

Distr.: General
28 October 2014

جمعية



ARABIC
Original: English

ديسمبر/

نيويورك، -

تقرير عن الأثر المالي المتوقع لاستراتيجية مكتب المدعي العام الجديدة^(*)

ملخص تنفيذي

يستجيب هذا التقرير لطلب لجنة الميزانية والمالية ("اللجنة") للحصول على معلومات حول الأثر المالي المتوقع للمراحل المقبلة من الخطة الاستراتيجية الجديدة (٢٠١٢-٢٠١٥) لمكتب المدعي العام ("مكتب المدعي العام" أو "المكتب").^(١) لقد وضع مكتب المدعي العام خطته الاستراتيجية الجديدة للفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٥ من خلال إجراءات التشاور، ومشاركة أصحاب المصالح الخارجيين والخبراء. لقد قدمت المدعية العامة الخطة الاستراتيجية إلى اللجنة والفريق العامل في لاهاي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وقامت شركة برايس ووترهاوس كوبرز بعمل مراجعة مستقلة وشاملة للهيكل الوظيفي لمكتب المدعي العام وقدمت توصياتها النهائية التي تدعم الاستراتيجية الجديدة للمكتب والآثار الناجمة عن موارده.

يتم توفير الموارد إلى أفرقة مكتب المدعي العام وفقاً لنموذج لتكوين قدرة فعالة للأفرقة، الأمر الذي سيزيد من الأداء والنتائج التي وافقت عليها الدول الأطراف. وعلى الرغم من تعقيد الأوضاع والقضايا المعروضة على المحكمة الجنائية الدولية ("المحكمة")، فإن مستويات أعداد موظفي مكتب المدعي العام متوازنة مقارنة مع المحاكم الجنائية الدولية والمحاكم الخاصة التابعة إلى الأمم المتحدة، وكذلك السلطات الوطنية التي تحقق في الجرائم الخطيرة.

إن الزيادة في ميزانية ٢٠١٥ تتماشى مع الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام، التي تمت الموافقة عليها بشكل كامل من قبل الدول الأطراف. وبدون موارد الميزانية المطلوبة، سيكون مكتب المدعي العام غير قادراً على القيام بمسؤولياته بالشكل الصحيح، مما يخل بمصداقية المحكمة ككل وتقويض قدرتها على ردع ارتكاب الفظائع الجماعية. كما أن القدرة غير الكافية

(*) صدر سابقاً تحت الرقم CBF/23/6.

(١) تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الثانية والعشرين، نسخة مسبقة. ICC-ASP/13/5، ١١ حزيران/يونيو ٢٠١٤، الفقرة ٤٧

ستجعل مكتب المدعي العام أيضا عرضة لأولئك الذين يسعون لتقويض سير العدالة أو لمهاجمة المحكمة والمبادئ والقيم التي تمثلها. يجب على مكتب المدعي العام بناء قدرات كافية لتلبية الطلب المتزايد للتدخل (على سبيل المثال في جمهورية أفريقيا الوسطى وأفغانستان وأوكرانيا وجورجيا ونيجيريا). وإذا كانت مستويات أعداد موظفي مكتب المدعي العام بالشكل الصحيح، فسيتمكن مكتب المدعي العام من تحقيق النتائج المرجوة، على النحو الذي تمت مشاهدته مؤخراً من خلال اعتماد التهم في القضايا المرفوعة ضد بوسكو نتاغاندا ولوران غباغبو. ولكن، لا يمكن أن تتحقق النتائج بدون توفير الموارد الكافية أو إعادة تخصيص الموارد الحالية على حساب قضايا أخرى.

يعتزم مكتب المدعي العام إنشاء قدرات كافية ليكون قادراً على التعامل بسبعة (٧) تحقيقات ناشطة ومتزامنة وخمسة (٥) محاكمات بحلول نهاية عام ٢٠١٧. إن هذه القدرة ستُمكّن مكتب المدعي العام من تحقيق إدارة فعالة لنفس العدد من الحالات التي كان يتعامل بها في عام ٢٠١٣ ولكن بمستويات كافية ومحسنة من الموظفين.

