



الدورة التاسعة عشرة

نيويورك، 7-17 كانون الأول/ديسمبر 2020

استعراض الخبراء المستقلين للمحكمة الجنائية الدولية

ونظام روما الأساسي

التقرير النهائي - 30 أيلول/سبتمبر 2020

المحتويات	الصفحة
مقدمة	5
التقرير	11
المسائل على مستوى المحكمة	11
القسم الأول - الحوكمة	11
ألف - الإدارة	11
الموحدة	
باء - الحوكمة في الدوائر (بيئة العمل والثقافة، والهيكـل، والإدارة والتنظيم)	25
جيم - إدارة مكتب المدعي العام	35
دال - إدارة قلم المحكمة	52
القسم الثاني - الموارد البشرية	57
ألف - نظرة عامة	57
باء - بيئة وثقافة العمل، وإشراك الموظفين، ورعاية الموظفين	58
جيم - التنمُّر والمضايقة	58
دال - إدارة الموارد البشرية	60
هاء - كفاية الموارد البشرية - التوظيف	61
واو - التعيينات القصيرة الأجل، التوظيف المحلي	63
زاي - تقييم الأداء	64
حاء - تدريب الموظفين وتطوير قدراتهم	65
طاء - تعدد اللغات	66
ياء - المرونة وقابلية التوسع والتنقل في التوظيف	67
القسم الثالث - الأخلاقيات ومنع تضارب	71
المصالح	
ألف - إطار الأخلاق	71
باء - منع تضارب المصالح	75
القسم الرابع - إجراءات التظلم	79
الداخلية	
ألف - معلومات عامة	79
باء - مساءلة القضاة	80
القسم الخامس - عملية وضع	89
الميزانية	

90	ألف - عملية وضع ميزانية المحكمة
91	باء - لجنة الميزانية والمالية
92	جيم - تعزيز التحاور الثلاثي
93	دال - جمعية الدول الأطراف
94	هاء - مسائل متنوعة
96	القسم السادس - مؤشرات الأداء والتخطيط الاستراتيجي
98	ألف - الكفاءة
99	باء - الفعالية
100	القسم السابع - العلاقات الخارجية
100	ألف - العلاقات مع الأمم المتحدة
101	باء - دور مكتب الاتصال التابع للمحكمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك
102	جيم - العلاقات مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى
103	دال - العلاقات مع المجتمع المدني والمنظمات الإعلامية
106	هاء - استراتيجية الاتصالات
107	واو - إستراتيجية التوعية
110	زاي - التدابير السياسية الخارجية المعادية المحكمة
113	المسائل المتعلقة بكل جهاز: الدوائر
113	القسم الثامن - انتخاب الرئاسة
117	القسم التاسع - أساليب العمل
117	ألف - التوجيه الأولي والتطوير المهني المستمر
122	باء - خدمة القضاة الجدد بدوام كامل
126	جيم - مدونة قواعد السلوك القضائي
128	دال - الزمالة بين القضاة
131	القسم العاشر - كفاءة العملية القضائية والحق في المحاكمة العادلة
131	ألف - المرحلة التمهيديّة
143	باء - المرحلة الابتدائية
165	جيم - الطعون التمهيديّة
166	دال - إدارة المراحل الانتقالية في الهيئة القضائية
169	القسم الحادي عشر - تطوير العمليات والإجراءات الرامية إلى تعزيز السوابق القضائية واتخاذ قرارات متسقة وميسورة
169	ألف - معيار المراجعة في الاستئناف
170	باء - الابتعاد عن الممارسة والسوابق القضائية المعمول بهما
171	جيم - إقامة ثقافة للمداولات

174	 دال - هيكل الأحكام وصياغتها
176	 هاء - التعارض بين النظم القانونية المختلفة وأفضل الممارسات
177	 المسائل المحددة المتعلقة بالأجهزة: مكتب المدعي العام
177	القسم الثاني عشر - الحالات والقضايا المتعلقة بمكتب المدعي العام: استراتيجيات الادعاء للاختيار، وتحديد الأولويات، والتعليق، والإغلاق
178	 ألف - الاختيار الأولي للحالات والقضايا: البحوث التمهيدية
183	 باء - اختيار القضايا والجناة وتحديد الأولويات
191	 جيم - تحديد الأولويات للحالات وإيقافها وإغلاقها
194	 القسم الثالث عشر - البحوث التمهيدية
195	 ألف - الشواغل المتعلقة بقسم البحوث التمهيدية
196	 باء - طول الأنشطة المتعلقة بالبحوث التمهيدية والحدود الزمنية لهذه الدراسات
203	 جيم - التكامل والتكامل الإيجابي
206	 دال - شفافية البحوث التمهيدية
207	 القسم الرابع عشر - التحقيقات
208	 ألف - استراتيجية التحقيق
210	 باء - تقنيات وأدوات التحقيق
219	 جيم - التواجد الميداني لشعبة التحقيق في بلدان الحالات
221	 دال - تقييم الأدلة وتحليلها
223	 القسم الخامس عشر - الآليات الداخلية لمراقبة الجودة في مكتب المدعي العام
224	 ألف - مراجعة الأدلة: المراجعة الداخلية ومراجعة النظراء
226	 باء - متابعة القضايا
227	 جيم - الدروس المستفادة
229	 المسائل المحددة المتعلقة بالأجهزة: قلم المحكمة
229	 القسم السادس عشر - الدفاع والمساعدة القانونية
229	 التمثيل المؤسسي
232	 المساعدة القانونية
235	 القسم السابع عشر - مشاركة الضحايا
235	 ألف - نظرة عامة على النظام
237	 باء - النظام في الممارسة العملية
238	 جيم - الاعتراف بالضحايا بصفة المشاركين
242	 دال - الشواغل المتعلقة بالنظام ككل
246	 هاء - التمثيل القانوني للضحايا
249	 واو - تعقب الضحايا في مرحلة جبر الأضرار

250	 القسم الثامن عشر - جبر أضرار الضحايا ومساعدتهم
250	 ألف - الإطار الحالي لمشاركة الضحايا في نظام روما الأساسي وعمله
255	 باء - المسائل القضائية المتعلقة بجبر الأضرار
265	 جيم - الصندوق الاستئماني للضحايا وأمانة الصندوق: الحوكمة والعمل
271	 الحوكمة الخارجية
271	 القسم التاسع عشر - الهيئات الرقابية
272	 ألف - جمعية الدول الأطراف - العلاقات مع المحكمة
273	 باء - آليات الرقابة الداخلية والخارجية
274	 جيم - أمانة جمعية الدول الأطراف
275	 القسم العشرون - تحسين نظام ترشيح القضاة
282	 القسم الحادي والعشرون - تطوير القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات
285	 الملاحظات الختامية
286	 شكر وتقدير
287	 التذييل
287	 المرفق الأول - ملخص التوصيات ذات الأولوية
300	 المرفق الثاني - المشاورات بالأرقام

مقدّمة

أولاً - معلومات أساسية

- 1- في كانون الأول/ديسمبر 2019، أنشأت جمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية استعراض الخبراء المستقلين (المشار إليه أدناه باسم "الخبراء")⁽¹⁾. وكانت الولاية العامة للخبراء تتمثل في تحدي "تحديد سُبل تعزيز المحكمة الجنائية الدولية ونظام روما الأساسي من أجل تعزيز الاعتراف العالمي بدورها المركزي في مكافحة الإفلات من العقاب على الصعيد العالمي وتعزيز أدائها العام"⁽²⁾. ولهذا الغرض كُلف الخبراء بمهمة تقديم "توصيات ملموسة وقابلة للتحقيق وقابلة للتنفيذ، تهدف إلى تعزيز أداء المحكمة ونظام روما الأساسي وكفاءتهما وفعاليتهما ككل"⁽³⁾.
- 2- ووأكلت إلى الخبراء كذلك مهمة تقديم توصياتهم إلى جمعية الدول الأطراف والمحكمة الجنائية الدولية ("المحكمة") بشأن مسائل تقنية معقدة محددة" في إطار مجموعات المسائل التالية: '1'، 'الحوكمة'؛ '2'، 'السلطة القضائية'؛ '3'، 'الفحوصات الأولية والتحقيقات والملاحقات القضائية'⁽⁴⁾.
- 3- وقد عُيّن الخبراء في المرفق الثاني على النحو التالي:
 - المجموعة 1- الحوكمة: السيد نيكولا غيلو(فرنسا)، والسيدة مونيكا بينتو (الأرجنتين)، والسيد مايك سميث (أستراليا)؛
 - المجموعة 2 - الهيئة القضائية: السيدة آنا بيدناريك (بولندا)، والسيد إيان بونومي (المملكة المتحدة)، والسيد محمد شاندي عثمان (تنزانيا)؛
 - المجموعة 3- الفحوص الأولية والتحقيقات والملاحقات القضائية: السيد ريتشارد غولدستون (جنوب أفريقيا)، والسيد حسن جالو (غامبيا)؛ والسيدة كريستينا شوانسي رومانو (البرازيل).
- 4- وفي الجلسة العامة الأولى، عيّن الخبراء السيد ريتشارد غولدستون رئيساً⁽⁵⁾.
- 5- وساعدت الخبراء في أعمالهم كل من السيدة ماريا مانوليسكو (المجموعة 1)، والسيدة كريتيكا شارما (المجموعة 2)، والسيدة غابرييل تشليفيكاي (المجموعة 3).
- 6- وطلبت الجمعية من المجموعات الثلاث "تنسيق أعمالها وتقديم تقرير شامل يتضمن مجموعة واحدة من التوصيات"⁽⁶⁾. ولهذا الغرض، عقدت مشاورات منتظمة بين جميع الخبراء التسعة في جميع مراحل الاستعراض. وعقد الخبراء خمس جلسات عامة - اثنتان منها حضورياً في لاهاي (21-23 كانون

(1) استعراض الخبراء المستقلين للمحكمة الجنائية الدولية ونظام روما الأساسي، ICC-ASP/18/Res.7، (2019)، [الإنكليزية](#)

[الفرنسية](#) | [الإسبانية](#)

(2) المرجع نفسه، المرفق الأول، ألف، الفقرة 1.

(3) المرجع نفسه.

(4) المرجع نفسه، المرفق الأول، ألف، الفقرة 1.

(5) المرجع نفسه، المرفق الأول، جيم، الفقرة 11: "يعين الخبراء فيما بينهم رئيساً يعمل بمثابة نقطة اتصال للخبراء. ويعمل الرئيس كمنسق عام للمجموعات الثلاث، بما يكفل الاتساق، والالتزام بالجدول الزمني، والمعالجة السليمة للمسائل الشاملة، والوصول إلى المحكمة والتعاون معها، وتقديم تقارير موحدة من حيث الشكل، وغير ذلك من المسائل الإدارية".

(6) المرجع نفسه، المرفق الأول، ألف، الفقرة 18.

الثاني/يناير، و 24 شباط/فبراير) وثلاث جلسات عن طريق التداول من بعد عبر الفيديو حزيران/يونيه، و 10-11 آب/أغسطس، و 1 و 3 أيلول/سبتمبر 2020). وعلاوة على ذلك، عقدت كل مجموعة من المجموعات الثلاث اجتماعات عديدة، سواء كانت افتراضية أو حضورياً. وأنجزت كل مجموعة تقريرها بحلول 31 تموز/يوليه 2020.

7- وكان الخبراء، أثناء عملهم، مدركين أن الاستعراض جزء من عملية استعراض أوسع نطاقاً مع المحكمة. وقد سعوا في هذا الصدد إلى تجنب أي ازدواجية وإلى زيادة أوجه التآزر المحتملة إلى أقصى حد. وقد قاموا بذلك، على سبيل المثال، من خلال التشاور مع ميسري آسيا والمحيط الهادئ ذوي الصلة لفهم القضايا التي تشملها ولايتهم. وحضر ممثلو المجموعات أيضاً عدة اجتماعات لهيئات الجمعية بصفة مراقب.

8- استجابة لطلب الجمعية⁽⁷⁾، قُدم التقرير في 29 حزيران/يونيه 2020⁽⁸⁾. وقام الرئيس والخبراء الممثلين لكل مجموعة بتقديم التقرير والإجابة على أسئلة الدول الأطراف في اجتماع مشترك افتراضي لفرقي لاهاي ونيويورك العاملين التابعين لجمعية الدول الأطراف في 30 حزيران/يونيه 2020⁽⁹⁾.

9- وتضمن التقرير المؤقت تفاصيل المشاورات التي أجراها الخبراء، مبيناً عدد المقابلات والاجتماعات التي عقدها في الفترة بين شهري كانون الثاني/يناير ونيسان/أبريل 2020⁽¹⁰⁾. وعقدت هذه المقابلات مع المسؤولين الحاليين والسابقين، والموظفين وممثلي الدفاع الخارجي والضحايا، ورؤساء هيئات المحكمة، ومجلس رابطة الموظفين، والدول الأطراف، وممثلي وهيئات جمعية الدول الأطراف، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية. كما قدمت تفاصيل عن المذكرات الخطية التي تلقاها الخبراء. وترد الأرقام المستكملة في المرفق الثاني لهذا التقرير النهائي (التقرير).

10- وطلبت الجمعية إلى المكتب إلى المحكمة وإلى رئاسة جمعية الدول الأطراف تمكين الخبراء من الوصول دون عوائق إلى الموظفين وإلى الوثائق، رهنأً بالمتطلبات القانونية والتنظيمية واتفاقات السرية المناسبة⁽¹¹⁾. وبناء على ذلك، أُطلع الخبراء على طائفة واسعة من المعلومات، مراعين لكون بعضها سري أو حساس. ولأغراض النتائج والتوصيات وتحليلها، يشار، حسب الاقتضاء، إلى بعض هذه المصادر، بموافقة صاحب السرية. ولا يقلل ذكر هذه المعلومات في التقرير من مستوى سرية الوثائق، التي يظل مضمونها مقيداً أو سرياً⁽¹²⁾.

(7) المرجع نفسه، المرفق الأول، جيم، الفقرة 19 "يقدم فريق الخبراء المستقل تقريراً مؤقتاً أو يقدم، في صورة بديلة، معلومات للدول الأطراف عن حالة العمل إذا تعذر تقديم تقرير مكتوب؛" هاء، الفقرة 25 (د) : "حزيران/يونيه - تموز/يوليه 2020: تقرير مؤقت أو إحاطة للدول الأطراف".

(8) التقرير المؤقت لاستعراض الخبراء المستقلين بشأن المحكمة الجنائية الدولية ونظام روما الأساسي، (المشار إليه أدناه باسم "التقرير المؤقت")

– [الإنكليزية](#) | [الفرنسية](#)

(9) انظر "الملاحظات الافتتاحية للسيد ريتشارد غولدستون، رئيس إدارة المعلومات الإدارية، حول التقرير المؤقت في 30 حزيران/يونيه 2020" –

[الإنكليزية](#) | [الفرنسية](#)

(10) انظر [التقرير المؤقت](#)، التذييل.

(11) [ICC-ASP/18/Res.7](#)، الف، الفقرة 10؛ وجيم، الفقرة 16.

(12) وفي حالة توافر نسخة عامة على الإنترنت من الوثيقة المشار إليها، أُدرجت كوصلة تشعبية في الحاشية ذات الصلة.

- 11- ومع المراعاة الواجبة للاختصاصات الواردة في قرار الجمعية وبعد النظر في المذكرات الخطية والشفوية الواردة، قررت كل مجموعة المسائل التي ستتحرى فيها. وقد وردت هذه المسائل في التقرير المؤقت وهي موضوع النتائج والتوصيات الواردة في هذا التقرير⁽¹³⁾.
- 12- وقد أعدت كل مجموعة من المجموعات الثلاث تقارير تتضمن استنتاجاتها وتوصياتها بشأن المسائل موضوع الاستعراض. وقد نوقشت هذه الاستنتاجات التي خلصت إليها كل مجموعة من المجموعات فيما بين جميع الخبراء الذين جاهدوا للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن جميع المسائل المعروضة عليهم. ويحمل هذا التقرير، بجميع نتائجه وتوصياته، موافقة جميع الخبراء.
- 13- ويقدم التقرير عملاً بطلب الجمعية بأن يقدم الخبراء تقريرهم النهائي وتوصياتهم إلى المكتب، والجمعية، والمحكمة وأصحاب المصلحة الآخرين في موعد أقصاه 30 أيلول/سبتمبر⁽¹⁴⁾.
- 14- واحتراماً للغني عمل المحكمة، كان الخبراء يفضلون إصدار التقرير الكامل باللغتين الانكليزية والفرنسية في آن واحد، كما كان الحال بالنسبة للتقرير المؤقت. لكن، لضمان السرية الكاملة للتقرير، فضل الخبراء عدم إطلاع أي طرف ثالث على مضمونه قبل إصداره للعموم. ويصدر التقرير مشفوعاً بترجمة فرنسية لمقدمته، وموجزاً للتوصيات التي ينصح الخبراء بضرورة أن تحظى بالأولوية (المرفق الأول). وقد اتخذت أمانة الجمعية الترتيبات اللازمة لترجمة التقرير الكامل إلى الفرنسية، الذي سيبدأ في 30 أيلول/سبتمبر. وفي حالة وجود أي اختلافات بين التقرير وأي من النسخ المترجمة، ينبغي اعتبار التقرير الإنجليزي موثقاً.

ثانياً- التعاون الذي تلقاه الخبراء

- 15- وقد حظي الخبراء بتعاون كامل من رئاسة الجمعية والمحكمة وأمانة الجمعية. وتطوع العديد من المسؤولين الحاليين والسابقين وموظفي المحكمة للتحدث مع الخبراء، ووافق كثيرون آخرون على ذلك بناء على طلب الخبراء. وبالمثل، أطلعت العديد من الدول الأطراف ومنظمات المجتمع المدني الخبراء على آرائهم. وقد تم تزويد الخبراء بالعديد من الوثائق، بناء على مبادرة من المسؤولين والموظفين، بناء على طلبهم. وخضع العديد من الوثائق التي تم تبادلها مع الخبراء للاتفاقات والتفاهات المناسبة بشأن السرية.
- 16- وعيّن كل جهاز جهة تنسيق للخبراء لتيسير الاتصال بينهم وبين المحكمة. وقد استجابت جهات التنسيق بمناخرة لطلبات الحصول على المعلومات وجميع الأسئلة التي طرحها الخبراء. وعمل كجهة تنسيق كل من المساعد الخاص للمسجل (بالنسبة لقلم المحكمة)، ورئيس ديوان الرئيس (بالنسبة للهيئة القضائية)، ورئيس مكتب المدعي العام (بالنسبة لمكتب المدعي العام).

ثالثاً- ملاحظات أولية

- 17- واسترشد الخبراء طوال العملية بهدف تحديد مقترحات قابلة للتنفيذ تركز على مسائل عامة بدلاً من فرادى الجهات الفاعلة. وفي معظم الأحيان، لا تحتاج المقترحات إلى تعديلات لنظام روما الأساسي، ولا إلى زيادات في الميزانية.

(13) التقرير المؤقت، الفقرة 31.

(14) ICC-ASP/18/Res.7، الفقرة 9، المرفق الأول، جيم؛ هاء، الفقرة 25 (ه).

18- وفيما يتعلق بالتُّهَج المتَّبعة، قارن الخبراء المحكمة بالمنظمات الدولية الأخرى، والمحاكم المحلية والدولية، وغيرها من المؤسسات العامة، لاستيراد الممارسات والابتكارات الجيدة، وكذلك لفهم ما إذا كانت التحديات التي تواجه المحكمة خاصة بمأْم تتشاطرهما مع كيانات أخرى مماثلة. وتستلهم عدة مقترحات من مؤسسات أخرى، سواء من حيث إجراءات التظلم الداخلية أو الموارد البشرية أو الحوكمة الداخلية أو إجراءات المحاكم.

19- لم يركز الخبراء على المحكمة نفسها فحسب، بل تماشياً مع تعليمات الجمعية، بشأن "النظام الإيكولوجي" لنظام روما الأساسي والأدوار التكميلية للمحكمة، ومنظمات المجتمع المدني (ويُشار إلى الجهات الثلاثة فيما يلي باسم "أصحاب المصلحة").

20- ويشير الخبراء إلى أن ولايتهم تتمثل في تحديد سبل تعزيز المحكمة ونظام روما الأساسي. وبالتالي، فإن النتائج الواردة في التقرير تركز على المجالات التي تستدعي تحسناً ولا تقدم استعراضاً شاملاً لجميع الجوانب الإيجابية داخل المحكمة أو نظام روما الأساسي. وفي حين أن هذه النجاحات لا تشكل موضوع التقرير، فقد أخذها جميع الخبراء في الاعتبار.

21- وقد أعجب الخبراء طوال العملية بالالتزام الواضح - لا سيما من موظفي المحكمة ومسؤوليها، وكذلك من ممثلي الدول الأطراف وأعضاء منظمات المجتمع المدني - بأهداف نظام روما الأساسي ومهمته. ورحب الخبراء بالدعم القوي الذي تلقتة المحكمة من العديد من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، من جميع القارات، عندما واجهت تهديدات سياسية حديثاً.

22- وفي المناخ السياسي السائد اليوم، ومع مراعاة الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، تعدّ مهمة المحكمة بالغ الأهمية مثلما كان دائماً. وينبغي للدول الأطراف أن تثبت التزامها بالمؤسسة التي أسستها، وأن تكفل نجاح عملية الاستعراض في تعزيز المحكمة ونظام روما الأساسي. ويعتقد الخبراء اعتقاداً راسخاً أنه يمكن تحقيق تحسن كبير في أداء المحكمة ونظام روما الأساسي بتعاون جميع أصحاب المصلحة تعاوناً قوياً وفعالاً في تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير، وأي توصيات أخرى ستنجم عن الاستعراض الأوسع للمحكمة الذي تقوم به الدولة.

رابعاً- التنفيذ

23- يتضمن التقرير 384 توصية، قصيرة الأجل وطويلة الأجل على السواء، بدرجات متفاوتة من التعقيد ومدى إلحاحية التنفيذ. ويقر الخبراء بأن تنفيذ التوصيات الكامل سيتطلب وقتاً، فضلاً عن بذل جهود مشتركة وتصميم من جانب المحكمة، وجمعية الدول الأطراف، والدول الأطراف.

24- ونظراً للتوصيات العديدة الواردة في هذا التقرير، رأى الخبراء أنه من المفيد توجيه الانتباه بوجه خاص إلى التوصيات التي يرون أنها ينبغي تنفيذها على سبيل الأولوية. وترد في المرفق الأول لهذا التقرير قائمة موجزة بهذه التوصيات.

25- وينصح الخبراء بإنشاء فريق تنسيق أو فريق عامل دائم لمتابعة تنفيذ التوصيات، والعمل على وضع خطط ملموسة لهذا الغرض، فضلاً عن تحديد المهام ومتابعة استكمال الخطوات المرحلية. وينبغي للفريق العامل أن يقدم تقريراً منتظماً وشفافاً إلى اللجنة عن التقدم المحرز. وينبغي أيضاً إطلاع المحكمة على هذه التحديثات. ولئن كان الخبراء لا يرغبون في أن يكونوا تقريريين بشأن هذه المسألة، فإنهم يقترحون أن

تكون هناك فوائد في تمثيل جميع أجهزة المحكمة، وكذلك الجمعية (من خلال الرئاسة أو أعضاء المكتب، على سبيل المثال)، في هذه المجموعة.

التقرير

في هذا التقرير، يتألف كل قسم من جزأين: القسم الأول يشمل النتائج التي توصل إليها الخبراء، والثاني -توصياتهم.

المسائل على نطاق المحكمة

القسم الأول - الحوكمة

ألف - الحوكمة الموحدة

1 - هيكل المحكمة

الاستنتاجات

26- تنطوي هذه المؤسسة على الطابع المزوج المتأصل في هيكل أي محكمة دولية : فالمحكمة الجنائية الدولية هي كيان قضائي (المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة) ومنظمة دولية (المحكمة/المنظمة الدولية)⁽¹⁵⁾. ويجب أن تستفيد المحكمة، بوصفها كياناً قضائياً، من استقلال القضاء. والدول الأطراف، بوصفها منظمة دولية، تتوقع بشكل معقول أن تكون قادرة على توجيه المؤسسة وتشكيلها. وقد تنشأ تناقضات بين صفتي المحكمة الجنائية الدولية، وقد أدت هذه الاختلافات من الناحية العملية إلى توتر بين المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف. وإذ لا يمكن تغيير طابع المحكمة الجنائية الدولية المزوج، فإن استخدام هذا التمييز يمكن أن يحسن من وضوح التسلسل الإداري ومن التعاون.

27- لا تقوم المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية بأنشطة قضائية، وإنما هي تدعمها بصورة غير مباشرة. فهي تشمل الخدمات الإدارية الموجودة عادة في المنظمات الدولية (مثل الموارد البشرية، والميزانية والشؤون المالية، والمشتريات، وإدارة المرافق، والخدمات العامة، وما إلى ذلك). ويقودها المسجل بوصفه كبير الموظفين الإداريين، على غرار الأمين العام. وينبغي أن تعمل المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية كمنظمة موحدة ذات هيكل هرمي عمودي. وتؤدي الدول الأطراف دوراً رئيسياً في المحكمة/المنظمة الدولية بالممارسات التجارية، بما في ذلك عن طريق انتخاب مسؤوليها وتمويل نفقاتها والإشراف على سير عملها.

28- تشير المحكمة/المنظمة الدولية إلى النشاط القضائي للمحكمة الجنائية الدولية. وهنا، يلزم التمييز أيضاً بين العدالة وإدارة العدل. وتتطلب الأعمال القضائية وأعمال الادعاء (مثل الأحكام، والمداولات التي يجريها القضاة، وقرارات المدعي العام بالشروع في قضية ما أو متابعتها، والتحقيقات) استقلالاً مطلقاً. ويجب أن يكون القضاة والمدعون العامون قادرين على القيام بهذا النشاط دون أي تدخل. ولا يجوز للدول الأطراف أن تستخدم دورها في المحكمة/المنظمة الدولية للتأثير على النشاط القضائي ونشاط الادعاء، سواء من خلال قرارات الميزانية أو بالتعيينات. وتُكفل المساءلة عن العمل القضائي وعمل الادعاء من خلال سبل الانتصاف القضائية التي يتوخاها الإطار القانوني للمحكمة.

(15) تُستخدم كلمة "المحكمة" في جميع أجزاء التقرير بدل لـ "المحكمة الجنائية الدولية"، دون قصد التركيز على الطابع القضائي للمنظمة.

29- غير أن إقامة العدل لا تتطلب نفس الدرجة من الاستقلالية. وينبغي ألا تستخدم السرية والاستقلالية كوسيلة لصرف المسألة ومنع الرقابة. إذ تتم مراجعة نظام إقامة العدل في الأنظمة الوطنية –وينبغي أن يكون الأمر نفسه بالنسبة للمحكمة. ويمكن أيضاً رصد الكفاءة في إقامة العدل من خلال مؤشرات الأداء⁽¹⁶⁾.

30- وفي إطار المحكمة، تقتصر مشاركة الدول الأطراف على الوظيفة التشريعية والتعاون القضائي.

31- وتؤدي أوجه التمييز المذكورة آنفاً إلى نموذج من ثلاث طبقات للمحكمة في المحكمة، بما يتماشى مع أحكام نظام روما الأساسي:

■ الطبقة 1: النشاط القضائي ونشاط الادعاء العام؛-

■ الطبقة 2: إقامة العدل؛

■ الطبقة 3: إدارة المنظمة الدولية.

32- وتبعاً لنوع النشاط أو نطاقه، فهو يندرج في إطار طبقة أو أخرى. ولكل طبقة إطار عمل مناظر، وتتطلب درجات مختلفة من الاستقلالية والمساءلة.

33- أما في الطبقة 1، فيكون نشاط القضاء والادعاء، في يد هيئة الرئاسة والقضاة والمدعي العام، على التوالي. ولا يمكن أن تقوم الدول الأطراف ولا الجمعية ولا الجهات الفاعلة الخارجية بمراجعة النشاط القضائي. وينطبق الأمر نفسه على أعمال الادعاء العام، مع التحذير من أن مكتب المدعي العام يمكنه القيام بعمليات "الدروس المستفادة" لاستعراض وتحسين الممارسات الداخلية، بما في ذلك من خلال الاستعانة بخبراء خارجيين، ويُشجع على ذلك⁽¹⁷⁾.

34- تعدّ كل من الرئاسة والمدعي العام، على التوالي، القائدين في الطبقة 2، لكن ينبغي وضع شكل من أشكال المساءلة. وفي حين لا تستطيع الدول الأطراف أن تفرض على الرئيس أو المدعي العام كيفية تدبير إدارة الدوائر أو مكتب المدعي العام، ينبغي أن تجري مراجعة الحسابات القضائية ومراجعة الحسابات –ولو من جانب النظراء – لتحقيق هدف التقييم. ويوصى في هذا الصدد بإنشاء لجنة لمراجعة الحسابات القضائية، تتكون من قضاة ومدّعين عامين خارجيين. ويمكن أن تسهم المقارنات بين المحاكم لمؤشرات الأداء بشأن مسائل إقامة العدل في تقييم الكفاءة في الطبقة 2.

35- ويدعم قلم المحكمة الطبقتين 1 و 2، وفي هذا الصدد يتعاون المسجل مع المدعي العام ويعمل تحت إشراف هيئة الرئاسة.

36- وبالنسبة للمسائل المتعلقة بإدارة المنظمة الدولية (الطبقة 3)⁽¹⁸⁾، يعدّ المسجل مسؤولاً، وفقاً للمادة 43 من نظام روما الأساسي. فرئيس قلم المحكمة مسؤول عن وضع وتنفيذ العمليات والسياسات الإدارية، بما في ذلك الميزانية. وفي هذا الصدد، يستشير المسجل المديرين الآخرين، لكنه يظل صاحب القرار. ولدى أداء هذه الأنشطة، يكون المسجل مسؤولاً أمام الجمعية. وينبغي أن يكون مبدأ المحكمة

(16) انظر القسم السادس أدناه، مؤشرات الأداء والتخطيط الاستراتيجي

(17) انظر القسم الخامس عشر أدناه، الدروس المستفادة.

(18) باستثناء العلاقات الخارجية، بما أن الرئيس يعدّ "عنوان" المحكمة – انظر الفقرات 41-42 أدناه.

الواحدة⁽¹⁹⁾ نافذاً بالكامل في الطبقة 3، من خلال التطبيق الموحد للعمليات الإدارية والمعايير الأخلاقية والأنظمة التنظيمية للموظفين والقيّم والعمليات التأديبية وما إلى ذلك.

37- ويتمشى نموذج الحوكمة الثلاثي الطبقات مع الأحكام ذات الصلة من نظام روما الأساسي. وتشير المادة 38 (3) إلى أن هيئة الرئاسة مسؤولة عن "الإدارة السليمة للمحكمة"⁽²⁰⁾. وهذا ما يجب أن يفهم على أنه الوظيفة القضائية للمحكمة (المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة - الطبقتين 1 و2. ويتسق هذا التفسير أيضاً مع أحكام المادة 43 (1)، التي بموجبها يكون قلم المحكمة مسؤولاً عن "الجوانب غير القضائية لإدارة المحكمة وخدماتها (المحكمة/المنظمة الدولية - الطبقة 3)، ويرأسها المسجل الذي يعدّ "الموظف الإداري الرئيسي". وبالمثل، ينبغي تفسير الأحكام التي توكل إلى المدعي العام "السلطة الكاملة على تنظيم وإدارة مكتب المدعي العام، بما في ذلك الموظفون والمرافق والموارد الأخرى التابعة له"⁽²¹⁾، على أنها تتعلق بالطبقة 2. إذ يعمل المسجل بتوجيه من الرئاسة فيما يتعلق بالأنشطة أو الخدمات التي تندرج في إطار الطبقات 1 و2. وفي الطبقة 3، يكعدّ المسجل مسؤولاً أمام الدول الأطراف.

38- كما أن التمييز بين المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة والمحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية من حيث السلطة والمساءلة يتسق أيضاً مع أحكام المادة 119. توضّح تلك الأحكام أن للمحكمة سلطة تسوية أي نزاعات تتعلق بوظائفها القضائية، وأن أي نزاعات أخرى تتعلق بتفسير أو بتطبيق نظام روما الأساسي تحال إلى الجمعية.

١٤ إدارة المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة

39- تقع المسائل المتصلة بالنشاط القضائي ونشاط الادعاء العام (الطبقة 1) تحت مسؤولية القضاة، وهيئة الرئاسة، والمدعي العام على التوالي.

40- في الطبقة 2، تعدّ الرئاسة هي السلطة. وبذلك، فهي مسؤولة عن استحداث الأدوات واتخاذ التدابير اللازمة لإدارة الإجراءات بكفاءة. والأدوات الهامة المتاحة لها هي مؤشرات الأداء الرئيسية لقياسات الكفاءة والفعالية معاً⁽²²⁾.

41- وتتولى هيئة الرئاسة مسؤولية جميع المسائل المتعلقة بالموارد البشرية التي تمهّم القضاة، مثل طلبات الحصول على إجازة أو المشاركة في أنشطة خارجية. وعلاوة على ذلك، تتولى هيئة الرئاسة قيادة أنشطة بناء قدرات القضاة وموظفي الدوائر، بما في ذلك البرنامج التوجيهي للقضاة الجدد، والتطوير المهني المستمر

(19) وفي حين أن الخبراء لم يُحدّد تعريفاً وتفسيراً واضحاً لهذا المبدأ، فمن المفهوم أنه يشير إلى مختلف الكيانات داخل المحكمة وقادتها الذين يعملون معاً، كمؤسسة واحدة.

(20) وقد أشارت الدائرة الابتدائية الثانية للمحكمة مؤخراً إلى التمييز بين الطبقات الثلاثة: "... يشير القاضي الوحيد إلى أن الإطار القانوني للمحكمة يميز بوضوح دور المحكمة، بوصفها مؤسسة قضائية مكلفة بسلطة ممارسة اختصاصها على الأشخاص في أخطر الجرائم التي تثير قلقاً دولياً؛ وموقف جمعية الدول الأطراف، المسؤولة عن النظر في ميزانية المحكمة والبت فيها؛ وواجبات القضاء والدوائر. ولا يمكن للقضاء، بلا منازع، أن يضطلع بأي دور في عملية الميزنة، ناهيك عن التفاوض على أي اتفاقات مالية. وليس هناك أساس قانوني للانخراط في المسائل المالية للمحكمة، ولا يملك القاضي الوحيد سلطة إحالة مثل هذا الطلب إلى هيئة الرئاسة." المدعي العام ضد علي كوشيب، قرار بشأن طلب الدفاع بموجب المادة 115 (ب) من نظام روما الأساسي، ICC-02/05-01/20-101، 23 تموز/يوليه 2020، الفقرة 8.

(21) نظام روما الأساسي، المادة 42 (2).

(22) انظر القسم السادس أدناه، مؤشرات الأداء والتخطيط الاستراتيجي

للقضاة والموظفين، وعقد حلقات دراسية منتظمة لتيسير مناقشة مواضيع محددة والاتفاق على مبادئ توجيهية مشتركة⁽²³⁾.

42- وأخيراً، يمثل الرئيس المحكمة خارجياً، باعتباره "وجه" المحكمة في مجال العلاقات الخارجية. وفي هذا الصدد، يقوم الرئيس بدور رئيسي في النجاح في تعزيز عالمية نظام روما الأساسي، وتشكيل صورة المحكمة، فضلاً عن تعزيز الدعم العالمي والسياسي للمحكمة بشكل عام.

43- والمدعي العام هو رئيس وظيفة الادعاء العام وقائد إدارة مكتب المدعي العام. وفي الوقت الراهن، تشمل إدارة مكتب المدعي العام المسائل المتعلقة مباشرة بالتحقيقات والملاحقات القضائية (الطبقة 1)، فضلاً عن مسائل الإدارة التنظيمية (الطبقتان 2 و3). ومن التقارير التي تلقاها الخبراء من العديد من الموظفين، هناك عدة أمثلة للخدمات التي تقدم داخل مكتب المدعي العام والتي تُكرر الأنشطة التي يضطلع بها قلم المحكمة أو تتداخل معها. وفي حين لاحظ الخبراء الجهود التي بذلتها المحكمة في الماضي لتحديد أوجه التداخل المحتملة بين الأجهزة وتعزيز أوجه التآزر⁽²⁴⁾، فإنهم يعتقدون أن تفويض مكتب المدعي العام للمسائل المتعلقة بالطبقة 3 إلى قلم المحكمة سيمكن من استخدام الموارد بكفاءة أكبر وتطبيق السياسات واللوائح الداخلية تطبيقاً موحداً. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التفويض يتماشى أيضاً مع توصية مراجع الحسابات الخارجي⁽²⁵⁾.

44- وفي هذا الصدد، ينبغي أن يتشاور مكتب المدعي العام وقلم المحكمة بشأن الخدمات/الأنشطة التي يمكن تفويضها إلى قلم المحكمة ومدى قدرة قلم المحكمة على تلبية احتياجات مكتب المدعي العام. وليس هناك ما يمنع المدعي العام القادم من تقديم هذا التفويض، كما حدث في المحاكم/الهيئات القضائية الدولية الأخرى. ومن شأن هذا النهج أن يُمكّن مكتب المدعي العام أيضاً من الاستفادة من الموارد المتاحة للتركيز على أعماله الأساسية. ويُنصح بأن تناقش الدول الأطراف هذه المسألة مع المرشحين لدور المدعي العام.

1- المحكمة/إدارة المنظمة الدولية

45- يؤدي السجل دوراً مزدوجاً: أمين عام لمنظمة دولية ومسجل محكمة. وبالنسبة للدور الأول، يقدم المسجل تقاريره إلى الدول الأطراف؛ وبالنسبة للثاني، إلى الرئاسة⁽²⁶⁾.

