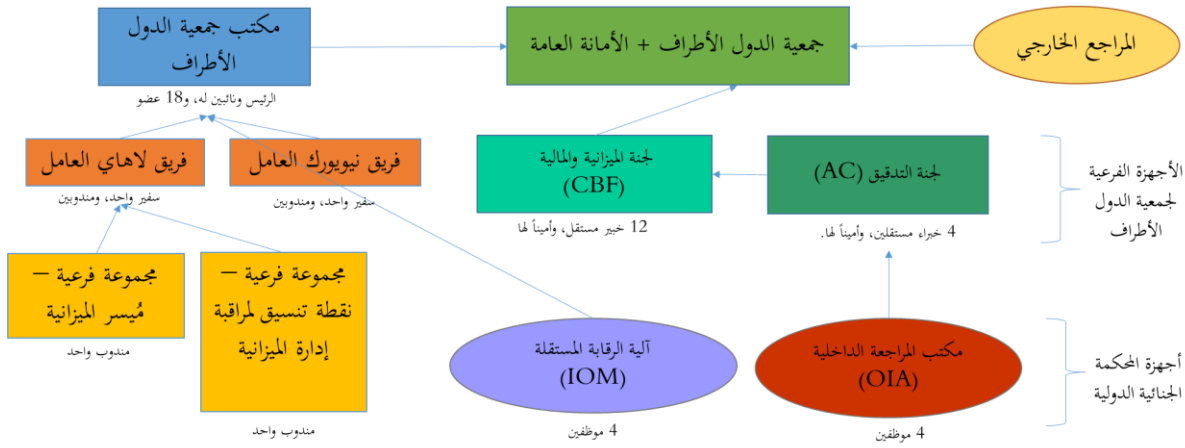
- والهيئات الفرعية التابعة لجمعية الدول الأطراف، والتي مُثلت من قِبَل رئيس لجنة الميزانية والمالية (CBF)، ورئيس لجنة مراجعة الحسابات (AC)، ورئيس آلية الرقابة المستقلة (IOM)، بالإضافة إلى رئيس الأمانة التنفيذية لكلتا اللجنتين،

- والمراجعة الداخلية، والتي مُثلت من قِبَل مدير مكتب المراجعة الداخلية (OIA)،

- والأجهزة التنفيذية الثلاثة للمحكمة (الرئاسة، ومكتب المدعي العام، والمُسجّل)، ومُثل كل منهم باثنين من كبار المسؤولين التنفيذيين.

8. يوضح الرسم البياني التالي العلاقات المتبادلة بين الجهات المعنية، المذكورة أعلاه، بشأن رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية:

الشكل 1: رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية



المصدر: المراجع الخارجي.

9. كان الغرض من ورشة العمل هو جمع كل الجهات المعنية في رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، وذلك من أجل تبادل الآراء حول أفضل السُّبُل لتعزيز وصول مندوبي الدول الأطراف إلى آلية الرقابة، وبالتالي إلى جمعية الدول الأطراف بأكملها.

[2] لا تشمل ولاية جمعية الدول الأطراف الصندوق الاستئماني للضحايا (TFV) أو أمانته.

10. قام مراجع الحسابات الخارجي بإعداد وثيقة عمل وجدول أعمال للورشة، والتي عمل خلالها كوسيط. وتم إرسال مسودة محضر المناقشات إلى جميع المشاركين في 3 حزيران/ يونيو 2021، وقد أُتيح المجال لعملية مراجعة من أجل ضمان أنهم قد سجلوا مساهمة كل مشارك بأمانة ودقة (تعليقات، واعتراضات، ومقترحات). تم جمع كل الإجابات في 11 حزيران/ يونيو 2021. وترِد المحاضر المعدلة وفقاً لذلك في الملحق رقم 3. وهي تُظهِر أن ورشة العمل قد توصلت إلى توافق مبدئي حول فهم ولاية مراجع الحسابات الخارجي: لقد اعترف المشاركون بوضوح بأن السبيل إلى تحسين وصول مندوبي الدول الأطراف إلى نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، هو المسألة الأساسية التي يجب معالجتها.

11. وبناءً على محضر الاجتماع المُعدل، تمت صياغة تقرير وتقديمه إلى المشاركين للموافقة النهائية في 28 تموز/ يوليو 2021. وتلقى المراجع الخارجي ست إجابات في 2 أيلول/ سبتمبر 2021.

- رسالة بريد من مراجع الحسابات الداخلي (الثلاثاء، 3 آب/ أغسطس 2021)، يقترح فيها تقديم بعض الإيضاحات التقنية بشأن الدور المستقبلي للجنة المراجعة، في حال اعتماد توصيات المراجع الخارجي،

- ورسالة بريد قصيرة من السفير بايفي كاوكورانتا (الإثنين، 9 آب/ أغسطس 2021)، لم تقترح فيها أي تعليق،

- ورسالة من رئيس لجنة الميزانية والمالية (12 آب/ أغسطس 2021)، وأشار الرئيس فيها قائلاً "أود أن يتم إرفاق هذه الرسالة في تقريركم النهائي الذي سيتم تقديمه إلى الجمعية". وتم استنساخ الرسالة في الملحق 6 لهذا التقرير،

- ورسالة من رئيس لجنة المراجعة (12 آب/ أغسطس 2021)، وأشارَ فيها قائلاً "سأكون ممتناً لإرفاق هذه الرسالة في تقريركم النهائي الذي سيُقدم إلى الجمعية". والتي استُنسِخَت في الملحق 7 لهذا التقرير،

- ورسالة بريد من رئيس أمانة جمعية الدول الأطراف (27 آب/ أغسطس 2021) يقترح فيها تعديلات تحريرية،

- ومذكرة من رئيس آلية الرقابة المستقلة (2 أيلول/ سبتمبر 2021) والتي نُسِخَت في الملحق 8 لهذا التقرير.

12. وعلى هذا الأساس، فقد أنهى مراجع الحسابات الخارجي هذا التقرير.

ثانياً: قائمة التوصيات

13. تم تصنيف التوصيات بحسب الأولوية:

- **أولوية 1**: نقطة هامة تتطلب الاهتمام الفوري من الإدارة. وتتوافق هذه النقطة مع وجود مستوى عالٍ من المخاطر على أهداف المنظمة،
- **أولوية 2**: مسألة رقابية أقل إلحاحاً، والتي تطلب اهتماماً من الإدارة. وتتوافق هذه النقطة مع مستوى متوسط من المخاطر،
- **أولوية 3**: مسألة تم لفت انتباه الإدارة لها، والتي تتعلق بتحديد الضوابط التي يمكن تحسينها. وتتوافق هذه النقطة مع مستوى معتدل من المخاطر.

الجهات والأقسام المعنية	الأولوية	التوصيات
المحكمة الجنائية الدولية (ICC)	1	1) بالنظر إلى النقص المستمر في السيولة لدى المحكمة الجنائية الدولية، والنسبة المرتفعة لتكلفة رقابة حوكمتها مقارنةً بمنظمات دولية أخرى، يوصي مراجع الحسابات الخارجي بألا يؤدي أي إصلاح للمحكمة الجنائية الدولية ككل، وأجهزة رقابة الحوكمة على وجه الخصوص، لزيادة الإنفاق، ما لم يتم العثور على تخفيض أو تخفيضات مكافئة في مجالات أخرى، كما يجب إعطاء أولوية للإصلاحات التي يمكن أن توفر اقتصادياً بشكل قابل للقياس.
مجلس التنسيق، ولجنة المراجعة (AC)، ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات (OIA)	1	2) يوصي المراجع الخارجي مجلس التنسيق (CoCo)، بالمصادقة رسمياً على برنامج المراجعة الداخلية السنوي، وذلك تحت الرقابة اللاحقة للجنة المراجعة. ويمكن للجنة المراجعة أن تطلب تعديلات، والتي بدورها تحتاج إلى أن يتم اعتمادها والتصديق عليها من قِبَل مجلس التنسيق (CoCo). وينبغي على مكتب المراجعة الداخلية أن يُقدم تقاريره إلى مجلس التنسيق بشكل مباشر، ويكون مجلس التنسيق من خلال التشاور مع لجنة المراجعة، مسؤولاً بشكل كامل عن تقييم مدير مكتب المراجعة الداخلية.
جمعية الدول الأطراف (ASP)	1	3) يوصي المراجع الخارجي جمعية الدول الأطراف بأن تمنح عدداً محدوداً من مندوبي الدول الأطراف ،كأعضاء غير مصوتين.، إمكانية الوصول الدائم إلى لجنة المراجعة من خلال المكتب. ويتمثل دور هؤلاء المندوبين، بالعمل "كنقاط اتصال" لتوفير المعلومات لزملائهم في الوفود الأخرى، حول النشاط الحالي للجنة المراجعة المستقلة.
جمعية الدول الأطراف (ASP)	1	4) يوصي المراجع الخارجي بما يلي: -حل لجنة الميزانية والمالية المكونة من خبراء مستقلين، ونقل اختصاصها في الإعداد والتفاوض بشأن الميزانية المقترحة المفصلة مع فريق العمل الداخلي المعني بالميزانية لدى المحكمة الجنائية

		الدولية إلى فريق لاهاي العامل أو إحدى مجموعاته الفرعية، -وتقديم الميزانية المقترحة الأولية في كل عام، وقبل بداية فصل الصيف، إلى فريق لاهاي العامل، والتي يمكن أن تبدأ فوراً بالتحضير والتفاوض بشكل مباشر مع فريق العمل الداخلي المعني بالميزانية لدى المحكمة الجنائية الدولية، وسيتم اتخاذ القرار التوافقي النهائي لجمعية الدول الأطراف في كانون الأول/ ديسمبر، -وكخيار، يمكن مطالبة لجنة المراجعة، والتي ستُمنَح دوراً استشارياً، بأن تصدر رأياً تقنياً أولياً اصطناعياً بشأن الميزانية المقترحة، -وحل الأمانة التنفيذية، من أجل استعادة مبدأ تبعية أجهزة رقابة الحوكمة للجمعية.
جمعية الدول الأطراف (ASP)، ومكتب المدعي العام (OTP)، والمسجل	**1**	5) يوصي المراجع الخارجي بدمج مكتب المراجعة الداخلية للحسابات وآلية الرقابة المستقلة في برنامج رئيسي واحد.

