



الدورة الثانية عشرة

لاهاي، ٢٠ - ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣

تقرير عن تقييم عملية انتخاب المدعي العام

١ - طلبت جمعية الدول الأطراف (يُشار إليها فيما بعد بـ "الجمعية")، في دورتها العاشرة، إلى المكتب أن يعمد، من خلال مشاورات مفتوحة يُجريها مع الدول الأطراف، إلى بحث سُبل تعزيز انتخاب المدعي العام مستقبلاً، بما في ذلك إجراء تقييم لهذه العملية^(١). وطلبت الجمعية، في دورتها الحادية عشرة، إلى المكتب أن يُنهي تقييمه للعملية ويقدم توصياته فيما يتعلق بكيفية تعزيز عملية انتخاب المدعي العام في المستقبل^(٢).

٢ - وقام المكتب بتعيين السفير دونكان موهوموزا لاکي (أوغندا) والسيدة أورسكا كرامبرغر - مندك (سلوفينيا) بوصفهما ميسرين معنيين بموضوع "عملية انتخاب المدعي العام". تبعاً لذلك، يُقدّم هذا التقرير عملاً بالولاية المسندة إلى الميسرين كليهما.

٣ - وعُقدت اجتماعات عديدة رسمية وغير رسمية فضلاً عن اجتماعات ثنائية بغية استطلاع آراء الدول الأطراف بشأن إمكانية عمل اللجنة مستقبلاً فيما يخص انتخاب المدعي العام. واتضح أثناء هذه الاجتماعات أن لشتى الدول الأطراف وجهات نظر مختلفة حول كيفية تقوية عملية انتخاب المدعي العام في المستقبل. واستناداً إلى المناقشات التي أُجريت قام المنسقان، بالإضافة إلى هذا التقرير، بإعداد ورقة تلخص الخيارات الممكنة لتعزيز عملية انتخاب المدعي العام يمكن استخدامها في المستقبل. وورقة الخيارات المرفقة بهذا التقرير تمثل تجميعاً لآراء مختلف الدول الأطراف قام به الميسران.

نبذة مختصرة عن العملية:

٤ - انتهت مدة ولاية السيد لويس مورينو - أوكامبو أول مدعٍ عام في حزيران/يونيه ٢٠١٢. وترد القواعد المتعلقة بترشيح وانتخاب المدعي العام المقبل في القرار ICC-ASP/1/Res.2 وينص هذا القرار، في جملة ما ينص عليه، على ما يلي "يفضل أن تحوز الترشيحات لمنصب المدعي العام على دعم دول أطراف متعددة" وعلى أن "تُبذل كل الجهود الممكنة لانتخاب المدعي العام بتوافق الآراء".

(١) القرار ICC-ASP/10/Res.5.

(٢) القرار ICC-ASP/11/Res.8.

٥- ورأى مكتب المحكمة الجنائية الدولية أن الجهود الرامية إلى انتخاب نائب عام بتوافق الآراء ينبغي أن تُبذل بشكل منظم وشفاف. وفي ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ شكّل المكتب لجنة البحث المعنية بمنصب المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية واعتمد اختصاصاته. وتم تشجيع الدول الأطراف على توكي هذه العملية بغية التوصل إلى مرشح يحظى بتوافق الآراء سواء في ترشيحه أو انتخابه.

٦- وتألّفت لجنة البحث من ممثلين عن كافة المجموعات الجغرافية وأنيطت بولاية تيسير ترشيح وانتخاب المدعي العام المقبل بتوافق الآراء.

٧- وعقدت جمعية البحث اجتماعات عديدة وتولت تقييم ٥١ مرشحاً. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ عرضت اللجنة على الدول الأطراف قائمة قصيرة تتركب من أربعة مرشحين. وقدم جميع المرشحين أنفسهم إلى الدول الأطراف وأجريت مشاورات على صعيد المجموعات الإقليمية. وهناك مرشحة واحدة وهي السيدة فاتو بنسودا كانت هي الفائزة وقد رشحتها ٦٢ دولة وانتُخبت بتوافق الآراء.