باستخدام نموذج التوظيف للخطة الاستراتيجية، فإن تكلفة مكتب المدعي العام للتحقيق في قضية ناشطة إضافية واحدة يمكن حسابها حيث تبلغ كلفتها ٣,٢٧ مليون يورو، كما يجب زيادة التكاليف الإضافية الحدية من أجل الدعم اللازم لأعمال التحقيق والادعاء. ولكن، أي اعتبار للتخطيط الاستراتيجي لموارد مكتب المدعي العام يجب أن تأخذ في عين الاعتبار تأثيرها على قلم المحكمة وعلى الدوائر من أجل إعلام الدول الأطراف عن التكاليف الإجمالية للخيارات المطروحة. إن هذه المسألة قيد النظر داخل مكتب المدعي العام حتى يتمكن من تقديم خطته الاستراتيجية للفترة من ٢٠١٦ إلى ٢٠١٨. ومن المتوقع أن الخطة ستكون جاهزة عندما يتم تقديم ميزانية عام ٢٠١٦. عندما يتم تحقيق المستوى المثالي للموظفين، وعدم حدوث أي حدث غير متوقع مثل إحالة حالة بحجم غير عادي، فسيتم تغطية الحالات الجديدة الواردة بعد الانتهاء من الحالات القديمة.

إن مكتب المدعي العام مدرك تماما بالقيود على الميزانية التي تواجهها العديد من الدول الأطراف، ويلتزم بالبقاء خاضعاً للمساءلة ومسؤولاً عن استخدام الموارد المخصصة له من قبل جمعية الدول الأطراف. غير أن مكتب المدعي العام يعتقد اعتقاداً راسخاً بأن الاستثمار في العدالة في هذه المرحلة الفاصلة هو استثمار في مستقبل البشرية، وأفضل طريقة لتأمين سلام دائم. والمحكمة الممولة بالشكل صحيح تشكل أفضل ضمانة لمردود إيجابي لاستثمار الدول الأطراف في مكافحة الإفلات من العقاب، الذي هو سبب وجود المحكمة.

أولاً - مقدمة

١- في دورتها الثانية والعشرين في نيسان/أبريل ٢٠١٤، طلبت لجنة الميزانية والمالية ("اللجنة") من مكتب المدعي العام ("مكتب المدعي العام" أو "المكتب") توفير معلومات محدثة عن تنفيذ الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٥ وأثرها على الدعم المالي المتوقع الذي يحتاجه مكتب المدعي العام خلال السنوات المقبلة من أجل إكمال نموه.^(٢)

ثانياً - الخلفية

٢- في أيلول/سبتمبر عام ٢٠١٣، قدمت المدعية العامة الخطة الاستراتيجية الجديدة لمكتب المدعي العام إلى اللجنة.

٣- الخطة هي نتيجة لمشاورات واسعة النطاق ومفتوحة مع المحكمة الجنائية الدولية ("المحكمة") ومع أصحاب المصالح، بما في ذلك المجتمع المدني وممثلي المنظمات غير الحكومية والأكاديميين والخبراء من مؤسسات إنفاذ القانون والأجهزة القضائية الوطنية والدولية والتغذية الراجعة التي تم جمعها من خلال الدروس المستفادة من الأداء السابق لمكتب المدعي العام.

٤- وكان الاستنتاج المشترك لهذه المشاورات التي تمت على نطاق واسع، أن مكتب المدعي العام بحاجة إلى مزيد من الموارد للقيام بأداء ولايته على نحو فعال ولتعزيز شرعية ومصداقية المحكمة.

٥- وأكدت المراجعة^(٣) لعمليات وتنظيم مكتب المدعي العام التي قامت بها شركة برايس ووترهاوس كوبرز في عام ٢٠١٣ بشكل مستقل ومتواز، الحاجة إلى أن يقوم مكتب المدعي العام بتعزيز مستويات الموظفين ليتمكن من إنجاز أعباء أعماله وولايته بالشكل الصحيح.