46- بصفته الأمين العام للمحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية، يكون المسجل هو القائد وصانع القرار والمسؤول عن وضع وتنفيذ العمليات والسياسات الإدارية، بما في ذلك الميزانية. ويستشار المديرون الآخرون، ولكن يظل المسجل هو صاحب القرار. ويمكن مراجعة أنشطة المحكمة/المنظمة الدولية، كما هو الحال بالنسبة للمنظمات الدولية الأخرى، سواء داخلياً من خلال مكتب المراجعة الداخلية للحسابات أو خارجياً. ويمكن أن تيسر المقارنة بين عمليات مكتب المراجعة الداخلية للحسابات المستندة إلى مؤشرات الأداء الرئيسية تقييم الكفاءة⁽²⁷⁾.

(23) انظر القسم التاسع- ألف أدناه، [الفترات التعريفية والتطوير المهني المستمر](#).

(24) Report of the Court on Inter-Organ Synergies, CBF/28/12 (2017).

(25) External Auditor's Report on the budget process, [ICC-ASP/18/2/Rev.1](#) (2019), Recommendation 1, p.2

(26) وهذا يتسق مثلاً معاً حكام النظام المالي والقواعد المالية للمحكمة، التي تنص على أن المسجل مسؤول أمام مجلس

الحاسبة عن حسن إدارة وتدبير الموارد المالية للنظام المالي والقواعد المالية للمحكمة، [القاعدة 4-9](#).

(27) انظر القسم السادس أدناه، [مؤشرات الأداء والتخطيط الاستراتيجي](#)

47- في إطار المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية، يجد مبدأ المحكمة الواحدة تطبيقه المشروع. وقد كان اعتماد هذا النهج مفيداً للمحكمة وزاد من التعاون بين الأجهزة. وفي الوقت نفسه، استمع الخبراء إلى ضرورة وضع تعريف للمبدأ وإلى تفسير واضح لما ينطوي عليه من الناحية العملية. ويتعين مراعاة التمييز بين المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة والمحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية، لكي يتم إعمال هذا المبدأ إعمالاً كاملاً. وفي إطار المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة، ليس من المجدي السعي إلى تطبيق هذا المبدأ، حيث أن هناك فصلاً متأسلاً بين الدوائر، ودائرة المدعي العام، والدفاع، والضحايا.

48- وتمشيا مع مبدأ المحكمة الواحدة، ينبغي إعطاء الأولوية للصكوك والنهج الموحدة على نطاق المحكمة لجميع جوانب المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية للتوحيد. وينبغي ألا تكون هناك ازدواجية أو أفرقة عاملة موازية في مختلف الأجهزة (مثل برامج الإرشاد أو التدريب، القائمة حالياً داخل قلم المحكمة ومكتب المدعي العام). وينبغي معاملة جميع الموظفين بنفس الطريقة، بغض النظر عن الجهاز الذي يعملون فيه، وينبغي أن يتوحدوا حول نفس القيم على نطاق المحكمة⁽²⁸⁾. ورأى عدد كبير من الموظفين أن هناك حالياً تفسيراً أو تطبيقاً مختلفاً للسياسات الداخلية للمحكمة في مجال الإدارة أو الموارد البشرية على مكتب المدعي العام وفي بعض الأحيان موظفي الدوائر، مقارنة بنظرائهم في الأجهزة الأخرى.

49- وينبغي أن يقوم لقلم المحكمة بدور قيادي في زيادة تكامل المكاتب أو الوحدات داخل المحكمة التي تؤدي مهاماً مماثلة، بهدف تعزيز القدرات بتجميع الموارد أو إعادة تخصيصها، وتجنب التداخل. وعلى سبيل المثال، يمكن استعراض الأنشطة التالية: الأنشطة التي يضطلع بها مكتب المدعي العام (أي وحدة المخاطر التشغيلية والدعم، وقسم التخطيط والعمليات في شعبة التحقيقات، وأقسام الامتحانات الأولية في شعبة الولاية القضائية، والتكامل والتعاون، والأفرقة المتكاملة)، وفي قلم المحكمة (وحدة التحليل القطري في قسم العمليات الخارجية والدعم، ووحدة الخدمات في قسم الضحايا والشهود)؛ أخصائون في علم النفس للشهود - في مكتب المدعي العام وفي قلم المحكمة على السواء؛ المشتبه بهم في فرق التتبع الكبيرة - داخل مكتب المدعي العام وقلم المحكمة⁽²⁹⁾.

50- وينبغي أيضاً تطبيق النهج الموحد الذي يسترشد بمبدأ المحكمة الواحدة على الوحدات والمكاتب المستقلة داخل المحكمة. ولا يحول الاستقلال الوظيفي لأمانة فرقة العمل المعنية بالموارد المالية، وآلية الرقابة المستقلة، وأمانة جمعية الدول الأطراف، و مكتب المراجعة الداخلية دون التطبيق الموحد للسياسات الإدارية وسياسات الموارد البشرية، والمساواة في الفرص بين الموظفين ومعاملة الموظفين. وعلاوة على ذلك، ينبغي توسيع نطاق الجهود المبذولة على نطاق المحكمة لتقييم الكفاءة من خلال مؤشرات الأداء الرئيسية لتشمل هذه المكاتب المستقلة، كما هو الحال بالفعل بالنسبة لمكتب المستشارين العامين لشؤون الدفاع والضحايا⁽³⁰⁾. وبوصفها وحدات داخل نظام روما الأساسي، ينبغي لجميع هذه المكاتب تطوير ومواءمة استراتيجياتها مع الخطة الإستراتيجية للمحكمة.

(28) التزمت المحكمة بتطوير مجموعة من القيم على مستوى المحكمة بناءً على طلب لجنة المراجعة - `` تقترح المحكمة استكمال الإطار الحالي بشكل متناغم من خلال مجموعة عالية المستوى من القيم الأساسية على مستوى المنظمة كأكمل لاستراتيجيتها الحالية الخطة (2019-2020) التي لا تحدّد القيم الأساسية للمحكمة ككل. - تحديث من قبل المحكمة بشأن إطار القيم والأخلاقيات على مستوى المحكمة، AC/11/18 (2020)، الفقرتان 2 و 4، 6-7.

(29) انظر القسم الرابع عشر -باء-3 أدناه، [Error! Reference source not found.](#)

(30) مؤشرات الأداء الرئيسية للسجل (2019-2021)، ص 2.

التوصيات

التوصية 1- ينبغي استخدام نموذج المحكمة الثلاثي الطبقات كأداة لضمان إدارة فعالة وكفؤة، وتوضيح التسلسل الإداري، وتحسين التعاون بين أصحاب المصلحة.

الشكل 1 - المحكمة الجنائية الدولية - نموذج الحكم الثلاثي الطبقات⁽³¹⁾

المحكمة الجنائية الدولية			
السلطة	المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة		المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية
	الطبقة 1	الطبقة 2	الطبقة 3
	النشاط القضائي ونشاط الادعاء	إقامة العدل	إدارة المنظمة الدولية
هيئة الرئاسة والقضاة والمدعي العام	هيئة الرئاسة والمدعي العام	هيئة الرئاسة والمدعي العام	المسجل
الهيئة القضائية/دوائر الاستئناف	لجنة المراجعة القضائية لجان تحقيق مخصصة - تتألف من قضاة أو مدعين عامين	الجمعية، اللجنة-اللجنة الاستشارية	
سبل الانتصاف القضائية	مؤشرات الأداء الرئيسية - مقارنة بين المحاكم	المراجعة الداخلية والخارجية، مؤشرات الأداء الرئيسية (بما في ذلك المقارنات بين المنظمات الدولية)	

التوصية 2- المحكمة الجنائية الدولية/المحكمة، الطبقة 1، تقع مسؤولية النشاط القضائي ونشاط الادعاء، على عاتق هيئة الرئاسة والقضاة والمدعي العام على التوالي، وتتطلب استقلالاً مطلقاً. ولا يمكن أن تكون هناك مراجعة من جانب الدول الأطراف ولا من جانب جمعية الدول الأطراف ولا جهات فاعلة خارجية. وينبغي للدول الأطراف ألا تستخدم دورها في المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية للتأثير على النشاط القضائي ونشاط الادعاء. في الطبقة 2، تعدّ الرئاسة مع الادعاء هي المسؤولة. وينبغي تحقيق المساءلة من خلال مراجعة الحسابات القضائية والنيابات العامة، التي يقوم بها الأقران. ويمكن أن تسهم المقارنات بين المحاكم لمؤشرات الأداء بشأن مسائل إقامة العدل في تقييم الكفاءة في الطبقة 2. ويدعم قلم المحكمة الطبقتين 1 و 2، وفي هذا الصدد، يتعاون المسجل مع المدعي العام ويعمل تحت إشراف رئيس المحكمة.

التوصية 3- وينبغي دعوة لجنة مراجعة الحسابات القضائية غير الدائمة إلى إجراء مراجعة لأنشطة إقامة العدل في الدوائر وفي مكتب المدعي العام. وينبغي أن تتكون لجنة مراجعة الحسابات القضائية من قضاة ومدعين عامين حاليين أو سابقين، وطنيين أو دوليين من ذوي الخبرة ذات الصلة، ويعينون على نحو مماثل للجنة التي أوصى بها في التوصية 113 (الصفحة 92).

(31) للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول لجان التحقيق القضائية/الادعاء، انظر أدناه القسم الرابع. [إجراءات التظلم](#)

[الداخلية](#) وبالتحديد R108 (ص 87).

التوصية 4- وينبغي أن تعمل المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية كمنظمة موحدة ذات هيكل هرمي عمودي. ويكون المسجل المسؤول الإداري الأول، ويكون مسؤولاً عن وضع وتنفيذ العمليات والسياسات الإدارية، بما في ذلك الميزانية. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يتشاور المسجل مع المسؤولين الآخرين، ولكن - بصفته كبير الموظفين الإداريين - ينبغي أن يظل هو صاحب القرار. وينبغي أن يكون مبدأ المحكمة الواحدة نافذاً تماماً في الطبقة 3، من خلال التطبيق والتفسير الموحد للعمليات الإدارية والمعايير الأخلاقية والنظام الأساسي للموظفين والقيم والعمليات التأديبية وما إلى ذلك لجميع الموظفين، بصرف النظر عن الجهاز. وينبغي إيلاء الأولوية للصكوك والنهج الموحدة على نطاق المحكمة لجميع جوانب المحكمة الجنائية الدولية/المنظمة الدولية. وينبغي ألا تكون هناك ازدواجية أو أفرقة عاملة موازية في مختلف الأجهزة. وينبغي معاملة جميع الموظفين بنفس الطريقة، بغض النظر عن الجهاز الذي يعملون فيه، وينبغي أن يتوحدوا حول نفس القيم على نطاق المحكمة.

التوصية 5- وينبغي أيضاً تطبيق النهج الموحد الذي يسترشد بمبدأ المحكمة الواحدة على الوحدات والمكاتب المستقلة داخل المحكمة. وينبغي توسيع نطاق الجهود المبذولة على نطاق المحكمة لتقييم الكفاءة من خلال مؤشرات الأداء الرئيسية لتشمل هذه المكاتب المستقلة. وينبغي لجميع هذه المكاتب، بوصفها وحدات داخل نظام روما الأساسي، أن تضع استراتيجياتها وتنسجم مع الخطة الاستراتيجية للمحكمة.

التوصية 6- ويُشجع المدعي العام القادم على أن يفوض إلى قلم المحكمة، قدر الإمكان، الخدمات/الأنشطة التي تندرج في مكتب المدعي العام فيما يتعلق بالمسائل الإدارية (الطبقة 3). وينبغي أن يتشاور مكتب المدعي العام وقلم المحكمة بشأن هذه المسألة ومدى قدرة قلم المحكمة على تلبية احتياجات المكتب. وتُنصَح الدول الأطراف بمناقشة هذه المسألة مع المرشحين لمنصب المدعي العام.

التوصية 7- وينبغي لقلم المحكمة أن يكون له دور قيادي في زيادة تكامل المكاتب أو الوحدات داخل المحكمة التي تؤدي مهاماً مماثلة، بهدف تعزيز القدرات عن طريق تجميع الموارد أو إعادة تخصيصها، وتجنب التداخل.

2- عملية صنع القرار والإطار القانوني الداخلي

الاستنتاجات

51- وفيما يتعلق باتخاذ القرارات على نطاق المحكمة، يجتمع المديرون الثلاثة بانتظام في مجلس التنسيق. ويُعقد اجتماع لرؤساء أركانها، في كثير من الأحيان، ويُعد اجتماعات مجلس التنسيق. ويتعين التنسيق بين الأجهزة على جميع المستويات، من مستوى العمل إلى رؤساء الأجهزة.

52- ودون استثناء، فإن جميع الذين علقوا على التنسيق بين الأجهزة وصنع القرار يتفقون على أن العملية كانت بطيئة جداً وطويلة. وعلى مستوى العمل، استمع الخبراء إلى وجود مقاومة للتنسيق فيما بين الأجهزة، ويرجع ذلك جزئياً إلى جوّ المحكمة الداخلي من عدم الثقة⁽³²⁾، والصوامع الكثيرة التي تعمل فيها، فضلاً عن الخوف من أن يؤدي تجميع الموارد إلى فقدان الوظائف. وعلى مستوى الإدارة العليا، فإن عدم وضوح الأدوار التي يضطلع بها المديرون الثلاثة وخطوطهم الإدارية وسلطاتهم يعوق كفاءة عملية اتخاذ القرار. وعلى وجه التحديد، فإن إمكانية تعرّض مسؤول رئيسي على أي قرار على نطاق المحكمة،

(32) For further details on the judicial/prosecutorial investigative panels, see *infra* Section IV. Error!

Reference source not found, and specifically R108 (p.87).

بغض النظر عن نطاقها/مسائلها، تؤثر على بناء العملية وعلى كفاءتها. ويُنظر إلى بعض الأجهزة (أو رؤساء الأجهزة) على أنها تبطئ عملية صنع القرار، وأحياناً عن قصد.

53- ويبدو أن هيكل الإدارة المعقد وغير المشوش في المحكمة، مقترناً بوجود عدد كبير من الأفراد في المحكمة لفترة طويلة من الزمن وعوامل أخرى، قد أدى إلى حالة يميل فيها عدد كبير جداً من الناس إلى الرغبة في المشاركة في مجالات كثيرة جداً تقع خارج نطاق مسؤوليتهم المباشرة، مما يعقد أي عملية لاتخاذ القرارات، ويسهم في تمديد مدة أي عملية تشاور، ويمكن أن يؤدي أيضاً إلى إضعاف نتائج العملية. فعلى سبيل المثال، إن إبداء المكاتب القانونية الثلاث التابعة للأجهزة رأيها بشأن أمر إداري يتعلق بأحد المحاضر، قد يؤدي إلى تحسين التفاصيل الدقيقة للوثيقة، لكن الموارد المستثمرة في ذلك قد لا تستحق الحصلة. وينبغي أن يهدف كل جهاز إلى التركيز على أعماله الأساسية، على النحو المنصوص عليه في نظام روما الأساسي وتفسيره بمساعدة نموذج الحوكمة الثلاثي الطبقات. ويتطلب هذا النهج أيضاً بناء الثقة أو تعزيزها بين الأجهزة وكبار المديرين في المحكمة.

54- إن عملية وضع الإطار القانوني الداخلي للمحكمة في الوقت الراهن عملية أطول وأكثر تعقيداً من أن يمكن إعمالها بطريقة. وقد استغرقت جميع التعليمات الإدارية والتوجيهات الرئاسية بين عامي 2016 و في المتوسط 2020 150 يوماً لكل صك، باستثناء الوقت اللازم لإعداد المسودة الأولى. واستغرق كل من هذه الأوامر ثلاثة تعليمات إدارية بشأن مواضيع أكثر تعقيداً تتراوح بين 358 و 381 يوماً³³، ويعزى ذلك إلى عدم وضوح الأدوار في المشروع، والمساواة في حق النقض للأجهزة، وممارسة التشاور مع جميع رؤساء الأجهزة، الذين يستشيرون بعد ذلك الرؤساء الخمسة، حتى في المسائل ذات الأهمية البسيطة.

55- وينبغي أن يساعد تطبيق نموذج الحوكمة الثلاثي الطبقات على المحكمة على توضيح مجالات المسؤولية وخطوط الإبلاغ، مما يؤدي إلى عمليات لصنع القرار أكثر كفاءة وفعالية. وستحدد المسألة المطروحة من هو المسؤول على العملية. وينبغي التمييز بوضوح بين من هو صانع القرار النهائي ومن يتعين التشاور معه. وينبغي ألا يكون هناك حق النقض من جانب المديرين في المسائل التي لا تقع ضمن مسؤوليتهم. ويوصي الخبراء كذلك باستخدام مواعيد نهائية واضحة لإجراء المشاورات، مع الموافقة ضمناً بعد انقضاء الموعد النهائي⁽³⁴⁾.

56- وتقع على عاتق المسجل مسؤولية المسائل المتصلة حصراً بإدارة المحكمة/المنظمة الدولية (مثل المؤسسات الإدارية الدولية الثلاثة المذكورة أعلاه التي تم تجميدها لأكثر من عام في مرحلة التشاور بين الأجهزة). وينبغي أن يطلب من المسجل أن يتشاور مع المدعي العام ورئيس مجلس التنسيق بشأن الأهداف الاستراتيجية، لكن لا يلزمه الحصول على موافقة الأخير بشأن الصيغة النهائية وتفاصيل التنفيذ.

57- وفي غياب تبني هذا التطور من حيث اتخاذ القرارات والتنسيق فيما بين الأجهزة، من المستبعد جداً أن يتغير الوضع الراهن.

58- ويمكن تحقيق المزيد من الكفاءة في الحوكمة والإدارة الموحدتين من خلال عقد اجتماعات منتظمة بين مديري ورؤساء المكاتب المستقلة (من الناحية الوظيفية) (مكتب المستشار القانوني العام للدفاع، ومكتب المستشار القانوني العام للضحايا، وأمانة الصندوق الاستئماني للضحايا، وأمانة جمعية الدول

(33) بناء على المعلومات التي قدمتها المحكمة للخبراء

(34) وسيطلب تنفيذ هذه التوصيات تعديل "إجراءات نشر الإصدارات الإدارية"، ICC/PRES/G/2003/001 (2003) و "إجراءات إعداد وإصدار التعليمات الإدارية"، ICC/AI/2004/001 (2004).

(الأطراف). ومن شأن عقد الاجتماعات حسب الضرورة، وعلى أي حال بانتظام، بوصفه مجلس تنسيق موسع، أن يكفل التنسيق الاستراتيجي على أعلى المستويات، مما يمكن المحكمة ككل من العمل في انسجام ونحو هدف موحد. ومن الفوائد الأخرى أن مجلس التنسيق من شأنه أن يتيح إمكانية إدماج قضايا الدفاع (المؤسسي) والضحايا في النهج التي تشمل المحكمة بأسرها - إذ يُقصد بها حالياً أن يتم توجيهها من خلال قلم المحكمة، ولكن يظل هذا الأخير مقيد بالضرورة بحياده.

التوصيات

التوصية 8- وينبغي أن يهدف كل جهاز إلى التركيز على أعماله الأساسية، على النحو المنصوص عليه في نظام روما الأساسي وتفسيره بمساعدة نموذج الحوكمة الثلاثي الطبقات. وينبغي استخدام هذا النموذج لتوضيح مجالات المسؤولية وخطوط الإبلاغ، مما يؤدي إلى عمليات لصنع القرار أكثر كفاءة وفعالية. وتحدد المسألة المطروحة من المسؤول على العملية. وينبغي التمييز بوضوح بين من هو صانع القرار النهائي ومن يتعين التشاور معه. وينبغي ألا يكون هناك حق النقض من جانب المسؤولين في المسائل التي لا تقع ضمن مسؤوليتهم.

التوصية 9- وينبغي أن يكون المسجل هو المسؤول الوحيد عن وضع الصكوك التشريعية الداخلية المتعلقة بالمسائل الإدارية الداخلية وتحديثها وتفسيرها وتنفيذها (المحكمة/المنظمة الدولية). وينبغي أن يتشاور المسجل مع المدعي العام ومع رئيس مجلس التنسيق بشأن الأهداف الاستراتيجية، لكن لا يتعين الحصول على الموافقة على الصيغة النهائية وتفاصيل التنفيذ. وينبغي وقف النهج المتبع في التشاور مع جميع الأجهزة، الذي يعني ضمناً جميع رؤساء الأجهزة وموظفي الدعم والمكاتب القانونية التابعة لها، بشأن هذه التفاصيل. وينبغي عند الاقتضاء، تحديد مواعيد نهائية واضحة لإجراء المشاورات، مع الموافقة ضمناً بعد انقضاء الموعد النهائي.

التوصية 10- ينبغي أن يقدم المسجل تقريراً منتظماً إلى الجمعية عن طول عملية التشاور بين الأجهزة لجميع الوثائق القانونية الداخلية من الطبقة 3.

التوصية 11- وينبغي أن يعقد مجلس التنسيق الموسع اجتماعات منتظمة بين مديري ورؤساء المكاتب المستقلة (من الناحية الوظيفية) (مكتب المستشار القانوني العام للدفاع، ومكتب المستشار القانوني العام للضحايا، وأمانة الصندوق الاستئماني للضحايا، وأمانة جمعية الدول الأطراف) لضمان التنسيق الاستراتيجي على أعلى المستويات، مما يمكن المحكمة ككل من العمل في انسجام ونحو هدف موحد.

3- مضمون الإطار القانوني الداخلي

الاستنتاجات

57- وينبغي استخدام العملية المحسنة المذكورة أعلاه لاستعراض الإصدارات الإدارية التي يهتم أن تكون بالية أو تلك التي تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في قرارات محكمة منظمة العمل الدولية الإدارية ضد المحكمة. وينبغي أيضاً وضع عملية منهجية لكفالة استعراض امتثال الإطار القانوني الداخلي للمحكمة لقرارات المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، في أقرب وقت ممكن عملياً بعد أن تبت المحكمة في مسألة تتعلق بالمحكمة.

60- يوصي الخبراء أيضاً المحكمة باتباع الإجراءات الإدارية للأمم المتحدة كأساس لوضع سياسات جديدة. وعند الاقتضاء، يمكن تعديل النهج المتبعة وفقاً لاحتياجات المحكمة، مع مراعاة الاختلافات في حجم المنظمة والبعثة، لكن ينبغي أن يظل ذلك حالة استثنائية. وإلا، سيتعين على المحكمة أن "تعيد

اختراع العجلة". فصياعة صكّ قانوني داخلي من عدم يستغرق وقتاً طويلاً. ويلزم وجود موظفين متفرغين للبحث في الموضوع، والتماس الخبرة في هذا الشأن، وصياغة الصك، ثم تيسير المشاورات. وهذا أمر مكلف، ويخلق حالة من عدم اليقين القانوني، ويوجب الموارد التي كان يمكن استخدامها في مجالات أخرى. إن استخدام الإجراءات الإدارية للأمم المتحدة كقاعدة انطلاق يتمشى مع المحكمة بعد النظام الموحد للأمم المتحدة، ويمكن المحكمة من إعطاء الأولوية لمواردها للتركيز على مهمتها الأساسية.

61- كما ينبغي أن يؤدي استخدام النظام الموحد للأمم المتحدة إلى أن تعيد المحكمة وجمعية الدول الأطراف النظر في قرارها بالاستفادة من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بدلاً من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وقد يختلف الاجتهاد القضائي في الاثنين بشأن نقاط محددة، ويمكن أن تجد المحكمة نفسها في وضع عصي، بين تطبيق النظام الموحد للأمم المتحدة، مع مراعاة مبادئ التفسير/التنفيذ المحتملة الصادرة عن محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة، وضمان الامتثال لأحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية⁽³⁵⁾.

التوصيات

التوصية 12- وينبغي استعراض الإطار القانوني الداخلي للمحكمة لتحديد الصكوك القانونية الداخلية البالية أو تلك التي تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في قرارات المحكمة الصادرة عن المحكمة في منظمة العمل الدولية، وتعديلها حسب الحاجة. وينبغي أيضاً وضع عملية منهجية للتمكن من استعراض امتثال الإطار القانوني الداخلي للمحكمة لقرارات المحكمة، بأسرع ما يمكن عملياً بعد صدور هذا القرار الذي يتعلق بالمحكمة، من أجل تحديد وتنفيذ أي تعديلات ضرورية.

التوصية 13- ويوصي الخبراء أيضاً المحكمة باتباع الإجراءات الإدارية للأمم المتحدة كأساس أساسي لوضع سياسات جديدة. وعند الحاجة، يمكن تعديل النهج المتبعة في تلبية احتياجات المحكمة، مع مراعاة الاختلافات في حجم المنظمة والمهمة. وينبغي أن يؤدي استخدام النظام الموحد للأمم المتحدة أيضاً إلى أن تعيد المحكمة وجمعية الدول الأطراف النظر في قرار استخدام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بدلاً من محاكم الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.

4- ثقافة العمل في المحكمة

الاستنتاجات

62- يبدو أن المحكمة تعاني داخلياً من انعدام الثقة (فيما بين الأجهزة، وكذلك بين الموظفين والإدارة العليا) ومن ثقافة الخوف. وقد تقاسم الموظفون من جميع المستويات هذه الملاحظات مع الخبراء. وقد أشار الأفراد إلى وجود فجوة عدائي بين الأجهزة، وهي عقلية "نحن ضد الآخرين"، لا تساعد بطبيعة الحال على التعاون والتنسيق⁽³⁶⁾.

(35) أنظر أيضاً التوصية 120 (ص 87)

(36) وتتفق هذه النتيجة مع استنتاج الخبير المستقل الذي عينته المحكمة لاستعراض تسوية المنازعات بصورة غير رسمية في المحكمة الجنائية الدولية. وأشارت في تقريرها إلى أنه 'في المقابلات التي أجريت مع الموظفين في جميع أنحاء المحكمة، قيل للخبير إن الثقة إما تنعدم تماماً في المستويات الثلاثة أو تتآكل بشدة على جميع المستويات الثلاثة (...). وأعرب بعض الموظفين عن أن الثقة في المؤسسة قد تضررت كثيراً في أعقاب الإجراءات التي اتخذتها القيادة العليا السابقة. وفي تقييم الخبير، فإن المناخ الحالي في المحكمة ليس فقط مناخ قلة الثقة، بل هو في الواقع مناخ انعدام الثقة - (...) الخوف من

63- ويبدو من مشاورات الخبراء أن المحكمة ينظر إليها على نطاق واسع من الداخل على أنها بيروقراطية للغاية، وغير مرنة للغاية، وتفتقر إلى القيادة والمساءلة. وأطلع العديد من الموظفين الخبراء على أمثلة من أساليب القيادة غير الشاملة وغير القاطعة والبيروقراطية. ولا يبدو أن الحوار البناء والهادف بين المديرين والأشخاص الذين يشرفون عليهم هو دائما جزءا من ثقافة العمل⁽³⁷⁾. وفي الوقت نفسه، وبسبب ثقافة الخوف على جميع المستويات، يبدو أن البيئة السلبية للمخاطر تهيمن على الوضع، حيث يتجنب القادة أو يؤخرون تحمل المسؤولية عند الحاجة، وتتغير الأولويات وتفتقر إلى المساءلة.

64- وينبغي اتخاذ إجراءات حاسمة لإتباع التزام المحكمة والمحكمة بضمان المساواة بين الجنسين وتوفير بيئة ترحيبية لجميع الأفراد المنتسبين إلى المحكمة. ويقدم الخبراء عدداً من الاستنتاجات والتوصيات في جميع أجزاء التقرير تتناول عدم المساواة بين الجنسين، ولا سيما في المناصب العليا، من خلال تدابير تتعلق بالانتخابات⁽³⁸⁾ والتوظيف⁽³⁹⁾ بيئة العمل⁽⁴⁰⁾ والتدريب والتطوير المهني⁽⁴¹⁾، وينبغي أن تُستكمل التدخلات المحددة الأهداف من أجل المساواة بين الجنسين بتعميم مراعاة المنظور الجنساني⁽⁴²⁾، وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لضمان كرامة ورفاه وسلامة وإدماج الأشخاص المثليين والمثليات ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية⁽⁴³⁾ في بيئة عمل المحكمة. ويرحب الخبراء في هذا الصدد بشبكة ICCQ، وهي شبكة غير رسمية للتنوع الجنسي والجنساني في المحكمة. وينبغي للمحكمة، في سعيها

الآخر، والميل إلى عزو النوايا الشريرة إلى الآخر والرغبة في حماية الذات من آثار سلوك الآخر - تقرير الخبراء المستقل حول إنشاء مكتب أمين المظالم (2019)، الفقرات - 178-177، ص 50-51.

(37) المرجع نفسه، الصفحة 20، الفقرة 59: "تتسم بعض مناطق المحكمة بأسلوب قيادة وسيطرة في العمليات، وفئة عقلية الولاء والإخلاص من خارج المجموعة، والتوقعات المطابقة. وفي هذه الحالات، لا يُنظر إلى الموظفين الذين يشيرون شواغلهم مع أفراد خارج سلسلة الإشراف على ما ينم عن استحقاقهم، وتقابل هذه الأعمال أحياناً بالعداء والأعمال الانتقامية والوصم".

(38) أنظر التوصية 77 (ص 54)

(39) أنظر الفقرة 212، التوصية 88 (ص 60)، التوصية 91 (ص 63).

(40) أنظر الفقرات 203، و209، و214، التوصية 333 (ص 236).

(41) أنظر الفقرة 233، التوصية 99 (ص 65)، والفقرة 42، التوصية 174 (ص 123).

(42) ويُعرف تعميم المنظور الجنساني على النحوين (...): "عملية تقييم الآثار المترتبة على أي عمل مخطط له، بما في ذلك التشريعات والسياسات أو البرامج، على النساء والرجال، في جميع المجالات وعلى جميع المستويات. وهي استراتيجية لجعل شواغل المرأة والرجل وخبراتهم بعداً لا يتجزأ من تصميم السياسات والبرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية حتى يستفيد الرجال والنساء على قدم المساواة، ولا يستمر عدم المساواة. والهدف النهائي هو تحقيق المساواة بين الجنسين" - ن - "المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة 2/1997 (UN ECOSOC 1997/2) الاستنتاجات المتفق عليها (1997). انظر كذلك مكتب الأمم المتحدة، مكتب المستشارة الخاصة المعنية بالقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة، تعميم مراعاة المنظور الجنساني. لمحة عامة. (An. Gender Mainstreaming. An.) (overview) (2002)

(43) يؤكد على تنوع الحياة الجنسية، والهوية الجنسانية، والتعبير عن الجنس والخصائص الجنسية، ويستخدم للإشارة إلى أي شخص غير من الجنس الآخر و / أو غير المتوافقين جنسياً، بما في ذلك المثليين والمثليات ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وبين الجنسين والشواذ والبانجنسيين والجنسينوغير الجنسين واللاجنسيين - تعلق شبكة ICCQ، على "ورقة مفاهيم مجلس اتحاد الموظفين حول التعديلات على التعليمات الإدارية بشأن أشكال التحرش الجنسي وغيرها من أشكال التحرش، الفقرة 1 من الوثيقة [ICC/AI/2005/005](#)، 2019.

لتحقيق هذه الأهداف، أن تستفيد من مراكز التنسيق المخصصة لقضايا الجنسين، والشؤون الجنسية وغيرها من أشكال التحرش⁽⁴⁴⁾، وأفضل الممارسات والخبرات لدى الشركاء الخارجيين المتخصصين، مثل هيئة الأمم المتحدة للمرأة والمنظمات غير الحكومية المكرسة.

65- ويوصي الخبراء بأن يركز المديرون على عمليات التوظيف أكثر على المهارات الإدارية والقيادية المطلوبة. وينبغي أيضاً استخدام بناء القدرات حسب الاقتضاء لدعم زيادة تعزيز مهارات مديري المحاكم في القيادة. وفي هذا الصدد، يثني الخبراء على المحكمة لمشروع إطار القيادة الذي بدأ مؤخراً. وهناك حاجة إلى دعم قوي من أجل التنفيذ الناجح من جانب جميع الأجهزة، فضلاً عن توفير الموارد الكافية.

66- وقد أطلع العديد من الموظفين الخبراء على أن عدم لياقة أسلوب الإدارة وغياب القيادة والمساءلة قد سبب الكثير من الإجهاد، حيث يحتاج الكثيرون منهم إلى الإجازات المرضية الممتدة، بما في ذلك بسبب الإرهاق. إن دراسة استقصائية للرفاه تهدف إلى تحديد "المناطق الساخنة" من الصدمات الثانوية والوقاية من الإجهاد والتوتر داخل المحكمة هي مبادرة مرحب بها⁽⁴⁵⁾، وينبغي أن تحظى متابعة المشروع، وتحديد الأسباب المحتملة، ووضع تدابير استجابة كافية بالدعم المناسب.

67- وعلى الرغم من طلبها، لم تقدم بيانات تبين كيف يقارن معدل الإجازات المرضية للمحكمة بالمنظمات الدولية الأخرى. وكما يقترح الخبراء في أماكن أخرى⁽⁴⁶⁾، فإن مقارنة هذه البيانات مع المحاكم أو الهيئات القضائية الدولية الأخرى والمنظمات الدولية الأخرى المحتملة، يمكن أن توفر بعض الوضوح فيما يتعلق بما إذا كانت الحالة في المحكمة مماثلة أو أفضل أو أسوأ من غيرها من المؤسسات المماثلة.

68- وعلى النقيض من الآراء السلبية المذكورة أعلاه التي أُطلع عليها الخبراء بشأن ظروف العمل وأجواء المحكمة، يلاحظ الخبراء أن عدداً كبيراً من الموظفين يواصلون العمل في المحكمة لفترة طويلة من الزمن⁽⁴⁷⁾، وعلاوة على ذلك، فإن شروط العمل هي نفسها التي تُتاح لموظفي الأمم المتحدة، كما أن لاهاي مدينة مريحة للمغتربين ومركز عمل لا يتسم بالمشقة.

69- وفي حين يوصي الخبراء بإجراء تغييرات منهجية كثيرة على مختلف المستويات من خلال هذا التقرير، فإنهم يلاحظون ضرورة أن يكون لدى الموظفين توقعات معقولة بشأن ما يمكن أن تقدمه بيروقراطية دولية غير مهنية متنوعة ثقافياً.

70- ويتضح من المعلومات التي تلقاها الخبراء من خلال المشاورات، وكذلك من عمل الخبراء⁽⁴⁸⁾ المستقلين السابقين، أن المحكمة والإدارة العليا على وجه التحديد، بحاجة إلى بذل جهود لإعادة بناء

(44) أنظر التوصيتين 122-123 (ص 88).

(45) وقد تم تعليق الدراسة الاستقصائية في نهاية آذار/مارس بسبب أزمة وباء فيروس كوفيد-19. ولم يُبلغ الخبراء وقت كتابة هذا التقرير بموعد إعادة إطلاق الدراسة الاستقصائية.

(46) See infra Section VI. Error! Reference source not found.

(47) ويعمل أكثر من 200 موظف (من فئة الخدمات العامة والفئة الفنية) في المحكمة منذ أكثر من 10 سنوات؛ وهناك عدد مماثل من الموظفين العاملين في المحكمة لفترة تتراوح بين 5 و 10 سنوات - استناداً إلى البيانات التي قدمتها المحكمة إلى الخبراء.

(48) مثل تقرير المراجعة النهائية لإدارة الموارد البشرية، ICC-ASP/17/7، (2018) الصفحات 36-37 والفقرة 245؛ تقرير الخبر المستقل عن إنشاء مكتب أمين المظالم.

وتعزيز الثقة الداخلية وإعادة تشكيل ثقافة العمل في المحكمة. وعلى وجه التحديد، ينبغي للمحكمة أن تسعى إلى الابتعاد عن جو التقاضي والخصومة الشديدة داخل المحكمة. ويمكن تحقيق ذلك، على سبيل المثال، من خلال زيادة الشفافية وانتظام الاتصال من القيادة إلى الموظفين. ويعترف الخبراء أيضاً بالدور الهام الذي يمكن أن يؤديه مجلس اتحاد الموظفين في سد الفجوة بين الموظفين والقيادة، وذلك بالدعوة إلى ثقافة عمل تعاونية وتعاونية وتنفيذها. ويمكن أن تشمل التدابير الإضافية قرارات لجنة التنسيق التي يجري إبلاغها بسرعة وفعالية إلى الموظفين المعنيين/الأجهزة المعنية، وتحديد أولويات الفرص المتاحة للموظفين للدخول في حوار بناء وهادف مع القيادة، على مستوى المكاتب والهيئات والقسم والأجهزة وعلى مستوى المحكمة.

71- وترد ملاحظات وتوصيات إضافية بشأن بيئة عمل المحكمة وإشراك الموظفين في قسم الموارد البشرية في هذا التقرير.

التوصيات

التوصية 14- يتعين على المحكمة، والإدارة العليا على وجه التحديد، أن تبذل جهوداً لإعادة بناء وتعزيز الثقة الداخلية وإعادة تشكيل ثقافة العمل في المحكمة. وعلى وجه التحديد، ينبغي للمحكمة أن تسعى إلى الابتعاد عن جو من التنافس الشديد في التقاضي والعدائية في سياق إدارة الموارد البشرية. ويمكن تحقيق ذلك، على سبيل المثال، من خلال زيادة الشفافية وانتظام الاتصال من القيادة إلى الموظفين. ومن الناحية العملية، سيضمن ذلك إبلاغ الموظفين المعنيين/الأجهزة المعنية بسرعة وفعالية، مع إيلاء الأولوية للفرص المتاحة للموظفين للدخول في حوار بناء وهادف مع القيادة، على مستوى المكاتب والوحدات والقسم والأجهزة وعلى مستوى المحكمة.

التوصية 15- وينبغي اتخاذ إجراءات حاسمة لإتباع التزام المحكمة والإجراءات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وضمان الكرامة والرفاهية والسلامة والإدماج لجميع الأفراد المنتسبين إلى المحكمة، بغض النظر عن نوع الجنس أو التوجه الجنسي. وينبغي أن تستكمل التدخلات المستهدفة من أجل تحقيق المساواة بين الجنسين بتعميم مراعاة المنظور الجنساني.