ثالثاً: ملخص النقاط الرئيسية للتقرير

14. إن تقييم كفاءة وصول مندوبي الدول الأطراف إلى نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، والتي كانت المسألة الأساسية التي أُثيرتَ من خلال الولاية التي مُنِحَت من جمعية الدول الأطراف إلى المراجع الخارجي، أمرٌ مثيرٌ للجدل بين الجهات المعنية (أي مندوبي الدول الأطراف من جهة، والخبراء المستقلين المشاركين في رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية من جهة آخرى): ترى الهيئات الفرعية التابعة لجمعية الدول الأطراف والتي تتألف من خبراء مستقلين (لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، وآلية الرقابة المستقلة إلى حد ما)، بأنه لا حاجة لتحسين وصول مندوبي الدول الأطراف إلى نظام الرقابة. ولا يوجد رؤية مشتركة واضحة بين مندوبي الدول الأطراف بشأن التحسينات الممكنة.

15. وفي ظل عدم وجود أي إجماع في الآراء حول تدابير محددة، فإن الطريقة الوحيدة لدى مراجع الحسابات الخارجي لتقديم توصيات موضوعية وفعالة من أجل تحسين وصول الدول الأطراف إلى نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، هي من خلال عمل مقارنة مرجعية تنظيمية (Benchmarking)، (من خلال فريق يتكون من 29 منظمة دولية) بشأن هياكل الرقابة وتكاليفها، والتي تبين ما يلي:

- تمتلك المحكمة الجنائية الدولية ستة هياكل فرعية، بعيداً عن جمعية الدول الأطراف والهيئات الفرعية التابعة لها (المكتب، وفريق لاهاي العامل (THWG)، وفريق نيويورك العامل (NYWG))، وهي: لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، والأمانة التنفيذية، وآلية الرقابة المستقلة، ومكتب المراجعة الداخلية، بالإضافة إلى المراجع الخارجي. وهذا أكثر من أي منظمة دولية أخرى. ويرجع هذا الاختلاف إلى ثلاث خصائص محددة: أ) إن لجنة الميزانية والمالية هي هيئة خارجية تتكون من خبراء مستقلين، بينما يقوم مندوبي الدول الأطراف، في معظم المنظمات الأخرى، بممارسة وظائف رقابة الميزانية والمالية بشكل مباشر، ب) يوجد أمانة تنفيذية منفصلة ومخصصة للجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، والتي لا يمكن العثور عليها في أية منظمة أخرى من نفس الحجم ج) وأخيراً، فإن المراجعة الداخلية و آلية الرقابة المستقلة هما كيانان منفصلان، بينما يتم دمجهما في غيرها من المنظمات الدولية.

- وتمثل تكلفة الرقابة الإجمالية للمحكمة الجنائية الدولية (1.974 مليون يورو في عام 2019)، بنسبة 1.23% من إجمالي نفقات المحكمة. وتعتبر هذه النسبة أعلى بكثير من غيرها من المنظمات الدولية، والتي تتراوح فيها النسب ما بين 0.29% و 0.70%، ونتيجة لذلك، فإن نسبة تكلفة الرقابة للمحكمة الجنائية الدولية أعلى من غيرها من المنظمات الدولية بمرتين إلى أربع مرات. ويمكن اعتبار ذلك نتيجةً مباشرة للتعقيد المفرط للنظام الحالي لرقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية.

16. وبناءً على هذه العناصر، فقد استندت توصيات مراجع الحسابات الخارجي إلى جمعية الدول الأطراف (أنظر أدناه)، على نموذج رقابة أكثر اقتصاداً ومباشرةً، وفعالية، وخضوعاً للمساءلة، من خلال هيئة واحدة فقط من الخبراء المستقلين، وهي لجنة المراجعة، والتي تقدم تقاريرها إلى جمعية الدول الأطراف بشكل مباشر، من خلال علاقة جديدة مع مكتب المراجعة الداخلية، كما يمكن أن تلعب، بشكل اختياري، دوراً استشارياً في مسائل الميزانية دون وجود "أمانة تنفيذية" مخصصة للخبراء المستقلين، وبرنامج رئيسي واحد يدمج المراجعة الداخلية و آلية الرقابة المستقلة.

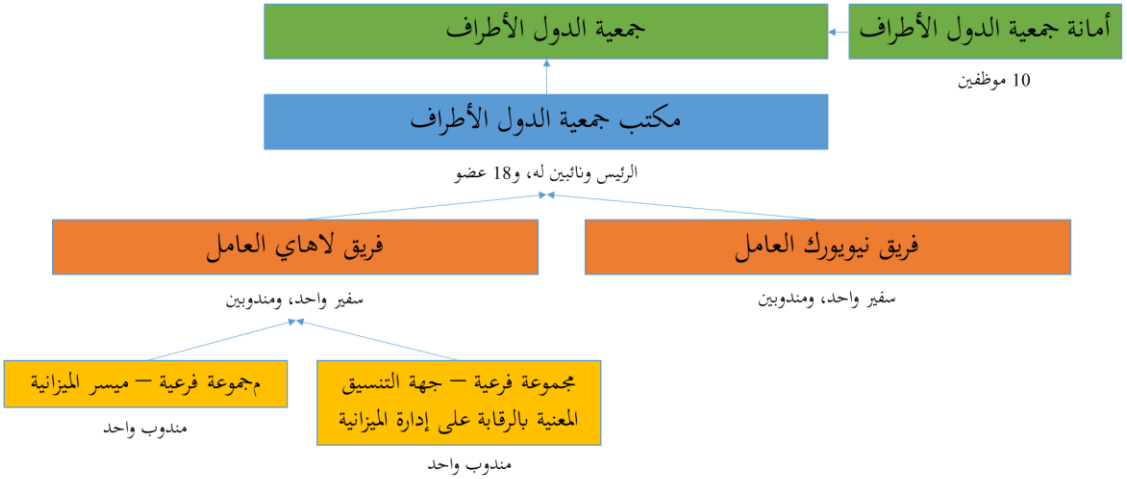
17. إذا تم تنفيذ هذا النموذج في المحكمة الجنائية الدولية، والذي يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية، فإن معظم وظائف لجنة الميزانية والمالية الحالية بشأن إعداد الميزانية ستتم ممارستها من قِبَل هيئة مباشرة من مندوبي الدول الأطراف (فريق لاهاي العامل، أو فريق متخصص من المندوبين)، والتي يبدو أنها الطريقة الأكثر اقتصاداً لمنح الدول الأطراف وصولاً مباشراً وفعالاً لرقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية.

رابعاً: الملاحظات والتوصيات

1. استنتاجات ورشة العمل

18. يمارَس حالياً وصول الدول الأطراف إلى نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية من خلال جمعية الدول الأطراف وهيئاتها الفرعية وذلك على النحو المبين أدناه في الشكل 2:

الشكل 2: الهيكل التنظيمي لجمعية الدول الأطراف (ASP) وهيئاتها الفرعية



المصدر: مراجع الحسابات الخارجي

- *مكتب الجمعية:* يتألف من الرئيس ونائبيه، و18 عضوا تم انتخابهم من قِبَل الجمعية لولاية مدتها ثلاث سنوات، وقد تولى المكتب الحالي مهامه في نهاية الدورة التاسعة عشر للجمعية، في 12 شباط/ فبراير 2021. ويتمتع المكتب بطابع تمثيلي، والذي يراعى فيه بشكل خاص، التوزيع الجغرافي العادل، والتمثيل المناسب للنظم القانونية الرئيسية في العالم. ويجتمع المكتب كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ومرة واحدةً في السنة على الأقل. وهو يساعد الجمعية في الاضطلاع بمسؤولياتها. وترد معلومات إضافية بشأن المكتب في المادة 112 من نظام روما الأساسي، والقاعدة 29 من النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف.

- أفرقة العمل التابعة للمكتب: تم إنشاء المكتب في 1 كانون الأول/ ديسمبر 2004، وذلك عملاً بالقرار ICC-ASP/3/Res.8، وفريقي عمل متساويين، أحدهما في لاهاي (THWG)، والآخر في نيويورك (NYWG). ويقوم المكتب بشكل دوري بتخصيص ولايات لهذه الأفرقة ،. متجنباً ازدواجية العمل في لاهاي ونيويورك. وهذه المجموعات مفتوحة على جميع الدول الأطراف. ويتم تنسيق كل فريق من قِبَل سفير، الذي يعمل أيضاً كنائب لرئيس المكتب، ويتم تنظيمه في مجموعات فرعية. وفي 14 شباط/ فبراير 2006، أعاد المكتب تشكيل فريقي العمل لديه واعتمدَ اختصاصاتهما، والتي يمكن أن تخضع لمراجعة دورية، والتي تشترط ،من بين أمور أخرى، على أن يكون فريق عمل لاهاي (THWG) مسؤولاً عن "النظر في مسألة ميزانية المحكمة، مع احترام الدور الخاص للجنة الميزانية والمالية".

- *الميسرون:* وفقاً للاختصاصات التي تم اعتمادها في عام 2006، يجوز لمنسقي فريق العمل تعيين ميسرين بشأن قضايا محددة. وفي حالة الرقابة على إدارة الميزانية المالية، يوجد مجموعتين فرعيتين من فريق عمل لاهاي (THWG) واللتين تقادان حالياً من قِبَل ميسر الميزانية وجهة التنسيق المعنية بالرقابة على إدارة الميزانية (المعروفة سابقاً باسم "ميسر رقابة الميزانية").

19. يشير الملحق رقم 9 إلى الخصائص الرئيسية والعلاقات المتداخلة بين مختلف الهيئات التأسيسية لنظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، أي ليس فقط للمكتب، وللفِرق العاملة، وللميسرين كما وُصِفَ أعلاه، ولكن أيضاً للهيئات الفرعية الأخرى التابعة لجمعية الدول الأطراف، والتي لا يمكن لمندوبي الدول الأطراف الوصول إليها، كلجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، وأمانتيهما التنفيذية المشتركة، وآلية الرقابة المستقلة. ويشير الملحق رقم 9 إلى خصائص مكتب المراجعة الداخلية أيضاً، وهو ليس هيئة فرعية لجمعية الدول الأطراف، ولكنه أيضاً جزءاً من نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية كما هو مبين في نطاق هذا التقرير. ولا يذكُر مراجع الحسابات الخارجي، والذي هو جهاز خارجي مستقل وجوهري (أي غير فرعي) لأي منظمة دولية تنشر قوائم مالية.

1.1. نطاق ولاية مراجع الحسابات الخارجي

20. استندَ النهج الأولي لفريق لاهاي العامل، والذي نتج عنه الولاية الممنوحة من جمعية الدول الأطراف إلى المراجع الخارجي، إلى تعريف آلية رقابة حوكمة المحكمة، والذي استثنى جمعية الدول الأطراف ذاتها، بصفتها هيئة الرقابة العليا للمنظمة، ومراجع الحسابات الخارجي المستقل الذي يقدم تقاريره إلى جمعية الدول الأطراف بشكل مباشر ومستقل.