٦- ودعم تقرير شركة برايس ووترهاوس كوبرز، الذي تم تقديمه إلى اللجنة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، عملية إعادة تنظيم أعمال مكتب المدعي العام^(٤) والتحول نحو استخدام أشكال مختلفة من الأدلة الأخرى غير أقوال الشهود وذلك من خلال قدرات معززة.^(٥)

^(٢) تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الثانية والعشرين، نسخة مسبقة، ICC-ASP/13/5، ١١ حزيران/يونيو ٢٠١٤ الفقرة ٤٧.

^(٣) المحكمة الجنائية الدولية - استشارات حول الهيكل التنظيمي للمحكمة الجنائية الدولية. تقرير عن المراجعة الداخلية لأجهزة المحكمة لمكتب المدعي العام، برايس ووترهاوس كوبرز، (1.0, 2013-1081/OV/lm/sb) تموز/يوليو عام ٢٠١٣.

^(٤) على سبيل المثال، من خلال قيادة أفضل للفرق المشتركة، وإعادة تقييم الدور الاستراتيجي للجنة المكتب التنفيذية وتقسيم المسؤوليات على مستوى الإدارة العليا.

^(٥) على سبيل المثال، عن طريق زيادة استخدام الأدلة العلمية، وتطوير المنتجات التحليلية الحديثة، وجمع المعلومات والأدلة من خلال استحواد وتحليل البيانات الإلكترونية، واستخدام أفضل للمعلومات من المصادر المفتوحة والمعلومات المتوفرة في مواقع التواصل الاجتماعي.

٧- الفوائد الرئيسية للاستراتيجية الجديدة هي:

- (أ) فعالية أكبر وتعزيز تأثير التحقيقات الأولية.
- (ب) أساليب للتحقيق محسنة وأكثر تنوعاً مع اعتماد تركيز مفتوح الأمد بدلاً من هج ضيق التركيز واستخدام الأساليب والتكنولوجيات الحديثة؛
- (ج) تحسين جمع الأدلة وإعداد الإيداعات ليتمكن مكتب المدعي العام من أن يكون جاهزاً للمحاكمة في مرحلة مبكرة أكثر في الإجراءات؛
- (د) تكاليف أقل للمحكمة ناجمة عن إجراءات أقصر (على سبيل المثال، تخفيض المساعدات القانونية، وحماية الشهود وتكاليف الاحتجاز)؛
- (هـ) تكاليف أقل للهيئة القضائية والفوائد للمتهمين من حيث سرعة الإجراءات؛
- (و) وصول أسرع للضحايا إلى مرحلة التعويضات بعد إصدار الإدانة؛
- (ز) وتعزيز سمعة وشرعية المحكمة.

٨- تعزيز مكتب المدعي العام من خلال تنفيذ الاستراتيجية الجديدة كما أنه سيكون لها أيضاً زيادة في الأثر الرادع للمحكمة. كما أنها ستقوم أيضاً بزيادة فعالية التحقيقات الأولية في اعتماد التكامل الإيجابي لتلافي الحاجة إلى تدخل المحكمة في بعض الحالات.

٩- وإذ تضع في اعتبارها الآثار المالية المترتبة على الاستراتيجية الجديدة، لقد أثارت شركة برايس ووترهاوس كوبرز السؤال الحاسم حول ما إذا كان يتعين على المحكمة أن تكون مدفوعة من ناحية الموارد أو الطلب.

١٠- الواقع هو أن المحكمة، بحكم القانون وبدافع الضرورة، - وعلى وجه التحديد، مكتب المدعي العام نظراً إلى ولايته المحددة - مدفوعة من ناحية الطلب نظراً إلى أنه في معظم حالات ارتكاب الجرائم التي تقع ضمن اختصاص المحكمة، فإن الدول الأطراف هي التي تسعى إلى تدخل المحكمة. ومن الأمثلة على ذلك هي الإحالة الذاتية الأخيرة من قبل جمهورية أفريقيا الوسطى لطلب المساعدة من المحكمة لمعالجة الجرائم الجماعية التي يُزعم بأنها ارتكبت في البلاد منذ آب/أغسطس عام ٢٠١٢ في سياق اشتباكات طائفية عنيفة. لقد صادقت الدول الأطراف على معاهدة تأسيس المحكمة، نظام روما الأساسي، مع التوقع المحدد أنه في حال حدوث فظائع، فإنهم سيتلقون الحماية والعدالة التي توفرها. يتعين على المحكمة الاستجابة بطريقة مسؤولة، ضمن الحدود التي حددها نظام روما الأساسي وبطريقة مستقلة وحيادية ومنهجية لمعالجة هذه الاحتياجات الحقيقية.