التوصية 16- وينبغي أن تركز عمليات تعيين المديرين تركيزاً أكبر على المهارات الإدارية والقيادية اللازمة. وينبغي أيضاً استخدام بناء القدرات حسب الاقتضاء لدعم زيادة تعزيز مهارات مديري المحاكم في القيادة.

التوصية 17- وينبغي أن يدعم مشروع إطار القيادة، فضلاً عن الدراسة الاستقصائية للرفاه دعماً فعالاً من المحكمة ومديريها.

التوصية 18- ينبغي مقارنة معدلات الإجازات المرضية بالبيانات المستمدة من المحاكم الدولية والمنظمات الدولية الأخرى لتوضيح ما إذا كانت الحالة في المحكمة مماثلة أو أفضل أو أسوأ من غيرها من المؤسسات المماثلة.

التوصية 19- من شأن إجراء الدراسة الاستقصائية بانتظام بشأن إشراك الموظفين، ودراسة الرفاهية، ومقارنة معدلات الإجازات المرضية من خلال منهجية متسقة، أن يتيح رصد تطور النتائج. ومن شأن هذه المقارنات في الوقت المناسب أن تقدم مؤشراً على التقدم المحرز وينبغي أن تسترشد بها الجهات الفاعلة ذات الصلة في اتخاذ القرارات.

التوصية 20- يمكن لمجلس اتحاد الموظفين، وينبغي له، أن يؤدي دورا هاما في دعم عملية تعزيز الثقة داخل المحكمة وإعادة تشكيل ثقافتها، وذلك بالدعوة إلى اتباع نهج تعاوني وممارسته.

باء- الحوكمة في الدوائر (بيئة العمل والثقافة، والهيكل، والإدارة والتنظيم)

الاستنتاجات

1- بيئة العمل والثقافة

68- قام المسؤولون المنتخبون والموظفون على حد سواء بإبلاغ الخبراء بانخفاض المعنوية في الدوائر. وتعزز نتائج الدراسة الاستقصائية لانخراط الموظفين هذا الاستنتاج. ويبدو أن هذا يرجع إلى ثلاثة عوامل رئيسية. أولاً، هناك عدم وجود فرص للترقية لموظفي الدوائر بسبب هيكل ملاك الموظفين في الدوائر، مما يوّلّد الإحباط والسخط بين الموظفين⁽⁴⁹⁾. وثانياً، يرى الموظفون درجة من التعسف أو عدم الاتساق في القرارات الإدارية، مثل إسناد أدوار أو قضايا محددة للأفراد، بدلاً من استنادها إلى الجدارة. ثالثاً، تأثرت بيئة العمل في الدوائر بحالات مضايقة وتسلب من جانب بعض القضاة، لم تعالج بما فيه الكفاية، ويرجع ذلك جزئياً إلى ما يُعتقد من عدم مساءلة القضاة.

73- ورغم العوامل المذكورة أعلاه، فإن غالبية الموظفين يختارون مواصلة العمل في الدوائر نظراً لطبيعة وتفرد الدور: فموظفو الدوائر يتمتعون بجوهر عملهم ويشعرون بأنهم ملتزمون بقضية العدالة الدولية؛ وعلاوة على ذلك، قد يرون أيضاً أنه من الصعب إيجاد مواقف مماثلة في النظام المحلي. وقد ظل العديد من الموظفين في الدوائر لفترة طويلة جداً، وبعضهم منذ عام 2003.

74- واستمع الخبراء إلى روايات عديدة من موظفين ومسؤولين عن علاقات عمل صعبة بين عدد قليل من القضاة وبعض موظفي الدوائر. فمن ناحية، يبدو أن بعض القضاة ينظرون إلى أنفسهم على أنهم من الطبقة الأرستقراطية ويتعاملون مع الموظفين على أنهم من "العامة" ومن ناحية أخرى، يبدو أن هناك اتجاه نحو عدم مراعاة القضاة من جانب بعض الموظفين القانونيين. وهذا هو الحال بصفة خاصة عندما يُنظر إلى القضاة على أنهم غير مناسبين على نحو مثالي للمنصب الذي انتخبوا لشغله أو عندما يُنظر إلى القاضي على أنه لا يشارك في أعمال الدائرة أو يشارك فيها بشكل غير كامل. وحتى عندما لا يكون الأمر كذلك، في بيئة العمل الحالية، قد يعتبر بعض الموظفين القانونيين، الذين عملوا في المحكمة لأكثر من 10 سنوات، أنفسهم أكثر كفاءة من قاض جديد.

(49) في أحدث مسح لإشراك الموظفين (2018)، أجاب 72 في المائة من المحييين من السلطة القضائية سلبياً بشكل عام للتأكيد على "المحكمة الجنائية الدولية توفر لي آفاقاً جيدة/فرصاً جيدة للتنقل الداخلي" وأجاب 82 في المائة سلبياً بشكل عام على "أنا راض عن فرص التقدم داخل المحكمة الجنائية الدولية". وبالمقارنة، كانت نتائج قلم المحكمة ومكتب المدعي العام على النحو التالي: احتمالات التنقل الداخلي 57 في المائة من المحييين على قلم المحكمة و 57 في المائة من مكتب المدعي العام ردوا سلباً على هذا التأكيد؛ و 19 في المائة من المحييين على الاستبيان؛ و 8 في المائة من المحييين؛ و 55 في المائة من المحييين؛ و 55 في المائة من المحييين على الحسابات؛ و 58 في المائة من المحييين؛ و 50 في المائة من المحييين على الحسابات؛ و 50 في المائة من المحييين؛ و 50 في المائة من المحييين على السؤال حول آفاق التقدم - أجاب 56 في المائة من المحييين في قلم المحكمة سلبية إجمالية و 59 في المائة في حالة مكتب المدعي العام. ينبغي أيضاً مراعاة اختلاف حجم الأجهزة الثلاثة، فضلاً عن الوظائف الأكثر اتساقاً في الدوائر مقارنة بمكتب المدعي العام وقلم المحكمة.

75- يمكن أن تؤدي هذه الآراء بالقضاة إلى مستوى معين من الانفصال، والاعتماد على الموظفين في جميع عمليات صياغة الوثائق والخصار دورهم في استعراضها، دون المشاركة باستمرار في جميع مراحل العملية القانونية. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى حالات يقوم فيها الموظفون القانونيون بإعداد القرارات، بصورة تكاد تكون مستقلة عن القضاة، وفي بعض الحالات بموافقة القضاة، وفي أخرى دون علم هؤلاء القضاة.

76- وفي حين أن موظفي الدوائر يعملون إدارياً تحت إشراف قلم المحكمة، فإن الرقابة الإدارية من طرف قلم المحكمة في الواقع تكاد تنعدم، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تفاوت في معاملة الموظفين من نفس المستوى في مختلف الأجهزة، والافتقار إلى التطبيق والتفسير الموحد للسياسات الإدارية.

2- هيكل الدوائر وتنظيمها

77- يعدّ الموظفون القانونيون في الدوائر أساسيين لأداء الولاية القضائية الأساسية للدوائر بكفاءة وفعالية، وتوفير خدمات قانونية عالية الجودة للقضاة.

78- وكان الهدف التوجيهي في الأصل لهيكل الموظفين القانونيين للدوائر الذي اعتمد في عام 2004 هو إنشاء ديوان من المستشارين القانونيين لكل قاض، يتألف من موظفين قانونيين برتبة ف-3 وف-2، وكان من المقرر أن يكون لكل شعبة من الشعب الثلاث (الدائرة التمهيدية، والمحكمة، والاستئناف) ثلاثة مستشارين قانونيين برتبة ف-4. وعلاوة على ذلك، كان من المقرر أن يكون للدائرة التمهيدية مستشار قانوني أقدم برتبة ف-5، وهو منصب يقصد به اجتذاب شخص لديه خبرة في التحقيق. ولم يُنشأ أي من هذه المناصب بمسؤوليات قيادية وإدارية محددة. من هذا الهيكل، لم تدرج في الميزانيات الأولية للمحكمة سوى 15 وظيفة برتبة ف-2 وثلاث وظائف للمستشارين القانونيين (وظيفة واحدة لكل شعبة).

79- ولم يُنفذ هذا الهيكل التنظيمي إلا جزئياً. وفي عام 2007، أعيد تصنيف وظائف الموظفين القانونيين برتبة ف-2 إلى رتبة ف-3. غير أنه قبل بضع سنوات، اتخذت الرئاسة قراراً عكسي بعدم شغل الوظائف القانونية التي تصبح شاغرة من الرتبة ف-3، وبدلاً من ذلك، إما تعيين موظفين من الرتبة ف-2 أو ف-1 في تلك الوظائف (أي عملية "استنزاف طبيعي" للوظائف من الرتبة ف-3). مع مرور الوقت، تراكمت المناصب القانونية في الرتبة ف-2 في الدوائر.

80- وكانت جميع هذه التدابير محاولات لوضع "مجموعة المعونة" في تنظيم دعم الموظفين القانونيين في الدوائر. وقد كان يختلف التنظيم والأفرقة وترتيبات العمل في الشعب الثلاث. ولم تترتب على ذلك استراتيجية إدارية شاملة. ومن هيكل موظفي الدعم القانوني الهرمي، المتوخى في إنشاء المحكمة، حتى الآن، فإن التشكيل التنظيمي هو ترتيب ثابت. يتألف ملاك الموظفين الحالي في الدوائر من 21 موظفاً قانونياً برتبة ف-3 و 12 موظفاً قانونياً برتبة ف-2⁽⁵⁰⁾.

81- وقد حدثت آخر التغييرات التنظيمية والهيكلية في عام 2016، مع إنشاء منصب رئيس موظفي الدوائر، بمبادرة من السلطة القضائية وبعد موافقة المجلس الإداري المؤقت. وقبل ذلك، كانت إدارة الدوائر تحت رئاسة كل شعبة.

(50) قرار جمعية الدول الأطراف بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2020، وصندوق رأس المال المتداول لعام 2020، وميزان الأنصبة

المقررة لتعيين نفقات المحكمة الجنائية الدولية، وتمويل الاعتمادات لعام 2020، وصندوق الطوارئ ICC-ASP/18/Res.1 (2019)، الصفحة 2.

82- وعلى الرغم من الجهود الجادة والحقيقية التي تبذلها السلطة القضائية لوضع هيكل تنظيمي مُجد وفعال للدعم القانوني للدوائر، كان هناك إجماع بين الأشخاص الذين قابلهم الخبراء على استمرار وجود مجموعة من التحديات ومكان الضعف الناشئة عن أماكن العمل الأصلية والتطورات التي سبق أن تُلّيت. وتشمل هذه المواهين على وجه الخصوص ما يلي:

- **الإدارة:** كان القضاة يعملون في القرارات المتعلقة بالموارد البشرية والموظفين، بما في ذلك الإدارة الجزئية للدوائر. كما أصبحوا صناع القرار الإداري الرئيسيين.
- **الأفرقة:** أدى تعيين موظفين قانونيين لفرادى القضاة إلى إنشاء أفرقة مصغرة في الدوائر، وأصبح بعض الموظفين القانونيين ينتمون إلى المعامل الشخصية الخاضعة للقضاة. وهذا ما جعل من الصعب تشكيل أفرقة متماسكة. وتشير المعلومات المتاحة للخبراء أيضاً إلى أن ما بين ثلث عدد القضاة ونصفهم يعينون موظفين قانونيين لالتزاماتهم الخارجية وغير المتصلة بالدوائر (مثل الخطب والمحاضرات والمقالات وما إلى ذلك)، مما يجعل ذلك يصرف انتباهها عن إنتاجية الدوائر. كما أن القرب بين القاضي - والموظف القانوني يترك مجالاً للإساءة، إذ إن الموظف الذي يتمتع بإمكانية الوصول المتميز إلى قاضي معين يمكنه بسهولة استغلال تلك العلاقة والدفع بمصالحه ومشاريعه الشخصية بواسطة القاضي، بدلاً من طرحها للنقاش والتسوية مع الزملاء من الموظفين القانونيين. وعلاوة على ذلك، ينشأ عدم المساواة بين الموظفين القانونيين المتدربين فرادى للقضاة وأولئك المعيّنين عموماً في الدائرة.
- **الأداء:** لم يكن هناك حافز ولا مكافأة على الأداء الممتاز من جانب الموظفين القانونيين، ولا مساءلة عن الأداء الناقص. ولا عواقب عن الأداء ولا عن عدم الأداء.
- **التنظيم:** '1' يعتمد الهيكل التنظيمي العام إلى حد كبير على تعيين موظفين قانونيين لفرادى القضاة بدلاً من الدائرة ككل؛ '2' انتقل بعض القضاة مع موظفيهم القانونيين عندما نقلتهم هيئة الرئاسة إلى شعب أخرى؛ '3' نظراً للهيكل الثابتة التي استمرت في نهاية المطاف في الدوائر، يشرف الموظفون القانونيون برتبة ف-2 وف-3 على موظفين قانونيين آخرين من نفس الرتبة؛ '4' يُزعم أن بعض القضاة قد ينحون اتجاه تفضيل العمل مع الموظفين القانونيين من الرتبة ف-2 بدل الموظفين من الرتبة ف-3، أو إسنادهم مسؤوليات.
- **تطوير الموظفين:** ظل الموظفون القانونيون في الدوائر في نفس المناصب لفترة طويلة. وقد تجاوز متوسط مدة خدمة الموظفين القانونيين من الرتبة ف-3 مدة 11 سنة، ومدة خدمة الموظفين القانونيين برتبة ف-2 أزيد من خمس سنوات. وتظلّ الموارد البشرية تشهد ظروفًا يكون فيها تنقل الموظفين داخلياً أو خارجياً محدوداً، وفرص الترقية مستبعدة، وشحة فرص التطور المهني⁵¹، وكل ذلك يؤثر تأثيراً خطيراً على حماس الموظفين.
- **العقود:** حالة العقود غير المرضية للغاية تعمّ الموظفين القانونيين في الدوائر. وهم يعملون في إطار ثلاث فئات من العقود، وهي التعيينات العادية المحددة المدة، والمساعدة المؤقتة العامة والتعيين لأجل قصير⁽⁵²⁾، وبعض الترتيبات التعاقدية التي تعرض بعض الموظفين القانونيين لحالات ضعف خطيرة، بما في ذلك القلق بشأن تجديد العقود، وتعرض السلطة القضائية لخطر تنظيمي،

(51) أنظر الفقرة 49 أعلاه.

(52) فيما يتعلق بالعقود المختلفة انظر مثلاً تقرير المحكمة بشأن إدارة الموارد البشرية، (2019).

في حالة انتهاء خدمة المجموعة. وأُبلغ الخبراء بأن عددا كبيرا من الوظائف من الرتبة ف-2 لا تندرج في هيكل ميزانية الدوائر، ولكنها تشكل رغم ذلك جزءا من الدعامة الأساسية التي تشكلها. ويبدو أن هناك حالة عدم توافق بين إنشاء موظفين قانونيين مؤهلين على أساس ما يلزم من عبء العمل والميزانية المقدمة. وفي حين أن المقصود من عقود التعيين لأجل قصير هو تغطية الاحتياجات العاجلة أو المؤقتة من الموظفين، فإن الموظفين القانونيين شغلوها في الواقع باستمرار، وعبء العمل الذي لا حصر له، لسنوات لا تُحصى. إن عبء العمل القضائي في الدوائر ما فتئ يتطلب جهداً متزايدة. ونتيجة لذلك، يُدعى ن هناك اتجاه نحو رداءة في الأداء.

83- على الرغم من هذه القيود والعوائق، طبقت السلطة القضائية الالتزام والصناعة والمرونة في صياغة أساليب عمل مناسبة في الدوائر. وأُبلغ الخبراء بأن توزيع الموظفين القانونيين على الشعب الثلاث يستند إلى عبء العمل وهو مرضٍ للغاية. وقد سُجلت أيضا إنجازات جديدة بالذكر في تنفيذ جوانب عديدة من الولاية القضائية.

84- ومع ذلك، ونظرا لأهمية الدوائر وعبء العمل فيها، يرى الخبراء أن هناك حاجة ماسة إلى زيادة كبيرة في عدد الوظائف من الرتبة ف-4 للمساعدة في العمل القضائي للمحكمة.

85- ومن أجل تعزيز إدارة الدوائر وتنظيمها وقدرتها، تنشأ حاجة ملحة إلى تحديد هيكل تنظيمي لخدمات دعم الموظفين القانونيين، بما في ذلك فرص حقيقية للترقية. إن القيادة الفعالة وإدارة التغيير والهيكل التنظيمي التنظيمي السليم أمور أساسية. وكذلك الأمر في سياسات سليمة للموارد البشرية، بما في ذلك التطوير المهني للموظفين.

‘1’ أفرقة الحالات الثابتة والديناميكية بقيادة "كتبة قضائين"

86- يرى الخبراء، أن تنظيم فريق متكامل، يتسم بمرونة في بنيته، لجميع الدوائر في الشعب الثلاث، يمثل أنسب الترتيبات التشغيلية والاستجابة لدعم الموظفين القانونيين للدوائر والقضاة بكفاءة وفعالية وجودة.

87- في عام 2019، وبناء على إصرار القضاء وبعد المعتكف السنوي للقضاة في 3-4 أكتوبر 2019، تم التوصل إلى توافق واسع في الآراء لإنشاء أفرقة محاكمة لشعبة المحاكمات. وقد أدى ذلك إلى إصدار رئيس شعبة المحاكمات في 1 تشرين الأول/أكتوبر 2019 المبادئ العامة للأفرقة الابتدائية.

88- وتمثل هذه المبادئ مبادرة ممتازة من جانب السلطة القضائية لتحسين أساليب عمل أفرقة المحاكمات، وفي نهاية المطاف تنفيذ قرارات قضائية جيدة وفي الوقت المناسب. وأُبلغ الخبراء أيضاً بأن نهجاً قائماً على أساس الأفرقة يعمل بشكل مثمر في شعبة الاستئناف منذ عام 2009، أي منذ أكثر من عقد من الزمن.

89- وتقر السلطة القضائية بأن تنظيم الدوائر وإدارتها أكثر كفاءة وفعالية وتحسين أداء ولايتها القضائية أمران لهما ما يبررها. وهذا يتطلب الخروج عن الترتيب الأصلي لموظفي الدعم القانوني الذي يركز على القضية إلى واتجاه تنظيم يركز على فريق القضايا، والذي ينبغي أن يسود الآن. وهذا لا يمثل تعديلاً في أساليب العمل في الدوائر فحسب، وإنما يمثل أيضاً تغييراً كبيراً في العقلية وفي النهج.

90- وإضافة إلى النهج القائم على الفريق، يوصي الخبراء بنموذج تنظيمي قائم على الدائرة لموظفي الدوائر، مع مزيج من الأفرقة الثابتة والدينامية. وستعمل الأفرقة الثابتة في ‘1’ الدائرة التمهيدية، بوصفها

فريقاً أساسياً لاتخاذ القرارات الإجرائية،² دائرة الاستئناف. ومن شأن ذلك أن يساهم في اتباع نهج موحد للمسائل الإجرائية في مرحلة ما قبل المحاكمة وفي اتساق الاجتهادات القضائية في مرحلة الاستئناف. وبالإضافة إلى ذلك، فباتباع نموذج فريق القضايا، ستتابع الأفرقة الدينامية القضية من مرحلة ما قبل المحاكمة إلى المحاكمة، مع مراعاة العوامل التي تمت زيادة إبرازها.

91- ومن التنقيحات الرئيسية لنهج فريق القضايا، تعيين منسق لكل فريق أو "مسؤول مرجعي" (أنظر الفقرة التالية)، يضطلع بمسؤوليات قيادية وإدارية وتنظيمية، على مستوى فني أعلى (ف-4) من مستوى أعضاء الفريق الآخرين. وإلى جانب التنسيق، سيطلب من منسقي الأفرقة تقديم التوجيه للفريق. كما ينبغي أن يكون وصفهم الوظيفي واضحاً أنهم يتحملون المسؤولية الشاملة والنهائية عن إدارة الفريق وتنظيمه وأدائه. وبالإضافة إلى ذلك، يُقترح أن تعتمد هيئة الرئاسة رسمياً نهج فريق القضايا بالنسبة لجميع الشعب.

92- وينبغي تعيين منسقين للأفرقة الدينامية والثابتة خصيصاً لهذا الدور. وفي الوقت الراهن، تم شغل وظيفة منسق فريق القضايا في بعض الأحيان بطريقة مخصصة، مما أدى إلى قيام موظفين قانونيين برتبة ف-3 و ف-2 باستعراض عمل موظفين قانونيين آخرين من نفس الرتبة، وإلى مزيد من التوتر. وتمشيا مع المسؤوليات العليا والأدوار الرئيسية التي يؤديها منسقا الأفرقة، ينبغي إعادة تسمية الوظيفة "كاتب قضائي"، على غرار النهج الذي تتبعه محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي⁽⁵³⁾، حيث سُلِّحَ الكُتَبُ القضاة بدرجة أوبقضية، لا بقاض. ويخضع هذا المنصب لولاية مدتها تسع سنوات (الحد الأقصى لفترة العمل في هذه الوظيفة)، أي نفس مدة ولاية القضاة.

93- وفيما يتعلق بالهيكل التنظيمي، ستكون كل فرقة من أفرقة القضايا المقترحة من ستة إلى ثمانية موظفين قانونيين، يرأسها "كاتب قضائي". وأثناء المحاكمة، سيتم تقسيم الأفرقة الدينامية إلى فريقين فرعيين، أحدهما مسؤول عن صياغة الأحكام والآخر عن المسائل الإجرائية اليومية. وسيكون لجميع هذه المهام هدف ومصلحة مشتركان يتمثلان في تحقيق المسؤوليات الرئيسية للدوائر بكفاءة وفعالية. وينبغي أن يكون الفريق ككل مرناً ومتكاملاً تماماً وعملياً ومتآزراً. وسيكون للأفرقة أعضاء من الرتبة ف-1، وف-2 وف-3.

‘2’ فريق ما قبل المحاكمة المتخصص

94- مراعاة لخصوصية المواضيع، والطابع الشديد النزاع الذي تكتسبه بعض المسائل، ومدى تعقيد المسائل القانونية وغيرها في مرحلة ما قبل المحاكمة، يدعو الخبراء هيئة الرئاسة في إعادة تقييم أساليب عمل السلطة القضائية والإدارة الكفؤة لعبء العمل الذي تضطلع به شعبة الإجراءات التمهيدية، إلى النظر في ضرورة وجود فريق ثابت متخصص وقابلته للاستمرار. وسيعين هذا الفريق في جميع الدوائر التمهيدية في الشعبة. وسيرأسه مستشار قانوني (أقدم) يركز حصراً على جميع المسائل المعروضة على تلك الدوائر قبل بدء المرحلة 1 من إجراءات التصديق، ولا سيما ‘1’ طلبات المدعي العام الإذن بفتح تحقيق⁽⁵⁴⁾؛ و ‘2’ طلبات إصدار أمر بالقبض/الاستدعاء للمثول أمام المحكمة⁽⁵⁵⁾؛ ‘3’ الطعون في المقبولة

(53) للاطلاع على شرح لدور الكاتب القضائي في محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، انظر الرابط التالي:

[Performance review of case management at the CJEU](#) (2017)، الفرات 23-26.

(54) المادة 15 من [نظام روما الأساسي](#).

(55) المرجع نفسه، المادة 58.

والاختصاص⁽⁵⁶⁾؛ '4' استعراض قرار المدعي العام بعدم بدء التحقيق⁽⁵⁷⁾؛ '5' التدابير المتعلقة بالفرصة الفريدة للتحقيق⁽⁵⁸⁾؛ '6' مسائل التعاون⁽⁵⁹⁾؛ '7' إخطار الصندوق الاستئماني للضحايا بشأن تنفيذ برامج المساعدة في بلدان الحالات⁽⁶⁰⁾؛ ورهنا بعبء العمل وضرورات أخرى، يمكن للفريق وأعضائه أيضا أن يدعموا الدوائر التمهيدية في حالة حدوث زيادة في الطلب على الدعم القانوني. ويوصي الخبراء بالنظر في أفرقة ثابتة متخصصة في الطعون لضمان اتساق الاجتهادات القضائية على مستوى الطعون وتماسكها.

'3' قابلية تنقل الأفرقة المعنية بالحالات

95- يكتسب الموظفون القانونيون المشاركون في الإجراءات السابقة للمحاكمة معرفة هائلة بالحالة أو القضية، وبالمسائل القانونية والإجرائية. وينبغي أن تنظر هيئة الرئاسة في ما إذا كانت هناك جدوى من نقل نفس الفريق المعني بفترة ما قبل المحاكمة (المشار إليه أعلاه بالفريق الدينامي) إلى الدائرة الابتدائية لمواصلة النظر في القضية نفسها في مرحلة المحاكمة. فمن ناحية، فبنقل المعرفة يمكن تعزيز رؤية الدائرة الابتدائية للقضية، وإثراء تنقل الموظفين القانونيين، وهو أمر يشوبه قصور بشكل حاد. ومن ناحية أخرى، فإن تكليف موظف قانوني بالمهام المستمرة من خمس إلى ست سنوات في نفس القضية في مرحلتها ما قبل المحاكمة والمحاكمة قد يؤدي أيضا إلى تثبيط العزائم. وعلاوة على ذلك، يُعيّن الموظفون القانونيون في المرحلة السابقة للمحاكمة أكثر من قضية واحدة، لكل منها جداول زمنية مختلفة لإنجازها. كما أن حجم أفرقة القضايا وأعباء العمل الخاصة بها، في مرحلتها الإجراءات التمهيدية والمحاكمة، ليسا متطابقين. وقد يؤدي كل هذا إلى إعاقة الانتقال السلس وتعقيد الاستخدام الأمثل عموما للموظفين القانونيين في الدوائر.

96- وثمة مسألة أخرى ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند البت في إمكانية نقل أفرقة القضايا من مرحلة ما قبل المحاكمة إلى مرحلة المحاكمة، وهي إمكانية حدوث تضارب في المصالح في نفس الفريق المعني بفترة ما قبل المحاكمة، بعد أن شارك في غربة الأدلة المحتملة، وبعد أن شارك في صياغة قرار الإقرار، بمواصلة النظر في القضية نفسها في المحاكمة. تُلزم المادة 39 (3) 'أ' القضاة المكلفين بالعمل في شعبة الإجراءات التمهيدية بالعمل في الشعبة لمدة ثلاث سنوات، ثم بعد ذلك إلى حين الانتهاء من أي قضية بدأت فيها بالفعل جلسة الاستماع في تلك الشعبة. غير أن هذا لا يُشجع على الموظفين القانونيين الذين لا يتخذون قرارات قضائية، وهو مجال يقتصر على القضاة حصراً. ويمكن أن يثير نقل الفريق هذا الادعاء بمثوله لاحتمال المساس بحقوق المتهم.

97- باختصار، فإن الهيكل الموصى به هو كالتالي:

مرحلة ما قبل المحاكمة :

▪ فريق ما قبل المحاكمة الثابت المتخصص (فريق واحد لجميع القضايا في مرحلة ما قبل المحاكمة)؛

(56) المرجع نفسه، المواد 15 و18 و19.

(57) المرجع نفسه، المادة 53 (3).

(58) المرجع نفسه، المادة 56.

(59) المرجع نفسه، المادتان 57 و87.

(60) [لوائح الصندوق الاستئماني للضحايا](#)، اللائحة 50 (أ) '2'.

▪ فريق القضايا الديناميكي (الذي يتبع القضية إلى مرحلة المحاكمة)؛

مرحلة المحاكمة :

▪ فريق القضايا الديناميكي الانتقال مع القضية من مرحلة ما قبل المحاكمة)، ثم يُقسّم بعد ذلك إلى فريقين فرعيين، كالتالي:

○ المسائل الإجرائية اليومية؛

○ صياغة الأحكام؛

مرحلة الاستئناف

▪ أفرقة الطعون الثابتة.

‘4’ دور القضاة الذين يرأسون الجلسة

98- ينبغي أن يستشير رئيس هيئة المحكمة القاضي الذي يرأس الدائرة قبل تعيين الموظفين في فريق القضايا وتعيين الفريق في قضية. ويجب أن يكون لأرائهم وزن كبير في أي مهمة. وينبغي أن يكون القضاة الذين يرأسون الجلسة مسؤولين مسؤولية كاملة عن العمل الموضوعي لأفرقة القضايا وأن يمارسوا الرقابة عليه. وينبغي أيضا استشارة رؤساء الشعب كلما كان من المقرر نقل أحد الموظفين القانونيين من شعبة إلى أخرى.

‘5’ دعم الموظفين القانونيين للقضاة

99- تُعدّ ضرورة دعم القضاة، لمساعدتهم من أجل الوفاء بواجباتهم الرسمية الفردية وغيرها من الواجبات المهنية، أمرًا مفهوماً. وينبغي أن يظل المبدأ التوجيهي نهجاً قائماً على أساس الفريق، بدلاً من أن يكون موظفاً قانونياً واحداً لكل قاضٍ. ويمكن ضمان تقديم دعم قانوني كافٍ ومناسب وفي الوقت المناسب لفرادى القضاة من خلال تعيين أحد أعضاء الفريق لدى قاضٍ، حسب العمل اللازم، لمشروع/مهمة محددين ومدة محدودة. وهذا النهج يعمل بصورة مرضية في دائرة الاستئناف ويبدو أنه مناسب أيضاً لاعتماده من جانب الدوائر الأخرى.

3- رئيس موظفي الدوائر

‘1’ الموظفون رؤساء الدوائر

100- قبل إنشاء منصب رئيس الدوائر في عام 2016، كانت إدارة الدوائر تقع تحت رئاسة كل شعبة. إن الأداء الفعال لوظيفة رئيس موظفي الدوائر أمر أساسي لإدارة وتنظيم موظفي الدعم القانوني في الدوائر على نحو سليم، وتقديم المدخلات القانونية للقضاة على نحو صحيح، وتعزيز الأداء القضائي. وينطوي هذا المنصب على مسؤوليات قيادية وإدارية وتنظيمية. وينتهي وظائف التنسيق والتسهيل فيما يتعلق بالدوائر والشعب. ومن المسؤوليات الرئيسية لرئيس موظفي الدوائر تعيين الموظفين القانونيين في أفرقة القضايا بالتشاور الوثيق مع رؤساء الدوائر والشعب، وتحت المسؤولية النهائية للرئاسة.

101- واستمع الخبراء إلى مجموعة من الآراء تدعو رئيس الدائرة إلى الاستفادة من مشورة رئيس قلم المحكمة وتوجيهه، وإعطائه القدرة على ذلك وتمكينه على النحو الواجب. كما أُعرب عن بعض الحذر إزاء احتمال تولّي هذا المنصب قدر مفرط من السلطة. وهذا مُحَقَّقٌ على نحو كافٍ، لأن الوظيفة تخضع لتوجيه وإشراف المسجل لمسائل الطبقة 3، وتخضع لسلطة الرئيس في نهاية المطاف للطبقتين 1 و2.

102- ويرى الخبراء أن فعالية وظيفة رئيس الدوائر سوف تتعزز كثيراً بوجود خطين مباشرين للإبلاغ، وهما '1' بشأن المسائل الإدارية أو "الجوانب غير القضائية في الإدارة" (المسائل التي تندرج تحت الطبقة 3⁶¹ مثل التوظيف وتدريب الموظفين وتطوير قواعد البيانات القانونية) إلى المسجل، و'2' بشأن المسائل القضائية (المسائل التي تندرج تحت الطبقتين 1 و2، مثل تكليف الموظفين القانونيين بأفرقة القضايا، وتنظيم الأفرقة العاملة الداخلية، والدعم القانوني للمستشارين القانونيين للشعب) إلى الرئاسة، عن طريق رئيس ديوان الرئاسة. فبتقديم تقارير إلى الرئاسة عن طريق رئيس ديوان المحكمة، يمكن اتخاذ قرار عاجل بشأن المسائل القضائية للدوائر بصورة فعالة.

103- وسيكتسب أيضاً رئيس الدائرة وظيفة الموظفين من تفويض آخر من الرئاسة للمسؤوليات عن المسائل الإدارية والشؤون الإدارية والموارد البشرية العادية والمعمول بها العادية.

104- وينبغي أن تندرج إدارة موظفي الدوائر (مثل التعيين والإجازات وتقييمات الأداء)، سواء أكانت من رتبة الخدمات العامة أو من فئة ف، تحت الطبقة 3 في نموذج الحوكمة الثلاثي الطبقات (62). وعلى العكس من ذلك، ينبغي ألا تقع هذه القرارات الإدارية على عاتق القضاة. وإلا فإن ذلك يعني ضمناً أن القضاة مسؤولون أمام المسجل (وهو المسؤول الإداري الأول والسلطة في الطبقة 3)، وهو ما يتعارض مع استقلالهم القضائي.

105- وفي حين أن القضاة لا يُستشارون في هذا الشأن، ينبغي استشارتهم بشأن المسائل التي تنطوي على التوظيف في الدوائر، وتعيين الأفراد في الأفرقة وتقييم الأداء. غير أن القرارات المتعلقة بهذه المسائل الإدارية ينبغي ألا تقع على عاتق القضاة.

106- وبقدر ما يتعين على رئيس موظفي الدوائر أن يوفر، عند الاقتضاء، تعزيزاً للقدرة الاستشارية القانونية العليا للشعبتين، فإن علاقة العمل بين الوظيفة والمستشار القانوني للشعبة مفقودة حالياً من مواصفات وظيفة رئيس الدوائر، وهي تتطلب إشارة صريحة.

2' المستشارون القانونيون للشعب

107- وفي الوقت الراهن، يوجد لدى كل من الشعب الثلاث في الجهاز القضائي مستشار قانوني، ولكن على مستويات مهنية مختلفة. وفي حين يكون المستشار القانوني لشعبة الإجراءات التمهيدية من رتبة ف-5، فإن المستشارين القانونيين لشعبي المحاكمات والاستئناف هم برتبة ف-4. ويبرر هذا الأمر وغيره من ترتيبات العمل إعادة تصنيف وظيفة المستشارين القانونيين للشعبة التي تأخر أجلها. كما يلزم تحديث توصيف الوظائف واستعراض مسؤولياتها الإدارية، مع مراعاة توصيات الخبراء، بما في ذلك الدور الإداري المعزز لرئيس الدوائر. ومع مراعاة الاقتراح الوارد أعلاه بتعيين كتبة قضائيين من الرتبة ف-4، سيكون من المناسب تصنيف المستشارين القانونيين برتبة ف-4 للشعب بوصفهما برتبة ف-5.

3' جودة موظفي الدعم القانوني والتطوير المهني

108- من الأهمية بمكان أن تجتذب المحكمة وتجند وتحفز وتحفظ بأفضل الخبرات القانونية. وفي الدوائر، يوجد حالياً نقص في التنوع الثقافي، بما في ذلك التمثيل الجغرافي من مناطق أخرى غير أوروبا الغربية. وهناك أيضاً ممارسة من استمرار مشاركة المتدربين القانونيين فور انتهاء فترة التدريب.

(61) أنظر أعلاه القسم الأول ألف- الحوكمة الموحدة.

(62) أنظر أدناه القسم التاسع-ألف: التعريف وتطوير القدرات المهنية المستمر.

109- وينبغي أن يتوقع من الموظفين القانونيين مشورة قانونية صادقة وموضوعية ومستقلة وموثوقة جيداً ومُبَرَّرة. وتُعَدُّ السلطة القضائية في وضع جيد لتقديم التوجيه، وبث المزيد من الثقة، واستخلاص أفضل ما في الموظفين القانونيين. إذ إن الوصول إلى القضاة يعدّ مورداً.

110- كما أُفيد الخبراء بأن يُقاوم الموظفون القانونيون إغراء الدعوة إلى الممارسات السائدة في نُظُمهم القانونية، باعتبارها الحل المفضل لمشكلة قانونية. ومن المهم أن يكون هناك تقدير أفضل لحدود أدوار ومسؤوليات القضاة والمسؤوليات المنوطة بالموظفين القانونيين. وفيما يتعلق بالعمل القضائي (الطبقة 1)، هناك حاجة عامة إلى مزيد من التفاعل بين الموظفين القانونيين والقضاة. وينبغي للقضاة أن يديروا قضاياهم إدارة مباشرة وكاملة وألا ينتظروا أن يتولى الفريق القانوني زمام الأمور.

111- وعلاوة على ذلك، يجدر التأكيد أنه ينبغي أن يكون بوسع الموظف القانوني أن يعمل عن كتب مع جميع القضاة. وينبغي اعتبار الموظفين القانونيين جزءاً من فريق، ويجب أن يتواصلوا وينسقوا وأن يندمجوا تماماً مع الفريق. وينبغي ألا يكون العمل كجزء من فريق قائم على القضايا بأي حال من الأحوال عائقاً في العمل بشكل وثيق مع قاضي في قضية ما.

112- يتمتع الموظفون القانونيون بكفاءات مهنية وقد اكتسبوا خبرة، لا سيما في مجال القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. والعديد منهم لديه معرفة واسعة بالنصوص القانونية للمحكمة، والاجتهاد القضائي، وقانون الإجراءات والممارسات. غير أن لديها معرفة اجتماعية - سياسية وسياقية أقلّ ببلدان الحالات. ومن أجل مساعدة الدوائر في تنفيذ ولايتها القضائية على النحو المناسب وعلى نحوها، سيستفيد الموظفون القانونيون بقدر من استمرار فرص التطوير المهني. وينبغي أن تشمل الجلسات بعض المواضيع التي يقترحها الخبراء على القضاة⁽⁶³⁾، فضلاً عن مواضيع قانونية متخصصة أخرى تهم المحكمة مباشرة. ولا يتعارض توفير منبر لتعزيز المهارات مع كون المحكمة منظمة "غير مهنية"⁽⁶⁴⁾، إذ يُقصد بهذه الدورات التدريبية لتنمية القدرات أن تكون قصيرة المدة ومصممة خصيصاً وأن تكون عالية التركيز على تلبية الاحتياجات الملحة لكل من الدوائر وموظفيها القانونيين.