21. ومع هذين الاستثنائيين، وافقت الورشة على تعريف نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية على أنه مجموعة العلاقات المشتركة بين الدول الأطراف، والهيئات والهياكل التالية:

- هيئتان فرعيتان "مباشرتان" لجمعية الدول الأطراف، وهما لجنة الميزانية والمالية (CBF)، ولجنة المراجعة (AC)، والتي تتألف كل منهما حصراً من خبراء مستقلين وأمانتهما التنفيذية،

- وهيئة فرعية واحدة "غير مباشرة" (وهي غير مباشرة لأنها خدمة "داخلية" بحتة للمحكمة الجنائية الدولية من حيث التوظيف والميزانية): آلية الرقابة المستقلة (IOM)، والتي يجب أن تضمن واجبات التقييم والتحقيق والتفتيش، وهي تقدم تقاريرها بشكل مباشر إلى رئيس جمعية الدول الأطراف[3].،

- وهيئة خدمة داخلية غير فرعية للمحكمة الجنائية الدولية، والتي تضمن المراجعة الداخلية: مكتب المراجعة الداخلية للحسابات (OIA)،

[3] بحسب الفقرة 4 من المادة 112 لنظام روما الأساسي: "يجوز للجمعية أن تُنشئ هيئات فرعية، بحسب الضرورة، بما في ذلك آلية الرقابة المستقلة لأغراض التفتيش، والتقييم والتحقيق في المحكمة، وذلك من أجل تحسين كفاءتها واقتصادها".

- ومكتب جمعية الدول الأطراف وفريق لاهاي العامل والميسرون، الذين تتخذ الدول الأطراف من خلالهم قرارات هامة خلال دورات الجمعية (عادةً أسبوع واحد في السنة)، الذين يبقون منخرطين في مسائل حوكمة المحكمة الجنائية الدولية ما بين الدورات. وقد تم الاعتراف بهذه الكيانات من قِبَل المشاركين في ورشة العمل في آيار/ مايو 2021 لكونهم جهات معنية أساسية في تقييم شفافية وكفاءة المعلومات التي يتم نقلها لمندوبي الدول الأطراف من خلال آلية رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية.

22. وبالإضافة إلى مسألة وصول مندوبي الدول الأطراف لنظام رقابة حوكمة المحكمة، التي تم من أجلها تولية مراجع الحسابات الخارجي من قِبَل جمعية الدول الأطراف ، كما ذكر أعلاه، فقد أثار المنسق السابق لرقابة إدارة الميزانية الذي شارك في الورشة، ثلاثة مسائل إضافية لم يتم ذكرها في وثيقة العمل، ولكن تم تناولها بمزيد من التفصيل في هذا التقرير. أي:

- **تكلفة النظام بالنسبة للدول الأطراف،**
- **الحاجة إلى العديد من مراجعي الحسابات لتغطية أنشطة المحكمة الجنائية الدولية،**
- **الحاجة إلى ثلاثة أجهزة تقدم تقاريرها إلى جمعية الدول الأطراف سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر، لتقوم بمراجعات الأداء، والأدوار المحددة لكل من آلية الرقابة المستقلة، ومكتب المراجعة الداخلية، والمراجع الخارجي في ذلك المجال.**

23. وتوصل المشاركون إلى إجماع بشأن هذا التعريف لنظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، على أن يكون مراجع الحاسبات الخارجي مشمولاً في نطاق أنشطته كمراجع للأداء[4].

1.2. وصول الدول الأطراف إلى رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية

24. تستند سُبُل وصول مندوبي الدول الأطراف الحالية، المباشرة وغير المباشرة، إلى آلية رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية:

- على التسلسل الإداري الحالي لرؤساء الكيانات الأربعة المسؤولة عن رقابة حوكمة المحكمة (لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، ومكتب المراجعة الداخلية، وآلية الرقابة المستقلة) من ناحية،

- ومن ناحية أخرى، على تدفقات المعلومات المشتركة سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر، والتي تُقدَّم حالياً إلى جمعية الدول الأطراف بشكل مباشر، أو من خلال المكتب، و/ أو فريق لاهاي العامل (THWG)، و/ أو الميسرين.

25. يتضمن تقديم التقارير والمعلومات إلى مندوبي الدول الأطراف حالياً ثلاث قنوات: أمانة جمعية الدول الأطراف، وميسر الميزانية، وجهة التنسيق المعنية بالرقابة على إدارة الميزانية، وبشكل أدق:

[4] لكن بالطبع، ليس لنشاطه الأساسي كمراجع خارجي للبيانات المالية.

- أميناً تنفيذياً للجنة الميزانية والمالية/ لجنة المراجعة، وهو رسمياً تحت مسؤولية مدير أمانة جمعية الدول الأطراف. وقام فريق لاهاي العامل مؤخراً بمحاولات لتوضيح الأدوار الخاصة بكل من مدير أمانة جمعية الدول الأطراف، والأمين التنفيذي للجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة. ويرد استنتاجها في الوثيقة ICC-ASP-18-Res1، والتي لا تزال صياغتها مبهمة: "يُقدم الأمين التنفيذي تقاريره إلى رئيس اللجنة بشأن جميع المسائل الأساسية التي تتعلق بعمل اللجنة، ولكنه يظل عضواً في أمانة جمعية الدول الأطراف بما يتماشى مع الهيكل الإداري للمحكمة". إن هكذا صياغة لا تحدد في الواقع تسلسل واضح وفعال بين جمعية الدول الأطراف وهيئاتها الفرعية، ولجنة الميزانية والمالية، بالإضافة إلى لجنة المراجعة. إن وجود هكذا إبلاغ وثيق مع لجنة الميزانية والمالية أمر ضروري خلال الفترة الطويلة لإعداد ميزانية المحكمة الجنائية الدولية، والتي يكون تدفق المعلومات خلالها أمراً ضرورياً، ولكنه غير موجود عملياً (أنظر التقرير النهائي لمراجع الحسابات الخارجي لعام 2019 بشأن عملية ميزانية المحكمة الجنائية الدولية[5]). وتتمثل المسألة الأساسية في تحديد ما إذا كان يمكن اعتبار لجنة الميزانية والمالية (CBF)، بدورها الحالي في اعداد الميزانية، والذي يعتمد على الوصول إلى معلومات يتعذر على الدول الأطراف الوصول إليها، وعلى سلطة لإجراء تحكيمات أولية في الميزانية على هذا الأساس، كهيئة "فرعية" حقيقية لجمعية الدول الأطراف في الوقت ذاته، وكلجنة خبراء تتخذ قرارات بشكل مستقل تماماً عن الدول الأطراف، تاركةً لهم "نظرياً" الخيار الوحيد لاعتماد أو رفض ميزانية مُعدَّة وجاهزة،

- وعلاوةً على ذلك، فمن خلال المناقشات الأخيرة حول تعديل ميثاق مراجعة الحسابات الداخلية، لا يزال هناك غموض آخر فيما يتعلق بالوظائف المخصصة لكل من لجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة. وأحدث وصف لذلك هو التالي: "إن جمعية الدول الأطراف هي الهيئة الرقابة الإدارية والتشريعية للمحكمة. وهي تتألف من ممثلي الدول الأطراف في نظام روما الأساسي. لقد أنشأت جمعية الدول الأطراف كل من لجنة الميزانية والمالية (CBF)، ولجنة المراجعة (AC) اللتين تقدمان تقاريرها للجمعية من خلال لجنة الميزانية والمالية، وذلك لمعالجة مواضيع محددة تتطلب خبرة تقنية". تشير هذه الصياغة، دون الاستنتاج من تأثيراتها العملية، إلى أن لجنة المراجعة هي لجنة فرعية تابعة للجنة الميزانية والمالية. ومن الواضح أنه ليس من المحتمل أن يوضح هذا الغموض العلاقة ما بين جمعية الدول الأطراف وهيئتيها الفرعيتين.

[5] تم الاعتراض على هذه النقطة من قِبَل رئيس لجنة الميزانية والمالية (أنظر الملحق 3). ولكنها نتجت عن مقابلة مع ميسر الميزانية المسؤول في عام 2018 (السفيرة السيدة مارلين بونيشي)، والتي تم تأكيد بيانها من خلال عملية الموافقة على تقرير المراجع الخارجي. ويتضمن إعداد التقارير دائماً شريكين على الأقل، فإذا رأى الميسر بأن الوصول إلى معلومات الميزانية من خلال لجنة الميزانية والمالية غير كافٍ، يمكن الاستنتاج موضوعياً بأن التقارير الواردة من لجنة الميزانية المالية غير كافية.

26. يُعيَّن ميسر الميزانية من قِبَل المكتب بناءً على توصيات فريق لاهاي العامل. ويتمثل دوره في التحضير للمفاوضات بين فريق العمل الداخلي المعني بميزانية المحكمة الجنائية الدولية، حيثُ يتم تمثيل الموظفين الإداريين للأجهزة الثلاثة (والتي يرأسها المسجل)، والفئات المختلفة من الدول الأطراف [6] من أجل التوصل إلى إجماع قبل أن تعتمد الجمعية الميزانية في نهاية العام. ولا يمكن تحقيق ذلك دون إعادة فحص الميزانية المقترحة بشكل مباشر وبالتفصيل، بعيداً عن التعديلات السابقة التي تمت مناقشتها بين لجنة الميزانية والمالية وفريق العمل الداخلي المعني بميزانية المحكمة الجنائية الدولية. ويُجري الميسر اتصالات غير رسمية مع لجنة الميزانية والمالية قبل و بعد، ولكن ليس أثناء فحص مشروع الميزانية من قِبَل الأخير. وتقتصر هذه الاتصالات على تزويد الخبراء بمؤشرات عامة جداً حول مستوى التمويل الذي ترغب الدول الأطراف بتخصيصه لميزانية المحكمة التالية (محدودة أساساً "بنمو صفري حقيقي" خلال العقد الماضي)، كما تم وصفه في تقرير مراجع الحسابات الخارجي المذكور أعلاه بشأن عملية الميزانية (أنظر "عملية الموافقة"، الفصل الثاني-د-2).

27. جهة التنسيق المعنية برقابة إدارة الميزانية، حيث لم يتم تحديد وظيفتها بوضوح في أي من الوثائق، والتي عُينت أيضاً من قِبَل المكتب بناءً على توصيات فريق لاهاي العامل، وقد كانت هي المحرك الأساسي للولاية التي مُنِحت لمراجع الحسابات الخارجي من جمعية الدول الأطراف من أجل تقييم آلية رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية.