وجهات نظر الدول الأطراف:

٨- اتفقت الدول على أن دور المدعي العام يتسم بأهمية قصوى وعلى الرغم من عدم الاشتراك في وجهات النظر المتعلقة بعمل لجنة البحث، شددت جميع الدول على أن المدعي العام الجديد شخص يتحلّى بالكفاءة وبزاهة عالية وخبرة عملية واسعة، وعبروا عن دعمهم الكامل للمرشحة.

٩- وخلال العملية المفضية إلى انتخاب المدعي العام كان هناك دعم قوي فيما بين الدول الأطراف لمرشح يحظى بتوافق الآراء.

١٠- وعبرت بعض الدول الأطراف عن رأيها القائل بأن العملية كانت ناجحة ويمكن أن تُستخدم أساساً للعمليات الانتخابية المقبلة لكن اتفقت على أن هناك دوماً مجالاً للتحسين. وتجنبت العملية الانتخابات التنافسية بكل ما تنطوي عليه من جوانب سلبية متأصلة فيها (بما في ذلك التجار بالأصوات) ورسمت الطريق لتقييم فني قائم على أساس ما يستحقه المرشحون وبحث تحظى كافة الأشخاص الذين صادف أن رشحتهم الحكومات. وتم التعبير عن وجهة نظر فادها أنه كان من المفروض أن يوثق باللجنة ثقة كافية بأنها قادرة على أن تجد مرشحاً واحداً.

١١- ومن جهة أخرى، رأت بعض الدول الأطراف أن المفروض أن تشترك كافة الدول الأطراف في العملية الانتخابية حتى تكون أكثر شفافية بدلاً من أن تكون مقصورة على المكتب. وقيل كذلك إن هذه العملية لا ينبغي أن تكون نموذجاً للانتخابات المقبلة.

١٢- ورأت بعض الدول أن العملية لم تكن متمشية مع الأحكام الواردة في نظام روما الأساسي بالنظر إلى أن هذا النظام يقتضي أن تجري هذه الانتخابات بالاقتراع السري من طرف الأغلبية المطلقة للأعضاء في جمعية الدول الأطراف تمثيلاً مع الخطوط نفسها المتعلقة بانتخاب القضاة. وتم التشديد على أنه ينبغي للجنة أن تتقيّد تقييداً صارماً بنظام روما الأساسي وبالقرارات ذات الصلة بترشيح وانتخاب المدعي العام؛ وما كان ينبغي لها أن تضيف معايير جديدة إلى العملية. كما جرى التعبير عن آراء مفادها أن لجنة البحث لم تتقيّد بنظام روما الأساسي فحسب وإنما هي قدمت مساهمة هادفة في تنفيذ الأحكام ذات الصلة بالموضوع.

١٣- ودُكر مراراً عديدة أن اللجنة لم تنشئ في وقت سابق بما فيه الكفاية لانتخاب المدعي العام ولم تكن تملك معايير واضحة لانتخاب المرشحين حين الشروع في أعمالها. وتم

الاتفاق على أن مستوى معيناً من السرية أمر محبذ في حين حاجج البعض الآخر بأن السرية كان ينبغي أن تُرفع في وقت أبكر خلال العملية.

١٤- وشددت بعض الدول على أنه يتعين على اللجنة أن تمتنع عن محاولات إخراج أحكام نظام روما الأساسي بقدر ما تستبعد الدول من تقديم مرشحين لمنصب المدعي العام علماً بأن هذا المنصب ولاية قانونية تتولاها الدول الأطراف، ودعت الجمعية إلى التقيّد بمنطوق الفقرة ٢٨ من القرار ICC-ASP/3/Res.6.

١٥- وأثيرت بعض جوانب القلق من أن التوازن بين الجنسين منعدم في لجنة البحث. كما أُثيرت جوانب قلق فيما يتعلق بالمراحل الأخيرة من عملية الانتخاب (أي النظر في مرشح يحظى بتوافق الآراء على صعيد اللجان الإقليمية).