٤٠٤ المساعدون الإداريون

113- يعمل في الدوائر ثمانية مساعدين إداريين. ويُسند كل منهم أساساً إلى قاضيين أو ثلاثة قضاة. وقراءة 60 في المائة من تفاعلاتها على أساس يومي تكون مع القضاة. وتحتاج مسألة تقييم أدائهم إلى حلّ فعّال. وفي إحدى المرات، طُلب من موظف قانوني في الدوائر تقييم المساعدين الإداريين، وإن كانوا نادراً ما يؤدون أي واجبات للموظفين القانونيين في الدوائر. وعلاوة على ذلك، ففي حين أن منصبهم هو منصب مساعد إداري، يوكل إليهم بعض القضاة أحياناً وظائف أو مهام شخصية كما لو كانوا مساعدين شخصيين.

(63) انظر القسم التاسع أدناه - ألف. التعريف والتطوير المهني المستمر.

(64) تقرير المراجعة النهائية بشأن إدارة الموارد البشرية، [ICC-ASP/17/7](#)، (2018) ينص على أن "المحكمة الجنائية الدولية [تعتبر] من الناحية النظرية منظمة فيها وظائف محدودة المدة ولا يوجد فيها آفاق وظيفية". الصفحة 44، "لا تنظم المحكمة تقدماً وظيفياً، وبعبارة أخرى، فإنها لا تتيح خيارات لموظفيها من أجل التطور المهني، (...)"، ص 35، الفقرة 135.

114- ومعاملة المساعدين الإداريين كمساعدين شخصيين للقضاة في المهام الخاصة بمعاملة غير سليمة. ويلزم استكمال مواصفات وظائف المساعدين الإداريين، وينبغي، بعد الانتهاء من ذلك، أن يُطلع عليه جميع القضاة وموظفي الدوائر.

115- وتوجد وظيفة منسق المساعدين الإداريين في الدوائر، لكنها ظلت شاغرة لفترة من الزمن. يجب ملؤها.

116- وينبغي أيضا أن تحلّ هيئة الرئاسة ورئيس قلم المحكمة التسلسل الإداري للمساعدين الإداريين للقضاة. ويبدو أن هناك التباسا بشأن من ينبغي أن يكون المسؤول الأول والثاني عن تقديم التقارير لأغراض تقييم الأداء. وبما أنه لا ينبغي إشراك القضاة في تقييم أداء الموظفين القانونيين للدوائر، فإن رئيس الدوائر في وضع أفضل للقيام بذلك. وينبغي أن يكون خط الإبلاغ الثاني شخصا في قلم المحكمة، مثل رئيس الخدمات القضائية أو شعبة الخدمات الإدارية.

التوصيات

التوصية 21- ينبغي أن تفكر هيئة الرئاسة في اعتماد تنظيم فريق متكامل، من البنية، بالنسبة لجميع الدوائر والشعب.

التوصية 22- لأجل تعزيز كفاءة المحكمة وفعاليتها وإدارة عبء العمل القضائي، ينبغي لهيئة الرئاسة أن تنظر في إنشاء فريق متخصص للدعم القانوني قبل المحاكمة، يرأسه موظف قانوني أقدم، يكون متاحا لمساعدة وخدمة شعبة الإجراءات التمهيدية حصراً. وينبغي الاستعانة بفرقة ثابتة مماثلة في شعبة الاستئناف لضمان اتساق الاجتهاد القضائي ومتناسكه.

التوصية 23- ينبغي أن تعيد الرئاسة تسمية وظيفة منسق الفريق باسم "كاتب قضائي" (*référéndaire*)، تمثيا مع الأدوار والمسؤوليات الرئيسية المسندة إلى هذه الوظيفة. وينبغي تعيين "كاتب قضائي" خصيصا لهذه الوظيفة، على مستوى ف-4. وينبغي إلحاقها بدائرة أو بقضية، وليس بقاض، وأن تكون مدتها القصوى تسع سنوات (فترة الولاية).

التوصية 24- وينبغي لهيئة الرئاسة أن تنظر في سلامة واستدامة عملية التكليف المستمرة لفريق من القضاة من مرحلة الإجراءات التمهيدية إلى نهاية المحاكمة.

التوصية 25- وينبغي أن تنظر هيئة الرئاسة في وضع وإصدار مبادئ توجيهية بشأن تعيين موظفين قانونيين لفرادى القضاة وفقاً لمطالبهم الرسمية.

التوصية 26- وينبغي أن تنظر هيئة الرئاسة في وضع خطة منظمة بشأن إمكانية نقل الموظفين القانونيين بين الشعب.

التوصية 27- وينبغي لهيئة الرئاسة ورئيس قلم المحكمة النظر في تحديث مواصفات الوظيفة والتكليف بإعادة مواصفات وظيفة المستشار القانوني للشعبتين (ما قبل المحاكمة، والمحاكمة، والاستئناف).

التوصية 28- وينبغي أن ينظر كل من الرئاسة وقلم المحكمة في استعراض وتناغم مواصفات وظائف رئيس الديوان، ورئيس موظفي الدوائر، والمستشارين القانونيين للشعب، وفي وضع مواصفات وظيفية فيما يخص "الكتبة القضائية".

التوصية 29- وينبغي أن تكفل الرئاسة والمسجل التنوع الثقافي السليم، بما في ذلك التمثيل الجغرافي السليم للموظفين القانونيين في الدوائر من مناطق أخرى غير أوروبا الغربية.

التوصية 30- ينبغي أن تنظر الرئاسة وقلم المحكمة في تحديث مواصفات وظيفة رئيس الدوائر بتحديد التسلسل الإداري ذي الصلة بشأن المسائل الإدارية إلى رئيس القلم، والشؤون القضائية إلى الرئاسة، عن طريق رئيس الديوان. وينبغي لرئيس الدوائر أن يقدم تقريراً إلى الرئاسة بشأن جميع المسائل المتعلقة بالطبقتين 1 و2، وإلى المسجل بشأن المسائل المتصلة بالطبقة 3.

التوصية 31- ينبغي أن تنظر هيئة الرئاسة في اتخاذ تدابير تهدف إلى تمكين رئيس دوائر الموظفين، بما في ذلك بتفويض بعض المسؤوليات الإدارية ومسؤوليات الموارد البشرية وغيرها من المسؤوليات.

التوصية 32- ينبغي للمحكمة أن تنظر في اعتماد سياسة عامة أو توجيه مناسب ينص على أنه لا ينبغي للقضاة أن يشاركوا في تعيين موظفي الدعم القانوني للدوائر، ولا في تقييم أدائهم. وينبغي أن يستشير القضاة على النحو المناسب، من جانب رئيس الدوائر بشأن المسائل الإدارية، والمسائل المتعلقة بالتوظيف في الدوائر، وتعيين الأفراد في الأفرقة، وتقييم الأداء.

التوصية 33- ينبغي أن يحسن مكتب الشؤون القانونية والرئاسة قلم المحكمة الترتيبات التعاقدية للموظفين القانونيين في الدوائر، ولا سيما موظفي الرتبة ف-2 والموظفين الإداريين؛ ومواءمة مستويات الموظفين الواقعية مع احتياجات موظفي الدوائر ومع برنامج الميزانية؛ ومنح العقود بناء على متطلبات عبء عمل الدوائر.

التوصية 34- ينبغي أن تنظر هيئة الرئاسة في وضع وتنفيذ برنامج للتطوير المهني مصمم خصيصاً للموظفين القانونيين.

التوصية 35- ينبغي أن يشغل رئيس المحكمة ورئيس قلم المحكمة على الفور منصب المنسق الإداري للدوائر.

التوصية 36- ينبغي أن يقوم المسجل بتحديث مواصفات وظائف المساعدين الإداريين للقضاة. وينبغي أن يُحدد بوضوح أنهم مساعدون إداريون وليسوا مساعدين شخصيين. وينبغي أيضاً النظر في تعيين مسؤولين مناسبين للمساعدين الإداريين لأغراض الإشراف وتقييم الأداء.

التوصية 37- كما ذكر أعلاه، ينبغي ألا تقع القرارات المتعلقة بالتوظيف على عاتق القضاة. ويجب أن تكون عملية التوظيف عملية مفتوحة وتنافسية تتيح فرصاً متكافئة للمتدربين السابقين في المحكمة وغير المتدربين على حد سواء⁽⁶⁵⁾.

جيم- إدارة مكتب المدعي العام

1- هيكل مكتب المدعي العام

الاستنتاجات

117- يعمل في مكتب المدعي العام ما يقرب من 422 شخصاً⁽⁶⁶⁾، في مقر المحكمة، في ثلاث شُعَب: شعبة الولاية القضائية والتكامل والتعاون، وشعبة التحقيقات، وشعبة الادعاء. ويرأس كل شعبة مديرٌ. ويتلقى كل من شعبة الخدمات وقسم المشورة القانونية وقسم المعلومات وإدارة المعارف الدعم من جانب كل من قسم الخدمات وقسم الاستشارة القانونية. ويقدم رؤساء هذه الأقسام تقاريرهم مباشرة إلى

(65) أنظر أدناه الفقرة 224.

(66) (الميزانية البرنامجية المقترحة للمحكمة الجنائية الدولية لعام 2020 [ICC-ASP/18/10](#) (2019)، الفقرة 204.

المدعي العام. ولدى المدعي العام أمانة تسمى ديوان المدعي العام، ويرأسها رئيس الديوان. وتوجد مكاتب نائب المدعي العام في شعبة الادعاء، وله مساعد خاص واحد.

118- تعدّ شعبة الولاية القضائية والتكامل والتعاون هيكلًا فريدًا من نوعه في المحكمة الجنائية الدولية. تجري تحقيقات أولية وتعزز التعاون الدولي والمساعدة القضائية في التحقيقات. ويتألف هذا القسم من قسمين: قسم الامتحانات الأولية، وقسم التعاون الدولي. ويقود كل قسم منسق.

119- يرأس شعبة التحقيقات مدير شعبة التحقيقات يدعمه منسق للتحقيقات. وتنقسم شعبة التحقيقات إلى أربعة أقسام: قسم التحقيقات، وقسم تحليل التحقيقات، وقسم علم الطب الشرعي، وقسم التخطيط والعمليات.

120- ويقود شعبة شؤون الاستئناف مدير الشعبة، يدعمه كبير مستشاري الاستئناف. وتنقسم الشعبة إلى قسم الادعاء الذي يضم جميع المحامين المعيّنين بالمحاكمات، ومديري القضايا، والمحامين، ومساعدتي دعم المحاكمات، وقسم التنسيق القانوني في مجال الاستئناف والادعاء، ويتألف من موظفين قانونيين ومحامين في الاستئناف.

121- وتوفر شعبة الخدمات هذه للشعب التنفيذية خدمات الدعم اللازمة للوفاء بولاياتها. وتمثل مجالات عمل القسم الرئيسية فيما يلي: '1' إدارة الموارد المالية، و'2' إدارة الدعم اللغوي. وبناء على ذلك، تتألف الوحدة من وحدة التخطيط المالي والمراقبة، ووحدة الخدمات اللغوية.

122- وتقدم وحدة الخدمات اللغوية الخدمات القانونية والمساعدة إلى مكتب المدعي العام. وفي معظم الحالات، لا يتصل عملها مباشرة بالحالات والقضايا. وتقود وحدة الخدمات اللغوية عملية وضع وتنفيذ الخطط الاستراتيجية وورقات السياسات الخاصة بمكتب المدعي العام، وتيسر وضع المعايير المهنية والأخلاقية للمكتب وصيانة هذه المعايير.

123- تعدّ خدمة إيكس لاقتصاديات الإدارة والاستراتيجية أحدث إضافة إلى هيكل مكتب المدعي العام، أنشئت في كانون الثاني/يناير 2019. ويساعد مكتب المدعي العام في وضع جميع مهام إدارة المعلومات ومعالجة الأدلة في مكان واحد. ويتألف نظام إدارة المعلومات هذا، الذي يرأسه منسق لإدارة المعلومات، من وحدة للمعلومات والأدلة، ووحدة لتطوير خدمات الأعمال.

124- وفيما يتعلق بالهيكل التشغيلية، تقوم الأفرقة المتكاملة بالمهام الأساسية المحددة في مكتب المدعي العام. ومنذ عام 2011، أصبحت الأفرقة المتكاملة الهيكل الأساسي لأداء الأنشطة الأساسية لدائرة الادعاء المتعلقة بالتحقيقات والملاحقات القضائية. وهي تتألف من أعضاء في شعبة الادعاء وشعبة التحقيقات، وشعبة الولاية القضائية والتكامل والتعاون، ويقود الأفرقة المتكاملة محام أقدم (من الرتبة ف-5)، ورئيس فريق التحقيقات (شعبة التحقيقات، ف-4) ومستشار في مجال التعاون الدولي، (شعبة الولاية القضائية والتكامل والتعاون ف-3). ويمارس محامي الدرجة الأولى، تحت إشراف اللجنة التنفيذية، المسؤولية عن أنشطة وأداء الأفرقة المتكاملة. وقد أنشئت اللجنة التنفيذية في عام 2009⁶⁷ بوصفها مجموعة من كبار القادة مكلفة بتقديم المشورة إلى المدعي العام بشأن المسائل الاستراتيجية ومسائل السياسات العامة. وهي هيئة تتألف حالياً من المدعي العام، ونائب المدعي العام، ومديري ومنسقي الشعب، ورؤساء بعض الأقسام⁽⁶⁸⁾.

(67) اللائحة التنظيمية لمكتب المدعي العام، ICC-BD/05-01-09 (2009)، اللائحة 4 (2).

(68) أنظر القسم أولاً-جيم-(3) '2' اللجنة التنفيذية.

125- ينبغي ألا تُفهم التوصيات المحددة الواردة في الفروع التالية على أنها تتعارض مع هدف تفويض مكتب المدعي العام إلى قلم المحكمة بأكبر قدر ممكن من المسؤولية عن الخدمات الإدارية (مثلاً التوصية 6 (ص. 14)، والتوصية 89-90 (ص. 70)، ولا التوصية باستعراض الهياكل عبر مختلف الأجهزة التي تؤدي مهاماً متشابهة أو متماثلة، لضمان تحسين التعاون وتجميع الموارد (على سبيل المثال التوصية 7 (ص. 14)). وبما أنه من المفهوم أن هذا الإصلاح سيكون تدريجياً وأن التفاصيل سوف يتعين تسويتها بالتشاور بين المدعي العام والمسجل، فإن التوصيات التالية في هذا الفرع تعكس الهيكل الحالي لعمل مكتب المدعي العام.

2- الإطار التنظيمي لمكتب المدعي العام

الاستنتاجات

1- الإطار التنظيمي الحالي لمكتب المدعي العام

126- لكي يحقق مكتب المدعي العام أهدافه الاستراتيجية وأهدافه السياسية وأولوياته بنجاح، يتطلب إطاراً شاملاً ومتناسكاً للحكومة، وينبغي أن يمكن الإدارة العليا، وكذلك الإدارة على المستوى التنفيذي، من فهم واضح لتوقعات كل منها وأهدافها وأدائها ومتطلبات الإبلاغ. ويعدّ وجود إطار واضح وشفاف مهم ليس فقط من أجل الأداء الفعال والكفؤ داخلياً، وإنما أيضاً لتعزيز ثقة الجمهور في القرارات التي يتخذها مكتب المدعي العام.

127- وأساس الإطار التنظيمي لمنظمة المدعي العام هو نظام روما الأساسي وقواعد المحكمة الإجرائية وقواعد الإثبات، التي تحدد استقلال مكتب المدعي العام ومسؤولياته وواجباته وسلطاته. واعتمد مكتب المدعي العام أيضاً لوائح مكتب المدعي العام، وأعد دليلاً للعمليات، وعدداً من ورقات السياسات العامة⁽⁶⁹⁾، وإجراءات التشغيل الموحدة، والمبادئ التوجيهية الداخلية التي تنظم عمليات المكتب. كما أن مكتب المدعي العام ملزم باللوائح التنظيمية للمحكمة.

128- وفي حين أن حجماً كبيراً من الوثائق التنظيمية المشار إليها أعلاه يعكس الجهود الكبيرة التي بذلها مكتب المدعي العام لتنظيم عملياته، فإنه يبرز أيضاً إمكانية التجزؤ وعدم الاتساق وعدم الوضوح.

129- وأبلغ العديد من الموظفين الخبراء بأن الإطار التنظيمي الحالي غير واضح لهم. ويبدو أن استخدام أنظمة مكتب المدعي العام والدليل قد تم التخلي عنه في الممارسة العملية. وهذا ليس بالأمر المستغرب لأن الصكوك قديمة جداً (صدرت في عامي 2009 و2013 على التوالي). كما أن لوائح دليل مكتب المدعي العام ودليله لا يتفقان مع عدد من ورقات السياسات العامة، والإجراءات التشغيلية الموحدة والمبادئ التوجيهية الداخلية. وهي لا تعكس الهيكل الحالي لمكتب المدعي العام وعلى وجه الخصوص تشكيل أفرقة متكاملة.

130- وبدلاً من الاعتماد على دليل العمليات، وضعت فرادى الشعب أو الأقسام التابعة لمكتب المدعي العام سلسلة من الإجراءات الإدارية الخاصة والمبادئ التوجيهية الداخلية لتنظيم العمليات اليومية. وقد أدى ذلك، حسب التقارير، إلى ممارسات غير متسقة فيما يتعلق بالعديد من المهام التي تشابه أساساً (مثل المنتجات التحليلية التي ينتجها المحللون في شعبة التحقيقات من جهة، وتلك التي تقوم بها شعبة الولاية القضائية والتكامل والتعاون من جهة أخرى). مما يزيد من حدة عدم الاتساق هذا بمحدودية مهام الرقابة التي يمارسها قسم الاستشارات القانونية.

(69) أنظر سياسات واستراتيجيات مكتب المدعي العام.

131- ويبدو كذلك أن بعض عمليات مكتب المدعي العام تخضع لأوراق السياسة العامة. غير أن هذه البنود ليست شاملة ولا واضحة فيما يتعلق بكيفية تنفيذ أحكامها. ومن غير الواضح أيضاً ما إذا كانت ورقات السياسات هذه ملزمة أو مخصصة للتوجيه فقط.

132- ومن نتائج ما سبق عدم وجود إطار تنظيمي موحد، وبالتالي، لا توجد ممارسات موحدة. وأفاد موظفون بأن غياب إجراءات عمل موحدة تجعل الأفرق "تبتكر" عملها الخاصة. وقد أسفر عن أساليب عمل تعتمد على الشخصية (طبقت الأفرقة مُجْعاً مختلفة في مسائل مثل الكشف، والتنقيحات، وتقسيم المهام، واستخدام الإجراءات التشغيلية الموحدة). وهذا أمرٌ يجعل من الصعب علىفرادى الموظفين الاندماج بكفاءة وسلاسة في الأفرقة الجديدة.

133- كما أن عدم وجود نظام قانوني واضح يؤثر سلباً على توجيه الموظفين الجدد وعلى مواصلة التدريب في جميع أقسام مكتب المدعي العام.

٢٠ المجالات التي لم تعالج في إطار الإطار الحالي

134- إلى جانب الطابع الجزئياً للإطار التنظيمي، هناك أيضاً جوانب من إدارة مكتب المدعي العام لم تعالج. ولا توجد أي إشارة أو تعريف لأدوار ومسؤوليات الموظفين في المستويات الإدارية العليا. والنتيجة هي انتشار نظم متعددة، وأحياناً متناقضة، داخل مكتب المدعي العام. إن عدم الوضوح بشأن عملية اتخاذ القرارات⁽⁷⁰⁾، مقترناً بنظام إبلاغ معقد ومربك إلى حد ما، يؤدي إلى أوجه عدم الكفاءة والتأخيرات غير الضرورية.

135- كما أن عدم وجود تعريف واضح لأدوار ومسؤوليات الموظفين يؤدي أيضاً إلى انعدام المساءلة عن قراراتهم وأعمالهم. وأبلغ الخبراء بالتصور العام بأن انعدام المساءلة منتشر على نطاق واسع، ولا سيما في المستويات الفنية العليا. وقد انعكس ذلك أيضاً في الدراسات الاستقصائية للموظفين⁽⁷¹⁾، ومن شأن هذا تثبيط معنويات الموظفين، وتدنّي مستوى أدائهم وتقليل شعورهم بالرفاهية.

136- ويتعلق إغفال آخر بالدروس المستفادة⁽⁷²⁾. في حين يبدو من مكتب المدعي العام أنه "مؤسسة تعليمية"، فإن الدروس المستفادة "مذكورة في الوثائق التنظيمية" مرة واحدة فقط. ولم تُنشأ أي آلية لاستيفاء الدروس المستفادة⁽⁷³⁾.

137- وفيما يتعلق بمراقبة الجودة الداخلية، تُسند بعض المسؤولية إلى منسق الادعاء (الذي يشغل حالياً منصب مدير مكتب المدعي العام)، فضلاً عن قيادة الفريق. لكن، لا تنص أي وثيقة من الوثائق التنظيمية على المسؤولية العامة عن إدارة الجودة في مكتب المدعي العام⁽⁷⁴⁾.

التوصيات

(70) أنظر أدناه القسم الأول-جيم، الفقرات 162-166.

(71) استعرض الخبراء للدراسات الاستقصائية الداخلية للموظفين للفترة 2016-2018.

(72) تقرير مكتب المدعي العام عن عملية تنفيذ الخطة الاستراتيجية للفترة 2016-2018 (2019)، الفقرة 20، الصفحة 15.

(73) أنظر القسم الخامس عشر أدناه، الدروس المستفادة.

(74) وقد أثار مراجعو الحسابات الخارجيون هذه المسألة في عام 2013، ووجهوا انتباه الخبراء إليها من قبل موظفي مكتب المدعي العام.

التوصية 38- ينبغي أن ينظر المدعي العام في تشكيل فريق عامل على نطاق مكتب المدعي العام بشأن الإطار التنظيمي، يُكَلَّف بالنظر في أنجع السبل لتنفيذ التوصيات التالية.

التوصية 39- وينبغي تحديث دليل العمليات وتوجيهه، وإدراج ورقات السياسات العامة وإجراءات التشغيل الموحدة والمبادئ التوجيهية الداخلية للدليل المطالبات. وينبغي تجنب الأنظمة غير المتسقة في مختلف الشعب.

التوصية 40- وينبغي أن يكون هناك وضوح واضح فيما يتعلق بالوثائق التنظيمية التي يعتبرها مكتب المدعي العام إلزامية، وتلك الاختيارية. وينبغي النص على إنشاء آلية لرصد الامتثال للمتطلبات التنظيمية.

التوصية 41- وينبغي أن يحدد دليل العمليات بوضوح أدوار ومسؤوليات الموظفين وهياكل الإدارة. وينبغي أن ينص على الوضوح فيما يتعلق بالأدوار والمهام ومسؤوليات اتخاذ القرارات على كل مستوى من مستويات الإدارة (ف-4 وما فوق). وينبغي أن ينص أيضاً على خطوط إبلاغ واضحة من الموظفين إلى الإدارة والعكس بالعكس.

التوصية 42- وينبغي وضع مجموعة تعريفية متسقة للموظفين الجدد، تمثيلاً مع الجهود المبذولة على نطاق المحكمة بشأن هذه المسألة⁽⁷⁵⁾، وينبغي أن تتضمن الوثائق على نطاق مكتب المدعي العام (دليل العمليات، واللوائح، والنصوص القانونية). والمبادئ التوجيهية المتعلقة بأجزاء محددة. وينبغي أن توضح مجموعة التدابير التوجيهية الهياكل الإدارية وآليات الإبلاغ ذات الصلة التي تنطبق على الموظف المعني. وينبغي أن يتضمن أيضاً تفاصيل عن إجراءات التظلم الداخلية.

التوصية 43- وينبغي إيلاء الاعتبار لرئيس قسم الاستشارات القانونية الذي يتولى مسؤولية الجودة العامة لإدارة مكتب المدعي العام والامتثال لإطاره التنظيمي. وينبغي إدراج التدريب في الإطار التنظيمي مكتب المدعي العام والامتثال له في مؤشرات الأداء الرئيسية.

التوصية 44- كما هو منصوص عليه في الميزانية البرنامجية لعام 2020، وينبغي أن يُكَلَّف قسم الاستشارات القانونية بمهمة رصد وضع الإجراءات الإدارية الجديدة والمبادئ التوجيهية الداخلية وإدراجها في دليل عمليات محدث وأنظمة مكتب المدعي العام⁽⁷⁶⁾.

التوصية 45- وينبغي أن يُكَلَّف قسم الاستشارات القانونية بالإبلاغات الفصلية إلى الموظفين بشأن وضع الأحكام التنظيمية الجديدة أو المعدلة.

3- هياكل إدارة وقيادة مكتب المدعي العام

الاستنتاجات

138- كما أُشير أعلاه، تعاني المحكمة من انعدام الثقة وثقافة الخوف. واستمع الخبراء إلى روايات كثيرة عن سلوك من أعمال التنمر بلغ حد المضايقة في جميع أجهزة المحكمة، وإن كان ذلك بصفة خاصة في مكتب المدعي العام. يبدو أن ثقافة العمل في مكتب المدعي العام هي بالأحرى هرمية، مع تقسيمات واضحة بين الإدارة العليا والموظفين الآخرين. ويعاني مكتب المدعي العام أيضاً من نقص في التوازن بين

(75) أنظر أدناه أيضاً الفقرة 231، والتوصية 99 (ص 65).

(76) الوثيقة ICC-ASP/18/10، الفقرة 171: قسم الاستشارات القانونية مسؤولة عن تنسيق تنقيح لوائح مكتب المدعي العام ودليل عملياته.

الجنسين. ويبدو أن التوزيع الجنساني في مكتب المدعي العاميناهز 50,1/50⁷⁷، غير أنغياب المرأة يكاد يكون تاماً في المناصب العليا - وهي مسألة عامة في المحكمة. ولاحظ الخبراء كذلك الإحباط الذي ينشأ عند المستويات الدنيا بسبب انعدام التمكين، لا سيما إزاء العمليات البيروقراطية التي يُنظر إلى بعضها على أنه يبطئ دون داع عمليات مكتب المدعي العام. وعلاوة على ذلك، يبدو أن الإدارة العليا تفتقر إلى القدرة على معالجة شكاوى الموظفين وشواغلهم بشأن ظروف العمل وبعض حالات التنمر أو المضايقة⁽⁷⁸⁾، كما أعرب بعض الموظفين عن شعورهم بالإحباط إزاء الكيفية التي جرت بها عدة مبادرات تتعلق برافاه الموظفين وإشراكهم، سواء كانت وثائق أو أفرقة عاملة، في بعض الأحيان شكلية أكثر من تنفيذها بفعالية. وفيما يلي تحليل مفصل لجميع هياكل الإدارة والقيادة.

١٠١. المدعي العام ونائب المدعي العام

أدوار المدعي العام ونائب المدعي العام

139- يعدّ المدعي العام ونائب المدعي العام مسؤولين عن القيادة العامة وإدارة مكتب المدعي العام. غير أن هناك تصورا لدى كثير من الموظفين، مبررا أم لا، بأن المدعي العام ونائب المدعي العام يتغيبان عن العمل الأساسي الذي يقوم به مكتب المدعي العام. وهو أيضا تصور بأن المدعي العام، وإلى حدّ ما، نائب المدعي العام، كثيرا ما يسافران خارج المكتب في مهام رسمية. وأبلغ بعض الموظفين الخبراء بأنهم لا يرون المدعي العام إلا مرة واحدة في السنة في اجتماع مجلس البلدية.

140- واستمع الخبراء أيضا إلى شواغل تفيد بأن الاتصال المباشر بين المدعي العام ونائب المدعي العام قليلة مع الأفرقة المتكاملة التي تعالج الحالات والقضايا. وفي حين أن مدير الشعبة يعقد اجتماعات أسبوعية لكبار المسؤولين عن إدارة الشعبة الشؤون الإدارية (الرتبة ف-4 وما فوق)، لا يوجد محفل مماثل للمدعي العام أو نائب المدعي العام للاجتماع مع قيادة الأفرقة المتكاملة. وتقتزن هذه الشواغل بتصوير مفاده أن السلطة الحقيقية في مكتب المدعي العام تقع على عاتق المديرين.

مسألة نائبين للمدعي العام

141- قُدمت اقتراحات إلى المدعي العام بالنظر في تعيين نائب ثان للمدعي العام. وهو نموذج السنوات الأولى من مكتب المدعي العام. وفقد ان هناك نائب واحد للمدعي العام للتحقيقات وآخر للمقاضاة. وثمة نموذج بديل مقترح هو أن يكون هناك نائب للمدعي العام لشؤون العمليات (التحقيقات والملاحقات) وآخر لإدارة مكتب المدعي العام.

142- وأعرب بعض الموظفين عن تأييدهم لتعيين نائب ثان للمدعي العام. وذلك بسبب عدد من مجالات الاستياء التي أعربوا عنها. ويبدو أن هناك شعورا عاما في شعبة التحقيقات بأنه ممثل تمثيلا ناقصا

(77) تقرير المكتب عن التمثيل الجغرافي العادل والتوازن بين الجنسين في تعيين موظفي المحكمة الجنائية الدولية، ICC-

ASP/18/26، الفقرة 11؛ ن 6.

(78) للمزيد من تحليل ثقافة وظروف العمل، انظر القسم الثاني أدناه. الموارد البشرية، الفقرة 212 والقسم الثاني. با، بيئة العمل والثقافة، إشراك الموظفين، رفاه الموظفين.

في الإدارة العليا. ويساور البعض القلق من عدم وجود خبرة كبيرة في مجال التحقيق في أوساط الإدارة العليا شعبة التحقيقات. ويرى بعض أصحاب المصلحة، سواء داخل مكتب المدعي العام أو خارجه، أن من شأن وجود نائب ثان للمدعي العام أن يحد من حالات التأخير في اتخاذ القرارات الإدارية ويجعل عملية التحقيق أكثر كفاءة.

143- ويرى الخبراء أن المشاكل التي تؤدي إلى اقتراح تعيين نائب ثان للمدعي العام يمكن حلها بطرق أخرى. ولذلك ليس هناك ما يبرر النفقات الإضافية المتمثلة في وجود نائبين للمدعي العام، لا سيما بالنظر إلى ندرة موارد المحكمة. ومن المرجح أن تتفاقم مشكلة الموارد في فترة ما بعد جائحة كوفيد-19.

144- وفي الوقت الراهن، فإن دور نائب المدعي العام غير محدد تحديداً واضحاً، مما يجعل مسؤوليات المنصب غير واضحة. ينبغي توضيح هذا الدور وتحديد مسؤولياته على نحو أدق. وينبغي أن يُعين نائب المدعي العام رسمياً مسؤولاً عن الشعب الثلاث التابعة لمكتب المدعي العام. وفيما يتعلق بالإطار التنظيمي الحالي لمكتب المدعي العام، ويرأس نائب المدعي العام شعبة الادعاءات. ولا ينص الإطار التنظيمي على سلطات إشرافية أو إدارية أخرى، رغم أنه يبدو أن نائب المدعي العام يقوم في الواقع بالإشراف على الشعب الثلاث التابعة لمكتب المدعي العام وتنسيقها⁽⁷⁹⁾.

التوصيات

التوصية 46- ينبغي عقد اجتماع أسبوعي لقيادة الأفرقة المتكاملة مع المدعي العام و/أو نائب المدعي العام، مما يقلل المسافة بين المدعي العام ونائب المدعي العام والموظفين. وقد تقلل هذه الاجتماعات أيضاً مما يبدو من الاعتماد المفرط على المديرين، حقيقة كان أم لا.

التوصية 47- ينبغي لوحدة الإعلام أن تضع استراتيجية للاتصالات الداخلية لمكتب المدعي العام، فضلاً عن الاتصالات بالبريد الإلكتروني والاجتماع السنوي في قاعة البلدية، لضمان أن يكون للموظفين الذين ليسوا أعضاء في قيادة الأفرقة (الموظفون من الرتب الدنيا، فضلاً عن موظفي أقسام الدعم الذين لا ينتمون إلى الأفرقة المتكاملة) إمكانية إقامة اتصالات منتظمة ومجدية مع المدعي العام ونائب المدعي العام.

التوصية 48- وينبغي ألا يعيد المدعي العام هيكل نائبين للمدعي العام. ويمكن تحقيق استخدام أكثر كفاءة وفعالية بالنسبة لنائب واحد للمدعي العام بتحديد أدوار ومسؤوليات واضحة. ويمكن، على وجه الخصوص، أن يسند إلى نائب المدعي العام المهام التالية:

1' المسؤولية النهائية عن الشعب الثلاث وأعمالها؛

2' الإشراف على أعمال المديرين وتنسيقها؛

3' استعراض منتجات عمل الأفرقة الداخلية والموافقة عليها، مثل خطط التحقيق والتعاون. ولا ينبغي أن تكون هذه اللجان محل اهتمام اللجنة التنفيذية إلا في ظروف استثنائية؛

4' المسؤولية عن المسائل المتصلة بالموارد البشرية والمسائل الإدارية؛

5' مسؤولية تحديث المدعي العام بانتظام بشأن أعمال الشعب وتقديمها ومشاكلها.

2' اللجنة التنفيذية

(79) ص 81، الفقرة 331، الوثيقة ICC-ASP/18/10

145- صُمِّمَت اللجنة التنفيذية في الأصل مجموعةً صغيرةً من كبار قيادات مكتب المدعي العام لتقديم المشورة للمدعي العام بشأن المسائل الاستراتيجية أو السياسية. وعندما أنشئت اللجنة التنفيذية في عام 2009، كانت تتألف من المدعي العام ورؤساء شعب مكتب المدعي العام⁽⁸⁰⁾. وفي الوقت الحاضر، تضم اللجنة التنفيذية 11 عضواً: المدعي العام، ونائب المدعي العام، ومديري الشعب، ومنسق التحقيقات، ورؤساء قسم الخدمات، وقسم المشورة القانونية، وقسم التعاون الدولي، وقسم التنسيق القانوني للطعون والادعاء، ورئيس ديوان المدعي العام. وبهذه التشكيلة، تسعى اللجنة التنفيذية إلى عقد اجتماعات أسبوعية، رهنا بتوافر المدعي العام. في الواقع، تجتمع اللجنة التنفيذية مرتين كل ثلاثة أسابيع. وفي بعض الأحيان، تجتمع اللجنة التنفيذية مع المشاركين المذكورين أعلاه، وفي أوقات أخرى على أساس محدد، مع عدد من المدعويين من الأفرقة المتكاملة أو الأقسام الأخرى في مكتب المدعي العام.

146- وأنشئت اللجنة التنفيذية بموجب النظام الأساسي لمكتب المدعي العام، وهي مكلفة "بإسداء المشورة إلى المدعي العام، وبوضع واعتماد استراتيجيات المكتب وسياساته وميزانيته، وتقديم التوجيه الاستراتيجي بشأن جميع أنشطة المكتب وتنسيقها"⁽⁸¹⁾. غير أنه يشار في عدد من تقارير ووثائق مكتب المدعي العام إلى اللجنة التنفيذية بوصفها هيئة لصنع القرار وليس كهيئة استشارية. وهذا الالتباس لا يزال قائماً في أذهان العديد من أعضاء مكتب المدعي العام.

147- وأبلغ عدد من كبار الموظفين الخبراء بأنه عندما تجتمع اللجنة التنفيذية مع المدعويين من الأفرقة المتكاملة، تكون المناقشات مطولة ووعالاً من دون أي نتائج حقيقية. وفي بعض المناسبات، تستمر المناقشات عن طريق تبادل الرسائل عبر البريد الإلكتروني. والنتيجة هي حالات التأخير المتكررة في اتخاذ القرارات وما يترتب على ذلك من إحباط لدى أعضاء الأفرقة المتكاملة.

148- وهناك أيضاً شكاوى من كبار الموظفين من أن اللجنة التنفيذية تُبطل في إبلاغ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تُعرض عليهم. وفي بعض الحالات، كان هناك تقصير تام في الإبلاغ عن القرارات التي اتخذها المدعي العام. وليس من الواضح للخبراء ما إذا كانت هذه التأخيرات في الاتصالات بسبب المديرين المعنيين أو من اللجنة التنفيذية نفسها.

149- أبلغ الخبراء أيضاً بأن اللجنة التنفيذية تنظر بصورة روتينية في المسائل التنفيذية، مثل خطط التحقيق أو التعاون. وهذا يستغرق وقتاً طويلاً ويؤخر العمل اليومي للأفرقة المتكاملة. كما أنه يضع وقتاً ثميناً لبعض أعضاء اللجنة التنفيذية الذين ليس لديهم خبرة في هذه المسائل.

150- وفي الآونة الأخيرة، اتخذ مكتب المدعي العام خطوات لزيادة تفويض القرارات التنفيذية إلى قيادة الأفرقة المتكاملة⁽⁸²⁾، بيد أنه يبدو للخبراء أن مستوى الإدارة الجزئية من جانب اللجنة التنفيذية لا يزال مرتفعاً للغاية. ولا تزال ولاية اللجنة التنفيذية غير محددة على نحو كاف فيما يتعلق بالمسائل التي يمكن وينبغي أن يبت فيها قادة الفريق أو أحد المديرين، والمسائل التي تتطلب قراراً من المدعي العام بناء على مشورة اللجنة التنفيذية.

(80) القواعد التنظيمية لمكتب المدعي العام، (1)4.

(81) المرجع نفسه، القواعد التنظيمية (2)4.

(82) تم مؤخراً إدراج مزيد من التفويض لمدير شعبة إدارة الشؤون الداخلية بشأن بعض الملفات القانونية: ويعمل

المكتب على تحسين أداء الفريق المتكامل لتحسين استقلاليتهم. انظر [الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام](#) لفترة 2019-2021 (2019)، الفقرة 41.