28. كانت كفاءة وصول مندوبي الدول الأطراف إلى نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، وهي المسألة الأساسية التي أُثيرت من خلال الولاية التي مُنِحت إلى مراجع الحسابات الخارجي من قِبَل جمعية الدول الأطراف، نقطةً جدليةً بين المشاركين في ورشة العمل. وقد انبثقَ عن النقاش النقاط الرئيسية التالية:

- من الواضح من المشاركين الذين يمثلون الهيئات الفرعية لجمعية الدول الأطراف (لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، و"نظرياً" آلية الرقابة المستقلة) بأنه لا يوجد إجماع بشأن الحاجة إلى تحسين العلاقات مع مندوبي الدول الأطراف[7]. ولم يبدِ مندوبو الدول الأطراف المشاركون من جهتهم رأياً موحداً بشأن هذه المسألة. ومن خلال إعادة مناقشة الميزانية المقترحة بالتفصيل، يكرر فريق لاهاي العامل ويتجاهل أخيراً، من خلال مفاوضاته الخاصة بين الدول الأطراف، الفحص التقني للميزانية المقترحة، الذي أجرته لجنة الميزانية والمالية. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن هذا الوضع لا يتسم بالكفاءة ولا الفعالية من حيث التكلفة بالنسبة للدول الأطراف، وبالتالي فقد شكّك في أنه لا يبدو بأنه يستحق الإصلاح من قِبَل معظم المشاركين (باستثناء المنسق السابق لرقابة إدارة الميزانية، ومراجع الحسابات الخارجي[8]).

- وبشكل عام، لم يكن هناك إجماع بين المشاركين الذين يمثلون الهيئات الفرعية لجمعية الدول الأطراف:

[6] عادةً ما يتعين التوفيق بين وجهات النظر المتباينة للمساهمين الرئيسيين و الدول الأطراف "ذات التفكير المتماثل". ويمكن أن يؤدي التقارب الجغرافي إلى مواقف مختلفة لمجموعات محددة، مثل: دول الاتحاد الأوروبي (WEOG)، وأمريكا اللاتينية (GRULAC)، ومجموعة أوروبا الشرقية. وعلى الرغم من أن فريق لاهاي العامل (THWGمفتوح لجميع الدول الأطراف، فإن المندوبين الذين يشاركون بفعالية في فريق لاهاي العامل حول نقاشات الميزانية هم بمعدل 40% فقط (خاصةً أولئك الذين لديهم سفارة في لاهاي).

[7] أرسل رئيس لجنة الميزانية والمالية ورئيس لجنة المراجعة مذكرات توضح سبب عدم رؤيتهم لأية مشاكل في العلاقات بين الدول الأطراف وآلية رقاة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية (أنظر الملحقَين 4 و5).

[8] وُصِفَ نفس الاستنتاج بشأن الازدواجية غير الفعالية في العمل بين لجنة الميزانية والمالية وفريق لاهاي العامل، من قِبَل السفير مارلين بونيتشي، وهي ميسر الميزانية السابق عندما قام المراجع الخارجي بمراجعة عملية الميزانية في عام 2019 (أنظر التقرير النهائي لمراجع الحسابات الخارجي بشأن عملية الميزانية للمحكمة الجنائية الدولية) (الوثيقة ICC-ASP/18/12/Add.2).

- لا فيما يتعلق بحقيقة أن نظام رقابة الحوكمة لم يُنظَر إليه على أنه مرضٍ تماماً من وجهة نظر جمعية الدول الأطراف (والتي تظل السبب الجوهري الأساسي لطلب جمعية الدول الأطراف لتقرير من مراجع الحسابات الخارجي)،

- ولا فيما يتعلق بحقيقة أنه ينبغي على مراجع الحسابات الخارجي أن يقترح أي تحسين على نظام يعتبرونه ملائماً من وجهة نظرهم (على الرغم من أن جمعية الدول الأطراف قد طلبت بوضوح من مراجع الحسابات الخارجي أن يقدم توصيات لتحسين النظام).

- حظي وجود "أمانة تنفيذية" ضمن أمانة جمعية الدول الأطراف، والتي تم التساؤل عن كفاءتها من حيث التكلفة وشفافيتها في وثيقة العمل التي قُدِّمَت من قِبَل مراجع الحسابات الخارجي، بتأييد قوي من قِبَل رؤساء كل من لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة (أنظر الملحقين 4 و5)، بينما لم يُظهر المشاركون الآخرون أي اهتمام محدد.

- وأخيراً، أعرب كل من نائب المدعي العام، ورئيس آلية الرقابة المستقلة عن رأي مفاده أن التسلسل الإداري المباشر بين آلية الرقابة المستقلة ورئيس جمعية الدول الأطراف، وتساءلوا في وثيقة العمل عن الافتقار إلى المرونة والوضوح مقارنةً بصيغة الميزانية السائدة لبرنامج رئيسي موحد يجمع كل من آلية الرقابة المستقلة ومكتب المراجعة الداخلية، وعرضوا مزايا نظرية في حالة الادعاءات بسوء التصرف تجاه المدراء المنتخبين لدى المحكمة الجنائية الدولية.

1.3. تكلفة رقابة الحوكمة

29. على الرغم من أن وثيقة العمل لم تتطرق إلى هذه المسألة المحددة، رأى معظم المشاركين خطورة الازدواجية في مراجعة الأداء، مشيرين إلى حقيقة أنه ينبغي في هذا المجال إدراج مراجع الحسابات الخارجي في نطاق نظام رقابة الحوكمة، مع كل من مكتب المراجعة الداخلية وآلية الرقابة المستقلة. وأيد الجميع هذه النقطة، على الرغم من أن أهداف وعلاقات مراجع الحسابات الخارجي مع الدول الأطراف تختلف بشكل واضح عن علاقات مكتب المراجعة الداخلية و آلية الرقابة المستقلة[9]. ومع ذلك، فقد اتفق الجميع على إمكانية وجود تداخل في مواضيع مراجعة الحسابات بين المراجع الداخلي والمراجع الخارجي. ولهذا السبب، يقوم مراجع الحسابات الخارجي سنوياً بتنسيق خطته لمراجعة الحسابات مع برنامج المراجعة الداخلية. ولكن ورشة العمل أثارت بشكل واضح مسألة تكلفة نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية ككل، بما في ذلك مراجع الحسابات الخارجي، باعتبارها نقطة رئيسية يجب تناولها للوفاء بولاية جمعية الدول الأطراف.

30. كان هناك إجماع بأنه ينبغي الاعتراف بأن التكلفة الإجمالية لنظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، تشكل مصدر اهتمام رئيسي في العمل الحالي. وقد أخذ مراجع الحسابات الخارجي هذه النقطة الهامة بعناية جيدة.

[9] إن المهمة الأساسية للمراجع الخارجي، هي إصدار رأي مستقل بشأن البيانات المالية السنوية: في هذا المجال، من الواضح أنه لا يوجد ازدواج محتمل. إن عمليات مراجعة الأداء للمراجع الخارجي، إذا ما قورنَت بالمراجع الداخلي، فإنها تستنِد على نهج المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، الثلاثة "E" (اقتصاد "Economy"، وكفاءة "Efficiency"، وفعالية " Effectiveness ")، أكثر من تحليل المخاطر. وبالمقارنة مع المراجع الداخلي، فإن عمليات مراجعة الأداء للمراجع الخارجي هي عمليات مراجعة حقيقية وموجهة بشكل خاص حسب احتياجات الدول الأطراف (البحث عن الطريقة المثلى لإنفاق مساهمات الدول الأطراف)، وفي معظم الحالات، ليست تقييمات (محاولات لتقييم نتائج وآثار سياسة معينة). وبالإضافة إلى ذلك، فإن المراجع الخارجي مستقل تماماً عن المحكمة والدول الأطراف لاختيار موضوعات المراجعة.

1.4. عدم وجود إجماع على أي إصلاح

31. لم يحظَ أي من الحلول التي اقتُرِحَت في وثيقة العمل لتبسيط النظام بتأييد جماعي من المشاركين، والتي اعتمدت على خبرة المراجع الخارجي في منظمات دولية أخرى، وتحديداً:

- تقسيم المسؤوليات بين أمانة جمعية الدول الأطراف والأمانة التنفيذية، والذي ينظر إليه على أنه شرط أساسي لاستقلالية لجنة الميزانية والمالية، ولكنه أيضاً مؤشر واضح على أن لجنة الميزانية والمالية لا تقبل موقعها القانوني كهيئة "فرعية" تجاه الدول الأطراف[10]، مهما كانت النصوص. ومع ذلك، لم يحظَ الاقتراح الداعي إلى تنفيذ تسلسل إداري واحد ومباشر في أمانة جمعية الدول الأطراف لتبسيط (ولتخفيض تكلفة) متابعة أنشطة الجمعية من جهة، ولجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة من جهة أخرى، بأي دعم من قِبَل ممثلي الدول الأطراف،

- وتعديل القواعد المتعلقة بعضوية كل من لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، بحيث يمكن تمثيل مندوبي الدول الأطراف في هذه اللجان بشكل مباشر من خلال الميسرين، الأمر الذي تم رفضه أو عدم تأييده من قِبَل المشاركين (باستثناء المنسق السابق لرقابة إدارة الميزانية)[11] ،

- تنفيذ هيكل أكثر رسمية لغرض الاتصالات وتدفق المعلومات بين لجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة والميسرين، والذي اعتبره بعض المشاركين أنه يفرض "قيوداً" تهدد استقلالية الخبراء (على الرغم من أن بعض المشاركين قد ذكَّروا أنه ينبغي أن تظل كل من لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، جهازين فرعيين لجمعية الدول الأطراف بشكل أساسي، مما يعني بالضرورة وجود درجة معينة من اعتماد هذه اللجان على الدول الأطراف)،

- اقتراح دمج مكتب المراجعة الداخلية، وآلية الرقابة المستقلة، والذي لم يحظَ سوى بتأييد المنسق السابق لرقابة إدارة الميزانية وعضو في لجنة المراجعة.

2. نهج مراجع الحسابات الخارجي

32. في ظل عدم وجود إجماع، فإن الطريقة الوحيدة للمراجع الخارجي لتقديم توصيات موضوعية وفعالة من أجل تحسين وصول الدول الأطراف إلى نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، هي من خلال المقارنة المرجعية "Benchmarking" لتكاليف وهياكل الرقابة.

2.1. المقارنة المرجعية للتكلفة

33. في سياق اختصاصات تقييم نظام رقابة الحوكمة، كما هو مذكور أعلاه، فقد تضمن نطاق استبياننا:

- لجنة المراجعة، ولجنة الميزانية والمالية، وأمانتهما التنفيذية، وآلية الرقابة المستقلة، ومكتب المراجعة الداخلية، والمراجع الخارجي من ناحية،

[10] كما هو مذكور في الملحق 9، فإن الأمانة التنفيذية للجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة، غير موجودة في النصوص الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية. فقط تم التحقق من صحة منصب أمين لجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة.