١١- لقد بدأ مكتب المدعي العام بربط تنفيذ الخطة الاستراتيجية الجديدة بصياغة الميزانية البرنامجية لعام ٢٠١٤. وتتوقع الميزانية المقترحة الحصول على الموارد (الموظفين وغير الموظفين) لتمكين مكتب المدعي العام من التعامل بخمسة تحقيقات ناشطة بحلول نهاية عام ٢٠١٤. إن توظيف الموظفين اللازمين سيتم على مراحل طوال العام، ولكنه سيكون مكثفاً في النصف الثاني من ٢٠١٤ ليتيح للتأخير في عملية التوظيف.

١٢- يبلغ مقدار الموارد المطلوبة لإجراء خمسة تحقيقات ناشطة بالمستوى الملائم من الموظفين مبلغ ٧,٥ مليون يورو. وبعد تقلص توصيات اللجنة، وافقت جمعية الدول الأطراف ("الجمعية") في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ على مبلغ ٤,٩٦ مليون يورو فقط من الموارد المطلوبة. لقد كان لهذا القرار الأثر على جميع عمليات المكتب. في الواقع، إن تخفيض الميزانية لم تتيح لمكتب المدعي العام توظيف عناصر لأفرقة عمله بالمستوى الذي يُعتبر بأنه كافياً من قبل الدول الأطراف لإجراء تحقيقات وملاحقات قضائية. لذلك، فإن الزيادة لم تكن متناسبة مع مستوى التوظيف التي من شأنها أن تمكن مكتب المدعي العام من تنفيذ أنشطته المتوخاة.

١٣- تجدر الإشارة إلى أن مكتب المدعي العام قدم أيضاً خطة مدتها أربعة سنوات للفترة من ٢٠١٤ إلى ٢٠١٧^(٦) التي أبرزت التغيير المحتمل لطلبات الحصول على الدعم المالي التي تستند على الافتراض أنه بحلول نهاية عام ٢٠١٧، سيتوفر لمكتب المدعي العام ما يكفي من الموارد ليتمكن من إدارة سبعة تحقيقات ناشطة في نفس الوقت، خمسة محاكمات وثمانية تحقيقات أولية^(٧).

١٤- لقد تم حساب قدرات الموظفين المطلوبة لإجراء تحقيقات وملاحقات قضائية بشكل كفؤ وفعال على أساس الأنشطة التي يتعين أدائها في كل مرحلة من مراحل القضية.

١٥- وبشكل عام، يتم القيام بأنشطة مكتب المدعي العام في المراحل التالية: التحقيق الأولي^(٨)، والتحقيق، والاعتقال، وتصديق إجراءات التهم، والمحاكمة، والاستئناف. تعتمد الاحتياجات للموارد من

^(٦) للحصول على التفاصيل عن التطورات، أنظر الاستجابة إلى المحكمة المؤرخة في ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ على المجموعة الثالثة من الاستفسارات في الجلسات الداخلية للجنة.

^(٧) يتعلق هذا الرقم بعدد الحالات التي كان يتعامل بها المكتب في عام ٢٠١٣، الأمر الذي مدد قدرة موارده إلى أقصى حد ممكن. كان عدد المحاكمات (خمسة) كهدف وليس كواقع في عام ٢٠١٣. في واقع الأمر، تتوقع افتراضات الميزانية الجديدة خمسة محاكمات على الأقل في عام ٢٠١٥. بالإضافة إلى ذلك، المتوقع هو عشرة تحقيقات أولية لعام ٢٠١٥، مما تجاوز بالفعل العدد المتوقع لنهاية خطة النمو. الزيادة المرحلية للموارد استناداً إلى توقعات المكتب كانت متوقعة بأن تغطي الفترة من عام ٢٠١٤ إلى ٢٠١٧ - حيث بحلول ذلك الوقت سيصل الحجم المرحل للموارد الضرورية لقدرة مكتب المدعي العام ليعمل بشكل فعال إلى مستوى ثابت، باستثناء وقوع حدث غير متوقع مثل إحالة حالة بحجم غير اعتيادي.