151- وبصرف النظر عن التأخيرات الزمنية التي سببتها الإدارة الجزئية للجنة التنفيذية، فقد تم تثبيت قيادة الأفرقة المختصين ومبادراتها. والأهم من ذلك أن هذا يتعلق بالمجالات التي يتمتع فيها هؤلاء القادة بالخبرة والمعارف التفصيلية ذات الصلة.

152- ويبدو للخبراء أن الرغبة في التحكم في عمل الأفرقة بدلا من الاحتراف المهني قد حفزت على التركيز المفرط في عملية صنع القرار على مستوى اللجنة التنفيذية. وإلى جانب التأخيرات وأوجه القصور الأخرى، كان لذلك نتيجة حتمية لضعف معنويات كبار أعضاء الأفرق. وهذا الاستياء يصل إلى الرتب الدنيا.

التوصيات

التوصية 49- وينبغي أن ينظر إلى اللجنة التنفيذية على أنها هيئة استشارية فقط، مسؤولة عن إسداء المشورة إلى المدعي العام. ويُسند إلى المدعي العام اتخاذ القرارات داخل مكتب المدعي العام. وينبغي أن يكون الإطار التنظيمي متسقاً في الاعتراف بالدور الاستشاري للجنة التنفيذية، وينبغي تجنب الإشارة إلى اللجنة التنفيذية بوصفها هيئة لصنع القرار.

التوصية 50- وينبغي أن تقتصر عضوية اللجنة التنفيذية على المدعي العام ونائب المدعي العام ومديري الشعب، من أجل تحسين سرعة المهام الاستشارية. ويجوز لمدير ديوان المدعي العام أو مساعد خاص للمدعي العام أن يحضرا الجلسات لحفظ السجلات. وعندما يرغب أعضاء اللجنة التنفيذية في التشاور مع المديرين الآخرين أو أعضاء الفريق، لا ينبغي اعتبار هذه المشاورات اجتماعاً للجنة التنفيذية نفسها.

التوصية 51- وينبغي أن تحدد بوضوح المسائل المطلوب تقديمها للحصول على مشورة اللجنة التنفيذية. وبالمثل، ينبغي تحديد سلطة المديرين وقادة الأفرقة بوضوح. وينبغي أن تكون المسائل التنفيذية، من قبيل خطط البعثات وخطط التحقيق أو تقديم الإقرارات، من مسؤولية المديرين، رهنا بالإشراف العام لنائب المدعي العام.

التوصية 52- وينبغي أن يكون هناك إبلاغ أكثر كفاءة للقرارات التي يتخذها المدعي العام. وينبغي أن يكون هناك إبلاغ أسبوعي بالقرارات التي يتخذها المدعي العام إلى الموظفين المعنيين في مكتب المدعي العام. وينبغي أن يكون رئيس ديوان الرئيس مسؤولاً عن الاحتفاظ بسجل مفصل للقرارات المتخذة بشأن المسائل التي تنظر فيها اللجنة التنفيذية⁽⁸³⁾.

‘3’ ديوان المدعي العام

الاستنتاجات

153- ديوان المدعي العام هو أمانة أنشئت لتقديم المساعدة والمشورة للمدعي العام فيما يتعلق بالاضطلاع يوميا بوظائفه، والإدارة الشاملة ومراقبة الجودة في مكتب المدعي العام. ويتألف مكتب التحقيقات في الوقت الراهن من وحدة شؤون الإعلام، ومساعدين خاصين للمدعي العام، ومساعد شخصي للمدعي العام، وقسم الموارد البشرية في مكتب المدعي العام، والمساعد الإداري لمكتب المدعي العام. وفي المجموع، يضم مكتب الموظفين الفنيين 11 موظفاً، ويرأسه رئيس الديوان.

(83) تمثيلاً مع الجهود الموصى بها في إطار التوصية بموجب التوصية 14 (الصفحة 20).

154- ويساور الخبراء القلق إزاء تنفيذ ولاية ومهمة ديوان المدعي العام. إذ يبدو أنه يفتقر إلى الموارد اللازمة لأداء جميع وظائفه بكفاءة. إن المسؤوليات الواسعة التي يضطلع بها فريق العمل الدولي، وفقاً للعديد من التقارير التي تلقاها الخبراء، تخلق عنق الزجاجة مما يؤدي إلى تأخيرات زمنية خطيرة في تجهيز الطلبات المقدمة من الموظفين. وعلاوة على ذلك، يبدو أن المهام التي يضطلع بها رئيس ديوان عديدة ومتعددة الجوانب ومطلبة فيما يتعلق بساعات العمل، بحيث لا يمكن لشخص واحد أن يضطلع بها بفعالية⁽⁸⁴⁾.

رئيس الديوان

155- رئيس الديوان هو الأمين التنفيذي الأول للمدعي العام، الذي يشرف على ديوان المدعي العام. وفي هذا الدور، يكون شاغل الوظيفة مسؤولاً عن إدارة العلاقات مع الأجهزة والموظفين الآخرين، وإدارة جدول مواعيد المدعي العام، وتيسير التفاعل مع أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين، وغير ذلك من أشكال الاتصال والتنسيق والمساعدة الإدارية.

156- وتشمل المسؤوليات الحالية التي يضطلع بها رئيس الديوان أيضاً المساعدة في المهام الاستراتيجية والمهام المتصلة بالسياسات، من بين أمور أخرى: تخطيط استراتيجيات وأهداف مكتب المدعي العام، وتنفيذها؛ ومساندة موظفي مكتب المدعي العام؛ وتقديم المساعدة في تنفيذ المسائل القانونية والسياسية والاستراتيجية في مكتب المدعي العام؛ وإجراء الاستعراض النهائي لفئة كبيرة من الوثائق والإشراف عليها قبل تقديمها إلى المدعي العام؛ وتقديم مدخلات في جميع الوثائق الاستراتيجية، وورقات السياسات، والتقارير، ووثائق الميزانية.

157- وبالإضافة إلى ما سبق، يتولى رئيس الديوان المسؤوليات التي يضطلع بها المكتب في مجال الإعلام؛ والاستراتيجيات والمنتجات ذات الصلة؛ وصياغة مراسلات وخطب وعروض المدعي العام؛ والإشراف على الموظفين المعنيين في إعداد المعلومات الأساسية، ومذكرات الإحاطة/التحدث. ويبدو أن هذه المسؤوليات أنسب لمباشرة اتصال وحدة الإعلام مع المدعي العام. ويشير الخبراء مرة أخرى إلى هذه المسألة في التوصيات الواردة أدناه.

وحدة الإعلام

158- ويقر مكتب المدعي العام بأن الإعلام يشكل "تحدياً رئيسياً شاملاً" في المكتب، وهو مدرج في قائمة الأولويات في إطار الهدف الاستراتيجي 5 من الخطة الاستراتيجية الحالية لمكتب المدعي العام⁸⁵. ويلتزم بزيادة الاتصال بالدول الأطراف وغيرها من أصحاب المصلحة. ومع ذلك، لا توجد إشارة إلى زيادة القدرة الداخلية على توجيه السرد الإعلامي، وزيادة المشاركة مع المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية المحلية، أو الإدارة العامة للاتصالات.

159- إن وحدة الإعلام، المسؤولة عن جميع الاتصالات العامة من المدعي العام، تعاني من نقص في الموظفين. وهي مسؤولة أيضاً عن أنشطة الاتصال التي يضطلع بها مكتب المدعي العام (بالتنسيق مع قلم المحكمة)⁸⁶، وهي تتألف حالياً من موظفين لشؤون الإعلام (برتبة ف-3، أحدهما قيد التعيين) ومساعد

(84) أنظر اقتراح نظام الولاية المطبق على رؤساء الديوان، تحت القسم الثاني الموارد البشرية، أنظر القسم الثاني، الموارد البشرية، الولاية، الفقرة 261.

(85) الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام، الصفحة 24، الهدف الاستراتيجي 5.

(86) أنظر القسم السابع-فأ أدناه- استراتيجية التوعية.

لشؤون الإعلام (من فئة الخدمات العامة). وهي مسؤولة عن جميع الاتصالات العامة التي يقوم بها المدعي العام. وهناك موظفان مسؤولان عن الاتصالات الداخلية والخارجية التي تغطي أكثر من 20 بلدا من بلدان الحالات، وعن دعم أنشطة التوعية التي تضطلع بها المحكمة.

160- وليس لدى مكتب المدعي العام متحدث رسمي أو مستشار إعلامي أقدم. ومن ثم، لا يوجد في مكتب المدعي العام موظف أقدم مكرس تماما للاتصالات الخارجية. ويمكن أن يؤدي توظيف خبير إعلامي متمرس إلى الحد من الإدارة الجزئية الحالية لدائرة الاتصالات، وتيسير الإعداد السريع لمواد الاتصالات والموافقة عليها. وأبلغ الخبراء بأن وحدة الاتصالات تقوم حاليا بصياغة البيانات العامة التي يدلي بها المدعي العام تحت إشراف رئيس الديوان. ثم تعمم هذه النصوص على جميع أعضاء اللجنة التنفيذية ورؤساء الأقسام من أجل تقديم إسهاماتهم. ولا يصدر البيان إلا بعد أن يوقع هؤلاء الأعضاء على البيان. ويبدو أن هذه عملية مرهقة وتستغرق وقتا طويلا.

161- ويمكن أيضا للمتحدث الرسمي متفرغ أن يقلل من عدد الالتزامات الإعلامية للمدعي العام ونائب المدعي العام. ويمكن للمتحدث الرسمي أن يعفي المدعي العام ونائبه، فضلا عن غيرهم من موظفي مكتب المدعي العام، من التعامل مع الاستفسارات اليومية التي تجريها وسائط الإعلام⁽⁸⁷⁾.

التوصيات

التوصية 53- ينبغي تقليص مهام ومسؤوليات رئيس الديوان إلى حد كبير. وينبغي أن تكون مطابقة لتلك التي يشغلها الأمين التنفيذي الأقدم للجهاز المسؤول عن المسائل الإدارية. وينبغي أن تكون المشورة الاستراتيجية والمتعلقة بالسياسات من بين مشورة اللجنة التنفيذية، وقسم المشورة القانونية، وكبير مستشاري الاستئناف. وينبغي أن تقع جميع المسؤوليات المتعلقة بالاتصالات على عاتق وحدة الإعلام والمساعدين الخاصين للمدعي العام.

التوصية 54- وينبغي أن تتماشى المهام والمسؤوليات المناسبة التي يضطلع بها رئيس الديوان مع الرتبة المهنية الحالية المرتبطة بهذا المنصب.

التوصية 55- وينبغي توسيع نطاق قدرة وحدة الإعلام. وينبغي أن يعين مكتب المدعي العام موظفا إعلاميا أقدم (ف-4) لرأس وحدة الإعلام، وأن يعمل، حسب الطلب، بوصفه المتحدث الرسمي باسم مكتب المدعي العام.

التوصية 56- وينبغي أن تقع وحدة التحقيق في الوحدة خارج مكتب المدعي العام وأن تعمل تحت مظلة المدعي العام مباشرة.

4' الأفرقة المتكاملة

الاستنتاجات

162- لقد اتخذ مكتب المدعي العام خطوات هامة لتحسين أداء الأفرقة. ومن المقبول عموما أن الانتقال من هيكل فريق مشترك إلى هيكل فريق متكامل هو تطور إيجابي⁽⁸⁸⁾. وفي ظل قيادة محام أقدم

(87) كما أوصي به في دليل المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا بـ "الممارسات الثابتة" (2009)، ص 190، الفقرة 67.

(88) تم استبدال الأفرقة المشتركة، كما هو محدد في دليل العمليات (المستند الداخلي)، بأفرقة متكاملة في حوالي عام

2015. ويكمن الاختلاف الرئيسي بين النموذجين في قيادة الفريق: تم تقاسم قيادة الفريق المشترك بين ممثل شعبة

الادعاء، وقائد فريق شعبة التحقيق، وشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون. في الفرق المتكاملة، تقع القيادة والمسؤولية

للمحاكمة، كان مكتب المدعي العام يعتزم الابتعاد عن اتخاذ القرارات بتوافق الآراء. وكان يرمي ذلك إلى التقليل من حالات التأخر الكبيرة والصراعات داخل قيادة الفريق.

163- ومن التطورات الإيجابية الأخرى التي أبلغ الخبراء بها، التبكير في تشكيل أفرقة أساسية أو أفرقة "متقدمة" أثناء الفحوصات الأولية، بدءاً من المرحلة الثانية⁽⁸⁹⁾، وسيكون لذلك مزايا واضحة: التحديد المبكر لفرص التحقيق؛ وإتاحة إمكانية إجراء التحقيقات في مرحلة مبكرة؛ وإتاحة إمكانية الحصول على معلومات عن حالات الطوارئ؛ وإتاحة إمكانية الحصول على معلومات عن حالات التمهيد؛ وإتاحة إمكانية الحصول على معلومات عن عدد من الكيانات التي لا يمكن أن تُقدم لها. وأكثر كفاءة وحفظ في الوقت المناسب من المواد خلال مرحلة الفحوص الأولية، وضمان انتقال سلس في حالة ما تم فتح تحقيق مرحلة الفحوص الأولية.

164- ولزيادة تحسين كفاءة أداء الأفرقة، تفيد التقارير بأن مكتب المدعي العام يتخذ خطوات لتوضيح الفصل بين مهام أعضاء الفريق المتكامل، وبالتالي الحد من الإدارة الجزئية لعملهم.

165- لكن يقترح الخبراء اتخاذ مزيد من الخطوات لضمان عمل الأفرقة المتكاملة بكفاءة وتماسك بصرف النظر عن الاختلافات الإدارية والشخصية بين قادتها. ويبدو أن العديد من أعضاء الفريق الذين قابلهم الخبراء يتفقون على أن بعض الأفرقة تعمل بشكل أفضل بكثير من غيرها، وأن ذلك يُستمد من النهج الذي يتبعها قادتها. ومن شأن وجود إطار تنظيمي أكثر كفاءة يحدد الأدوار التي يقوم بها كل من أعضاء الفريق المتكاملين أن يساعد على تفادي أوجه عدم الاتساق هذه بين الأفرقة.

166- كما استمع الخبراء إلى شواغل ذات صلة من أعضاء الفريق المتكامل بشأن القيود المفروضة على اتخاذ قراراتهم، فضلاً عن عدم وضوح خطوط الإبلاغ. ويبدو أن هيكل إدارة المصفوفة مرهق وغير واضح لجميع الموظفين: فبدلاً من خطوط الإبلاغ الخطية، يقدم أعضاء الأفرقة المتكاملة تقاريرهم إلى كبير محامي المحاكمة وكذلك رئيس قسمهم. فعلى سبيل المثال، يتولى رئيس فريق التحقيقات مهمة المحللين، ولكن رئيس قسم تحليل التحقيقات يتولى إدارة أدائهم. وتنطبق الهياكل المماثلة على مستشاري ومحققي التعاون الدولي. ويُحسب هذا الهيكل لإعاقة قدرة قيادة الفريق على أن يكون لها إشراف كاف على أعضاء فريقهم، وبالتالي ضمان المساءلة عن أدائهم.

التوصيات

التوصية 57- ينبغي توضيح تقسيم مهام ومسؤوليات أعضاء الأفرقة المتكاملة وتعميمه على جميع الموظفين. وينبغي إدراج هذه المستجدات في دليل العمليات المستكمل.

التوصية 58- وينبغي توضيح وتنفيذ فصل القيادة الاستراتيجية (شعبة الادعاء، وكبار محامي الادعاء) عن القيادة التشغيلية/الوظيفية (شعبة التحقيقات، قادة الفريق).

التوصية 59- وينبغي مواءمة أساليب العمل بين الأفرقة. وينبغي تحديد أفضل الممارسات للأنشطة والعمليات الروتينية للأفرقة المتكاملة، بما في ذلك استخدام قواعد البيانات وأدوات المهام والاجتماعات

النهائية للقضية على عاتق محامي المحاكمة الأقدم؛ انظر الخطة الإستراتيجية لمكتب المدعي العام 2016-2018 (2015)، الفقرة 33.

(89) انظر القسم الثالث عشر أدناه، الفحوص التمهيدية.

والاتصالات. وفي الاجتماعات الأسبوعية المقترحة مع نائب المدعي العام، ينبغي تشجيع تبادل الممارسات فيما بين الأفرقة.

التوصية 60- وينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على إنشاء الأفرقة المتكاملة الأساسية في المرحلة الثانية من المؤسسات العامة. يجب أن يعتمد حجم الفريق المتكامل في هذه المرحلة على الوضع وتعقيده، لكن يجب أن يشمل على الأقل عضواً من كل من شعبة التحقيقات، وشعبة الادعاء، وشعبة الولاية القضائية، والتكامل والتعاون، والأفرقة المتكاملة. وينبغي أن يرأس كل فريق محام أقدم (شعبة التحقيقات - من الرتبة ف-5)، يدعمها موظفون أساسيون مناسبون من الشعب والأقسام ذات الصلة.

التوصية 61- وإن أمكن، في وقت فتح التحقيق، ينبغي تعيين محلل في شعبة التحليلات الأولية في شعبة التحليل التحقيقات لفترة محدودة.

التوصية 62- وينبغي توحيد دور المركز في الأفرقة المتكاملة وشرحه ومناقشته بشكل كامل مع الفريق المتكامل بأكمله.

التوصية 63- وينبغي توضيح وتوحيد العلاقة بين الأفرقة المتكاملة ووحدات الدعم (وحدة الشؤون الجنسانية والطفل)، ووحدة خدمات اللغات، ووحدة المخاطر التشغيلية والدعم ووحدة استراتيجية الحماية. وينبغي استشارتهم في وقت مبكر من دورات تخطيط العمليات، بغية تفادي التأخير والنفقات الإضافية.

4- ملاك الموظفين في مكتب الادعاء

‘1’ مؤهلات الموظفين

الاستنتاجات

167- فيما يتعلق بمؤهلات الموظفين، تنطوي أكثر الشواغل شيوعاً التي أُبلغ بها الخبراء على شقين : ضرورة وجود موظفين فنيين ذوي خبرة في التحقيق في الجرائم المعقدة وملاحقة مرتكبيها، وضرورة وجود موظفين يتمتعون بخبرة في سياق بلدان الحالات.

168- وفيما يتعلق بشعبة التحقيقات، يتطلب عمل التحقيقات أن يقوم به إلى حد كبير أشخاص لديهم خلفية وخبرة في مجال إنفاذ القانون في التحقيقات الجنائية الواسعة النطاق. وهناك أيضاً حاجة إلى موظفين لديهم وعي ثقافي ومعرفة بالسياسة والسياق المحليين، ولا يتمتعون بالضرورة بخبرة في مجال إنفاذ القانون. وهناك حاجة إضافية إلى أن تستخدم شعبة التحقيقات موظفين لديهم مهارات أكثر تنوعاً وتحديدًا، مثل تلك المتعلقة بالتحقيقات السيرية والمالية والعسكرية، فضلاً عن التحليل.

169- لقد اتخذ مكتب المدعي العام خطوات هامة لتحسين أداء الأفرقة. ومن المقبول عموماً أن الانتقال من هيكل فريق مشترك إلى هيكل فريق متكامل بعد تطوراً إيجابياً، وفي ظل قيادة محام أقدم للادعاء، كان مكتب المدعي العام يعتزم الابتعاد عن اتخاذ القرارات بتوافق الآراء. وكان يرمي ذلك إلى التقليل من حالات التأخر الكبيرة والصراعات داخل قيادة الفريق.

170- ويسلم الخبراء أيضاً بوجود مشكلة كبيرة فيما يتعلق بغياب الخبرة الكافية في مكتب المدعي العام (والمحكمة ككل) بشأن بلدان الحالات. وهذا يتصل بمسائل مثل الكفاءة في اللغات المحلية، ومعرفة المعلومات الأساسية التاريخية والسياسية والاجتماعية والثقافية ذات الصلة. وهذا أمر مطلوب بصفة خاصة فيما يتعلق بتقييم الفحوصات الأولية والتحقيقات. وبدون هذه الخبرة، من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، أن يقوم مكتب المدعي العام بتقييم المعلومات التي قُدمت إليه والتي جمعها تقييماً دقيقاً ومجدياً.

171- لكن، ومع وجود حالات جديدة ومتطورة باستمرار، لا يمكن عملياً أن يكون لدى مكتب المدعي العام موظفون دائمون لديه كل تلك المهارات. وترد أدناه مناقشة لنماذج محتملة أخرى من ملاك الموظفين⁽⁹⁰⁾.

172- ومن المجالات الهامة الأخرى المتعلقة بمؤهلات الموظفين تدريبهم والتطوير المستمر لمهاراتهم. ويوفر مكتب المدعي العام حالياً بعض فرص التدريب للموظفين. فعلى سبيل المثال، يجري تدريب موظفين جدد في شعبة التحقيقات على نموذج المقابلات التي يجريها برنامج السلام؛ وتقوم شعبة الادعاء بتدريبات في مجال الدعوة؛ وهناك العديد من فرص التطوير المحددة الأخرى التي أُحيل الخبراء إليها.

173- وعلى الرغم مما تقدم، يبدو أن هناك اتفاقاً واسع النطاق داخل مكتب المدعي العام على عدم وجود خطط متسقة للتدريب والتطوير تتعلق بالمبادئ والأنظمة الأساسية في مكتب المدعي العام وفي المحكمة عموماً. وأشار بعض الذين أُجريت معهم مقابلات إلى نقص المعرفة القانونية بمقومات جمع الأدلة الجنائية. ويمكن إيلاء اهتمام للتدريب على مهارات أساسية أكثر تتعلق بأسس التحقيقات الجنائية في مكتب المدعي العام. ومن شأن ذلك أن يمكن الموظفين الجدد من مختلف الخلفيات من اكتساب فهم مشترك للممارسة القانونية مكتب المدعي العام.

174- وإلى جانب أنواع فرص التطور المتاحة، فإن احتياجات التدريب لموظفي مكتب المدعي العام مستمرة. بيد أن الخبراء أبلغوا بأن التدريب الإضافي يعاني من عدم كفاية الوقت والقيود المفروضة على الميزانيز ولا يوجد في مكتب المدعي العام حالياً موظف مسؤول عن الاحتياجات التدريبية والإثرائية. ويلزم أن تقوم قيادة كل قسم أو شعبة، في حدود ميزانيتها، بتحديد الاحتياجات من التدريب واقتراح الحلول. وهو وضع غير مُرضٍ بالنسبة للموظفين، وكذلك بالنسبة للمديرين الذين يحتاجون إلى موظفين ذوي جودة عالية ومهارات حديثة.

175- وأبلغ الخبراء أيضاً بأن فرص الموظفين في الحصول على إجازة إثنائية أو إجازة خاصة بدون مرتب تُحسم أحياناً دون شفافية كافية. وهذا ما يدفع بعض الموظفين إلى الاعتقاد بأن فرص الحصول على فرص التنمية غير متكافئة.

التوصيات

التوصية 64- للتأكد من تمتُّع جميع الموظفين المعيّنين حديثاً بما يكفي من الخبرة، ينبغي النظر في استعراض احتياجات التعيينات المستقبلية التي تشمل المهارات التي يفتقر إليها مكتب المدعي العام⁽⁹¹⁾.

التوصية 65- وينبغي النظر في توفير تدريب توجيهي إلزامي على نطاق المحكمة بشأن الوثائق والمبادئ الأساسية للمحكمة⁽⁹²⁾.

التوصية 66- وينبغي فصل أدوار محامي الادعاء وأعوان الشؤون القانونية داخل شعبة الادعاء، وأن تنعكس في عملية التعيين.

التوصية 67- وينبغي إجراء تقييم منتظم لتحديد ما إذا كان الموظفون بحاجة إلى تدريب على المتابعة⁽⁹³⁾.

(90) أنظر القسم الثاني - واو - التعيينات القصيرة الأجل، التوظيف المحلي.

(91) أنظر القسم الثاني هاء - أدناه - التعيينات القصيرة الأجل، التوظيف المحلي.

(92) أنظر القسم الثاني - واو -

التوصية 68- وينبغي أن يدرج التطوير المهني باستمرار في تقييم الأداء، وأن يولى الاهتمام المناسب.

التوصية 69- بالتعاون مع قسم الموارد البشرية في قلم المحكمة، زيادة الشفافية فيما يتعلق بالإجازات التطويرية والإجازات الخاصة بدون أجر بتحديد القواعد والأنظمة التي تحيط بهذه الطلبات. وتعتبر مهام الموارد البشرية المتصلة بالإجازات مثالا على المسؤوليات التي يمكن أن توكل إلى قسم الموارد البشرية التابع لقلم المحكمة.

التوصية 70- ومن أجل تلبية الاحتياجات التدريبية في حدود الميزانية المتاحة لمكتب المدعي العام، ينبغي النظر في إسناد بعض المسؤوليات المتصلة بالتدريب إلى قلم المحكمة.

٢٠٠٠ عدد الموظفين

الاستنتاجات

176- ومن أجل الوفاء بالمعايير العالية للتحقيقات والملاحقات الجنائية الدولية، يجب أن تتاح لمكتب المدعي العام إمكانية الحصول على الموارد الكافية⁽⁹⁴⁾. وقد أشار مكتب المدعي العام مراراً وتكراراً إلى نقص الموارد، ولا سيما من حيث الموظفين، باعتباره أحد أسباب عدم قدرته على الأداء على المستويات التي تتوقعها منه الدول الأطراف وأصحاب المصلحة الآخرون⁽⁹⁵⁾، كما أن "عدم التطابق بين الموارد والعمل الفعلي"⁽⁹⁶⁾ له عواقب واسعة النطاق على عمليات مكتب المدعي العام، مما يؤخر أو يمدد عمليات الفحوص الأولية والتحقيقات والملاحقات القضائية ويحدّ من عدد الحالات التي يمكن أن يحقق فيها مكتب المدعي العام بفعالية⁽⁹⁷⁾.

177- واستجابة لطلب من الدول الأطراف ولجنة الميزانية والمالية لتوفير مزيد من الوضوح فيما يتعلق بنمو مكتب المدعي العام، أجرى مكتب المدعي العام في عام 2015 تقييماً داخلياً للحجم الأساسي. وقيمت احتياجات الأفرقة وخدمات الدعم في كل مرحلة من مراحل الإجراءات الجنائية والتحقيقات وإجراءات المحاكم. وقد عرّف ما هو المقصود بـ "الحجم الأساسي" للفرق المتكامل. ويمكن استخدام هذا التقييم بفعالية لمقارنة عبء العمل الحالي بالموارد⁽⁹⁸⁾.

178- واستناداً إلى مقترح ميزانية عام 2020، تعاني شعبتان من شعب مكتب المدعي العام الثلاث من نقص في الموظفين قياساً بتقديرات الحجم الأساسي⁽⁹⁹⁾. وتعدّ شعبة التحقيقات الأكثر نقصاً في

(93) أنظر القسم الثاني - زاي - تقييم الأداء.

(94) أنظر على سبيل المثال الصفحة 81 والصفحة 37 من الوثيقة [ICC-ASP/18/10](#)

(95) تقرير مكتب المدعي العام بشأن تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2016-2018، الصفحة 4، الفقرة الثالثة (ب)، الخطة الاستراتيجية الصفحة 12، الفقرة 9.

(96) تقرير مكتب المدعي العام بشأن تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2016-2018، الصفحة 8، الفقرة 21.

(97) في عام 2019، وفي مواجهة الموارد المحدودة، أعطى المكتب الأولوية لثمانية تحقيقات من أصل أحد عشر تحقيقاً تم فتحها، في [ICC-ASP/18/10](#)، الصفحة 11، الفقرتين 21-22، أفاد مكتب المدعي العام أنه "بسبب الموارد المحدودة المعتمدة لعام 2019 <...> تأثرت وتيرة بعض أنشطة التحقيق سلباً".

(98) انظر تقرير المحكمة عن الحجم الأساسي لمكتب المدعي العام، [ICC-ASP/14/21](#).

(99) المرجع نفسه، الصفحة 4، الفقرة 7. ومن المهم ملاحظة أن تقدير حجم المكتب الأساسي قد أجري على أساس 6 تحقيقات جارية، و9 فحوص أولية، و9 فحوص في حالة ركود، و5 قضايا في مرحلة ما قبل المحاكمة، و5 قضايا في

الموارد، إذ يوجد بها 87 موظفاً متفرغاً أقل مما كان مُقدّراً لتوفير الاحتياجات الأساسية للشعبة⁽¹⁰⁰⁾، وقد أُبلغ الخبراء بأن نقص الموظفين قد أدّى بالفعل إلى "تمديد الوقت اللازم لإنجاز الأنشطة المخطط لها، والعجز عن الاستجابة المناسبة للأحداث الهامة غير المتوقعة (...)" - ونقص القدرة على إجراء تمارين الدروس المستفادة؛ (...) وقدرة محدودة فيما يخصّ التعقب؛ وتناقص القدرة على التعامل مع الحالات في "الراكدة"⁽¹⁰¹⁾. كما يمثل نقص الموظفين مشكلة أيضاً في شعبة شؤون الموظفين، التي تتطلب 30 موظفاً إضافياً بدوام كامل لتحقيق الحجم الأساسي.

179- تعدّ التحقيقات التي يجريها مكتب المدعي العام الوظيفة الأساسية لنجاح المحكمة. ويُعترف في العديد من مستويات مكتب المدعي العام⁽¹⁰²⁾ بأن نقص الموظفين وعدم التوازن في الموارد بين شعبة الادعاء وشعبة التحقيقات. وتعدّ حالياً نسبة موظفي التحقيق (في قسم التحقيقات وشعبة تحليل التحقيقات) بالمقارنة مع نسبة الموظفين في قسم الادعاءات في شعبة الادعاء حوالي 1/1. وينبغي أن تكون النسبة الأكثر ملاءمة، مع مراعاة المجموعة الواسعة من الأنشطة أثناء التحقيقات الجارية، أقرب إلى 2/3. وفيما يتعلق بحجم الأفرقة المتكاملة، يتراوح عدد موظفي التحقيق حالياً من 4.5 إلى 11 موظفاً، مقارنة بتقدير الحجم الأساسي البالغ عشرين موظفاً⁽¹⁰³⁾. كما أن حجم الأفرقة داخل مكتب المدعي العام يتقلب بشكل كبير، تبعاً لمرحلة التحقيق/المقاضاة، والطلبات المتنافسة على الموارد.

180- يبدو أيضاً أن عدم وجود عدد كافٍ من الموظفين يمثل مشكلة بالنسبة لشعبة الولاية القضائية، والتكامل والتعاون، والأفرقة المتكاملة. ويعمل في قسم التعاون الدولي حالياً 15 موظفاً، وهو ما ظل دون

المحاكمة، و قضيتان في الاستئناف، وحالة جديدة. وحالياً، هناك 9 فحوص أولية، و11 تحقيقاً مفتوحاً (ليست كلها نشطة - جمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا وأوغندا في حالة ركود إلى حد كبير. ويذكر مكتب المدعي العام أنه سيُحوّل الأولوية لتسعة تحقيقات نشطة، ويجري 8 تحقيقات في وقت واحد؛ [ICC-ASP/18/10](#)، الفقرات 20-23.

(100) تقدير الحجم الأساسي 255 منصب مكافئ الدوام الكامل، افتراض الميزانية لـ 177 منصب مكافئ الدوام

الكامل؛ ص 5، [ICC-ASP/14/21](#).

(101) وفي الميزانية المقترحة لعام 2020، ينص مكتب المدعي العام على ما يلي: "بالموارد الحالية، لم تتمكن شعبة التحقيق من الحفاظ على اتصال منتظم بالشهود من القضايا السابقة، على النحو المنصوص عليه في معايير الجودة. وقد ازداد عدد التحقيقات التي تنتظر صدور أمر بإلقاء القبض، لكن تقتصر الجهود على الردّ على الحوادث والفرص بسبب الموارد المحدودة .. (...). ويبدو واضحاً أن الإفراط في التمدد في جميع أرجاء الشعبة يرجع إلى صغر حجم الفريق المفرط: ارتفاع عدد الإجازات غير المستنفدة؛ وزيادة الإجازات المرضية؛ وزيادة الطلبات للحصول على مزيد من الدعم التحليلي من شعبة الادعاء وتراكم عبء العمل المتزايد في قسم علوم الطب الشرعي". [ICC-ASP/18/10](#)، ص 70، الفقرة 281. وفي قسم التحقيقات، لا تزال القدرات الحالية من حيث المحققين قاصرة عن تلبية الاحتياجات المحددة. وتتواصل العواقب الناتجة عن نقص الموظفين كالتالي: المزيد من الوقت اللازم لإنجاز الأنشطة المقررة؛ والمزيد من الوقت اللازم لعدم القدرة على الاستجابة على النحو المناسب إزاء الأحداث الهامة الطارئة دون إزالة أو تخفيض الموارد المخصصة لأنشطة أخرى ذات أولوية؛ - انخفاض القدرة على إجراء تمارين الدروس المستفادة، ووضع المعايير، وضمان التدريب الكافي، والقدرة المحدودة على التعقب؛ وتناقص القدرة على معالجة الحالات الراكدة، [ICC-ASP/18/10](#)، الفقرة 83.

(102) المرجع نفسه، الصفحة 70، الفقرة 281: كما ورد في تقرير 2019 "في حين قد أُخذ نَحْج من لتخصيص الموارد، هناك مؤشر واضح على أن زيادة التمدد في جميع أنحاء الشعبة نتيجة كون الفريق أصغر بكثير من حجم الفريق الأمثل: ارتفاع عدد الإجازات غير المستنفدة؛ والمستوى الذي لا يمكن أن يُتاح له. زيادة الإجازات المرضية؛ زيادة الطلبات على مزيد من الدعم التحليلي من شعبة الادعاء وتراكم عبء العمل المتزايد في قسم علوم الطب الشرعي".

(103) ص 16، [ICC-ASP/14/21](#).

تغيير إلى حد كبير على مدى السنوات الخمس إلى الستة الماضية، بينما زاد حجم العمل زيادة كبيرة. ولم يزد عدد الموظفين المعنيين زيادة متناسبة⁽¹⁰⁴⁾. وهذا يعوق سرعة أنشطة التعاون، ويقلل من قدرة قسم التعاون الدولي على الاستجابة على وجه السرعة لاحتياجات الأفرقة أو للظروف المتغيرة على أرض الواقع. يضطلع قسم الفحوصات الأولية، الذي يضطلع بجميع المهام التحليلية والقانونية المتصلة بالفحوصات الأولية، ما مجموعه 12 موظفاً⁽¹⁰⁵⁾. ويبلغ عن قلة عدد الموظفين المتاحين لقسم الفحوصات الأولية كأحد أسباب طول الفحوصات الأولية.

181- وأبلغ الخبراء بعدم الرضا على نطاق واسع عن سرعة خدمات النسخ والترجمة. وتفيد التقارير بأن وحدة خدمات اللغات، الكائنة في قسم خدمات مكتب المدعي العام، لا تلي احتياجات مكتب المدعي العام في مجالين: '1' تعيين مترجمين شفويين/تحريريين للغات ذات الصلة في بلدان الحالات، و'2' توفير نسخ وترجمة في الوقت المناسب بلغات عمل المحكمة (الإنكليزية/الفرنسية والعربية) إلى الإنكليزية/الفرنسية.

182- وفيما يتعلق بالتوظيف، أبلغ الخبراء بأن تعيين مترجم تحريري/مترجم شفوي بلغة محددة يستغرق في بعض الحالات أكثر من سنة، لا سيما فيما يتعلق باللغات التي لا تستخدم على نطاق واسع. وتؤثر هذه التأخيرات على جميع أنشطة مكتب المدعي العام. ويبدو أن التأخيرات ناجمة عن قواعد التوظيف التقييدية التي وضعها مكتب المدعي العام، بالإضافة إلى عدم كفاية مجموعة المرشحين المناسبين.

183- تعدّ أوجه القصور في قدرة مكتب المدعي العام على مواكبة طلبات الأفرقة للترجمة التحريرية والتفسيرات خطيرة. وكثيراً ما تنتظر الأفرقة شهوراً قبل استجابة الوحدة لطلباتها. أما العاملون في الحالات غير ذات الأولوية فيبلغون عن تأخيرات أطول. ونظراً لأن عدداً كبيراً من الترجمات التحريرية والنصوص يستعان بها من مصادر خارجية، فإن قدرة الوحدة على الاستجابة لطلبات الأفرقة ترتبط أيضاً بالميزانية المخصصة للوحدة. في نهاية عام 2019، أدّى ذلك إلى وقف فعلي للترجمة الخارجية والنسخ. واستناداً إلى الميزانية البرنامجية المقترحة، تتوقع الوحدة أن تكون مواردها في عام 2020 أقل مما يعادل 3 415 صفحة من المواد الواجب ترجمتها⁽¹⁰⁶⁾.

184- ويلاحظ الخبراء أيضاً عدم وجود موظفين للدعم الإداري للأفرقة، مما أدى إلى إنفاق موظفين من الفئة الفنية العالية قدراً كبيراً من الوقت في أداء المهام الكتابية.

(104) ارتفع عدد طلبات المساعدة بنسبة 68.68 في المائة، وبنسبة 21.29 في المائة بين عامي 2017 و2018 (استناداً إلى شعبة الولاية القضائية، والتكامل والتعاون، والأفرقة المتكاملة الداخلية - نظرة عامة على قسم التعاون الدولي، فبراير 2002).

(105) ثلاثة محللين للحالات (ف-3)، وستة محللي حالات معاونين (ف-2) واثنان من محللي الحالات المساعدين (ف-)، ورئيس قسم واحد (ف-5). ولم تخصص له موارد إضافية منذ زيادة في عام 2014. [ICC-ASP/18/10](https://www.icc-cpi.org/asp/18/10). الصفحتان 64-65، الفقرات 262-265.

(106) المرجع نفسه، ص 52: طاقة الترجمة في خدمات وحدة الترجمة واللغات التابعة لمكتب المدعي العام. 11 935 صفحة؛ حجم الترجمة المتوقع: 16950 صفحة؛ الفقرة 214: على سبيل المثال، تجاوزت أدلة قضية الحسن التي تتطلب الترجمة من العربية 5000 صفحة مصدر، وبلغت الوثيقة التي تحتوي على الرسوم 500 صفحة (مقارنة بـ 30 صفحة قياسية).