[11] يُذكر الملحقين 4 و5 أن مثل هذا الحل (تم تنفيذه فقط في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، والتي لا تنتمي إلى نظام الأمم المتحدة)، وحتى لو أُوصِيَ به من قِبَل المراجع الخارجي بناءً على خبرته مع منظمة محددة، فإنه لا يتوافق مع المعيار الرئيسي ل 29 منظمة دولية والتي قُدمت من قِبل المراجع الخارجي.

- ومن ناحية أخرى، اللجان المختلفة، ومجموعات وميسرين، إلى آخره، والتي تتألف من مندوبين عن الدول الأطراف الذين يتعاملون مع الرقابة، وفي حالة المحكمة الجنائية الدولية، يشمل ذلك مكتب جمعية الدول الأطراف، وفريق لاهاي العامل، والميسرين.

34. ولهدف مقارنات التكلفة، تؤخذ المجموعة الأولى فقط بعين الاعتبار، ومن المتفق عليه عموماً بأنه عندما يضطلع مندوبو الدول الأطراف بأنشطة الرقابة بشكل مباشر، فإنها تكون جزءاً من دور أكثر عموماً للوفود، ولذلك فهي تمثل فقط تكلفة هامشية للمنظمات المعنية، والتي يمكن إهمالها (لا توجد رواتب أو نفقات عامة مباشرة، كما هو الحال بالنسبة لآلية الرقابة المستقلة ومكتب المراجعة الداخلية، ولا يوجد بدل إقامة يومي (DSA)، ولا تكاليف مواصلات، ولا تكاليف "أمانة تنفيذية"، كما هو الحال بالنسبة للجنة المراجعة ولجنة الميزانية والمالية).

الجدول 1: تكلفة أجهزة الرقابة لدى المحكمة الجنائية الدولية (بآلاف اليورو)

2019	التكلفة (آلف يورو)
لجنة المراجعة (AC)	37,38
لجنة الميزانية والمالية	160.42
أمانة هيئات الخبراء المستقلة (لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة)	498.31
آلية الرقابة المستقلة	521.6
المراجعة الداخليةا	686.28
المراجعة الخارجية	70
1.التكلفة الإجمالية للرقابة على الحوكمة	1 974.00
2.النفقات الإجمالية العامة للمنظمة	160 736.00
النسبة(%) (1/2)	1.23%

المصدر: المراجع الخارجي

35. يجيب هذا الجدول على سؤال دقيق، والذي طُرِحَ خلال ورشة العمل من قِبَل رئيس آلية الرقابة المستقلة ، وتمثل تكلفة مراجع الحسابات الخارجي 3.5% من إجمالي تكاليف رقابة الحوكمة، و0.04% من إجمالي نفقات المحكمة، أي أقل بعشرة مرات من مكتب المراجعة الداخلية (0.43%)، وأقل بعشرة مرات من لجنة المراجعة ولجنة الميزانية والمالية وأمانتيهما التنفيذية (0.43%)، وأقل بثماني مرات من آلية الرقابة المستقلة (0.32%).

36. بشكل أكثر عموماً، وعلى الرغم من أن المنظمات الأخرى لا تنشُر بيانات مفصلة حول تكلفة أجهزتهم الرقابية، فإن البيانات التي يمكننا الوصول إليها فيما يخص منظمات دولية أخرى (التي تتراوح فيها النسب ما بين 0.29% و 0.70%)، تُظهر أن نسبة تكلفة الرقابة للمحكمة الجنائية الدولية أعلى بمرتين إلى أربع مرات من غيرها من المنظمات الدولية.

37. استناداً على مراجعته للبيانات المالية للمحكمة الجنائية الدولية خلال السنوات الماضية، فإن المراجع الخارجي على دراية تامة بنقص السيولة الذي يتيعن على المنظمة مواجهته في نهاية كل عام، والذي قد يشكك ،في وقت ما، في استمرارية عمل المحكمة الجنائية الدولية[12]. ولهذا السبب، استنتج المراجع الخارجي بأنه لا ينبغي أن يؤدي أي إصلاح للمحكمة الجنائية الدولية بشكل عام، ولأجهزة رقابة الحوكمة بشكل خاص، إلى زيادة النفقات، ما لم يكُن من الممكن اتخاذ قرارً بتخفيض أو بتخفيضات مكافئة في مجالات أخرى. وكما ذكر أعلاه، فقد كان هناك إجماعاً خلال ورشة العمل بأن تكلفة نظام رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية يشكل اهتماماً رئيسياً يجب معالجته عند تقييم ذلك النظام (أنظر الملحق 3).

38. وكاستنتاج عام، كما هو مبين في الجدول السابق، فإن نسبة التكلفة الإجمالية لهياكل الرقابة الستة "غير المندوبين" (لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، والأمانة التنفيذية، وآلية الرقابة المستقلة، والمراجع الداخلي، والمراجع الخارجي) أكثر أهمية مما هو في المنظمات الدولية الأخرى.

2.2. المقارنة المرجعية للهيكلية

39. من بين عينة تتكون من 29 منظمة دولية[13]، هناك تسعة منهم ليس لديهم لجنة ميزانية ومالية أو ما يعادلها، وخمسة فقط لديهم لجنة ميزانية ومالية تتألف من خبراء مستقلين [14] (بما في ذلك المحكمة الجنائية الدولية)، و 15 ليس لديهم خبراء مستقلين في لجنة الميزانية والمالية، حيث أن لجنتهم الميزانية والمالية هي ببساطة منبثقة من الوفود التي تعمل بتفويض مباشر من الجمعية.[15] ، ولذلك فإن لجان الميزانية والمالية للمندوبين، تشكل المعيار المهيمن في عينتنا، وهو ليس مفاجئاً، بالأخذ بعين الاعتبار بأن اعتمادات الميزانية هي الأداة الأخيرة (والتي غالباً ما تكون فعالة) للدول الأعضاء من أجل مراقبة الحوكمة لمنظمة دولية. وبالإضافة إلى ذلك، وكما تم توضيحه خلال ورشة العمل، فإن معظم أنشطة الرقابة الفعالة بشأن الميزانية في المحكمة الجنائية الدولية، تُنفذ من قِبَل الميسرين وفريق لاهاي العامل.

40. وفيما يتعلق بفصل المراجعة الداخلية وآلية الرقابة المستقلة، فإن المحكمة الجنائية الدولية هي المنظمة الوحيدة التي لديها هيئتين منفصلتين في نفس العينة.

---

[12] أُنظُر رأي المراجع الخارجي بشأن البيانات المالية لعام 2017 (الوثيقة ICC-ASP/17/12, p5): نلفت انتباهكم إلى المسألة المنصوص عليها في الملحوظات 2.4 ("أساسيات التحضير") و2.19 ("مخاطر السيولة") للبيانات المالية حول مبدأ الاستمرارية". وفي الصفحة 65، أدلى المراجع الخارجي بالملاحظة التالية: "إن البيانات التي قُدمت إلى المراجع الخارجي خلال مهمته الأخيرة بشأن القوائم المالية لعام 2017، قادتهُ إلى مشاركة المخاوف التي أعربت عنها اللجنة فيما يتعلق بمخاطر أزمة السيولة التي ستظهر في النصف الثاني من 2018. ويرى المراجع الخارجي بأن هذه الأزمة ليست مؤقتة، ولكنها مظهر من مظاهر مشكلة أصبحت هيكلية، والتي يتطلب حلها مزيداً من التحليل". ومنذ ذلك الحين، تظهر نفس المشكلة في كل عام، بما في ذلك 2021.

[13] أجرى المراجع الخارجي مقارنةً مرجعيةً لحوكمة نظام الرقابة في 29 منظمة دولية ذات صلة وغير ذات صلة لنظام الأمم المتحدة: تسعة صناديق وبرامج للأمم المتحدة، وعشرة منظمات متخصصة تابعة للأمم المتحدة، وخمس منظمات منتسبة للأمم المتحدة، وخمس منظمات غير تابعة للأمم المتحدة.

[14] الأمم المتحدة، والمحكمة الجنائية الدولية (ICC)، ومجلس أوروبا (CoE)، ومنظمة حظر الأسلحة الكيماوية (OPCW)، ومنظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية (CTBTO).

[15] لجنة الحقوقيين الدولية (ICJ)، وبرنامج الأغذية العالم (WFP)، ومنظمة الأغذية والزراعة (FAO)، ومنظمة الطيران المدني الدولي (ICAO)، ومنظمة العمل الدولية (ILO)، ومنظمة الصحة العالمية (WHO)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية والصناعة (UNIDO)، ومنظمة السياحة العالمية (UNWTO)، والصندوق الدولية للتنمية الزراعية (IFAD)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD)، ومنظمة التجارة العالمية (WTO)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، ، والناتو (NATO)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE).

استنتاج 1: مع وجود عدد كبير من الهياكل الرقابية الغير مندوبين، فإن تكلفة رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية بالنسبة لإجمالي نفقاتها تعتبر باهظة، مقارنةً بمنظمات دولية أخرى.

توصية 1 (أولوية 1) بالنظر إلى النقص المستمر في السيولة في المحكمة الجنائية الدولية، والنسبة المرتفعة لتكلفة رقابة حوكمتها مقارنةً بمنظمات دولية أخرى، يوصي مراجع الحسابات الخارجي بألا يؤدي أي إصلاح للمحكمة الجنائية الدولية ككل، وأجهزة رقابة الحوكمة على وجه الخصوص، لزيادة الإنفاق، ما لم يتم العثور على تخفيض أو تخفيضات مكافئة في مجالات أخرى، كما يجب إعطاء أولوية للإصلاحات التي يمكن أن توفر اقتصادياً بشكل قابل للقياس.

3. التوصيات التنظيمية

41. لا بد من التأكيد على أن التوصيات التالية تهدف حصراً للإجابة على السؤال المطروح من قِبَل جمعية الدول الأطراف إلى مراجع الحسابات الخارجي. ويُدرك مراجع الحسابات الخارجي بأن بعض ممثلي الأجهزة الثلاثة و/ أو المشاركين المستقلين في نظام الرقابة قد يثيرون سؤالاً مختلفاً جداً، أي: هل المشاركة الأكثر قُرباً للدول الأطراف في الإشراف على حوكمة المحكمة الجنائية الدولية أمراً مرغوباً فيه؟

42. لا يستطيع مراجع الحسابات الخارجي، والذي يقدم تقاريره حصراً إلى جمعية الدول الأطراف بأن يجيب على مثل هذا السؤال السياسي. والتوصية الوحيدة التي يستطيع تقديمها في ذلك المجال هي توصية تقنية: مهما كانت درجة المشاركة المباشرة للدول الأطراف في رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، يجب أن لا تؤدي هذه المشاركة إلى "إدارة جزئية"، أي إلى وضع يكون فيه الحد الفاصل بين مسؤوليات الحوكمة والرقابة غير واضح، وبالطبع فإنه يجب أخذ هذه النقطة بعين الاعتبار عند النظر في توصيات مراجع الحسابات الخارجي.