١٦- وعبر البعض عن الرأي القائل بأن إقرار الدول نرشيج شخص واحد في وقت مبكر قد يكون مدعاة للأسف ويمكن في نظرها أن يضر بالعملية مستقبلاً من خلال الإيحاء بأن شغل المنصب ينبغي أن يتم وفقاً للتناوب الجغرافي. ورأى البعض الآخر أن عمليات إقرار الترشيحات تمت بالتمشي مع القواعد المتفق عليها.

١٧- ورأت بعض الدول الأطراف أن الاختصاصات ما كان ينبغي أن تسمح للجنة بالاضطلاع ببحث حثيث وكان المفروض أن تكتفي اللجنة بأداء دور استشاري لا أكثر. وشددت وفود أخرى على مزايا البحث الحثيث الذي تقوم به اللجنة بخصوص الترشيحات الممكنة.

١٨- وأشارت بعض الدول الأخرى إلى أن في الإمكان الاستعانة باللجنة الاستشارية لتعيين القضاة من أجل انتخاب المدعي العام مستقبلاً، فيما أعربت دول أخرى عن القلق.

توصيات

١٩- يوصي المكتب أن تُحيط الجمعية علماً، في قرارها الجامع، بهذا التقرير وبورقة الخيارات المرفقة به.

٢٠- بالنظر إلى تباين وجهات نظر الدول الأطراف حول هذا الموضوع، يُسَلّم المكتب بأنه ليس في وضع يسمح له بتقديم توصيات حاسمة فيما يتعلق بكيفية تعزيز عملية انتخاب المدعي العام في المستقبل. ولذلك يوصي المكتب بأن تستخدم ورقة الخيارات هذه كنقطة من النقاط المرجعية بالنسبة للدول الأطراف في المستقبل حين النظر في كيفية انتخاب المدعي العام المقبل.

٢١- تقدّم هذه التوصيات طبقاً للفقرة ٢٥ من منطوق القرار ICC-ASP/11/Res.8، التي يُطلب فيها من المكتب أن يُنجز، من خلال مشاورات مفتوح باب المشاركة فيها، تقييمه للإجراءات المتبعة، وأن يُقدم إليها قبل دورتها الثانية عشرة توصياته في شأن السبل الكفيلة بتعزيز عملية انتخاب المدعي العام في المستقبل، وذلك بحلول الدورة الثانية عشرة لجمعية الدول الأطراف.

الورقة التي أعدها الميسران والتي تلخص الخيارات الممكنة لتعزيز عملية انتخاب المدعي العام مستقبلاً

حدد الميسران خيارين أوليين اثنين لانتخاب المدعي العام وهما:

١ - اللجوء مباشرة إلى الانتخاب بدون بحث عن توافق في الآراء وذلك عملاً بالمادة ٤٢ من نظام روما الأساسي التي تنص على أن ينتخب المدعي العام بالاقتراع السري بالأغلبية المطلقة لأعضاء جمعية الدول الأطراف". وهذا من شأنه أن يتطلب قراراً جديداً يصدر عن الجمعية العامة ليحل محل القرار ICC-ASP/1/Res.2 (الفقرة ٣٣).

٢ - بذل قصارى الجهد في سبيل التوصل إلى توافق في الآراء وعدم اللجوء إلى التصويت إلا في حال فشل هذه الجهود وذلك عملاً بالقرار ICC-ASP/1/Res.2 الذي ينص على "بذل قصارى الجهد من أجل أن ينتخب المدعي العام بتوافق الآراء". والسعي لتأمين توافق الآراء يمكن أن يتم من خلال ما يلي:

(أ) الاستغناء عن أي توجيه إضافي فيما يتعلق بطبيعة هذه الجهود وعلى هذا النحو تترك المسألة للمكتب المقبل؛

(ب) بالاستناد إلى توجيه إضافي يصدر عن الجمعية في شكل مناسب (كتعديل يتم إدخاله على قرار الجمعية "مبادئ توجيهية" تعتمده الجمعية) بالاستناد إلى الدروس المستفادة من الماضي.