التوصيات

التوصية 71- وينبغي إعادة النظر في الممارسات الحالية لتحديد الأولويات من أجل التكيف مع تضاؤل قدرة المكتب على تناول الحالات/الحالات الجديدة⁽¹⁰⁷⁾.

التوصية 72- وفي غياب زيادة في عدد الموظفين في شعبة التحقيقات، ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في تعيين موظفين من الشعب والأقسام الأخرى في شعبة التحقيقات، لتحقيق التوازن بين عدد الموظفين في شعبة التحقيقات وشعبة الادعاء⁽¹⁰⁸⁾.

التوصية 73- وينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في إمكانية تفويض بعض مسؤوليات الترجمة التحريرية/الشفوية إلى شعبة اللغات والترجمة في قلم المحكمة، حيثما تسمح بذلك متطلبات السرية.

التوصية 74- وينبغي تقييم مدى توافق الاحتياجات الحالية من الموارد البشرية مع ما تستلزمه الوحدة من تعيين موظفين لغويين محددين في الوقت المناسب.

التوصية 75- وينبغي إعداد استعراض لعدد الوظائف التي يحتاج إليها مكتب المدعي العام للدعم الإداري، مع تحديد المهارات المطلوبة.

دال- إدارة قلم المحكمة

1- انتخاب المسجل ونائب المسجل

الاستنتاجات

185- وفقاً لنظام روما الأساسي، يُنتخب المسجل بالأغلبية المطلقة للقضاة، مع مراعاة أي توصية مقدمة من جمعية الدول الأطراف⁽¹⁰⁹⁾. تضع الرئاسة قائمة بالمرشحين الذين يستوفون المعايير المنصوص عليها في النظام الأساسي وتحيلها إلى جمعية الدول الأطراف مع طلب أي توصيات. ثم يحيل الرئيس القائمة، إلى جانب أي توصيات من جمعية الدول الأطراف، إلى القضاة لاتخاذ قرار في الجلسة العامة⁽¹¹⁰⁾.

186- على الرغم من نجاح الانتخابات الأخيرة، أشار كل من مسؤولي المحكمة وممثلي المجتمع المدني إلى أن النظام الحالي لاختيار رئيس قلم المحكمة غير ملائم بالنظر إلى المسؤوليات رفيعة المستوى المنوطة بشاغل الوظيفة. ويرى الخبراء أن العملية يجب أن تكون أكثر شمولاً وأن الدول الأطراف يجب أن تلعب دوراً أقوى في العملية، بما يتماشى مع أحكام نظام روما الأساسي.

187- في حين أن النظام الأساسي يتوقع دوراً لكل من رئيس المستشارين القانونيين والقضاة، في الممارسة العملية، كانت توصيات جمعية الدول الأطراف تتكون في الغالب من مبادئ توجيهية ومبادئ ينبغي أن توجه القضاة في اختيارهم⁽¹¹¹⁾. يوصي الخبراء بأن تقوم جمعية الدول الأطراف، وفقاً لمسؤولياته بموجب نموذج الحوكمة ثلاثي الطبقات، بتنفيذ عملية اختيار بمساعدة لجنة خبراء تقوم بفحص المرشحين

(107) أنظر القسم الثاني عشر أدناه. حالات وقضايا مكتب المدعي العام: الاستراتيجيات الوقائية للاختيار، وتحديد الأولويات، والركود، وإغلاق الحالات.

(108) أنظر القسم الثاني - ياء - أدناه. المرونة وقابلية التوسع والتنقل في التوظيف.

(109) نظام روما الأساسي، المادة 43(4).

(110) قواعد الإجراءات والإثبات، القاعدة 12 (1)-(3).

(111) انظر على سبيل المثال التوصية ICC-ASP/16/Rec.1 (2017).

وإجراء فحوصات الخلفية وإجراء المقابلات واقتراح قائمة قصيرة من أجل الدول الأطراف⁽¹¹²⁾. بعد ذلك، ستؤكد جمعية الدول الأطراف القائمة المختصرة وتحيلها إلى القضاة لاتخاذ قرارهم.

188- ويشير مصدر قلق إضافي إلى إعادة انتخاب المسجلين، والتسييس المحتمل لحملة إعادة الانتخاب، حيث قد يوضع المسجلون في موقف صعب فيضطرون إلى ترتيب الأولويات بين مساءلة القضاة ومساءلة نائب رئيس المحكمة. فيقترح الخبراء، على المدى الطويل، تغيير الأحكام كي تمتد ولاية المسجل على مدى 7-9، غير قابلة للتجديد. هذا من شأنه أن يزيل الحافز لتفضيل أي شخص على أمل إعادة انتخابه. وفي حالة ما إذا كان قد عُيِّن في المنصب، ينبغي أن يعمل نائب المسجل حتى نهاية ولاية المسجل⁽¹¹³⁾.

189- يقدم الخبراء توصيات ماثلة في أماكن أخرى من أجل تمديد ولايات المسؤولين المنتخبين، مع جعل الشروط غير قابلة للتجديد⁽¹¹⁴⁾. لا يُشار إلى هذا النهج لزيادة استقلالية الدور فحسب، بل يقلل أيضًا من العبء الإجرائي على عاتق جمعية الدول الأطراف، حيث سيتعين عليهم التعامل مع مثل هذه الانتخابات كثيرًا.

190- ولئن كان ذلك ممكنًا بموجب النظام الأساسي⁽¹¹⁵⁾، عملياً، لم يكن تعيين نائب للمسجل يبدو ضرورياً في البداية. ومن شأن إضافة هذا المنصب أن يُمكِّن المسجل من التركيز على إدارة المحكمة/المنظمة الدولية (الطبقة 3). ويقترح الخبراء أن يُتوخى يقوم نائب المسجل بدور رئيس الخدمات القضائية (برتبة مد-2)، وهو منصب يخضع للمساءلة أمام الرئيس/المدعي العام (بشأن المسائل التي تندرج في إطار الطبقة 2). وهذا من شأنه أن يجعل القرار غير مكلف من الناحية العملية. وينبغي انتخاب نائب المسجل بالطريقة نفسها الموصى بها للمسجل، و في وقت واحد إن أمكن ذلك.

(112) من شأن هذه العملية أن تكمل المقابلات التي يجريها القضاة في مرحلة لاحقة.

(113) وتنص المادة 43 (5) من [نظام روما الأساسي](#) على أن "يشغل نائب المسجل منصبه لمدة خمس سنوات أو لمدة أقصر حسبما تقرر الأغلبية المطلقة للقضاة، وينبغي انتخابه على أساس الاضطلاع بأية مهام تقتضيها الحاجة". (التأكيد مضاف).

(114) انظر على سبيل المثال التوصية 366 (ص 208)

(115) ينتخب القضاة المسجل بالأغلبية المطلقة بطريق الاقتراع السري. آخذين في اعتبارهم أية توصية تقدم من جمعية الدول الأطراف. وعليهم، إذا اقتضت الحاجة، بناء على توصية من المسجل، أن ينتخبوا نائب مسجل بالطريقة ذاتها. ويشغل المسجل منصبه. لمدة خمس سنوات، ويجوز إعادة انتخابه مرة واحدة ويعمل على أساس التفرغ. ويشغل نائب المسجل منصبه لمدة خمس سنوات أو لمدة أقصر حسبما تقرر الأغلبية المطلقة للقضاة، وينبغي انتخابه على أساس الاضطلاع بأية مهام تقتضيها الحاجة. المادة 43 (4) (5) من [نظام روما الأساسي](#).

191- يمكن أن تنظر جمعية الدول الأطراف في إمكانية تقديم مرشحين بطلب مشترك لشغل منصب المسجل ونائب المسجل وانتخابهم ليس بشكل فردي، وإنما الإثنين معاً⁽¹¹⁶⁾. من شأن ذلك أن يتيح فرصة كبيرة لضمان التوازن بين الجنسين والتمثيل الجغرافي المتنوع في الإدارة العليا لقلم المحكمة. وحتى الآن، كان جميع مسجلي المحكمة الأربعة من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أطراف أخرى⁽¹¹⁷⁾. ومن شأن اختيار المنصبين معاً أن يتيح للدول الأطراف والقضاة ضمان تقديم شخصيات وخبرات تكميلية، بدلاً من السعي إلى إيجاد مرشحين لدور المسجل يضطلعون في الوقت نفسه بدور مديري مهرة في منظمات معقدة ومطلعين على المسائل القضائية على نحو كبير. كما أن الترشيحات المشتركة ستشير إلى علاقات عمل جيدة وتعاون بين الاثنين. وينبغي أن تنظر جمعية الدول الأطراف في نهج مماثل فيما يتعلق بالانتخابات المشتركة للمدعي العام ونائب المدعي العام.

التوصيات

التوصية 76- ينبغي أن تكون عملية انتخاب رئيس قلم المحكمة أكثر شمولاً. وينبغي أن تقوم جمعية الدول الأطراف، وفقاً لمسؤولياتها بموجب نموذج المحكمة الثلاثي الطبقات، بعملية اختيار بمساعدة لجنة خبراء تقوم بفحص المرشحين وإجراء عمليات فحص للخلفيات وإجراء مقابلات وتقديم قائمة مختصرة إلى الدول الأطراف. ثم تصوّت الجمعية على تثبيت قائمة مختصرة للمرشحين قبل إحالتها إلى القضاة لاتخاذ قرار بشأنها. وسيتبع نفس الإجراء في حالة نائب المسجل إذا كان من المقرر انتخابه.

التوصية 77- ويوصي الخبراء بالاستفادة من إمكانية تعيين نائب للمسجل لتمكين المسجل من التركيز على إدارة المحكمة/المنظمة الدولية (الطبقة 3). وسيتزامن هذا الدور مع وظيفة رئيس الخدمات القضائية (مد-2)، وبذلك سيكون القرار غير مكلف. وينبغي انتخاب نائب المسجل بالطريقة نفسها الموصى بها بالنسبة للمسجل، وفي وقت واحد إن أمكن ذلك. ويمكن أن تنظر الجمعية في إمكانية تقدّم المرشحين معاً، لشغل منصبي المسجل ونائب المسجل، وانتخابهما على هذا النحو، لتعزيز التنوع الجنساني والجغرافي. وينبغي أن تنظر الجمعية في نهج مماثل فيما يتعلق بالانتخابات المشتركة للمدعي العام ونائب المدعي العام.

التوصية 78- وعلى المدى الطويل، يوصى بأن تقوم الدول الأطراف بتعديل الأحكام التي تشير إلى مدة ولاية المسجل بحيث تقتصر على ولاية غير قابلة للتجديد من 7 إلى 9 سنوات.

2- مختلف أقسام قلم المحكمة

الاستنتاجات

192- ودعا استعراض الخبراء نطاق واسع النطاق إلى تقديم تقارير من الموظفين بشأن مسائل عديدة ومتنوعة. وعلّق معظم الموظفين الذين تطوعوا لتبادل الأفكار مع الخبراء على مجالات التحسين على مستوى المحكمة ككل، والتحديات المتعلقة بالحكومة والإدارة داخل مكتب المدعي العام، وبأعداد أقل - في الدوائر. وفيما يتعلق بقلم المحكمة، كانت معظم التقارير الواردة تتعلق بالمكاتب الميدانية وإدارة الموارد والقيادة في قسمين محددين. ولم يُقدم سوى القليل من التعليقات على الإدارة العليا في قلم المحكمة.

(116) وكما هو الحال في بعض البلدان، مثل الأرجنتين، حيث يندرج المرشحون لمنصب الرئيس ونائب الرئيس معاً في الاقتراع.

(117) السيد كاثالا (فرنسا) 2003-2008، السيدة عربيا 2008 (إيطاليا) -2013، السيد فان هابل (هولندا) 2013-2018. المسجل الحالي، السيد لويس، من المملكة المتحدة.

193- ومن شأن العديد من المقترحات التي طرحها الخبراء في أقسام أخرى (مثل المحكمة الموحدة، والموارد البشرية، وإجراءات التظلمات الداخلية، والأخلاقيات، ومنع تضارب المصالح، على سبيل المثال) أن تؤثر على الموظفين والوحدات في قلم المحكمة. وفي الفقرات التالية، يُعلم الخبراء على مسائل محددة إضافية في نطاق إدارة قلم المحكمة.

194- أشار بعض الموظفين إلى أن بعض أقسام قلم المحكمة تعاني من نقص في الموظفين أو زيادة في عدد الموظفين. وقد تم إبراز الحاجة إلى إلقاء نظرة فاحصة على تنظيم وتخصيص الموارد البشرية على وجه الخصوص لقسم الضحايا والشهود. واستمع الخبراء أيضا إلى شواغل تتعلق بثقافة العمل، واستخدام الموارد، والحاجة إلى مزيد من مراجعة الحسابات في هذا القسم.

التوصيات

التوصية 79- يوصى بأن يقوم المسجل بتقييم احتياجات إدارة شؤون الشركات ذات الاحتياجات الخاصة وهيكلها الوظيفية، ولا سيما بالمقارنة مع المحاكم الدولية الأخرى، لمعرفة ما إذا كان يمكن إدخال تحسينات عليها.

3- المكاتب الميدانية

الاستنتاجات

195- لدى المحكمة حاليا سبعة مكاتب ميدانية في ستة بلدان. ويثني الخبراء على قلم المحكمة لشروعه في العمل على وضع مشروع إطار عمل للمشاركة الميدانية⁽¹¹⁸⁾. وينبغي أن تسترشد الصيغة النهائية أو المستكملة للإطار بالنتائج والمقترحات التالية.

196- وينبغي تكييف المكاتب الميدانية مع واقع أنشطة الادعاء والأنشطة القضائية، على أساس القدرات وعبء العمل. ومن أجل زيادة المرونة في فتح وإغلاق المكاتب الميدانية، يمكن تعيين المزيد من الموظفين المحليين. وبالمثل، من المستصوب أن يكون رؤساء المكاتب أكثر مرونة فيما يتعلق بالتوظيف والمشتريات.

197- ويوصى قلم المحكمة، بالتشاور مع رؤساء المكاتب الميدانية، باستحداث وسائل إضافية للتنسيق بين المكاتب الميدانية ولاهاي. وفي حين ينبغي أن يواصل الموظفون في الميدان تقديم تقاريرهم إلى رئيس المكتب الميداني، ينبغي لهم أيضا أن ينسقوا بانتظام مع القسم ذي الصلة في المقر بشأن أنشطتهم. على سبيل المثال، يوصي الخبراء في أماكن أخرى بأن يحتفظ قسم الإعلام والتوعية في قلم المحكمة بالتنسيق فيما يتعلق بالموظفين المسؤولين عن التوعية في المكاتب الميدانية، بالتعاون مع رؤساء المكاتب المذكورة⁽¹¹⁹⁾.

198- ولتعزيز أثر وجود المحكمة في الميدان وتعظيم استخدام الموارد، يمكن النظر في المكاتب الميدانية الإقليمية التي ستكون بمثابة محاور لعدة بلدان في المنطقة. وعلاوة على ذلك، يُشجّع مكتب المدعي العام على زيادة استخدام المكاتب الميدانية. ومن الشروط الأساسية المسبقة في هذا الصدد تعزيز التنسيق

(118) لم تكن المناقشات الداخلية بشأن الورقة قد انتهت في الوقت الذي كان الخبراء يطلعون على المشروع.

(119) أنظر التوصية 167 (ص 111).

والاتصال بين مكتب المدعي العام ورؤساء المكاتب الميدانية⁽¹²⁰⁾. وأخيراً، تعدّ المكاتب الميدانية أيضاً في وضع مثالي لتعزيز التعاون مع المجتمع المدني المحلي في الميدان⁽¹²¹⁾.

199- استمع الخبراء إلى مخاوف تتعلق بالموظفين في المكاتب الميدانية الذين لا يتحدثون اللغة المحلية. وهذا يقلل بشكل كبير من قدرتها على التعامل مع الجهات الفاعلة المحلية ويخاطر بالتأثير سلباً على مصداقية المحكمة على أرض الواقع. وكما هو موصى به في مكان آخر⁽¹²²⁾، ينبغي أن يضمن تعيين الموظفين في المكاتب الميدانية تحدث الأفراد لغة البلد المعني، لاسيما عندما تكون تلك اللغة إحدى لغتي العمل في المحكمة. وينبغي أن يكون الموظفون الميدانيون أيضاً على دراية بثقافة البلد. ويمكن أن يضمن تعيين موظفين محليين معرفة كل من اللغة والثقافة المحلية، ويقلل من التكاليف اللازمة للغة أو التدريب.

200- أشار رؤساء المكاتب الميدانية الذين التقى بهم الخبراء إلى الطبيعة التشغيلية لولايتهم، وظروف العمل الشديدة الكثافة والصعوبة التي يعمل في ظلها الموظفون في المكاتب الميدانية. علاوة على ذلك، استمع الخبراء إلى العديد من الروايات حول الانفصال بين الموظفين في الميدان وفي لاهاي، ونقص واضح في فهم العاملين في المقر للصعوبات التي يواجهها العاملون في الميدان، وانخفاض الفرص المهنية أمام هؤلاء العاملين الميدانيين، مقارنةً بأقرانهم في لاهاي.

التوصيات

التوصية 80- يتعين تكيف المكاتب الميدانية أن مع واقع النشاط القضائي، وأن يتم تعديلها على أساس القدرة وععب العمل. يمكن تعيين المزيد من الموظفين المحليين، لزيادة المرونة في فتح وإغلاق المكاتب الميدانية⁽¹²³⁾. وبالمثل، من المستصوب المزيد من المرونة لرؤساء المكاتب من حيث التوظيف والمشتريات.

التوصية 81- يوصى قلم المحكمة بتطوير وسائل إضافية للتنسيق بين المكاتب الميدانية والمقر، بالتشاور مع رؤساء المكاتب الميدانية. يجب أن يستمر الموظفون في الميدان في تقديم التقارير إلى رئيس المكتب الميداني، وكذلك التنسيق بانتظام بشأن نشاطهم مع القسم ذي الصلة في المقر الرئيسي.

التوصية 82- لتعزيز تأثير وجود المحكمة في الميدان والاستفادة القصوى من الموارد:

1' ينبغي النظر في المكاتب الميدانية الإقليمية، التي تعمل كمراكز لعدة بلدان في المنطقة؛

2' ينبغي لمكتب المدعي العام زيادة استخدام المكاتب الميدانية، من خلال تعزيز التنسيق والاتصال مع رؤساء المكاتب الميدانية⁽¹²⁴⁾؛

3' ينبغي أيضاً الاستفادة من المكاتب الميدانية لتعزيز التعاون مع المجتمع المدني المحلي في الميدان.

(120) أنظر القسم الرابع عشر أدناه، حضور شعبة التحقيق في بلدان الحالات.

(121) أنظر القسم السابع أدناه، العلاقات مع المجتمع المدني والمنظمات الإعلامية.

(122) أنظر التوصية 100 (ص 66).

(123) أنظر القسم الثاني-واو- أدناه، التعيين على الأجل القصير، والتوظيف المحلي.

(124) أنظر التوصية 297 (222).

التوصية 83- من أجل ضمان قدرة الموظفين الميدانيين على التعامل مع أصحاب المصلحة المحليين، يجب أن يكونوا على دراية بلغة البلد المعني وثقافته. من شأن تعيين موظفين محليين أن يضمن معرفة اللغة والثقافة المحلية على حد سواء، ويقلل من التكاليف اللازمة للغة أو التدريب.

التوصية 84- يوصى قلم المحكمة بالنظر في مدة شغل وظائف المكاتب الميدانية، على غرار السفارات ومكاتب الأمم المتحدة في الميدان. وستتوقف شروط هذه المدة على ما إذا كان مركز العمل يسمح باصطحاب الأسرة أو يعدّ مركز عمل شاقّ، وما إذا كان الموظف معيّناً دولياً أو وطنياً. وينبغي الاطلاع مسوح رؤساء المكاتب الميدانية ووحدات الصحة المهنية بشأن رفاهية المكاتب الميدانية في هذا الصدد.

التوصية 85- كما أن زيادة التنقل الداخلي بين موظفي المكاتب الميدانية والمقر، على النحو الذي أوصى به الخبراء في قسم الموارد البشرية⁽¹²⁵⁾، من شأنه أن يسهم في زيادة وعي الموظفين في لاهاي بتحديات الميدان، وبالنسبة للموظفين الميدانيين، إمكانية إنشاء شبكة في المقر الدائم للمحكمة من شأنها تعزيز التواصل بين موظفي المحكمة، بغض النظر عن مكان تواجدهم.

التوصية 86- يجب أن يتمتع موظفو المكاتب الميدانية بإمكانية الوصول إلى الفرص المتاحة مؤسسياً من حيث التطوير المهني والشخصي مثل تلك الموجودة في لاهاي⁽¹²⁶⁾. يشير هذا، على سبيل المثال، إلى التدريب، وإمكانية النظر في الوظائف في المقر، وخيار الاستفادة من الدعم النفسي (موظفو الرعاية الاجتماعية). ويجب أن يهدف قسم الموارد البشرية ووحدة الصحة والرفاه إلى ضمان هذه الخدمات والفرص لموظفي المكاتب الميدانية، ويُفضّل أن يكون ذلك عن طريق التداول من بُعد.

القسم الثاني- الموارد البشرية

ألف- نظرة عامة

الاستنتاجات

201- ينخرط موظفو المحكمة، بصفة عامة، في مسعى دولي محفز وجدير يحسد عليه الزملاء المهنيون في جميع أنحاء العالم. علاوة على ذلك، فإن أولئك الذين يتخذون من لاهاي مقراً لهم (أي الغالبية العظمى) يعيشون ويعملون في ظروف تبدو جنة جميلة، لا سيما في مدينة شديدة التنظيم وحسنة التنظيم وفي مجمع محاكم مرتفع ومُلهِم يوفر ظروف عمل رائعة بكلّ المعايير.

202- مع ذلك، تشير الاستطلاعات الداخلية المتكررة على مر السنين، والأدلة القصصية، والملاحظات من المستشارين المهنيين في المحكمة، والمقابلات التي أجراها الخبراء إلى أن العديد من الموظفين غير سعداء وغير راضين. في الوقت نفسه، يبدو أن عددًا قليلاً نسبياً من الموظفين يختار مغادرة المحكمة والانتقال إلى مكان آخر. في الواقع، هناك نسبة عالية بشكل مدهش من الموظفين يعملون مع المحكمة لأكثر من عقد من الزمن، بعضهم منذ إنشائها. إن الجمع بين مستوى عالٍ نسبياً من عدم الرضا في مكان العمل والقوى العاملة التي لا يتم تجديدها بشكل كافٍ من خلال عملية دوران الموظفين (خاصة على مستوى الإدارة العليا) يعني بيئة عمل غير مثالية من حيث أداء الموظفين ورفاههم.

(125) أنظر القسم الثاني-طاء- أدناه، [التنقل الداخلي](#).

(126) أنظر القسم الثاني-حاء- أدناه، [تدريب الموظفين وتطوير قدراتهم](#).

203- حدد الخبراء عددًا من العوامل التي ساهمت في هذا الوضع، وبعضها موجود في العديد من البيروقراطيات الدولية، بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة الفردية والأمانات الأخرى القائمة على المعاهدات. وتشمل هذه مزج نهج الإدارة بسبب الخلفيات الثقافية شديدة الاختلاف للموظفين؛ معدلات ترقية بطيئة أو غير موجودة؛ قضايا اللغة؛ المواقف الثقافية الأوسع المختلفة (على سبيل المثال تجاه النساء أو الموظفين المبتدئين أو موظفي الدعم غير المتخصصين)؛ الافتقار إلى قيادة تنظيمية قوية، ويرجع ذلك جزئيًا إلى عدم وجود استراتيجية لإدارة المعرفة من شأنها أن تمكن من الاحتفاظ المؤسسي بالذاكرة؛ بالإضافة إلى التناوب المنتظم للرؤساء التنفيذيين، يكون لموظفي الإدارة العليا تأثير كبير على الحفاظ على الثقافة التنظيمية، مما يجعل التغيير أكثر صعوبة؛ تدخل الدول الأعضاء في قضايا الإدارة؛ وأدوات وعمليات الإدارة غير الملائمة أو التي عفا عليها الزمن. تحاول بعض التوصيات الواردة أدناه معالجة هذه النواقص الدولية على مستوى المنظومة.

204- بالإضافة إلى ذلك، فإن استياء الموظفين ينبع من عوامل تنفرد بها المحكمة نفسها أو تتفاقم بسببها، لا سيما الطريقة التي تم بها تنظيمها بموجب نظام روما الأساسي والتي أنشأتها القيادة المبكرة للمحكمة؛ طبيعتها المزدوجة كمحكمة ومنظمة دولية؛ طبيعة الجهاز الأربعة للمؤسسة؛ ومبادئ الاستقلالية والسرية التي (غالبًا ما يتم التذرع بها دون داع، في رأي الخبراء) تعرقل التعاون الوثيق والزمالة بين الدوائر وقلم المحكمة ومكتب المدعي العام. بالإضافة إلى ذلك، فإن طبيعة العمل الذي تقوم به المحكمة تجلب معها تحدياتها الخاصة للحفاظ على قوة عاملة راضية ومنتجة. وترد أدناه القضايا والتوصيات المختلفة حول كيفية معالجتها.

باء- بيئة وثقافة العمل، إشراك الموظفين، رعاية الموظفين

205- كما ذكر سابقًا، المحكمة منظمة معقدة هي مزيج من ثقافات الإدارة. بيئة العمل في المقر الرئيسي في لاهاي غالبًا لا ترقى إلى مستوى المكاتب الرائعة المتوفرة. إن هيكل المحكمة، بأجهزتها الأربعة وقيادتها التي يتم التناوب عليها كل خمس إلى تسع سنوات على الأقل، يعني أن كبار الموظفين الدائمين (أي المديرين)، وهم رجال عمومًا في الوقت الحاضر، يملون إلى حد كبير ثقافة المنظمة. إنهم يمارسون وزنًا وتأثيرًا هائلين ليس فقط على العمل الموضوعي للمحكمة وكيفية تنظيمها، ولكن على التوظيف والتنسيب وقرارات التوظيف الأخرى التي تؤثر على الموظفين على جميع المستويات.

208- استعرض الخبراء أحدث استطلاعات مشاركة الموظفين (2010، 2018). تشمل الدرجات مقارنة بين المسحين وأيضًا مع استطلاعات مماثلة لمنظمات دولية أخرى. يُظهر مثل هذا التحليل أن بعض الدرجات السلبية تعكس تحديات مشتركة عبر المنظمات الدولية. هناك ثلاث ملاحظات أخرى على النتائج الإجمالية ذات صلة في هذه المرحلة.

207- أولاً، تختلف الدرجات اختلافاً كبيراً بين الأجهزة: فدرجات الدوائر هي الأدنى، يليها مكتب المدعي العام. وتعدّ درجات قلم المحكمة أعلى بشكل ملحوظ. ثانيًا، يبدو أن السبب الرئيسي لإحباط الموظفين هو الافتقار إلى التنقل والتدريب وفرص تطوير القدرات. وأخيرًا، هناك حاجة لتحسين الأخلاقيات في جميع أنحاء المنظمة، وتوفير المزيد من الفرص المتكافئة وضمان إجراءات توظيف أفضل.

208- استرشد الخبراء في التقرير بالنتائج الإجمالية، وتمت صياغة توصياتهم بمراعاة الاستنتاجات الواردة أعلاه.

جيم- التّنمُّر والمضايقة

209- استمع الخبراء إلى العديد من الروايات عن سلوك التنمر الذي يرقى إلى المضايقة في جميع أجهزة المحكمة، لكن بشكل خاص في مكتب المدعي العام. كما استمعوا إلى شكاوى متكررة من أن ثقافة مكان عمل المحكمة تتسم بالتخاضعية وتميز ضمنياً ضد المرأة. وقد سمعوا عدداً من الروايات عن التحرش الجنسي، ولا سيما التلميح الجنسي غير المرغوب فيه وغير المرغوب به من كبار الموظفين الذكور إلى مرؤوساتهم من الإناث. ويبدو أن المتدربات كن عرضة بشكل خاص لمثل هذه الأساليب، مما يؤكد مدى ارتباط هذه الظاهرة، ليس فقط في المحكمة، ولكن في الأعمال التجارية والحكومة والقانون والأوساط الأكاديمية والعديد من البيئات المهنية الأخرى في جميع أنحاء العالم، بالسلطة أكثر مما هي مرتبطة بالجازبية المتبادلة.

210- في مكان آخر من هذا التقرير، لاحظ الخبراء عدم كفاية الآليات الموجودة في المحكمة للتعامل مع شكاوى التنمر والمضايقة⁽¹²⁷⁾. وقد قُدمت في هذا السياق توصيات بشأن آليات جديدة وأكثر فعالية للتحقيق في الشكاوى وتسوية المنازعات لمعالجة هذه الظواهر. ويشير الخبراء إلى أن البيئة والممارسات التي سمحت بحدوث هذا السلوك، في كثير من الأحيان مع الإفلات من العقاب، تحتاج أيضاً إلى التغيير.

211- يعدّ السلوك العدواني في مكان العمل مشكلة معقدة وتحتاج إلى استجابة متعددة الجوانب لمعالجة البعد الثقافي للقضية، والخطوة الأولى لأي تغيير جذري في ثقافة المنظمة هي القيادة. لا يكفي أن يعلن الرئيس التنفيذي لمنظمة ما أن سلوكاً معيناً محظوراً: يجب أن يبينوا أن مثل هذا السلوك لن يتم التسامح معه. في المحكمة، هذا يعني أن إصدار تعليمات إدارية بشأن التنمر والمضايقة لن يكون فعالاً ما لم يعتقد الموظفون، كبار أو صغار، فعلاً أن المديرين وكبار المديرين يهتمون بالمسألة وسوف يستجيبون بحزم لانتهاكات القانون. يجب أن تكون هناك طرق يمكن للضحايا من خلالها الإبلاغ عن هذا السلوك بأمان وتمكّن من التحقيق في ذلك بفعالية. يجب أن يكون الموظفون قادرين على عرض مخاوفهم على المديرين وتلقي التوجيه والدعم فيما يتعلق بالإجراء الذي يجب اتباعه، إن رغبتوا في تقديم شكوى. وإذا تبين أن الشكوى صحيحة، يجب أن تكون هناك عواقب على الجاني. ويخلص الخبراء إلى أن مثل هذه القيادة في المحكمة كانت مفقودة في الماضي. في كثير من الأحيان سمع الخبراء أن الرؤساء كانوا يمتنعون عن معالجة مثل هذه الأمور المتعلقة الموظفين وتركوا الأمر للمديرين أو المسؤولين الآخرين للتعامل معها - وهو رد غير مرض بشكل خاص إذا كان الجاني المتهم صديقاً مقرباً أو حليفاً للمدير المعني.

212- ثانياً، هناك حاجة لمزيد من النساء في المناصب الإدارية، لا سيما في المناصب العليا⁽¹²⁸⁾. في حين أن النساء كأفراد ليسوا بالضرورة أكثر شمولية أو أقل تصادمية في ممارسات عملهم من الزملاء الذكور، تشير الخبرة في المنظمات الأخرى إلى أنه عندما يقترب تكوين الإدارة من التكافؤ بين النساء والرجال، تصبح الثقافة العامة للمكتب أكثر تعاونية وأقل تسامح مع سلوك التنمر. يجب أن تنفذ المحكمة مبادرات من شأنها أن تؤدي بمرور الوقت إلى وضع يوجد فيه عدد متساوٍ من النساء والرجال على

(127) أنظر القسم الرابع-ألف- أدناه، [معلومات عامة](#).

(128) توصل مراجع الحسابات الخارجي للمحكمة إلى استنتاج مماثل وأوصى المحكمة "بناءً على دراسة يعدها قسم الموارد البشرية، بإدخال تدابير إضافية تهدف إلى زيادة تمثيل الموظفين، ولا سيما في المستويات العليا، من خلال برنامج توجيهي وإنشاء مركز تنسيق لشؤون المرأة، مثلاً" - تقرير المراجعة النهائية لإدارة الموارد البشرية [ICC-ASP/17/7](#) (2018)، التوصية 1.

مستوى إدارة المحكمة. ويثني الخبراء في هذا الصدد على خطة قلم المحكمة للتركيز على زيادة المساواة بين الجنسين، ولا سيما في الوظائف الرفيعة المستوى⁽¹²⁹⁾.

213- إلى جانب تغيير الموقف على مستوى القيادة، يجب أن يخضع التدريب المناسب لجميع المديرين حتى يفهموا تأثير وتكلفة التنمر والمضايقة والسلوك التمييزي على الفرد وعلى المنظمة. غالبًا ما يبرر المديرون التنمر على أنه تكتيك مقبول للحصول على أداء أفضل من فريق عملهم. هذا ليس فقط عذرًا متساهلًا مع الذات وغير أخلاقي للغاية، ولكنه خطأ: يساهم التنمر والمضايقة في التعاسة على المستوى الفردي وفي اتخاذ القرارات الحذرة والابتعاد عن المخاطرة على مستوى وحدة العمل. بشكل عام، هذا يعني انخفاض الإنتاجية للمؤسسة ككل.

214- يدرك الخبراء أنه قد تم اتخاذ خطوات إيجابية لمعالجة التنمر والمضايقة في المحكمة في السنوات الأخيرة، لكن التعليمات الإدارية بشأن هذه القضايا ظلت عالقة في المشاورات بين الأجهزة لفترة طويلة ولم يتم إصدارها. كما أن مبادرات التدريب التي تم إطلاقها في هذا المجال لم تتغلغل بشكل كافٍ في جميع أجهزة المحكمة لطمأنة الموظفين بأن التغيير الحقيقي جارٍ. وهناك حاجة إلى بذل جهود متجددة في هذا الصدد، إلى جانب تناوب كبار الموظفين من خلال اعتماد سياسة للتثبيت في هذه الوظائف (على النحو المقترح أدناه)، فضلًا عن مبادرات لتعزيز قدر أكبر من التوازن بين الجنسين والتوازن الجغرافي في التوظيف.

التوصيات

التوصية 87- يجب أن تتبنى قيادة المحكمة وأن تظهر التزامًا واضحًا بإستراتيجية متعددة الجوانب للتعامل مع السلوك العدواني في مكان العمل، أي التنمر والتحرش والتحرش الجنسي. يجب أن يكون واضحًا لجميع الموظفين، وخاصة المشرفين، أن مثل هذا السلوك غير مبرر وغير مقبول في المحكمة ولن يتم التسامح معه. يجب أن تكون هناك طرق يمكن للموظفين من خلالها الإبلاغ بأمان عن التنمر والمضايقة للمديرين وتلقي التوجيه والدعم فيما يتعلق بالإجراء الذي يجب اتبعه إذا رغبوا في تقديم شكوى.

التوصية 88- يجب أن تعمل المحكمة بجد، من خلال برامج التوظيف والترقية والتدريب، لجلب المزيد من النساء إلى المناصب الإدارية العليا، وذلك جزئيًا لإحداث تغيير في الممارسات السائدة التي تحملت السلوك العدواني غير المقبول في الماضي.

دال- إدارة الموارد البشرية

الاستنتاجات

215- تتمثل إحدى الشكاوى المتكررة في المحكمة في أن سياساتها وإجراءاتها المتعلقة بالموارد البشرية ليست شائعة أو متسقة بين الأجهزة. ولاحظ الخبراء في أماكن أخرى أن نصح التقوقع إزاء الإدارة بين السلطة القضائية وقلم المحكمة ومكتب المدعي العام يخلق أوجه تداخل وتشوهات، ويعزز عدم الكفاءة، ويعيق التعاون والتنسيق المناسبين في أرجاء المحكمة. إن إدارة الموارد البشرية للمحكمة هي أساسا وظيفة تقع مباشرة في الطبقة 3⁽¹³⁰⁾ من هيكل إدارة المحكمة، أي تدار من قلم المحكمة، وبشكل عام وفقا للنظام الموحد للأمم المتحدة، مما يعفي المحكمة من الاضطرار إلى وضع سياسات جديدة للموارد البشرية من جديد. ولا يرى الخبراء أي فائدة في انسحاب المحكمة من النظام الموحد كما اقترحت بعض الدول الأطراف.

(129) المحكمة، الخطة الاستراتيجية لقلم المحكمة 2019-2021، الفقرات 6، 16-19.

(130) أنظر القسم الأول-ألف- أعلاه، [هيكل المحكمة](#).

216- وتنفيذا للتوصية بأن تكون إدارة الموارد البشرية وظيفة قلم المحكمة، وفي ضوء المادة 42 من المادة 19 من المادة 19 من القانون الأساسي، يرى الخبراء أن المدعي العام الجديد، يمكن أن يفوض لقلم المحكمة سلطة واسعة النطاق فيما يخصّ المسائل المتعلقة بالموظفين في مكتب المدعي العام، وهو تفويض لا يمنع من استعادة السلطة أو التدخل بطريقة أو بأخرى إن أرثي أن امتيازات ومصالح مكتب المدعي العام لم تُراعى. وفيما يتعلق بالدوائر، يعمل الموظفون بالفعل تحت السلطة الاسمية للمسجل، لكن قد يكون من المفيد للرئاسة تعزيز ذلك بالإشارة إلى أنها لا تعترف المشاركة في هذا الجانب من أعمال السلطة القضائية، بل سوف تُحال إلى المسجل⁽¹³¹⁾.

217- ويلاحظ الخبراء أن قسم الموارد البشرية بقلم المحكمة يعاني حاليا من نقص في الموظفين وسيحتاج إلى تعزيز كبير إذا ما أُريد له أن يتولى المسؤولية عن الموارد البشرية على نطاق المحكمة. إلى جانب ذلك، يجب أن تذهب سلطة أكبر لوضع وتنفيذ سياسة استراتيجية في مجال الموارد البشرية⁽¹³²⁾، ربما من خلال رفع مستوى قيادتها أو ربطها بشكل مباشر أكثر بالمسجل.