43. ولتقديم توصيات فعالة إلى جمعية الدول الأطراف من أجل تعزيز مشاركة مندوبي الدول الأطراف في مراقبة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية، اتَّبَع مراجع الحسابات الخارجي ثلاثة مبادئ رئيسية:

- تبسيط العلاقات بين مندوبي الدول الأطراف والهيئات الرقابية، وذلك من خلال تقليل عدد الهيئات الفرعية وتكاليفها، ومن خلال تنظيم وصول أكثر مباشرةً لمندوبي الدول الأطراف إلى هذه الهيئات،

- مواءمة المحكمة الجنائية الدولية، عندما يكون ذلك ممكناً، مع أحدث هيكليات رقابة الحوكمة للمنظمات الدولية،

- عدم تغيير الأدوار الخاصة بالرئاسة، ومكتب المدعي العام، وقلم المحكمة، وذلك من حيث الاستقلالية و الحيادية امتثالاً لنظام روما الأساسي.

44. واستناداً إلى هذه المبادئ، وإلى حقيقة أنه يجب أن تندرج تكلفة رقابة الحوكمة ضمن المعايير على وجه الخصوص، وإلى أن تظل الأجهزة الرئيسية الثلاثة للمحكمة الجنائية الدولية ممتثلةً لنظام روما الأساسي، فإن توصيات المراجع الخارجي تختلف في كثير من الأحيان عن توصيات مراجعة الخبير المستقل[16]، والتي كانت رقابة الحوكمة بالنسبة لها مجرد جزء صغير من مراجعة أكبر بكثير.

45. وتؤدي هذه المبادئ الثلاثة إلى التوصيات التالية:

3.1. تعزيز اندماج مكتب المراجعة الداخلية في المحكمة

46. إن الاندماج الأفضل لمكتب المراجعة الداخلية (OIA) في المنظومة التنفيذية للمحكمة الجنائية الدولية، هو النقطة الوحيدة التي كاد أن يتم التوصل إلى إجماعٍ حولها بين المشاركين في ورشة العمل.(باستثناء ممثلي لجنة المراجعة، الذين يرفضونَ جميع التوصيات).

47. وفيما يتعلق بمكتب المراجعة الداخلية (OIA)، فقد انتقلت المحكمة مؤخراً من طرف إلى طرف آخر. فبعد إلحاقه بالمسجّل (الأمر الذي اعتبره مراجع الحسابات الخارجي غير متوافق مع الممارسات الجيدة)، ألحقته المحكمة بأمانة الجمعية (وهو الأمر الأكثر انسجاماً مع الممارسات الجيدة[17]). ولكن على الرغم من أن توصيات المراجع الخارجي لم تتوقع مثل هذه النتيجة، فقد أدى ذلك في الحقيقة إلى وقوع هذه الوظيفة تحت المسؤولية الحصرية تقريباً للجنة المراجعة، وبالتالي تم فصلها عن مدار السلطات التنفيذية للمحكمة، للاحتياجات وللمعلومات التي يُفتَرَض بالمراجعة الداخلية بالدرجة الأولى، أن تحقق مساهمتها المهنية المستقلة فيها.

48. المراجعة الداخلية، هي وظيفة داخلية بحكم التعريف، والتي على الرغم من كونها مستقلةً عن الخدمات الأخرى، فإنها تعمل حصراً لأجل السلطة التنفيذية للمنظمة: ومن وجهة نظر تشغيلية، فإن التسلسل الإداري لمراجع الحسابات التنفيذي/ الداخلي حصريٌ بذاته، مع ما يترتب على ذلك:

- وفيما يتعلق بمراجعة برنامج المراجعة الداخلية، ينبغي أن يتمثل دور لجنة المراجعة فقط بضمان عدم إهمال السلطة التنفيذية لمقترحات المراجع الداخلي الهامة بشكل غير لائق. ولذلك، يجب أن تهدف "التعديلات" التي قد تجلبها لجنة المراجعة إلى برنامج المراجعة حصراً إلى تعزيز أو استعادة استقلالية المراجع الداخلي في حال ظهر بأنه لم يتم احترام هذه الاستقلالية. وعلى النقيض من ذلك، من الواضح أنه ليس من دور لجنة المراجعة أن تُضيف أو تلغي لموضوعات مراجعة البرنامج التي وافقت عليها السلطة التنفيذية بناءً على اقتراح المراجع الداخلي،

[16] على وجه الخصوص، فقد يترتب تكاليف إضافية على عدد من توصيات مراجعة الخبير المستقل.

[17] عند مراجعة القوائم المالية للمحكمة، في السنة المنتهية في 2013، أثار المراجع الخارجي إلى التوصيات التالية: "يوصي المراجع الخارجي بإنهاء خدمة لجنة المراجعة الحالية وإنشاء لجنة جديدة تتماشى مع أفضل الممارسات المهنية، لمساعدة جمعية الدول الأطراف (ASP) في الوفاء بمسؤولياتها الرقابية على عملية إعداد التقارير المالية، ونظام الرقابة الداخلي، وعملية المراجعة الداخلية والخارجية. ولذلك، يجب إنشاء هذه اللجنة كهيئة فرعية تابعة لجمعية الدول الأطراف. ويمكن تشكيلها كلجنة فرعية من لجنة الميزانية والمالية (CBF). ولضمان أن مكتب المراجعة الداخلية يتماشى مع أفضل الممارسات المهنية، يوصي المراجع الخارجي بأن يكون مكتب المراجعة الداخلية مسؤولاً أمام رؤساء الأجهزة عن المسائل الإدارية، وأمام لجنة المراجعة عن تعيين مدير مكتب المراجعة الداخلية وعزله وتقييم أدائه. وتعتمد اللجنة ميثاق المراجعة الداخلية وخطة المراجعة السنوية لمكتب المراجعة الداخلية، وتقوم أيضاً بمراجعة مدى فعالية أنشطة المراجعة الداخلية. ولإظهار هذه الاستقلالية، ينبغي إخراج ميزانية مكتب المراجعة الداخلية من البرنامج الرئيسي الثالث (السّجل)، وإنشاؤها كبرنامج رئيسي منفصل يتم تنفيذه تحت مسؤولية مدير مكتب المراجعة الداخلية وسلطته ومساءلته".

- أما بالنسبة ل"تقييم" مراجع الحسابات الداخلي، فهو يعتمد أيضاً في النهاية على مسؤولية السلطات التنفيذية: إن الدور الأساسي للجنة المراجعة هو ضمان أن لا يكون تقييم السلطة التنفيذية طريقةً مستترةً للضغط على مراجع الحسابات الداخلي (هذا عكس ما يحدث حالياً: فقد سعت لجنة المراجعة إلى استخدام سلطتها المزعومة لتقييم المراجع الداخلي من أجل الضغط عليه، عندما كان من المفترض بها أن تحميه)، وثانياً، إطلاع السلطات التنفيذية على الكفاءة التقنية لأساليب المراجعة الداخلية فيما يتعلق بالممارسات الجيدة.

49. إن المشكلة الخاصة بالمحكمة الجنائية الدولية هي تحديد من هي "السلطة التنفيذية"، وذلك بسبب مبادئ الاستقلالية والحيادية لأجهزتها التنفيذية الرئيسية الثلاثة. وقد تم تقديم اقتراح قبل ثلاث سنوات من قِبَل مراجع الحسابات الخارجي في هذا المجال، والذي يتمثل بمنح مدير مكتب المراجعة الداخلية وصولاً دائماً إلى اجتماعات مجلس التنسيق (CoCo)[18] , والذي لم يُرَ في ذلك الوقت بأنه أمرٌ ذو صلةٍ من قِبَل أعضاء تلك اللجنة.

50. اقترح المراجع الخارجي في الوثيقة الخاصة بورشة العمل، بأن يتم عقد "اجتماع سنوي بشأن الرقابة الداخلية للحوكمة"، مع تنفيذيين إداريين رفيعي المستوى من الأجهزة الثلاثة للمحكمة الجنائية الدولية (المسجّل، والرئاسة، ومكتب المدعي العام)، ومدير مكتب المراجعة الداخلية، والذي يجب أن يكون مخصصاً من أجل الموافقة على الجزء المعني ببرنامج المراجعة الداخلية السنوي المخصص تحديداً للمسائل الشاملة للمحكمة الجنائية الدولية.

51. رحب معظم المشاركين في ورشة العمل بهذا الاقتراح (باستثناء ممثلي لجنة المراجعة)، ولكنهم اقترحوا أن يكون مجلس التنسيق (CoCo) ذاته، المكان الذي يتم فيه مناقشة برنامج المراجعة الداخلية السنوي والموافقة عليه. ونظراً لوجود إجماع واضح بين ممثلي الأجهزة الثلاثة للمحكمة الجنائية الدولية، وعلى الرغم من أن ذلك لا يحل المسألة الأساسية بأي شكل، وهي بشأن وصول مندوبي الدول الأطراف إلى نظام رقابة الحوكمة للمحكمة الجنائية الدولية، فقد قدم المراجع الخارجي التوصية الثانية التالية:

التوصية 2 (أولوية 1) يوصي المراجع الخارجي مجلس التنسيق (CoCo)، بالمصادقة رسمياً على برنامج المراجعة الداخلية السنوي، وذلك تحت الرقابة اللاحقة للجنة المراجعة. ويمكن للجنة المراجعة أن تطلب تعديلات، والتي بدورها تحتاج إلى أن يتم اعتمادها والتصديق عليها من قِبَل مجلس التنسيق (CoCo). وينبغي على مكتب المراجعة الداخلية أن يُقدم تقاريره إلى مجلس التنسيق بشكل مباشر، ويكون مجلس التنسيق بالمشورة مع لجنة المراجعة، مسؤولاً بشكل كامل عن تقييم مدير مكتب المراجعة الداخلية.

[18] مجلس التنسيق هو اجتماع رفيع المستوى لرؤساء الأجهزة الثلاثة للمحكمة الجنائية الدولية (المُسجّل، والرئاسة، ومكتب المدعي العام) والذي يتم فيه اتخاذ سياسات التوجيه العام.