^(٨) تتيح التحقيقات الأولية للمكتب تقييم الحاجة إلى التدخل المباشر من قبل المحكمة رداً على مزاعم وقوع الجرائم التي تقع ضمن نظام روما الأساسي. يستند هذا التقييم على عدة عوامل، مثل اختصاص المحكمة وخطورة الجرائم، وإمكانية تطبيق التكامل الإيجابي. وهذا العامل الأخير مهم جداً، لأنه يعني دعم ومتابعة من قبل المحكمة للتقدم المحرز من قبل

أجل الشُّعب والأقسام والوحدات المختلفة التابعة لمكتب المدعي العام في كل مرحلة على طبيعة المرحلة نفسها. كما يجب اعتبار الإدارة والدعم والتنسيق أيضا في جميع المراحل.

١٦- يجب أن يتوفر لأي فريق مشترك من مكتب المدعي العام الذي يقوم بتحقيق ناشط (ليس قضية في حالة "سبات")^(٩) ما يعادل ٢٦,٥ موظف من أجل العمل بفعالية (١٧ من شعبة التحقيقات، ٧,٥ من شعبة الادعاء، ومستشار واحد للتعاون الدولي لكل متهم). يجب أن يتكون فريق الادعاء الذي يقوم بالمشاركة في محاكمة ناشطة من ما لا يقل عن ١٤ موظفا (محققين عدد ٢ لكل متهم، الأمر الذي سيزيد من حجم الفريق وفقا لعدد المتهمين؛ ١١ موظف من شعبة الادعاء؛ ومستشار واحد للتعاون الدولي). وبالمقارنة مع مستويات الموظفين في فريق للأمم المتحدة للمحاكم المخصصة والمحاكم الخاصة أو إلى الموارد التي تستخدمهما السلطات الوطنية في التحقيق والمقاضاة في جرائم خطيرة، فإن مستويات الموظفين هذه متواضعة جداً.

ثالثاً- النمو المتوقع لمكتب المدعي العام

١٧- طوال عام ٢٠١٤، خصص مكتب المدعي العام أموال الميزانية لاستخدام الموظفين اللازمين للأداء الناجح لأنشطته الأساسية. ولكن، تعين على المكتب أن يتعامل بالأحداث والتطورات غير المتوقعة، مثل الأنشطة غير المتوقعة المتعلقة بالجرائم ضد تحقيق العدالة (التي تتم مقاضاتهم بموجب المادة ٧٠ من نظام روما الأساسي) والتي تهدف إلى حماية نزاهة إجراءات المحكمة القضائية، فضلا عن استسلام السيد شارل بلي غودي غير المتوقع. إن هذه الأحداث غير المتوقعة أرغمت المكتب على إعادة توزيع الموظفين على الحالات. وبانتظار الموافقة على طلبات صندوق الطوارئ، تحتم على مكتب المدعي العام تعليق و/أو تأخير أنشطته مؤقتاً في بعض الحالات الجارية.^(١٠)

١٨- وليتمكن مكتب المدعي العام من القيام بنفس مستوى الأنشطة في عام ٢٠١٥، فإنه من الأهمية بمكان أن يحافظ على جميع الموظفين الذين تم تعيينهم في عام ٢٠١٤ من أموال الميزانية أو من صندوق

السلطات المحلية لتطوير المؤسسات القضائية الكافية لمكافحة الإفلات من العقاب ومقاضاة مرتكبي الجريمة على المستوى الوطني. وبالإضافة إلى تعزيز تحقيق الهدف الرئيسي الذي وضعه مؤسسو المحكمة، فإن التحقيقات الأولية فعالة أيضا من حيث التكلفة بحيث أنها قد تتلافى التدخل المنظم والكامل من قبل المحكمة بشكل تحقيق ناشط وإجراءات المحاكمة المحتملة.