التوصيات

التوصية 89- ينبغي اتخاذ تدابير لنقل المسؤولية العامة عن الموارد البشرية في المحكمة إلى قلم المحكمة. ينبغي تعزيز قسم الموارد البشرية بشكل مناسب من خلال موارد إضافية من الموظفين، حتى يتمكن من تحمل هذه المسؤولية.

التوصية 90- ينبغي للمدعي العام الجديد تفويض مسؤولية إدارة الموارد البشرية في مكتب المدعي العام، لهذا المنصب بموجب المادة 42 من نظام روما الأساسي، إلى المسجل، باعتباره جانباً رئيسياً من جوانب تنفيذ التوصية 89 أعلاه.

هاء- كفاية الموارد البشرية - التوظيف

الاستنتاجات

218- كانت الانتقادات الرئيسية التي سمعها الخبراء بشأن نظام التوظيف الحالي في المحكمة تتعلق بطبيعته المرهقة، وافتقاره إلى الشفافية، والوقت الذي يستغرقه شغل الوظائف، وحقيقة أن الأشخاص المعينين في بعض الأحيان يفتقرون إلى المهارات اللازمة للقيام بما الوظيفة المعطاة لهم. وأشار أيضاً إلى أنه غالباً ما يتم استخدام نظام التعيينات قصيرة الأجل وبرنامج التدريب الداخلي كتيار توظيف، على نحو يجرم المرشحين المحتملين، لا سيما من المناطق الجغرافية الممثلة تمثيلاً ناقصاً، والذين لم تتح لهم الفرصة في كثير من الأحيان للمشاركة في التعيينات قصيرة الأجل وبرنامج التدريب.

219- تنطوي الانتقادات المذكورة أعلاه على بعض الصحة، لكنها انتقادات مشتركة بين الأمم المتحدة والعديد من المنظمات الدولية الأخرى، وهي في بعض المجالات متناقضة (على سبيل المثال، يعود الوقت المستغرق لشغل المناصب جزئياً إلى الجهود المبذولة كي تكون العملية منصفة قدر الإمكان). يشير هذا إلى أن التحديات التي ينطوي عليها التوظيف للوكالات الدولية تختلف نوعاً ما عن التوظيف في منظمة وطنية ويمكن أن تكون كبيرة جداً. حقيقة أن المرشحين يأتون من العديد من البلدان المختلفة ولديهم مؤهلات

(131) أنظر القسم الأول-ألف(3) أعلاه، إدارة المحكمة.

(132) ينبغي أن تكون هذه الاستراتيجيات مستنيرة بالدراسات الاستقصائية المتعلقة بإشراك الموظفين التي تُجرى بانتظام. وفيما يتجاوز درجات الدراسات الاستقصائية الفردية، ينبغي إجراء مقارنات بين الدراسات الاستقصائية المتعددة وتحليلها لتحديد الاتجاهات على مر الزمن.

وخبرات يصعب مقارنتها في كثير من الأحيان، هو أحد الأمثلة على ذلك. إجراء المقابلات عبر التكنولوجيا عن بعد والحصول على فرصة محدودة للغاية لتقييم الصفات الشخصية للمرشح هو شيء آخر. علاوة على ذلك، في حين أن الكفاءة للقيام بالمهمة هي المعيار الأساسي للاختيار، يجب أيضاً مراعاة عوامل أخرى مثل الحاجة إلى التوازن الجغرافي والجنساني من قبل اللجان التي تم تشكيلها لإجراء التوظيف لملاء منصب معين. هذه اللجان في الأمم المتحدة والمحكمة مخصصة بطبيعتها، ويمكن أن تتنوع في طريقة تقييم المرشحين وتقديم توصياتها.

220- بينما يجري مكتب المدعي العام وقلم المحكمة عمليات التعيين الخاصة بمهما بشكل منفصل، إلا أنهما يتبعان نفس الإجراءات، وهي في الأساس تلك المتوخاة في النظام الموحد للأمم المتحدة. تهدف اللجان المخصصة إلى الحد من التحيز، لكن كما ذكر أعلاه، فهي تبطل عمليات التوظيف نظراً لأنه يكون غالباً من الصعب استخدام ثلاثة مسؤولين مشغولين لإجراء المقابلات، ويُعتبر عملية مرهقة. كما يمكن أن تؤدي مراجعات توصياتها من قبل سلطة التوظيف المركزية وصناع القرار إلى إبطاء العملية، ويمكن أن تضيف نوعاً من الغموض الذي يدفع إلى انتقاد الافتقار إلى الشفافية. ويمكن أن تعني الجهود المبذولة لضمان التوازن الجغرافي أن بعض الموظفين الجدد ليسوا على دراية بعمل الوظيفة التي تم توظيفهم لشغلها، كما قد يكون مرغوب فيه. ليس من المستغرب أن ينجذب المديرون، في محاولة لتقليص الوقت والموارد التي ينطوي عليها التوظيف الشامل، إلى خيار تعيين شخص يعرفونه بالفعل من بين موظفي الأجل القصير أو المتدربين؛ ومن يروا أنه يمتلك المهارات اللازمة للوظيفة.

221- بمراعاة كل ما سبق، وتحقيق التوازن بين الحاجة إلى العدالة الإجرائية والكفاءة وملاء الوظيفة بشخص مؤهل للقيام بالمهمة، يوصي الخبراء بعدد صغير من التعديلات على نظام التوظيف، بدلاً من إجراء تغييرات بالجملة. كبداية، إذا تم تنفيذ توصيات أخرى من الخبراء تتعلق بهيكل المحكمة وقيادتها وثقافتها، فسيكون هناك تأثير إيجابي في مجال التعيينات في المحكمة. بالإضافة إلى ذلك، مع نفاذ جميع التعيينات من قسم الموارد البشرية في قلم المحكمة، ينبغي أن يكون هناك عضو واحد في جميع الأفرقة من ذلك المكتب، مما سيضيف الاتساق والخبرة المهنية إلى هذه الأفرقة. وينبغي أن تضم هذه اللجان أيضاً امرأة واحدة على الأقل، وحيثما أمكن، من منطقة ممثلة تمثيلاً ناقصاً. سيتم حساب هذا للمساعدة في معالجة مخاوف التمثيل الجغرافي والجنساني. ويجب أن تضم جميع اللجان أيضاً متحدثين من لغتي العمل في المحكمة، لضمان القدرة على اختبار طلاقة المرشحين، خاصة عندما تكون إحدى لغتي العمل أو كليهما مهمة للمنصب (على سبيل المثال للوظائف الميدانية في بلد ناطقة بالفرنسية).

222- إن انتقاد كون بعض المعينين في المحكمة لا يتمتعون بالمؤهلات أو الخبرة المناسبة لعمل المحكمة يؤثر القلق ويحتاج إلى معالجة. قد لا يكون هذا خطأ اللجان التي اختارت الموظفين، بل بسبب المواصفات الوظيفية ومعايير اختيار غير واضحة. إذا كانت الوظيفة التي يتم شغلها وظيفة محامي الادعاء، يجب أن يكون واضحاً تماماً في معايير الاختيار أن الخبرة المناسبة لإجراء المحاكمات ضرورية. وعندما تكون إحدى المكونات الهامة للوظيفة المعلن عنها هو إدارة الأفراد، يجب أن تكون الخبرة في هذا المجال إلزامية أيضاً. لذلك ينبغي بذل جهد، كجزء من مراجعة واسعة لمواصفات الوظائف في المحكمة، لأجل تحديد المهارات والخبرة الحاسمة المطلوبة في مثل هذه الوظائف وإدراجها في حملات التوظيف لشغل وظائف معينة.

223- من أصعب الصفات التي يجب تقييمها لدى المرشحين، لا سيما في طلب مكتوب أو حتى في مقابلة قصيرة نسبياً بالتداول عن بعد، هي قدرتهم على العمل داخل الفريق، وقدرتهم على التعامل مع الاختلافات الثقافية، واستعدادهم لقبول التوجيه - باختصار، ذكائهم العاطفي. يجب التفكير في كيفية التغلب على أوجه هذا القصور، ربما في حالة الوظائف الإدارية العليا، من خلال اختيار المرشحين ودعوتهم

إلى لاهاي لإجراء تدريبات تفاعلية. وإن كان ذلك مفرط التكلفة، من المستحسن جدولة مناقشات متابعة مفصلة مع المشرفين السابقين والحكام للمرشحين المدرجين في القائمة المختصرة على الأقل.

224- إن القلق من أن استخدام نظام التعيينات القصيرة الأجل وبرنامج المتدربين كقناة للتعيين في المحكمة يؤدي إلى استبعاد المترشحين المحتملين من مناطق معينة على أفضل وجه من خلال اعتماد تدابير لإدراج هؤلاء المرشحين في تلك البرامج. الواقع هو أنه بمجرد تعيين الأفراد في المحكمة، من الصعب للغاية فصلهم حتى لو كانوا غير أكفاء. ويدرك الخبراء أن نظام التعيينات القصيرة الأجل وبرنامج التدريب الداخلي يوفران طريقة لتقييم كفاءة الموظفين المحتملين، وتجنب قرارات التوظيف الكارثية. علاوة على ذلك، ينبغي الحرص على ضمان إجراء عمليات توظيف مفتوحة وتنافسية لكل من المتدربين السابقين والمرشحين الآخرين⁽¹³³⁾.

واو- التعيينات القصيرة الأجل، التوظيف المحلي

225- يجب أن تكون أجهزة المحكمة قادرة على تعيين خبراء مباشرة لمهام قصيرة الأجل، والاحتفاظ بالموظفين طوال مدة المهمة أو القضية. فالنظام الحالي لعقود المساعدة المؤقتة العامة غير مرن بما فيه الكفاية، ولا يسمح بتسريع عمليات التوظيف. وهذا مهم بشكل خاص في سياق البحوث التمهيدية والتحقيقات.

226- بالنسبة لمكتب المدعي العام، تزداد الحاجة إلى الخبرة المحلية والميدانية على أساس محدود الأجل أثناء التحقيقات النشطة⁽¹³⁴⁾. في حين ينبغي زيادة قدرة محققي مكتب المدعي العام على التواجد في الميدان، لا يمكن حتى للبعثات طويلة الأمد الاستغناء عن ضرورة وجود محترف محلي في الفريق. فالقدرة على التحليل الفوري للسياق والديناميات السياسية أو الاجتماعية للوضع، وكذلك إقامة اتصال مع الجهات الفاعلة ذات الصلة في الميدان، ستُحسب لتجنب التأخير وتحسين دقة عملية التحقيق والتحليل.

227- يبدو أن المحكمة أقرت بالحاجة إلى المعرفة المحلية في السنوات الأخيرة. على سبيل المثال، قام مكتب المدعي العام بتوظيف العديد من مساعدي التحقيق الخاص بالوضع والمحققين الميدانيين، لكنه لا يزال عملاً قيد التقدم. كما يتطلع مكتب المدعي العام إلى المستقبل وإمكانية استخدام عقود المساعدة المؤقتة العامة لزيادة التواجد المحلي. هذه كلها جهود جديدة بالثناء، لكن يجب القيام بالمزيد لضمان اتساق تطبيق نماذج التوظيف هذه عبر الحالات، مع إيلاء الاعتبار الواجب للسياقات الأمنية والسياسية.

التوصيات

التوصية 91- يجب أن تضم جميع لجان التوظيف في المستقبل امرأة واحدة على الأقل، حيثما كان حال غير ذلك حالياً، وممثل منطقة جغرافية ناقصة التمثيل وبحكم المنصب، وممثل قسم الموارد البشرية التابعة لقلم المحكمة. ويجب أن تضم جميع اللجان متحدثين بلغتي العمل في المحكمة.

التوصية 92- هناك حاجة إلى بذل جهد كبير لإعادة تصنيف جميع المناصب في المحكمة من حيث المسؤوليات الأساسية والمهارات العامة، بهدف السماح للمسؤولين من مختلف الأجهزة بالتقدم لشغل وظائف في أي مكان في المحكمة تكون لديهم المهارات والخبرة اللازمة لشغلها. ويجب توخي الحذر عند الإعلان عن الوظائف لضمان أن المجموعة الكاملة من المهارات المطلوبة تنعكس بدقة في الوصف الوظيفي ومعايير الاختيار لهذا المنصب للتأكد من أن اللجان تتخذ قرارات التوظيف المناسبة.

(133) أنظر التوصية 37 (ص 39).

(134) أنظر القسم الرابع عشر أدناه، (ص 208).

التوصية 93- إدراكًا لصعوبة إجراء مقابلات مع المرشحين من مناطق جغرافية مختلفة بخلفيات تعليمية ومهنية مختلفة عبر التداول عن بعد، يجب بذل جهد أكبر من قبل لجان التوظيف للمتابعة مع الحكام أو حتى المرشحين المختارين لمزيد من المناصب العليا وإحضارهم إلى لاهاي للحصول على جولة مكثفة من المقابلات والاختبارات.

التوصية 94- وينبغي زيادة تعزيز قدرة المحكمة على تعيين موظفين على أساس محدود أو قصير الأجل، وبالتالي تمكينها من تعيين موظفين محليين في الوقت المناسب⁽¹³⁵⁾. يجب مراجعة سياسات الموارد البشرية ذات الصلة في هذا الصدد، إذا لزم الأمر.

التوصية 95- ينبغي لجمعية الدول الأطراف و/أو المحكمة النظر في وجود اتفاقيات/سياسات/وثائق هيكلية للسماح بنماذج التوظيف المختلفة، مثل العقود القصيرة الأجل، والإعارة، والتوظيف المحلي.

التوصية 96- يجب توسيع صندوق التدريب الداخلي مدفوعة الأجر ومواقع الباحثين الزائرين، لتمكين المرشحين من الدول النامية لتولي مثل هذه المناصب في المحكمة.

زاي- تقييم الأداء

الاستنتاجات

228- وجد الخبراء أن هناك انتقادات مستمرة لنظام تقييم أداء المحكمة، على الرغم من أنه لم يتم تنقيحه إلا مؤخرًا نسبيًا ويتم تطبيقه الآن على نطاق عالمي إلى حد ما في جميع أنحاء المحكمة. جوهر النقد هو أن المديرين لا يأخذون نظام التقييم على محمل الجد؛ ونادرًا ما يتم تسجيل هذا الأداء الضعيف؛ وأن التقييمات لا تحدث فرقًا عمليًا في مكان العمل؛ وأنه لا يوجد بند لتقييم تصاعدي أو 360 درجة للمشرفين عبر المحكمة، ولو وُجد لم يتم تنفيذه دائمًا بشكل متسق أو مناسب.

229- لا يعالج الخبراء مسألة أساسية فيما يتعلق بنظام تقييم أداء المحكمة، الذي صمّمه بعناية متخصصون في الميدان وتم تعديله ليناسب ظروف المحكمة لكن بالأحرى طريقة تنفيذه. ومرة أخرى، هذه ليست قضية تفرد بها المحكمة - فهي مشتركة عبر منظومة الأمم المتحدة وربما في العديد من الأنظمة الوطنية أيضًا. لا يجب المسؤولون إجراء التقييمات ويخشى الموظفون هذه التقييمات. ويمكن أن تؤدي التقييمات الصادقة لضعف الأداء أو عدم الكفاءة إلى تقاضي داخلي طويل الأمد ومستهلك للوقت وتعطيل لوحدة العمل. وفي هذه الحالة، لتجنب الصراع، فإن الإغراء كبير بمنح المسؤول تقييمًا أعلى لشخص ما لأدائه، سواء كان ذلك تصنيفًا متفوقًا لشخص قام ببساطة بعمله بكفاءة أو تقييمًا فعالًا تمامًا لشخص ما أداؤه ضعيفًا.

230- بقوّة نظام المحكمة إلى فهم مفاده أن المديرين والموظفين سيجرون حوارًا منتظمًا حول توقعات العمل بحيث لا تكون هناك مفاجآت عند إجراء المراجعة السنوية للأداء. لسوء الحظ، نادرًا ما يحدث هذا في جميع أنحاء المحكمة، وغالبًا ما يكون تمرينًا من قبيل: "ضع علامة في المربع"، لذلك يتم استثمار المراجعة السنوية بالوزن والجاذبية التي لا تحتاجها. ولكي يتم تنفيذ هذا النظام بشكل أفضل يتطلب التزامًا أقوى من المسؤولين وكبار المديرين، ومن المحتمل جدًا أن يكون هناك تدريب إلزامي لجميع المشرفين. يجب أن يكون التنفيذ الناجح لدورة تقييم الأداء مع جميع موظفيهم، بما في ذلك التقييم الصادق للأشخاص ذوي الأداء الضعيف، معيارًا للأداء للمشرفين أنفسهم. علاوة على ذلك، ينبغي إدخال عنصر تقييم شامل (360 درجة) في النظام، كما حدث في بعض المحاكم الدولية الأخرى. ومرة أخرى، فإن تنفيذ المزيد من

(135) أنظر أيضًا التوصية 80 (ص 56).

التوصيات العامة التي قدّمها الخبراء فيما يتعلق بالقيادة والثقافة في المحكمة سيساعد أيضا في تعزيز نظام التقييم.

التوصيات

التوصية 97- يتعيّن على المديرين في المحكمة، بما في ذلك الرؤساء، إلى الالتزام بنظام تقييم الأداء المعتمد من قبل المحكمة، ولا سيما من خلال تقديم ملاحظات صادقة وبناءة بانتظام للموظفين حتى لا يشكل استعراض الأداء السنوي صدمة للفرد. يجب أن يكون إجراء تقييم الأداء السليم وتقديم المشورة لموظفيهم في حد ذاته مؤشر أداء مهم للمشرفين والمديرين.

التوصية 98- يجب إدخال عنصر تقييم شامل (360 درجة) بشأن المديرين عبر جميع أجهزة المحكمة، والتي، نظراً للطبيعة الهرمية لمكان العمل هناك، من المحتمل أن تكون عن طريق تعليقات مكتوبة مجهولة المصدر إلى الإدارة من قبل الموظفين أو من خلال مناقشة سنوية ميسرة فيما بين موظفي وحدة العمل دون حضور المدير.

حاء- تدريب الموظفين وتطوير قدراتهم

الاستنتاجات

231- لاحظ الخبراء في أماكن أخرى أن المحكمة منشأة غير عادية في عالم الهيئات الدولية، بهيكل فريد وعمليات وبرامج صعبة ومعقدة للغاية، يتم تنفيذها في مجموعة متنوعة من البلدان في جميع أرجاء العالم. ويترتب على ذلك أن جميع الموظفين المعيّنين تقريباً يفتقرون إلى المعرفة والخبرة ليكونوا قادرين على شغل المنصب مباشرة والأداء بما يرقى إلى مستوى التوقعات. ولذلك فإن التدريب التمهيدي لجميع المعيّنين في المحكمة أمر بالغ الأهمية للحفاظ على جودة عملها. لن يكون مثل هذا التدريب فعالاً بشكل كامل إلا إذا كانت هناك إستراتيجية مناسبة لإدارة المعرفة على مستوى المحكمة، بحيث يكون للمدربين فكرة واضحة عما يحتاج الموظفون الجدد إلى معرفته⁽¹³⁶⁾. ومن شأن مثل هذه الاستراتيجية أن تسهل مبادرات التنقل الداخلي والخارجي وتسمح بتطبيق مدة الخدمة، فيقلّ القلق بشأن مغادرة المعرفة الهامة المحكمة عندما يُنقل الموظف أو يتقاعد.

232- في مكان آخر من التقرير، علق الخبراء على المسألة المحددة المتعلقة بتدريب القضاة المنتخبين حديثاً في المحكمة وموظفي مكتب المدعي العام⁽¹³⁷⁾.

233- سمع الخبراء أن مجالات التدريب المذكورة أعلاه غير كافية حالياً بسبب نقص الموارد. وبالمثل، فهم يدركون أن التدريب المهني المستمر محدود، لا سيما في مجالات مثل القيادة والإدارة ومعالجة النزاعات والوعي بالنوع الاجتماعي والثقافي الذي، كما ذكرنا، له تأثير على بيئة العمل بأكملها.

التوصيات

التوصية 99- يوصي الخبراء بأن تولي الجمعية ولجنة الميزانية والمالية، وقيادة المحكمة اعتباراً جاداً لتعزيز وظيفة التدريب وتطوير القدرات في المحكمة، والتي يجب أن تكون مركزية مرة أخرى في قلم المحكمة.

(136) يثني الخبراء على خطة المحكمة، بناءً على توصية لجنة المراجعة، لوضع دليل تنظيمي، كخطوة إيجابية نحو تحسين التدريب التمهيدي وعنصرًا من استراتيجية إدارة المعرفة - انظر تقرير لجنة المراجعة عن أعمال دورتها العاشرة، [AC/10/5](#)، (2019) الفقرة 9.

(137) أنظر أدناه القسم التاسع-ألف: التعريف وتطوير القدرات المهنية المستمر والتوصية 65 (ص 55)

طاء- تعدد اللغات

الاستنتاجات

234- يحدد النظام الأساسي لغتي العمل في المحكمة وهما الإنكليزية والفرنسية. في حين أن هناك أجزاء من المحكمة تستخدم اللغة الفرنسية بشكل شائع، يبدو أن اللغة الإنكليزية في الممارسة العملية أصبحت لغة العمل الافتراضية، لا سيما في مكتب المدعي العام. هذا أمر مؤسف لأنه يشجع على توظيف المتحدثين باللغة الإنكليزية في الغالب، وهو أمر غير مواتٍ عندما يكون عدد كبير من البلدان الناطقة بالفرنسية ويحتاج مسؤولو المحكمة إلى التفاعل مع المسؤولين الوطنيين باللغة الفرنسية.

235- ينبغي توجيه الجهود المستمرة نحو تحسين قدرات اللغة الفرنسية في المحكمة من خلال التوظيف المستهدف، وضمان وجود المتحدثين الفرنسيين في لجان الاختيار، ودروس اللغة الفرنسية المنهجية، وحوافز الموظفين المعنيين لتحسين مهاراتهم في اللغة الفرنسية. يمكن أن يتمثل أحد الأهداف طويلة الأجل للمحكمة في تعزيز متطلبات إتقان الموظفين لكل من لغتي العمل في المحكمة.

236- ينبغي إيلاء اهتمام خاص للتأكد من أن الأفراد المعينين في الوظائف التي تتطلب مهارات لغوية معينة، سواء كانت إحدى لغات عمل المحكمة أو غيرها، يتمتعون بالكفاءة اللغوية اللازمة. سيكون هذا هو الحال، على سبيل المثال بالنسبة لبعض المناصب في الميدان¹³⁸. المزيد من الجهد المبذول في مرحلة التوظيف في هذا الشأن سيساهم في تقليل الميزانية التي تُنفق على دروس اللغة.

التوصيات

التوصية 100- يجب توجيه الجهود المستمرة نحو تحسين قدرات اللغة الفرنسية في المحكمة، من خلال التوظيف الموجه ودروس اللغة الفرنسية والحوافز للموظفين لتحسين لغتهم الفرنسية. بشكل عام، عند تعيين الأشخاص الذين سيعملون في بلد أو منطقة حالة، سواء في الميدان أو في المقر، حيث يكون الاتصال في الغالب بلغة معينة، يجب التأكد من أن الفرد المختار قادر بشكل كافٍ في تلك اللغة على قم بالمهمة بشكل فعال.

ياء- المرونة وقابلية التوسع والتنقل في التوظيف

الاستنتاجات

237- من أكثر الشكاوى شيوعاً من الموظفين عدم وجود فرصة تقريباً للترقية في المحكمة. كما ذكرنا سابقاً، هذه مشكلة موجودة في العديد من البيروقراطيات الدولية، لأن الوظائف الشاغرة غالباً ما يتم شغلها من الخارج، وليس من خلال الترقية الداخلية. وهذا نتيجة لاستيعاب الحصص الجغرافية وغيرها واستجابة لضغوط الدول الأعضاء. لكن يبدو أن هذه القضية منتشرة بشكل خاص في المحكمة، ربما يرجع ذلك إلى كون الموظفين، لا سيما في رتب الموظفين القانونيين في مكتب المدعي العام، غالباً ما يكونون من ذوي الأداء العالي في سياقاتهم الوطنية، مع توقعات أعلى من معظم التقدم الوظيفي إلى الأعلى. وما يكتشفونه بمجرد انضمامهم إلى المحكمة بدلاً من ذلك هو أنه مع قلة حركة الموظفين الذين يشغلون مناصب أعلى منهم، تظل فرص الترقية أثناء بناء مهاراتهم وخبراتهم في المحكمة محدودة للغاية بالفعل.

(138) أنظر أيضاً التوصية 83 (ص 57).

238- يجدر بالذكر أنه في الأمانة العامة للأمم المتحدة على سبيل المثال، وإن مُنِعوا من الترقية في مكاتبهم، يمكن للموظفين التقدم لشغل وظائف في أجزاء مختلفة من الأمانة العامة أو في المنظمات ذات الصلة، وفي مواقع عمل مختلفة. لذلك يمكن للأفراد تعويض نقص الحركة التصاعدية من خلال تحفيز تحديات وبيئات العمل الجديدة والمختلفة. على النقيض من ذلك، بسبب الفصل بين أعضاء المحكمة، والعديد من الجهود المنعزلة عبرها، والطريقة التي اختارتها قيادتها لتطبيق الاعتبارات السرية والاستقلالية في مكان العمل، هناك القليل جداً من الحركة حتى بين مكتب المدعي العام وقلم المحكمة أو الدوائر ومكتب المدعي العام.

ياء- التنقل الداخلي

239- يرى الخبراء أن هذه المسألة تحتاج إلى معالجة على جبهات متعددة إن كانت المحكمة في المستقبل ستوفر حياة عمل مرضية لموظفيها التي يستحقونها والتي ستساهم في تحسين أداء المحكمة في جميع المجالات. ففي أبسط المستويات، يجب أن تتبنى قيادة كل جهاز مفهوم الحركة بين الوحدات داخل الجهاز المعني، للاستجابة لضغوط العمل المتغيرة. وسيقاوم بعض المديرين هذا لأنهم يرون في موظفيهم مقياساً لاختصاصاتهم وسلطتهم، وبالتالي فإن نقل بعض الموظفين إلى وحدة عمل أكثر انشغالاً يضعفهم فعلاً. لكن في وقت تجمع فيه الدول الأطراف عن زيادة الميزانيات، تعد إعادة توزيع الموظفين طريقة بسيطة وفعالة من حيث التكلفة لتحسين الإنتاجية⁽¹³⁹⁾.

240- ثانياً، تحتاج قيادة المحكمة إلى تشجيع وتسهيل تنقل الموظفين عبر الأجهزة، عن طريق تصنيف الوظائف من حيث فئات المهارات العامة وتمكين الموظفين من التقدم لشغل الوظائف الشاغرة في فئة وظائفهم المعينة، أينما كانت شاغرة في المحكمة. فلن يوفر هذا فقط تنوعاً مهماً في العمل للموظفين، ولكنه سيبيّن شبكات وعادات التبادل التي من شأنها أن تخدم المحكمة جيداً على المدى الطويل وتكون مثلاً عملياً لتنفيذ مبدأ المحكمة الواحدة. على الأقل، ينبغي أن يكون هناك حكم في ممارسة التوظيف بالمحكمة للتعيينات المؤقتة عبر الأجهزة. ويمكن ترتيب هذه الأمور بشكل غير رسمي نسبياً وتكون لفترة قصيرة لكنها ستساعد في التغلب على ضغوط العمل عبر المحكمة وستوفر وجهات نظر جديدة للموظفين الأفراد المعنيين.

241- ثالثاً، ينبغي للمحكمة أيضاً أن تنظر في كيفية تيسير مزيد من التنقلات داخل وخارج المكاتب الميدانية، ولو على أساس مؤقت وقصير الأجل على النحو المتوخى أعلاه. يُعد العمل الميداني عنصراً أساسياً في عمل المحكمة، لكن لا يعيش إلا القليل من الموظفين هذه التجربة. في حين أن نظاماً مثل الذي تستخدمه مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لمطالبة جميع موظفي المقر بالعمل في الميدان في مرحلة ما قد يكون غير عملي بالنسبة للمحكمة، لا شك في أن وجود مجموعة أكبر من الموظفين في لاهاي يدركون واقع وتحديات العمل في الميدان من شأنه أن يجعل المحكمة أفضل بشكل عام⁽¹⁴⁰⁾. ومرة أخرى، فإن اعتماد الفئات الوظيفية على مستوى المحكمة من شأنه أن يسهل عمليات النقل هذه إلى المكاتب الميدانية والعودة منها، فضلاً عن اتخاذ موقف أكثر مرونة بشكل عام تجاه التعيينات المؤقتة عبر الأجهزة.

(139) لتمكين التنقل الداخلي، من الضروري أيضاً تنفيذ التوصية 134، (ص 113)

(140) أنظر الفقرة 200 أعلاه.

كاف- التنقل الخارجي

242- ينبغي أن يعمل الرؤساء على تيسير التبادلات والإعارة بين المحكمة والأجزاء الأخرى ذات الصلة من البيروقراطية الدولية. وقد يكون ذلك أسهل بالنسبة للموظفين ذوي المهارات الإدارية العامة مثل المالية والإدارة والخدمات اللغوية. لكن نظرًا للعدد الكبير من الموظفين القانونيين المنتشرين في الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمحاكم الدولية الأخرى والأمانات الأخرى المنشأة بموجب معاهدات، يجب ألا يستعصي على المسؤولين ذوي المهارات القانونية وحدها المشاركة في مثل هذه التبادلات. تعدّ المحكمة طرفًا في اتفاق الأمم المتحدة للتنقل بين الوكالات منذ عام 2019، وينبغي الآن أن تعمل بشكل استباقي لاستخدام هذه المنصة لتنفيذ عمليات تبادل العمل المناسبة مع الوكالات النظرية. لا يرغب الخبراء في أن يكونوا إلزاميين بشأن المدة التي ينبغي أن تكون فيها هذه التبادلات والتعيينات، لكن لكي تكون فعالة من حيث التكلفة، ينبغي ألا تمتدّ على فترة تقلّ عن ستة أشهر وألا تتجاوز ثلاث سنوات.

243- ينبغي أن تنظر المحكمة أيضًا في أساليب تيسير تبادل الموظفين مع المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية ذات الصلة، وإن كان ذلك يبدو أصعب بعض الشيء. ومرة أخرى، ستستفيد المحكمة من وجهات النظر الجديدة التي اكتسبها موظفوها في مثل عمليات التنسيب هذه، ومن الأفراد القادمين من تلك الخلفيات المختلفة جدًا إلى المحكمة لفترة.

3- الإعارات

244- اقترحت بعض الدول الأطراف أن تقبل المحكمة الإعارة من الحكومات كوسيلة لتعزيز قدرتها. وقد عارضت دول أطراف أخرى ذلك على أساس أن مثل هذه الإعارات من المرجح أن تأتي من دول ذات قدرات عالية (أي غربية) مما قد يشوه وجهات النظر السياسية للمحكمة ويمنع تعيين موظفين من دول أقلّ تقدمًا. ويقرّ الخبراء بالمخاوف الأخيرة، ويقدرّون المخاطر التي ينطوي عليها نظام الانتداب المفتوح، حيث قد يتم وضع بعض المنتدبين في المحكمة لتعزيز مصالح حكومتهم بدلاً من مصالح المحكمة.

245- تنص أحدث خطة استراتيجية لمكتب المدعي العام على أن مكتب المدعي العام "سيهدف إلى استكشاف إمكانية الإعارة مع الدول الأطراف وخيارات أخرى مماثلة (مثل تبادل الموظفين)⁽¹⁴¹⁾". وقد لفت الخبراء الانتباه بالفعل إلى الحاجة إلى الخبرة المحلية في هذا المجال ومكاتب المدعي العام، في كل مرحلة من مراحل البحوث التمهيدية والتحقيقات والملاحقات القضائية⁽¹⁴²⁾. وبصرف النظر عن القيمة المضافة من حيث سرعة وجودة العمل والوفورات في خدمات اللغة، يمكن للإعارة أن تخفف من عواقب الميزانية المحدودة للمحكمة، التي لا توفر سوى القليل للتعيين المخصص.

246- يرى الخبراء قيمة في نهج الإعارة على أساس احتياجات المحكمة بدلاً من اقتراح الدولة، مع احتفاظ المحكمة دائمًا بسلطة رفض عرض الإعارة. من بين أمور أخرى، قد يكون من المهم أن يوافق أي منتدب على منصب غير إداري ومتخصص بطبيعته لا غير (على سبيل المثال مسؤول تحقيق مالي أو متخصص في علم التشريح الشرعي)، باختصار في مجال تفتقر فيه المحكمة على القدرة التقنية المطلوبة (الكافية).

247- وقد أبلغ الخبراء بأن القواعد التقييدية تقيد قدرة المحكمة على تعيين موظفين معارفين. لذلك، من المهم تقييم كيفية استخدام المحكمة للإعارة، ومراجعة مسودة المبادئ التوجيهية بشأن اختيار وإشراك

(141) الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام 2019-2010، ص 14، الفقرة 16.

(142) أنظر أيضاً التوصية 80 (ص56)، والتوصية 94 (ص64).

الموظفين المقدمين دون مقابل⁽¹⁴³⁾. وبناءً على ذلك، يجب التأكد من أنها عادلة ومناسبة للغرض وقادرة على تزويد المحكمة بأفضل الخبرات بأوسع تمثيل جغرافي.

التوصيات

التوصية 101- ينبغي أن تتبنى قيادة كل جهاز من أجهزة المحكمة مفهوم التنقل بين وحدات العمل في الجهاز للتعامل مع ضغوط العمل المتغيرة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي عليهم تشجيع وتسهيل تنقل الموظفين عبر الأجهزة، سواء على المدى القصير أو الطويل، من خلال السماح للموظفين ذوي المهارات والخبرات ذات الصلة بالتقدم لشغل وظائف في أجهزة أخرى غير الجهاز الذي يعملون فيه حالياً، وفقاً للإمكانات المحتملة. ورهنًا بتضارب المصالح، يجب أن تشمل عمليات النقل هذه التحركات في الميدان، ولو على أساس مؤقت أو قصير الأجل.

التوصية 102- ينبغي للمديرين دعم وتشجيع التبادل والإعارة بين المحكمة والمحاكم والمنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة، ومن بين أمور أخرى من خلال تطبيق اتفاق الأمم المتحدة للتنقل بين الوكالات. وينبغي النظر في مثل هذه التبادلات مع مؤسسات خارجية أخرى، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والجامعات.

التوصية 103- يمكن للمحكمة أن تنظر في الإعارات من الحكومات الوطنية على أساس احتياجاتها، وليس حسب رغبات الحكومة المعنية. ولا يتعين أن تتعلق هذه الإعارات إلاً بالمناصب ذات الطبيعة غير الإدارية أو الفنية أو المتخصصة⁽¹⁴⁴⁾. ويجب صياغة/تحديث المبادئ التوجيهية بشأن اختيار الموظفين الأحرار وإشراكهم وفقاً للاعتبارات المذكورة أعلاه.

4- مدة الولاية

الاستنتاجات

245- من شأن التدابير المقترحة أعلاه أن تساعد في مواجهة التحدي المتمثل في ركود الموظفين في المحكمة، ويمكن تنفيذها في الغالب بسهولة نسبية مع الإرادة والالتزام المناسبين من جانب قيادة المحكمة. لكن، من وجهة نظر الخبراء، فإن الطريقة الأكثر شمولاً وفعالية لمواجهة هذا التحدي، رغم وجود صعوبات إدارية أكبر ومعارضة قوية محتملة في بعض الأوساط، تتمثل في تطبيق سياسة مدة الولاية لجميع الموظفين فوق رتبة معينة. فبكل بساطة، من غير السليم، بالنسبة لمنظمة ما، أن تظل إدارتها العليا دون تغيير طوال هذه الفترة الزمنية داخل المحكمة⁽¹⁴⁵⁾. يرى الخبراء أنه ولئن كان حتماً هناك بعض الاضطرابات في العمل من فرض حد معين لفترة ولاية جميع الموظفين من الرتبة ف-5 وما فوق، فإن الفوائد من حيث إدراج تفكير جديد، وديناميكية إدارية مختلفة في وحدة العمل، ونشر السلطة حالياً على هذا المستوى في مختلف الأجهزة، سوف يفوق إلى حد كبير هذا الاضطراب.

(143) [الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام](#)، ص 14، الفقرة 16.

(144) سيتعين تحديث مسودة المبادئ التوجيهية الحالية (ICC-ASP/4/15) والانتهاء منها بما يتماشى مع توصيات الخبراء بشأن الإعارات.

(145) 44 في المائة من الموظفين من رتبة مد-1 و 23 في المائة من الرتبة ف-5 يعملون في المحكمة منذ أكثر من 10 سنوات؛ و 33 في المائة من مد-1 و 41 في المائة من ف-5 يعملون في المحكمة منذ 5-10 سنوات - بناءً على البيانات التي قدمتها المحكمة للخبراء.

249- لا يرغب الخبراء في أن يكونوا إلزاميين بشأن تفاصيل نظام مدة الولاية هذا، رغم اقتناعهم بأنه يجب تطبيقه بشكل صارم، باستثناءات قليلة، إن وجدت. ويطبق مثل هذا النظام في منظمة حظر الأسلحة الكيميائية لمدة أقصاها 7 سنوات لجميع المسؤولين⁽¹⁴⁶⁾، وفي منظمة الأمن والتعاون في أوروبا⁽¹⁴⁷⁾، وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية⁽¹⁴⁸⁾ لمدة أقصاها خمس سنوات، ويبدو أنه يعمل بشكل فعال. بمراعاة كون المسؤولين المنتخبين في المحكمة يعملون فترات إما لمدة خمس سنوات (المسجل) أو تسع سنوات (القضاة والمدعي العام)، يقترح الخبراء بعض الحدود بين هاتين الفترتين. وقد تتوخى المحكمة تطبيق نظام مدة الولاية في جميع المجالات على جميع موظفي المحكمة، كما هو الحال في المنظمات المذكورة أعلاه. لكن، يرى الخبراء أن سلبيات ذلك يمكن أن ترقى النظام بشكل كبير، على الأقل في السنوات الأولى من تطبيقه؛ بما في ذلك تعقيد واستمرارية القضايا التي تتم معالجتها في مكتب المدعي العام وبالتالي الحاجة إلى درجة من الاستمرارية على مستوى العمل، فضلاً عن التحدي المتمثل في الاضطرار إلى إدارة حملات توظيف مستمرة.