3.2. منح الدول الأطراف الوصول إلى لجنة المراجعة

52. كما ذُكِرَ أعلاه، لقد رفض معظم المشاركين اقتراح المراجع الخارجي بتشكيل "لجان مختلطة" تتألف من خبراء مستقلين ومندوبي الدول الأطراف، بحيث يتم تطبيق مبدأ التبعية على لجنة الميزانية والمالية بشكل فعّال، وربما على لجنة المراجعة. ومع ذلك، فقد اقترح المنسق الحالي لرقابة إدارة الميزانية، منح الميسرين وصولاً دائماً إلى لجنة المراجعة ولجنة الميزانية والمالية كأعضاء غير مصوتين كبديل لذلك: "نحن بحاجة إلى صيغة تضمن مشاركة مندوبي الدول الأطراف أو حضورهم على الأقل (...) فكرتُ بصيغة "فائقة السلبية"، حيث يكون الميسرون حاضرون بدور مراقب نوعاً ما، ولا يطلب منهم أن يصمتوا، ولكن ربما يُسهلون بطريقةٍ ما، تدفق المعلومات لصالح الجميع. وسيكون الميسر في موقعٍ جيد لتمرير المعلومات إلى الدول الأطراف".

53. وإذا طُبِّقَ هذا الاقتراح على لجنة المراجعة، فسيكون متناغماً مع التوصيات الأخرى المقدمة بمزيد من التفصيل، وهو يتماشى بشكل واضح مع الطلب الوارد في الولاية الممنوحة إلى المراجع الخارجي لتحسين وصول الدول الأطراف إلى أجهزة رقابة حوكمة المحكمة الجنائية الدولية. تم رفضه بشكل قاطع من قِبَل رئيس لجنة المراجعة (أنظر الملحق 7). ومع ذلك، فإن المراجع الخارجي يؤيده.

التوصية 3 (أولوية 2) يوصي المراجع الخارجي جمعية الدول الأطراف بأن تمنح عدداً محدوداً من مندوبي الدول الأطراف ،كأعضاء غير مصوتين، إمكانية الوصول الدائم إلى لجنة المراجعة من خلال المكتب. ويتمثل دور هؤلاء المندوبين، بالعمل "كنقاط اتصال" لتوفير المعلومات لزملائهم في الوفود الأخرى حول النشاط الحالي للجنة المراجعة المستقلة.

3.3. إعادة توزيع الأدوار للجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، وفريق لاهاي العامل

54. على الرغم من نُدرة استخدام "نموذج خبراء لجنة الميزانية والمالية المستقلين" من قِبَل المنظمات الدولية، إلا أنه يتضمن مثالاً رمزياً: اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (ACABQ)[19] التابعة للأمم المتحدة، والملحقة باللجنة الخامسة للجمعية العامة للأمم المتحدة. ويعتمد هذا النموذج على ثقة تامة من جانب الجمعية العامة، والتي لا تشكك في استنتاجات هذه المجموعة المستقلة من الخبراء.

55. تعتمد لجنة الميزانية والمالية الحالية للمحكمة الجنائية الدولية على مبادئ مماثلة: ولكن لكي تصبح فعّالة وذات كفاءة، فإن هذا النموذج يتطلب بأن تمتنع جميع الدول الأطراف عن إعادة مناقشة المسائل التقنية التي تم تسويتها من قِبَل لجنة الميزانية والمالية. وإذا أَمكَنَ التوصل إلى إجماع حول هذه النقطة، يمكن للمراجع الخارجي بالطبع أن يدعم هذا الحل. ولكن التبادلات التي جرت خلال ورشة العمل، بالإضافة إلى النتائج التي توصل إليها المراجع الخارجي خلال مراجعته السابقة لعملية الميزانية، تُظهر عدم وجود إجماع بشأن هذه المسألة.

56. وهذا هو السبب بأن هذا النموذج، في حالة المحكمة الجنائية الدولية، يعرض ثلاثة مساوئ:

[19] اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والمالية (ACABQ)، وهي هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة، وتتألف من 16 عضو والذين يتم تعيينهم من قِبَل الجمعية بصفتهم الشخصية. لتغطية وظائفها ومسؤولياتها وخاصةً الميزانية التي قدمها الأمين العام إلى الجمعية العامة، وتقديم المشورة إلى الجمعية العامة بشأن أي مسائل تتعلق بالإدارة والميزانية وتحال إليها، وتقديم تقاريرها إلى الجمعية العام بشأن تقارير المراجعين الخارجيين.

- تُظهر الولاية التي مُنِحَت للمراجع الخارجي من قِبَل جمعية الدول الأطراف، بأن بعض المندوبين يعتبرون لجنة الميزانية والمالية بمثابة "شاشة" بين الدول الأطراف والمحكمة (على العكس من ذلك، تعتبرها الخدمات المعنية في المحكمة بمثابة "حماية" أمام الوفود.)/

- بالنسبة للعديد من الوفود الذين يودون مناقشة الميزانية وتعديلها بشكل مفصل قبل أن يتم اعتمادها، فإن هذا يعني مضيعة للوقت: ويمكن لفريق لاهاي العامل أن يبدأ تحليله الخاص، في أحسن الأحوال، في بداية فصل الخريف، عندما تنتهي لجنة الميزانية والمالية من مراجعتها الخاصة للميزانية الأولية المقترحة، على رغم من أن هذه الأخيرة عادةً ما تكون متاحة بالفعل في بداية فصل الصيف،

- إن وجود "أمانة تنفيذية" منفصلة عن أمانة جمعية الدول الأطراف، والتي لم يتم توقعها في النصوص الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية، يعزز المسافة بين الدول الأطراف ولجنة الميزانية والمالية، والتي لا تعمل في الواقع كهيئة فرعية ولكنها تظهر في النهاية على أنها هيئة مستقلة تماماً، ولا تمثل أوضاع الميزانية للدول اطراف. وعند قراءة الملحقين 6 و7، يتضح بأن لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة ليس لديهما الحد الأدنى من الثقة في الدول الأطراف وأجهزتهم المباشرة، ولهذا السبب، دعوا إلى الفصل بين أمانة جمعية الدول الأطراف والأمانة التنفيذية الخاصة بهم. والأمر الأقل وضوحاً هو سبب قبول جمعية الدول الأطراف لتلبية طلبهم (مع التكلفة المرتبطة به)، بإنشاء "أمانة تنفيذية"، والتي تُبطِل فكرة "التبعية" نفسها[20].

57. إن كل هذا الانحراف ناجم عن التباس مؤسف: لا يمكن أن يكون لدى لجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة أية استقلالية، وذلك لكونهما "تابعتين" وبالتالي فإنه يتعين عليهما الاستجابة للاحتياجات التي عبرت عنها الجمعية وهيئاتها المباشرة. وعلى ذلك الأساس، فمن المتوقع من الخبراء أن يُبدوا رأيهم ومشورتهم باستقلالية تامة في ما يتعلق بالمطالب والرغبات التي تعرب عنها الدول الأطراف، وبالتالي فإن تعبير "مستقل" ينطبق على الخبراء، وليس على اللجان "الفرعية" التي يجب أن تحافظ على أقرب روابط التبادل مع الجمعية وهيئاتها المباشرة. وبعبارة أخرى، ففي حين أن الخبراء مستقلون عند إصدار تحليلات فردية أو مواقف، فإن لجانهم تخضع للهيئات الإدارية، والتي لها وحدها الحق في تحديد المبادئ التوجيهية للميزانية على جميع المستويات، أو حتى طلب فحص المسائل التي تتعلق بنقاط تقنية محددة، والتي على أساسها يقدم الخبراء آراءهم المستقلة تماماً وتوصياتهم.

58. ويلاحظ المراجع الخارجي أن الآراء بين الوفود منقسمة للغاية بشأن هذه المسألة: ولكن بسبب مبدأ الإجماع في الآراء، فحتى لو كان هناك عدد محدود فقط من الوفود، الذين يريدون ممارسة حقهم المشروع في مراجعة الميزانية المقترحة بشكل مباشر، وبشكل أكثر عموماً على الرقابة المالية على المنظمة التي تمولها دولهم، سيؤدي هذا النموذج إلى تكرار غير مثمر لمناقشات الميزانية، حيثُ يكون للوفود الكلمة الأخيرة على أيّ حال، كما هو موضح في تقريرنا لعام 2019 حول عملية الميزانية للمحكمة الجنائية الدولية.

[20] يُثير إعلان رئيس لجنة المراجعة بشأن ورقة العمل هذا التناقض بعبارات واضحة للغاية (في الإجابة على سؤال 5 من هذه الوثيقة: هل يوافق المشاركون على تنفيذ تسلسل إداري واحد في أمانة جمعية الدول الأطراف من أجل متابعة أنشطة الجمعية ولجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة؟"): "من أجل الحفاظ على أفضل نتيجة للهيئات التقنية الفرعية، فينبغي أن يكون بإمكانهم الحفاظ على استقلاليتهم من أي تدخل سياسي". وإذا كان "أي تدخُّل" ممنوعاً، فيعني ذلك عدم وجود تبعية (أو فرعية).

59. وبالتالي فإن البديل عن ذلك هو ما يلي::

- إما أن تتوصل الدول الأطراف إلى إجماع على قبول استنتاجات لجنة الميزانية والمالية الحالية، والتي تمنعهم من "أي تدخل" دون أن يُجروا مزيداً من النقاشات التفصيلية بأنفسهم، حول الميزانية المقترحة، على الرغم من أنّهم قد فعلوا ذلك باستمرار في السابق،

- أو تعترف الدول الأطراف بأن فريق لاهاي العامل (أو أحد مجموعاته الفرعية) هو القوة القيادية في نقاشات الميزانية من البداية إلى النهاية، وبأنهم ليسوا بحاجة للجنة الميزانية والمالية الحالية. وإذا لزم الأمر، يمكن طلب المشورة التقنية من لجنة المراجعة[21] بشأن الميزانية المقترحة الأولية، من خلال مراجعة رسمية عامة للميزانية المقترحة الأولية التي سُلمت في موعدٍ أقصاه تموز/ يوليو، ويتم مراجعة أو تعديل الميزانية المقترحة نفسها وبشكل مباشر من قِبَل مندوبي الدول الأطراف (THWG) مع فريق العمل الداخلي المعني بالميزانية لدى المحكمة الجنائية الدولية (BWG). وفي تلك الحالة، يمكن طلب "المشورة التقنية" من لجنة المراجعة بشأن مشروع الميزانية المقترحة، والتي يجب أن تتكون أساساً من مراجعة تقنية بحتة للطريقة التي تم بها وضع الافتراضات ("الدوافع"، أي افتراضات مكتب المدعي العام (OTP)/ الرئاسة، والتي كانت بمثابة الأساس للميزانية المقترحة: العدد المتوقع للفحوص الأولية، وبيانات حول الحالة، والأحكام، إلى آخره...للسنة المالية التالية)، والتناسق المالي العام للميزانية المقترحة مع هذه الافتراضات. وهذا يعني أنه يتعين على لجنة المراجعة إجراء مقابلة مع مكتب المدعي العام والرئاسة من جهة، والمسجّل من جهة أخرى، واستناداً على هذه المشاورات الأولية العامة وعالية المستوى، تقوم اللجنة بصياغة رأي قصير يسلط الضوء على نقاط القوة والضعف في افتراضات الميزانية الأساسية والتناسق في ترجمتها إلى كتل كبيرة من الميزانية (دون النزول إلى مستوى أقل من كل برنامج رئيسي).