^(٩) يشير "السبات" بشكل عام إلى تخفيض مستوى الأنشطة في أي حالة ما إلى الحد الأدنى من المتطلبات اللازمة للاستمرار بتحديثها وإبقائها حية، مع الاستمرار أيضا بالمستوى اللازم من الاتصالات مع الضحايا والشهود. يمكن وضع الحالات في حالة السبات لعدد متنوع من الأسباب.

^(١٠) لقد أثبتت المكتب ما يمكنه من تحقيقه بأفرقة مجهزة بالموارد بالشكل الصحيح في حالة نتاغاندا وغياغو التي صادقت الدوائر التمهيدية فيها على الاتهامات هذا العام. ولكن، إن الأفرقة العاملة في تلك الحالات كانت متوفرة لها الموارد بشكل كامل على حساب حالات وقضايا أخرى، لأنه لم يكن ممكناً لمكتب المدعي العام جلب موظفين جدد إلى المكتب طوال عام ٢٠١٤.

- تغييرات

" " في

تغيير () .

الاستراتيجية () إلى

مفتره ()

في استراتيجية

هذه في

المقترحة

المتربة

إلى

المالي

التالي:

الفريق: () في قسم التحقيق، عدد (,)

في قسم الادعاء، وعدد ()

قسم الاختصاص والتكامل والتعاون، حيث تبلغ تكاليف هذا

تكاليف السفر:

المجموع: ٣,٢٧ مليون يورو

- إلى عبء العمل الم () الكفاءة. الهدف

المخصصة لها إلى

لإعادة تخصيص الموارد هذه تأثير إيجابي

بحيث أنه إلى

حدث غير متوقع، مثل إحالة حالة

القديمة. بالطبع، تعتمد هذه

"الدورة الحميدة"

تنفيذ هذه العملية

هناك عامل أساسي "استراتيجية للخروج"

() مرّ في جميع المراحل، الأولي إلى ا ()

يعني

بحكمة تقييم الحاجة إلى مزيد من التدخل في

جميع العواقب التي يمكن أن

في هذه الحالة. أولاً، عدم إهمال المسؤوليات الأخلاقية

والعملية التي ننطوي عليها حماية في أنشطة المحكمة في بلدان و في أماكن أخرى. ثانياً، إن أي استراتيجية لمخروج التي المحكمة يجب أن تأخذ في الاعتبار فجوة الإفلات من العقاب المحتملة التي قد ذلك إذا لم يقترن تدابير التعويضية، تعزيز آليات المساءلة على المستوى الوطني.

- ه التفاعل بين مختلف العوامل المترابطة، والتي محكمة، سوف تؤثر على تحديد الحجم المناسب للمحكمة. على سبيل المثال، تشمل العوامل الهامة زيادة فعالية أنشطة المحكمة، والتي تؤثر إيجاباً إلى حد كبير مدة الإجراءات إعادة تخصيص الموارد من إلى تحقيق متزامنة أو متتالية في

أكبر .
- شمل هذه العوامل في خطته الاستراتيجية للفترة من إلى

- ب اتخذ من قبل الجمعية إلى الأهمية التي علقها على العدالة الجنائية الدولية والاعتراف بأن الجرائم الجماعية "تحدد سلام وأمن ورفاه لعالم" في حين ه المحكمة ككل لتوفير البيانات ذات الصلة، والتي سوف تُطلع

- أي مناقشة حول التخطيط الاستراتيجي لموارد مكتب المدعي العام يلزم أن تأخذ في عين الاعتبار تأثيره على قلم المحكمة والدوائر وذلك لإطلاع الدول من التكلفة الإجمالية للخيار

رابعاً- الاستنتاج

- مكتب المدعي العام مدرك تماماً قيود الميزانية التي تواجهها العديد من الدول و خاضعاً إلى ا لاستثمار في العدالة في هذه المرحلة هو استثمار في مستقبل

إيجابي لاستثمار الدول الأطراف في مكافحة الإفلات من العقاب، الذي