وعلى الرغم من أن أي توافق في الآراء لم يحصل فيما بين الدول الأطراف كان من الواضح أنه في حالة الخيار ٢ (ب) هناك قضايا متعددة يتوجب البت فيها مسبقاً.

ومما له ارتباط بالموضوع تشكيل عملية الترشيح. وهناك إمكانيتان في هذا الصدد هما: (أ) أن تنتظر الدول الأطراف في الترشيح الرسمي من قبل الدول الأطراف ثم تشريع في البحث عن مرشح يحظى بتوافق الآراء؛ أو (ب) أن تبحث الدول الأطراف عن مرشح يحظى بتوافق الآراء بغرض تأمين أن يكون المرشح بتوافق الآراء هو الوحيد الذي يُعيّن مما يعني عن الحاجة إلى سحب الترشيحات.

وإذا ما تقرر أن تبحث الدول الأطراف عن مرشح يحظى بتوافق الآراء فإن الخيار الأجدى يكمن في إنشاء لجنة لانتخاب المدعي العام^(٣) ويقترح الميسران الإمكانيتين التاليتين بالنسبة لولاية وتركيب اللجنة:

١ - أن تبقى لجنة انتخاب المدعي العام كما هي: تتلقى اللجنة ما يديه بصورة غير رسمية من لهم نية الترشح وتعد قائمة قصيرة في هذا الصدد. ويجتمع الفريق العامل في نيويورك بجميع المرشحين ويعقد مشاورات ويقترح مرشحاً واحداً على الدول الأطراف لانتخابه.

٢ - أن تُعدّل لجنة انتخاب المدعي العام على النحو الوارد أدناه

(٣) اسم مؤقت - تم التشديد على أن تُعيّن اللجنة على الوجه السليم بما يجنب الالتباس أو الخلط بين الأدوار الممكن أن يتولّد عن الإشارة في غير محلها إلى الاسم.

لجنة معدلة ممكنة لانتخاب المدعي العام

دور اللجنة:

المسألة ما تزال مفتوحة فيما يتعلق بالدول والمهام الواجب أن تُنأط بهذه اللجنة. وقد نوقشت بعض الأفكار المتعلقة بعملها ولكن لم يتم التوصل إلى اتفاق. ولذا يعتقد الميسران أن بالإمكان توشي النموذجين التاليين للجنة معدلة معنية بانتخاب المدعي العام:

(أ) لجنة تقوم بالبحث الحثيث عن مرشحين محتملين وتتلقي ترشيحات غير رسمية لكن مع توفير ما يلزم من الشفافية المتزايدة إزاء الدول الأطراف مما يفضي إلى وضع قائمة قصيرة بالمرشحين.

(ب) لجنة تقتصر على النظر في ترشيحات غير رسمية تنتهي إلى وضع قائمة قصيرة بالمرشحين^(٤).

(ج) لجنة لا تنظر إلا في الترشيحات الرسمية بعد انقضاء الفترة المحددة للترشيحات وتقوم بوضع قائمة قصيرة بالمرشحين.

(د) لجنة لا تنظر إلا في الترشيحات الرسمية بعد انقضاء فترة الترشيح وتعلن عن كل مرشح من المرشحين باعتباره إما مؤهلاً أو غير مؤهل.

(هـ) تكليف اللجنة الاستشارية المعنية بتعيين القضاة بالنظر هي الأخرى في مسألة انتخاب المدعي العام.

تركيب اللجنة:

بما أن تركيب اللجنة أثارت بعض جوانب القلق نظر الميسران في بعض الإمكانيات المتعلقة بإنشاء لجنة:

- ينبغي أن تتضمن ممثلين من كافة المجموعات الإقليمية (على غرار ما هو وارد ومبين في ICC-ASP/9/INF.2)؛

- ينبغي أن تتسم بالتوازن بين الجنسين؛

- يمكن أن يكون هناك ممثلان من كل مجموعة إقليمية (يجوز أن يكون أحدهما ذكر والأخرى أنثى)؛

- ينبغي أن تتشكل من أناس فنيين/مهنيين وتُتيح إمكانية اتخاذ القرارات القائمة على أساس الكفاءة لا الاعتبارات السياسية (أن يكون هناك على سبيل المثال خبير فني واحد على الأقل ودبلوماسي على الأقل ضمن اللجنة)؛

- ينبغي أن تنتخب اللجنة رئيساً ونائباً للرئيس.