60. ولدى المراجع الخارجي ثلاثة أسباب إضافية لتوصية جمعية الدول الأطراف بالنظر في الخيار الثاني:

الكفاءة

61. أشار تقرير المراجع الخارجي بشأن عملية الميزانية للمحكمة الجنائية الدولية (الوثيقة ICC-ASP/18/12/Add.2)، الصفحة 9، بأن: "حقيقة أن لجنة الميزانية والمالية للمحكمة الجنائية الدولية، والتي انتُخِبت من قِبَل جمعية الدول الأطراف، لا تمثل الدول الأطراف على هذا النحو، توضح الحقيقة غير الشائعة بأن يستمر فريق لاهاي العامل بمناقشة الميزانية وعمل توصيات بعد أن تكون لجنة الميزانية والمالية قد أصدرت توصياتها الخاصة".

62. ومن حيث الكفاءة، فإن استبدال لجنة الميزانية والمالية بفريق لاهاي العامل بشكل رئيسي (أو خبراء مندوبين ومرسلين من قِبَل فريق لاهاي العامل)، وجزئياً بلجنة المراجعة (لتقديم مشورة تقنية أولية على النحو المحدد أعلاه)، يعني ببساطة رسم النتيجة المنطقية للوضع الحالي، حيث لا يكون تقرير الخبراء هو الأساس الفعلي للتفاوض وتعديل الميزانية المقترحة.

الاقتصاد

[21] كالفريق الاستشاري لمنظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية (CTBTO)، والتي تعمل كلجنة المراجعة واستشارات مالية.

63. إذا طُلِبت خبرة مستقلة تقتصر على مشورة تقنية عامة أولية من لجنة المراجعة (والتي من الواضح أنها ستصبح هيئة فرعية لجمعية الدول الأطراف)، فسيكون من غير الملائم، للأسباب الموضحة أعلاه:، أن يتم الاحتفاظ بأمانة تنفيذية منفصلة :ولكن في تلك الحالة، يمكن إتاحة أمانة لجنة المراجعة كما هو الحال في معظم المنظمات، وذلك من خلال مكتب المراجعة الداخلية ذاته. وبالرجوع إلى الجدول أعلاه الذي يقارن بين تكاليف أنظمة الحوكمة، فسيؤدي ذلك إلى توفير سنوي مباشر قدره 659,000 يورو (بناءً على أرقام عام 2019)[22] ، مما سيجلب نسبة إجمالي تكاليف الرقابة إلى إجمالي نفقات المحكمة من 1.23% إلى 0.82%، والتي لا تزال باهظة الثمن مقارنةً بغيرها من المنظمات الدولية، ولكنها أكثر تماشياً مع النسب المقبولة.

الامتثال لمعظم الممارسات الشائعة

64. إن لجنة الميزانية والمالية التي تتألف من مندوبي الدول الأطراف، هي الصيغة السائدة إلى حد كبير في المنظمات الدولية. وفي حالة المحكمة الجنائية الدولية، فيمكن لفريق لاهاي العامل (THWG) و/أو لمجموعاته الفرعية أن تلعب هذا الدور (وهي تلعبه بالفعل)، الأمر الذي يحل المسألة التي أُثيرت من قِبَل جميعة الدول الأطراف حول وصول مندوبي الدول الأطراف بشكل أفضل إلى رقابة الحوكمة للمحكمة الجنائية الدولية، حيثُ أن الميزانية هي الأداة الرئيسية، إن لم تكن الوحيدة، لمراقبة الحوكمة بشكل فعال. ويجب أن يحدد قرار جديد للمكتب أي مجموعة فرعية لفريق لاهاي العامل أكثر ملائمةً لذلك الدور (على سبيل المثال، الفريق العامل لميسر الميزانية).

التوصية 4: (أولوية 1) يوصي المراجع الخارجي بما يلي:

-حل لجنة الميزانية والمالية المكونة من خبراء مستقلين، ونقل اختصاصها في الإعداد والتفاوض بشأن الميزانية المقترحة المفصلة مع فريق العمل الداخلي المعني بالميزانية لدى المحكمة الجنائية الدولية إلى فريق لاهاي العامل أو إحدى مجموعاته الفرعية،

-وتقديم الميزانية المقترحة الأولية في كل عام، وقبل بداية فصل الصيف، إلى فريق لاهاي العامل، والتي يمكن أن تبدأ فوراً بالتحضير والتفاوض بشكل مباشر مع فريق العمل الداخلي المعني بالميزانية لدى المحكمة الجنائية الدولية، وسيتم اتخاذ القرار التوافقي النهائي لجمعية الدول الأطراف في كانون الأول/ ديسمبر،

-وكخيار، يمكن مطالبة لجنة المراجعة، والتي ستُمنَح دوراً استشارياً، بأن تصدر رأياً تقنياً أولياً اصطناعياً بشأن الميزانية المقترحة،

-وحل الأمانة التنفيذية، من أجل استعادة مبدأ تبعية أجهزة رقابة الحوكمة للجمعية.

[22] أنظر الجدول 1: التكلفة المباشرة للجنة الميزانية والمالية كانت 160.42 ألف يورو، والتكلفة الغير مباشرة للأمانة التنفيذية للجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة كانت 498,31 ألف يورو.

3.4 دمج مكتب المراجعة الداخلية للحسابات (OIA) وآلية الرقابة المستقلة (IOM)

65. هنالك ثلاثة أسباب لدمج مكتب المراجعة الداخلية للحسابات (OIA)، وآلية الرقابة المستقلة (IOM):

- زيادة المرونة

66. أشار تقرير المراجع الخارجي بشأن عملية الميزانية للمحكمة الجنائية الدولية (الوثيقة ICC-ASP/18/12/Add.2)، إلى نقص المرونة بسبب صغر حجم "البرنامج الرئيسي" لآلية الرقابة المستقلة، وقدم التوصية التالية (رقم 3): "يوصي المراجع الخارجي بتكييف القواعد المالية، والتي تمنع حالياً التحويلات بين البرامج الرئيسية، وذلك من أجل السماح بمثل هذه التحويلات، ومن ثم توفير المرونة الإدارية الكافية للبرامج الرئيسية الأصغر حجماً، كآلية الرقابة المستقلة أو مكتب المراجعة الداخلية". وقد تم رفض هذه التوصية (التي تم تأييدها من قِبَل مراجعة الخبير المستقل، التوصية 134) لأن بعض المندوبين اعتبروا بأنها ستخرج عن مبدأ أساسي يمنع التحويلات بين البرامج الرئيسية. إن الدمج المقترح لمكتب المراجعة الداخلية وآلية الرقابة المستقلة في برنامج رئيسي واحد (وهيكل واحد)، يحل المشكلة دون أن ينتهك أي مبدأ قائم.

- التوافق مع الممارسات الأكثر شيوعاً للمنظمات الدولية

67. إن المحكمة الجنائية الدولية استثناء، ففي المنظمات الدولية الأخرى، يتم عادةً دمج المراجعة وآلية الرقابة المستقلة (التقييم والتفتيش والتحقيق)، ومع ذلك، توجد أحكام لتمكين المفتشين من التحقيق بشأن المديرين).

68. تنص الفقرة 4 من المادة 112 لنظام روما الأساسي على أنه "يجوز للجمعية إنشاء هيئات فرعية، بحسب الضرورة، بما في ذلك آلية رقابة مستقلة لأغراض التفتيش والتقييم والتحقيق في المحكمة، من أجل تحسين كفاءتها واقتصادها". وبناءً على تلك المادة، فمن الواضح أنه يجوز للجمعية أن تقرر ما هو الحل الأفضل، وتحديداً ما إذا كان ينبغي لهذه الهيئة أن تكون هيئتها الفرعية المباشرة أم لا. وتشير محاضر ورشة العمل، التي ذُكِرت فيها هذه النقطة بوضوح، إلى أن التسلسل الإداري الحالي (آلية الرقابة المستقلة إلى رئيس جمعية الدول الأطراف) يعزل آلية الرقابة المستقلة عن بقية نظام الرقابة، ولهذا السبب فإن معظم المنظمات الدولية تفضل نظاماً متكاملاً مع وجود أحكام محددة تُعزز استقلالية وحدات التفتيش والتحقيق . إن دمج آلية الرقابة المستقلة ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات، يؤدي إلى توحيد نظام رقابة الحوكمة الداخلي وتبسيطه تحت السيطرة المستقلة للجنة المراجعة.

- الاقتصاد

69. والأهم من ذلك، مع الأخذ بعين الاعتبار حجم المنظمة المتواضع نسبياً، فإن دمج آلية الرقابة المستقلة ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات، سيعدل هيكل التكاليف لهذه الهيئات الصغيرة جداً: فالاحتفاظ بهيئتين منفصلتين يعني وجود موظّفَين برتب عالية. وتشكل تكلفة الموظفين الرئيسيين في الهيكلية الحالية، أكثر من نصف موارد الهيئتين المذكورتين[23]، وسيؤدي الدمج إلى تخفيض تلك التكلفة بحوالي 25%، مما سيسمح بإعادة توجيه الموارد المتاحة للتشغيل دون تكاليف إضافية.

التوصية 5 (أولوية 1) يوصي المراجع الخارجي بدمج مكتب المراجعة الداخلية للحسابات وآلية الرقابة المستقلة في برنامج رئيسي واحد.

[23] تُجري مذكرة مدير آلية الرقابة المستقلة (أنظر الملحق 8) مقارنات بين المنظمات الأكبر حجماً، والتي لا يشمل بعضها في الهيكل المُدمَج (آلية الرقابة المستقلة والمراجعة الداخلية)، وظيفة أو اثنتين (يظل التقييم منفصلاً في العديد من الحالات)، ولكن يبدو أن هذا هو الحال في أقلية من المنظمات الأكبر حجماً.

خامساً: شكر وتقدير

70. يود المراجع الخارجي أن يعرب عن تقديره العميق لممثلي الدول الأطراف، ولجنة المراجعة، ولجنة الميزانية والمالية، والرئاسة، ومكتب المدعي العام، والمسجّل، ولمدراء وموظفي المحكمة الجنائية الدولية لاستقبالهم ولدقة المعلومات التي قدموها.

.نهاية الملاحظات

المرفقات

[ICC-ASP/20/6/Addendum 1]