معايير لانتقاء المرشحين:

ينبغي الاتفاق في وقت مبكر على معايير واضحة لانتقاء المرشحين. ويمكن توفير قائمة مرجعية بالمؤهلات ويتوجب إبلاغ المرشحين بما إذا كانت المعايير تتوفر فيهم أو لا تتوفر مع بيان الأسباب التي تمنع إدراج أسمائهم على القائمة القصيرة.

(٤) مسألة معرفة أي الأشخاص أو الكيانات التي يحق لها أن تقوم بتقديم هذه الترشيحات غير الرسمية تبقى مفتوحة للنقاش.

يمكن للجمعية أن تُحدد المعايير الأساسية للانتقاء كما ينبغي لها زيادة توضيح المعايير الواردة في المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي (بما في ذلك تحديد ما هو مُراد قوله بالخبرة العملية الواسعة في مجال الادعاء أو المحاكمة في قضايا جنائية). ويمكن للجنة أن تُحدد معايير إضافية ممكنة ويُقرّها المكتب. وهناك البعض من المعايير المحددة بالفعل في تقرير اللجنة. ويمكن للجمعية أيضاً أن تبت في مستوى سرية هذه العملية.

بداية أعمال اللجنة:

حيث تم بيان أن اللجنة ينبغي أن تبدأ أعمالها في وقت مبكر من العملية، يقترح الميسران بالنسبة لحالة الانتخابات العادية أن تبدأ اللجنة أعمالها في وقت يسبق تاريخ الانتخاب الممكن باثني عشر شهراً. وفي حالة الانتخاب ما بين الدورتين ينبغي للجنة أن تشرع في أعمالها فور الإعلان عن الشغور.

التعاون مع الدول الأطراف:

يرى الميسران كلاهما أن بعض القضايا العامة بحاجة إلى توضيح وهي:

- تعاون اللجنة مع الدول الأطراف: ينبغي أن يفهم أن أعضاء اللجنة يجب أن يقوموا بإحاطة إعلامية للمجموعات الإقليمية التي ينتمون إليها بعد كل اجتماع موضوعي. وينبغي كذلك القيام بإحاطات إعلامية تستهدف المكتب.
- ينبغي احترام القائمة القصيرة التي تضعها اللجنة. ويتعين على اللجنة أن تقوم بإحاطة إعلامية للمجموعات الإقليمية بشأن القائمة النهائية التي تضعها. وينبغي للمكتب أن يعين منسقين إقليميين لجمع الآراء المتعلقة بالمرشحين المدرجة أسماؤهم على القائمة. وينبغي عقد مشاورات كذلك في نطاق الفريق العامل في نيويورك ومع الدول الأطراف والمجتمع المدني.

التمويل:

قبل أن تبدأ اللجنة أعمالها ينبغي الاتفاق مسبقاً على مسألة تمويل هذه الأعمال. وينبغي أن تعمل اللجنة جاهدة في سبيل عقد اجتماعات وإجراء مقابلات أولية عن طريق وسائل التكنولوجيا الحديثة. ويمكن أن يوفر، عند اللزوم، مبلغ محدود لتسديد نفقات سفر الرئيس وغيره من أعضاء اللجنة المعيّنين لحضور الاجتماعات والمؤتمرات الدولية الخاصة بالمدعين العامين. والمفروض أن يتحمل المرشحون النفقات ذات الصلة بالطلب الذي يقدمونه والمقابلة التي تجري إلا إذا كان الأمر يتعلق بسفرهم إلى نيويورك/لاهاي بناء على دعوة الفريق العامل في نيويورك أو الفريق العامل في لاهاي.