250- من الحجج التي سمعها الخبراء ضد تنفيذ نظام مدة الولاية هي المعرفة المؤسسية التي يمكن أن تضع إذا غادر الأفراد الذين عملوا في المحكمة منذ إنشائها. بغض النظر عما إذا كانت الجمعية والمحكمة سيقران تطبيق نظام مدة الولاية أم لا، يجب على المحكمة وضع إطار إدارة المعرفة قوي يتضمن آليات واستراتيجيات للاحتفاظ بالمعرفة ونقلها. يجب ألا تعتمد المعرفة المؤسسية على وجود الأفراد.

251- يمكن تطبيق نظام مدة الولاية يختلف قليلاً على رؤساء ديوان المسؤولين، أي أن هؤلاء الذين يعيّنهم الرئيس المنتخب حديثاً/المدعي العام/المسجل ولا يخدمون إلا لفترة ولاية ذلك المسؤول، وربما بإمكانية العودة إلى رتب موظفي المحكمة إذا لم يكونوا يخضعون بالفعل للمدة المحددة. ومن شأن تطبيق فترة ولاية كبار الموظفين أن يوحي بأن نائب المدعي العام، المنتخب حالياً لمدة تسع سنوات، لا ينبغي أن يكون مرشحاً لمنصب المدعي العام في نهاية فترة ولايته.

252- يقر الخبراء بصعوبة تطبيق نظام جديد للتعين الوظيفي على الموظفين الموجودين فعلاً في المحكمة، لذا فهم يقترحون عدم تطبيق النظام إلا على التعيينات الجديدة في وظائف الرتبة ف-5 والمديرين عندما تصبح شاغرة. وهذا لا يمنع المحكمة من تشجيع كبار الموظفين الذين خدموا في المحكمة لفترة طويلة للنظر في التقاعد المبكر، بما في ذلك بمنحهم حزم مالية.

253- رغم كون هذا لن ينطبق على الموظفين الحاليين، من المحتمل أن تكون هناك مقاومة كبيرة لإدراج نظام التثبيت في العديد من أجزاء المحكمة (وإن كان هناك أيضاً بعض الحماس لهذا النهج في الأوساط الأخرى). لكن يرى الخبراء أن هذا تدبير ضروري للتصدي بفعالية لعدد من مكامن الضعف المؤسسية للمحكمة. ليس أقلها أنها ستجلب هجلاً وتفكيراً جديداً، فضلاً عن المزيد من الديناميكية في المحكمة عبر جميع أجهزتها.

التوصيات

التوصية 104- ينبغي أن تضع المحكمة استراتيجية شاملة لإدارة المعرفة، لضمان عدم ضياع المعلومات والخبرة الهامة كلما انتقل أحد الموظفين من وحدة العمل أثناء عمليات النقل أو الإعارة أو التقاعد أو

(146) منظمة حظر الأسلحة الكيميائية، لائحة الموظفين، اللائحة 4-4، ص 22

(147) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، لوائح وقواعد الموظفين، اللائحة 3-8، ص 17.

(148) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، لائحة الموظفين، اللائحة 3-03، ص 6.

الاستقالة، وإبلاغ برنامج التدريب عبر جميع أنحاء العالم. المحكمة، بما في ذلك التدريب التعريفي للموظفين الجدد.

التوصية 105- من أجل تشجيع التفكير الجديد وإضفاء المزيد من الدينامية على المحكمة، ينبغي أن تعتمد المحكمة نظامًا لفترة شغل المنصب، ينطبق على جميع المناصب من فئة ف-5 وما فوق. وينبغي أن ينص النظام على حد أقصى لمدة شغل المناصب من هذه المستويات ما بين خمس سنوات وتسع سنوات، ولا ينبغي قبول إلا استثناءات قليلة، إن وجدت. ولأسباب تتعلق بالإنصاف الإجرائي، لا ينبغي تطبيق القيود على أولئك الذين يشغلون هذه المناصب حاليًا ولن تنطبق إلا على المعينين حديثًا في المناصب. لكن يمكن تشجيع الموظفين الذين خدموا لفترات طويلة، في فئة ف-5 أو مستوى المديرين على التقاعد مبكرًا للسماح بإنشاء النظام الجديد في أسرع وقت ممكن.

القسم الثالث - الأخلاقيات ومنع تضارب المصالح

الاستنتاجات

254- من خلال مشاورات الخبراء، تم تحديد الأخلاقيات باعتبارها موضوعًا مهمًا بالنسبة لجميع أصحاب المصلحة. فقد تمت تغطية المزايم الأخيرة المتعلقة بتضارب المصالح أو الانتهاكات الأخلاقية المحتملة أو السلوك غير اللائق من أجهزة متعددة علنًا والتكهن بها من خلال العديد من المقالات ومنشورات المدونات، وفي بعض الأحيان برزت أثناء المحاكمات من خلال طلبات تنحية القضاة.

255- مثل هذه الأحداث، سواء كانت بسلوك غير لائق حقًا أم لا، يمكن أن تؤثر على المحكمة على الصعيدين الخارجي والداخلي. فتتآكل سمعة المحكمة ومصداقيتها والثقة الموضوعية فيها، مما يهدد بتراجع دعم الدول الأطراف والمجتمع المدني. داخليًا، يمكن أن يؤثر على إنتاجية الموظفين ورفاهيتهم، وفي بعض الحالات يمكن أن يمثل خطرًا ماليًا على المؤسسة. وفي غياب أدوات تتسم بالكفاءة والفعالية بشأن الأخلاق ومنع تضارب المصالح، تصبح المحكمة أقل قدرة على الدفاع عن نفسها ضد منتقديها.

256- أشار كلٌّ من الدول الأطراف والمجتمع المدني ومسؤولو المحكمة وموظفوها على حد سواء إلى ضرورة وضع معايير أخلاقية إلزامية وواضحة لجميع الأفراد العاملين مع المحكمة، بمن فيهم المسؤولون المنتخبون، تكملها آلية إنفاذ قوية. وأشار أصحاب المصلحة إلى العدد المتزايد لطلبات تنحية القضاة - إلى جانب كون القضاة أنفسهم يتخذون قرارًا بشأن هذه المسألة - يقوض ثقة الجمهور في هيئة التحكيم والمحكمة ككل. ووجهت نداءات محددة لمبادئ توجيهية بشأن التفاعل بين المسؤولين والموظفين، من ناحية، والدول الأطراف من ناحية أخرى، وأنشطة كبار المسؤولين بعد تركهم مناصبهم في المحكمة. وأعرب عن القلق إزاء عدم وجود صكوك تلزم المسؤولين والموظفين السابقين بمواصلة التقيد ببعض الالتزامات الأخلاقية.

ألف - إطار الأخلاقيات

257- يتألف الإطار الأخلاقي للمحكمة من عدة صكوك ذات نطاقات تطبيق مختلفة:

موظفو المحكمة و/أو المسؤولون:

- تشير المادّتان 46-47 من نظام روما الأساسي والقواعد 24-26، 30، 32 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات إلى سوء السلوك من قبل المسؤولين المنتخبين؛
- مدونة قواعد السلوك القضائي - للقضاة.

- مدونة قواعد سلوك الموظفين - (ICC/AI/2011/002) تنطبق على حاملي خطابات التعيين بالمحكمة، بغض النظر عن مدة تعيينهم، وموظفي المنظمات الأخرى المنتدبين إلى المحكمة؛
- مدونة قواعد السلوك الخاصة بمكتب المدعي العام - تنطبق على جميع أعضاء مكتب المدعي العام، بالإضافة إلى المتدربين والمهنيين الزائرين والموظفين المقدمين دون مقابل وموظفي المنظمات الأخرى المنتدبين؛ لا تنطبق على الاستشاريين والمقاولين والمستشارين الخاصين لمكتب المدعي العام؛
- تعليمات إدارية بشأن التحرش الجنسي وغيره من أشكال التحرش - (AI/ICC/2005/05) تنطبق على جميع الموظفين الحاليين والسابقين في المحكمة (يجري العمل على إصدار تعليمات إدارية منقحة ومحدثة بشأن التحرش)؛
- برنامج الإقرار المالي - (ICC/AI/2015/005) ينطبق على الرؤساء والموظفين المحددين المعنيين بشراء السلع والخدمات أو استثمار أصول المحكمة.

الأفراد المنتسبون إلى المحكمة:

- مدونة قواعد السلوك المهني للمحامين (الخارجيين) - تشمل محامي الدفاع، والمحامين الذين يتصرفون نيابة عن الدول، وأصدقاء المحكمة، والمستشارون/الممثلون القانونيون للضحايا والشهود؛
- مدونة قواعد السلوك للمحققين - (ICC/AI/2008/005) تنطبق على محققي المحكمة والدفاع والمحققين الآخرين العاملين بناءً على طلب المحكمة.

258- بالإضافة إلى ذلك، لدى المحكمة سياسة حماية الإبلاغ عن المخالفات والمبلغين عن المخالفات (ICC/PRESG/2014/003) وسياسة لمكافحة الاحتيال (ICC/PRESG/2014/002)، وكلاهما ينطبق على جميع المسؤولين المنتخبين والموظفين الأعضاء وغيرهم من الأشخاص الذين يخدمون المحكمة، مثل المحامين والمقاولين والاستشاريين والمهنيين الزائرين والمتدربين والباعة.

259- أجرت المحكمة تحليلاً للفجوات في إطار قيمها وأخلاقياتها في السنوات الأخيرة. وأدت النتائج إلى مراجعة التعليمات الإدارية بشأن التحرش والعمل على توجيه إداري جديد حول الاستغلال الجنسي⁽¹⁴⁹⁾. بشكل عام، خلصت المحكمة إلى أن لديها، بالمقارنة مع المنظمات المماثلة، إطاراً تنظيمياً شاملاً يحكم سلوك مسؤوليها وموظفيها الحاليين⁽¹⁵⁰⁾.

260- بدأت العملية بناءً على طلب لجنة المراجعة في عام 2017 بأن تقدم المحكمة إطاراً منقحاً للقيم والأخلاقيات، بناءً على قيم المحكمة ومدونة قواعد السلوك العامة المطبقة على جميع الموظفين، وتحديد السلوك المهني المتوقع من كل موظف في أداء أنشطته. وحيثما كان ذلك مناسباً، دعت أجهزة المحكمة إلى صياغة مدونات محددة لقواعد السلوك لأنشطة محددة، من شأنها أن تعبر عن قيم المحكمة ومدونة قواعد السلوك الخاصة بها وتشير إليها. وأكدت لجنة المراجعة على الحاجة إلى توحيد جميع الموظفين العاملين في المحكمة حول نفس القيم، بما يتماشى مع "مبدأ المحكمة الواحدة"⁽¹⁵¹⁾. كررت لجنة

(149) تحديث المحكمة لإطار عمل القيم والأخلاقيات على مستوى المحكمة، AC/11/18، الفقرة 2.

(150) المرجع نفسه، الفقرة 29.

(151) التقرير السنوي للجنة المراجعة في تقرير اللجنة الحدودية المشتركة عن أعمال دورتها التاسعة والعشرين، ICC-

ASP/16/15 (2017)، المرفق واو 1 (ج)، الفقرات 35-36.

(151) التقرير السنوي للجنة التدقيق في تقرير اللجنة الحدودية المشتركة عن أعمال دورتها التاسعة والعشرين، ICC-

ASP/16/15 (2017)، المرفق واو 1 (ج)، الفقرات 35-36.

المراجعة هذا الطلب في عام 2019، إلى جانب دعوة المحكمة لوضع ميثاق أخلاقي على مستوى المحكمة⁽¹⁵²⁾. كما قدّم مراجع الحسابات الخارجي هذا الاقتراح في عام 2018⁽¹⁵³⁾. ورحبت بهذا النهج جمعية الدول الأطراف⁽¹⁵⁴⁾.

261- يقر الخبراء بالمجموعة الكبيرة من الأدوات التي تنظم السلوك المتوقع في المحكمة ويشنون على المحكمة لما قامت به مؤخراً من عمل لتحديد الثغرات وتكميلها من خلال إصدارات إضافية. ومع ذلك، يرى الخبراء أن الإطار الحالي مجزأ ولا ينص على مبادئ مشتركة واضحة ومعايير دنيا تنطبق على جميع الأفراد المنتسبين إلى المحكمة، سواء كانوا مسؤولين منتخبين أو موظفين أو خارجيين. يمكن أن يؤدي ذلك إلى تقليل الوضوح⁽¹⁵⁵⁾، والتنفيذ غير المتسق عبر المحكمة وترك السلوك المرفوض دون معالجة، عندما يأتي من أفراد معينين تابعين للمحكمة لا تشملهم أي من الأدوات. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، بالنسبة للمسجل وموظفي الدعم التابعين للدفاع الخارجي ومحامي الضحايا.

262- يمكن تحسين إطار الأخلاقيات للمحكمة من خلال ميثاق أخلاقي موحد على مستوى المحكمة ينطبق على جميع المسؤولين المنتخبين والموظفين والأفراد المنتسبين إلى المحكمة، مع عدم تغطية هذا الأخير على الإطلاق أو عدم تغطيته باستمرار. هذا من شأنه أن يستجيب للنداءات المتكررة من جميع أصحاب المصلحة لتوحيد جميع الأفراد المنتسبين إلى المحكمة بموجب نفس المبادئ، بموجب مبدأ المحكمة الواحدة. علاوة على ذلك، يجب أن ينص ميثاق الأخلاقيات وجميع الأدوات ذات الصلة (قواعد السلوك) على استمرار تطبيق التزامات معينة (مثل السرية) للمسؤولين والموظفين بعد مغادرتهم مناصبهم أو مناصبهم.

263- لا يشمل موظفو دعم أفرقة الدفاع والضحايا الخارجيين، رغم أنهم يعملون يوميا من المقر لعدد كبير من السنوات، أي مدونة لقواعد السلوك، وكثيرا ما يُستبعدون أيضا من الحماية التي تمنحها سياسات المحكمة. يجب تعديل مدونة قواعد السلوك المهني للمستشار الخارجي لتشمل أيضاً فريق الدعم في الدفاع الخارجي وأفرقة الضحايا. علاوة على ذلك، ينبغي توسيع السياسات الداخلية المتعلقة بالمسائل المتعلقة بالرعاية الاجتماعية (مثل التعليمات الإدارية بشأن التحرش) يجب أن تمتد لتشمل أيضاً الدفاع الخارجي وموظفي دعم الضحايا⁽¹⁵⁶⁾.

264- المسجل أيضا غير مشمول حاليا بأي مدونة محددة لقواعد السلوك. ويوصي الخبراء بتوسيع لوائح الموظفين، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، لتشمل الدور من خلال أداة مناسبة.

(152) تقرير المراجعة النهائي لإدارة الموارد البشرية، ICC-ASP/17/7 (2018)، ص 38.

(153) التقرير المؤقت للجنة المراجعة عن أعمال دورتها التاسعة، AC/9/5 (2019) الفقرات 8-11.

(154) تعزيز المحكمة الجنائية الدولية و الجمعية، ICC-ASP/17/Res.5 (2019)، الفقرة 137؛ تعزيز المحكمة الجنائية الدولية و الجمعية، ICC-ASP/18/Res.6 (2018)، الفقرة 143.

لاحظت لجنة المراجعة أن نتائج استبيان مشاركة الموظفين أظهرت أنه "غالبا ما يكون الموظفون غير واضحين بشأن المقصود بالسلوك غير المناسب وغير الأخلاقي وكيف يُتوقع أن يتصرفوا" - التقرير المؤقت للجنة التدقيق حول أعمال دورتها التاسعة، AC/9/5 (2019)، الفقرة 9 والحاشية 9.

(155) لاحظت لجنة التدقيق أن نتائج استبيان مشاركة الموظفين أظهرت أنه "غالبا ما يكون الموظفون غير واضحين بشأن المقصود بالسلوك غير المناسب وغير الأخلاقي وكيف يُتوقع أن يتصرفوا" - التقرير المؤقت للجنة التدقيق حول أعمال دورتها التاسعة، AC/9/5 (2019)، الفقرة 9 والحاشية 9.

(156) أنظر التوصيتين 334-335 (ص 270).

265- من الأهمية بمكان في ضمان المعايير المهنية العالية داخل المحكمة وجود آلية إنفاذ فعالة. ويرحب الخبراء بإنشاء آلية الرقابة المستقلة، ويشيرون إلى ضرورة تزويدها بالموارد الكافية لتمكينها من أداء مهمتها⁽¹⁵⁷⁾. إضافة إلى الموارد، يعدّ الوصول إلى آليات التحقيق والرقابة على المعلومات أمراً ضرورياً. فقد أبلغ الخبراء بإحجام الدوائر ومكتب المدعي العام عن أنشطة التدقيق والتحقيق من هيئات الرقابة بالمحكمة. ويرى القضاة أن النظام الحالي، الذي يمنح سلطات التحقيق على القضاة، غير مناسب ويتعارض مع نظام روما الأساسي. ويتفق الخبراء على أن النظام البديل سيكون مفيداً، حيث يتم التحقيق مع القضاة من قبل القضاة، على غرار الممارسات الوطنية.

266- ينبغي للمدعي العام الجديد أن يراجع العمليات والإجراءات الداخلية لضمان التعاون الفعال والكفؤ مع مكتب المراجعة الداخلي وآلية الرقابة المستقلة. ويمكن أن تتعايش السرية والاستقلال القضائي مع المساءلة والشفافية، ولا ينبغي استخدامهما لمنع الرقابة الفعالة. ويمكن توخي تدابير إضافية لتخفيف المخاوف، مثل اتفاقيات السرية الأكثر شمولاً التي سيلتزم بها موظفو آلية الرقابة المستقلة.

267- وينبغي استكمال آلية الرقابة المستقلة بنموذج تحقيق مخصص للقضاة، وإذا لزم الأمر، لمكتب المدعي العام. تُنشئ آلية الرقابة المستقلة لجان تحقيق مخصصة - تتألف من قضاة أو مدعين عامين، على التوالي - على أساس الحاجة، من قائمة دائمة (قائمة المرشحين المقبولين) من الأفراد المؤهلين من الدول الأطراف. وستقوم اللجان بالتحقيق في مزاعم سوء السلوك ضد القضاة أو المدعي العام أو نائب المدعي العام. ويجب أن يتم الاتفاق على القائمة من قبل رئاسة الجمعية ورئيس المحكمة أو المدعي العام، على التوالي. وستظل آلية الرقابة المستقلة مختصة بالتحقيق في تقارير سوء السلوك ضد جميع مسؤولي المحكمة الآخرين والموظفين والأفراد المرتبطين بالمحكمة⁽¹⁵⁸⁾.

268- وعلى المدى الطويل، لا ينبغي أن تظل سلطة إقالة القضاة والمدعي العام ونائب المدعي العام والمسجل ونائب المسجل من مناصبهم وتطبيق الإجراءات التأديبية عليهم من اختصاص الجلسة العامة للقضاة أو هيئة الرئاسة أو الجمعية. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن يُحوّل سلطة البت في مثل هذه الأمور شكل من أشكال المجلس القضائي، مكون من قضاة حاليين وسابقين وطنيين ودوليين. وهذا من شأنه أن يضمن حيادية واستقلالية القرارات التأديبية. وحيث أن مثل هذا التغيير سيتطلب تعديل النظام الأساسي والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، في المدى القصير، ينبغي التركيز على تعزيز المنع.

التوصيات

التوصية 106- يجب أن تضع المحكمة ميثاقاً أخلاقياً واحداً على مستوى المحكمة، يحدد المعايير المهنية الدنيا المتوقعة من جميع الأفراد العاملين مع المحكمة (الموظفون، المسؤولون المنتخبون، المتدربون والمهنيون الزائرون، المستشارون الخارجيون وموظفو الدعم، والخبراء الاستشاريون). ويمكن أن تكمل قواعد السلوك الإضافية لأدوار محددة مدونة قواعد السلوك الخاصة بالمحكمة، وفقاً لتوصيات لجنة التدقيق. ويجب أن تنص الأدوات على مواصلة تطبيق الالتزامات معينة (مثل السرية) للمسؤولين والموظفين، بعد مغادرة مناصبهم أو إنهاء مهامهم.

التوصية 107- ينبغي للمدعي العام الجديد مراجعة العمليات والإجراءات الداخلية لضمان التعاون الفعال والفعال مع مكتب المراجعة الداخلية وآلية المراقبة المستقلة. ويمكن تصور تدابير إضافية لتخفيف المخاوف، مثل اتفاقيات السرية الأكثر شمولاً التي سيلتزم بها موظفو آلية المراقبة المستقلة.

(157) أنظر التوصية 364 (ص 270).

(158) أنظر أدناه القسم الرابع إجراءات التظلم الداخلية، وبالخصوص التوصية 125 (ص 103).

التوصية 108- يجب استخدام لجان التحقيق الخاصة للقضاة والمدعي العام ونائب المدعي العام من قبل آلية الرقابة المستقلة في حالة وجود شكاوى ضد هؤلاء المسؤولين المنتخبين. وستنشئ آلية الرقابة المستقلة هذه الهيئات المكونة من ثلاثة قضاة أو مدعين عامين على التوالي من قائمة تضم قضاة/مدعين عامين حاليين وسابقين وطنيين ودوليين. وسيتم الاتفاق على القائمة من قبل رئاسة الجمعية ورئاسة المحكمة والمدعي العام، على التوالي، على غرار الإجراء المشار إليه في التوصية 113 (ص 92).

التوصية 109- على المدى الطويل، ينبغي أن تُحوَّل سلطة إصدار القرارات بشأن الشكاوى ضد المسؤولين المنتخبين لشكل من أشكال المجلس القضائي، مكون من قضاة حاليين وسابقين وطنيين ودوليين.

باء- منع تضارب المصالح

الاستنتاجات

269- تستخدم المحكمة ثلاث أدوات رئيسية لمنع تضارب المصالح: برنامج الإفصاح المالي⁽¹⁵⁹⁾، والمبادئ التوجيهية للأنشطة خارج نطاق القضاء للقضاة وإمكانية ردّ القضاة.

270- ويغطي برنامج الإفصاح المالي للمحكمة، الذي تديره نيابة عن المحكمة مكتب الأخلاقيات بالأمر المتحدة⁽¹⁶⁰⁾، والرئيس والمدعي العام ونائب المدعي العام والمسجل ونائب المسجل وجميع الموظفين من فئة مد -1 وما فوقها، وبعض الموظفين المعنيين بشراء السلع والخدمات أو استثمار أصول المحكمة¹⁶¹. ويجب على هؤلاء الأفراد تقديم إقرارات الذمة المالية السنوية، وكذلك إعلان المصالح وبيانات المعاملات الخاصة بالطرف الثالث. ومن نطاق البيانات والمناقشات مع المحكمة، يرى الخبراء أن الهدف من برنامج الإقرار المالي للمحكمة هو منع وتحديد تضارب المصالح المالية.

271- يرى الخبراء أنه من الضروري أن تتجاوز المحكمة الإطار الحالي. أولاً، يجب توسيع نطاق برنامج الإقرارات المالية ليشمل المزيد من الأفراد، بدءاً من القضاة⁽¹⁶²⁾. تعدّ مشاركتهم حالياً مشاركة طوعية في برنامج الإقرارات المالية. ثانياً، يجب أن يُستكمل برنامج الإقرارات المالية بإعلان موسع للمصالح، وفقاً للنموذج المستخدم من قبل الاتحاد الأوروبي. ويجب أن يُنظر إلى هذا الإعلان على أنه أداة إضافية لتحديد المخاطر، وليس العقوبات. وسيغطي الإعلان نشاط الفرد خلال السنوات الثلاث إلى الخمس السابقة، في المجالات التالية:

- النشاط المهني السابق، بما في ذلك أنشطة الخبراء الاستشاريين والأنشطة غير الدائمة.
- المشاركة في أي مجالس أو لجان أو هيئات إشرافية في أي منظمة؛
- وظائف مجانية مع أي منظمة؛

(159) متطلبات الإفصاح - برنامج الإفصاح المالي للمحكمة (ICC-FDP) وإفصاحات الأطراف ذات الصلة وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، [ICC/AI/2015/005](https://www.icc-judicial.org/2015/05/05/ICC-AI/2015/005) (2015).

(160) المرجع نفسه، المادة 1-1.

(161) المرجع نفسه، القسم 3.

(162) هذا هو الحال في الولايات القضائية الدولية الأخرى، على سبيل المثال محكمة العدل الأوروبية - انظر [مدونة](#)

[قواعد السلوك للأعضاء والأعضاء السابقين في محكمة العدل](#)، المادة 5.

■ العضوية أو المشاركة في أي جمعيات أو أحزاب سياسية أو نقابات عمالية أو منظمات أو مؤسسات غير حكومية؛

■ وظائف التدريس أو العمل البحثي؛

■ الأنشطة المهنية الحالية للشريك؛

■ أي مسائل أخرى قد تُعتبر مفيدة للجميع.

272- تخضع أنشطة القضاة خارج نطاق القضاء أو الأنشطة الخارجية للمادة 10 من قانون آداب المهنة القضائية. بشكل عام، يمكن أن تشمل هذه الأنشطة الأنشطة الخارجية عن نطاق القضاء المضطلع بها كعمل رسمي للمحكمة؛ وتلك التي يتم إجراؤها خلال أوقات خاصة وذات طبيعة خاصة والأحداث ذات الطابع الخاص التي تتم خلال الوقت الرسمي. وتمت صياغة وتطبيق المبادئ التوجيهية بشأن بعض هذه الإعدادات من قبل الرئاسة المتعاقبة من خلال المذكرات الداخلية. وقد تم دمجها الآن وتنسيقها واستكمالها من قبل الرئاسة في "المبادئ التوجيهية للسياسة" الداخلية بشأن الأنشطة الخارجية للقضاة.

273- يرى الخبراء فائدة في زيادة تطوير المبادئ التوجيهية وفائدتها في مساعدة القضاة في تحديد وإدارة الأنشطة خارج نطاق القضاء، بما في ذلك معالجة القضايا الأخلاقية التي قد تؤثر على استقلاليتهم وحيادهم أو تتعارض مع أداء وظائفهم القضائية. في الممارسة العملية، يمكن ملاحظة المطالب المتناقضة مع بعض الدول الأطراف التي ترغب في أن يكرس القضاة كل وقتهم للمحكمة، تدعو دول أطراف أخرى القضاة للمشاركة في أحداث أو مؤتمرات التوعية التي ينظمونها. ولهذا الغرض، ينبغي التماس تدخلات الدول الأطراف بشأن التحسينات المقترحة للمبادئ التوجيهية الحالية وبشأن أي تغييرات جوهرية لاحقة، قبل أن تعتمد الرئاسة وتحولها إلى سياسة عامة. يجب أن تتضمن مثل هذه السياسة مبادئ عامة ذات طبيعة إلزامية (مثل الالتزام بأن تكون الأنشطة خارج نطاق القضاء متوافقة تمامًا مع استقلالية القضاة وحيادهم؛ شرط أن يخصص القضاة وقت عملهم الرسمي لوظائفهم القضائية الأساسية؛ المبادئ التي تحكم الأجور أو الرسوم التي يكسبها القضاة في سياق الأنشطة خارج نطاق القضاء التي يتم الاضطلاع بها خلال وقت العمل الرسمي) وتنص على إجراءات محددة لتطبيقها (على سبيل المثال عملية الموافقة من قبل الرئاسة على طلبات القضاة). مثل هذه السياسة ستثري المبادئ التوجيهية وتقلل من المخاطر المحتملة لتضارب المصالح، وتعزز الشفافية وتضمن الاتساق والاستقرار في التطبيق، بغض النظر عن التغييرات في الرئاسة.

274- بموجب المواد من 41 إلى 42 من النظام الأساسي، المكمل بالقواعد 34-35 من القواعد، يلتزم القضاة والمدعي العام ونائب المدعي العام بإعفاء أنفسهم من القضية، في حالات معينة. بالإضافة إلى ذلك، لدى الأطراف الإمكانات لطلب تنحية القاضي والمدعي العام ونائب المدعي العام. ومع ذلك، فإن التنحي يحدث في مرحلة متأخرة جدًا لإبلاغ السلوك أو تعديله، ويؤدي إلى تأخير الإجراءات القضائية وبغض النظر عن نتائجها، يمكن أن يؤثر بشكل كبير على سمعة المحكمة. إن الإعلان الإضافي عن المصالح المطلوب من القضاة، والمشاركة في برنامج المحكمة للإفصاح المالي، وإمكانية الدخول في مناقشات مع هيئة متخصصة من شأنه أن يمكن من تحديد تضارب المصالح المحتمل في وقت مبكر، مما يمكن القضاة من تصحيح الوضع عند الحاجة.

275- لتنفيذ هذه التدابير الإضافية الهادفة إلى منع تضارب المصالح، يوصي الخبراء بإنشاء لجنة جديدة للأخلاقيات.

276- في العقد الماضي، بذلت جهود كبيرة على الصعيدين الوطني والدولي لزيادة الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة. والعديد من المنظمات الدولية لديها شكل من أشكال لجنة تُعنى بالأخلاقيات⁽¹⁶³⁾. تهدف بشكل عام إلى تعزيز وضمان مستويات عالية متماسكة من النزاهة والمهنية عبر المنظمات، وتقديم المشورة للقيادة بشأن المسائل المتعلقة بقواعد السلوك المعمول بها، وتقديم التوجيه والمشورة بشأن القضايا الأخلاقية للأفراد المشاركين في أنشطة المنظمة. يمكن أيضاً العثور على لجان الأخلاقيات في القضاء على المستوى الوطني. يوجد موظفو أو مكاتب الأخلاقيات على المستويين الوطني والدولي وفي المنظمات الدولية.

277- تقوم لجنة الأخلاقيات بدور وقائي واستشاري للمحكمة من خلال الوظائف التالية:

- الحوار مع القضاة وكبار الموظفين عندما يتولون مناصبهم، مع التركيز على مساعدتهم في تحديد تضارب المصالح المحتمل والنظر فيه؛

- إصدار مبادئ توجيهية بشأن المواضيع ذات الصلة مثل التفاعلات بين مسؤولي/موظفي المحكمة والدول الأطراف، والمبادئ التوجيهية للتوظيف بعد المحكمة لكبار مسؤولي المحكمة⁽¹⁶⁴⁾، بناءً على أفضل الممارسات الدولية والوطنية، وزيادة الوعي بالمسائل الأخلاقية وضمان اتباع نهج متماسك من قبل جميع المحاكم الأجهزة والأفراد المنتسبون إلى المحكمة؛

- إصدار فتاوى لرؤساء المحاكم والأفراد العاملين مع المحكمة، في الأمور المتعلقة بالأخلاقيات. يمكن للجنة الأخلاقيات أيضاً أن تقدم المشورة إلى الجمعية بشأن المسائل المتعلقة بالأخلاقيات، حيث توجد آراء متباينة بين المحكمة والدول الأطراف فيما يتعلق بالمعيار المطبق؛

- اتخاذ القرار في حالة الخلاف بين آلية المراقبة المستقلة والمديرين، على سبيل المثال عندما تكون هناك وجهات نظر مختلفة حول ما إذا كانت السرية والاستقلالية في حالة معينة ستشكل عائقاً أمام إشراف آلية المراقبة المستقلة.

278- تكون لجنة الأخلاقيات كياناً مستقلاً، له اختصاص على مستوى المحكمة. لن يتم تزويدها بالموظفين بشكل دائم، بل تعمل على أساس الاحتياجات، حيث يعمل أعضاؤها - من حيث المبدأ - عن بُعد. وستألف من ثلاثة قضاة حاليين وسابقين وثنين ودوليين، من الدول الأطراف في الجمعية، من ذوي المعرفة والخبرة ذات الصلة في المسائل الأخلاقية. ويمكن تعيين الأعضاء لمدة خمس إلى ست سنوات لولاية غير قابلة للتجديد، مما يضمن التنوع في النوع الاجتماعي والأنظمة القانونية والتمثيل الجغرافي. ويمكن تعيينهم على النحو التالي:

- قاضيان وطنيان من ذوي الخبرة في مجال الأخلاقيات، تعيينهما رئاسة الجمعية بناءً على اقتراح المكتب،

(163) أنظر مثلاً مكتب الأخلاقيات بالأمم المتحدة، مسؤول الأخلاقيات في مجلس أوروبا، اللجنة الأخلاقية المستقلة لمفوضية الاتحاد الأوروبي.

(164) توجد درجات مختلفة من المبادئ التوجيهية في المنظمات الدولية الأخرى. انظر على سبيل المثال بالنسبة لقضاة محكمة العدل للاتحاد الأوروبي - مدونة قواعد السلوك للأعضاء والأعضاء السابقين في محكمة العدل، المادة 9؛ أمين المظالم في الاتحاد الأوروبي - مدونة أخلاقيات أمين المظالم الأوروبي؛ لمفوضي الاتحاد الأوروبي - مدونة قواعد السلوك لأعضاء المفوضية الأوروبية، المادة 11؛ لموظفي الأمم المتحدة المشاركين في عملية الشراء - نشرة الأمين العام ST/SGB/2006/15 بشأن قيود ما بعد التوظيف. بشكل عام، انظر مبادئ دار برغ بشأن استقلال القضاء الدولي، المادة 13.

- قاضي محكمة سابق عيّنه رئيس المحكمة.

279- على المدى الطويل، يوصى بإنشاء لجنة مشتركة للأخلاقيات تخدم العديد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية لضمان الاتساق في المعايير وترشيد النفقات. ولهذا الغرض، يجب أن تمكّن اختصاصات إنشاء لجنة الأخلاقيات أعضائها من أداء أدوار مماثلة لمنظمات قضائية دولية أخرى.

280- يجب تحديد العلاقة وسلسلة الاتصال بين جميع هيئات الرقابة الداخلية والخارجية بوضوح (على سبيل المثال، ما هي المعلومات التي يجب مشاركتها مع أي كيان) لتعزيز التعاون وتجنب الازدواجية.

التوصيات

التوصية 110 - يجب أن يتم توسيع برنامج الإفصاح المالي ليشمل القضاة أيضاً، وأن يُستكمل بإعلان إضافي للمصالح يكمّله جميع المسؤولين المنتخبين والموظفين من رتبة د-1 وما فوقها. وسيقدم المرشحون لدور المسؤولين المنتخبين مثل هذا الإعلان إلى الهيئة الاستشارية لجمعية الدول الأطراف لمراجعة التعيينات/الترشيحات. بالنسبة لأولئك الذين تم انتخابهم، سيتم مشاركة نسخة مع لجنة الأخلاقيات. ويجب التعامل مع المعلومات التي سيتم تقديمها بموجب هذه التوصية على أنها سرية ولا يتم نشرها للعمامة.

التوصية 111 - يجب إضفاء الطابع الرسمي على المبادئ التوجيهية الحالية بشأن الأنشطة غير القضائية للقضاة في سياسة ملزمة من قبل الرئاسة، بعد توضيح إمكانية القضاة الانخراط في أنشطة خارج نطاق القضاء خلال ساعات العمل ونوع الأنشطة الخارجية المقبولة. وينبغي التماس مدخلات من الدول الأطراف في هذا الصدد. ويجب أن تتوقع السياسة التشاور مع الجمعية قبل اعتماد أي تغيير جوهري في السياسة.

التوصية 112 - يجب إنشاء لجنة الأخلاقيات، ككيان مستقل، تتمتع بكفاءة على مستوى المحكمة. تؤدي لجنة الأخلاقيات دوراً وقائياً واستشارياً من خلال الوظائف التالية:

- الحوار مع القضاة وكبار الموظفين عند توليهم مناصبهم، مع التركيز على مساعدتهم في تحديد تضارب المصالح المحتمل والنظر فيه؛
- إصدار مبادئ توجيهية بشأن المواضيع ذات الصلة مثل التفاعلات بين مسؤولي/موظفي المحكمة والدول الأطراف، ومبادئ توجيهية للتوظيف بعد المحكمة لكبار مسؤولي المحكمة، بناءً على أفضل الممارسات الدولية والوطنية، وزيادة الوعي بالقضايا الأخلاقية وضمان اتباع نهج متماسك من قبل الجميع هيئات المحكمة والأفراد المنتسبون إلى المحكمة؛
- إصدار فتاوى لرؤساء المحاكم والأفراد العاملين مع المحكمة، في الأمور المتعلقة بالأخلاقيات. ويمكن للجنة الأخلاقيات أيضاً إسداء المشورة إلى الجمعية بشأن المسائل المتعلقة بالأخلاقيات، حيث توجد آراء متباينة بين المحكمة والدول الأطراف فيما يتعلق بالمعيار المطبق؛
- اتخاذ القرار في حالة وقوع خلاف بين آلية المراقبة المستقلة والمسؤولين، على سبيل المثال في حالة اختلاف الآراء حول ما إذا كانت السرية والاستقلالية في حالة معينة ستشكل عائقاً أمام إشراف آلية المراقبة المستقلة⁽¹⁶⁵⁾.

(165) بمجرد إنشاء مجلس القضاء المذكور في التوصية 109 (ص 75) والتوصية 126 (ص 88)، من الأفضل نقل هذه المسؤولية النهائية للجنة الأخلاقيات إلى المجلس.

التوصية 113 - سُدعى اللجنة لمعالجة القضايا على أساس الاحتياجات والعمل - من حيث المبدأ - عن بعد. وسوف تتألف لجنة الأخلاقيات من ثلاثة قضاة حاليين أو سابقين، من الدول الأطراف في الجمعية، من الولايات القضائية الوطنية والدولية، يتمتعون بالمعرفة والخبرة في المسائل الأخلاقية. ويتم تعيين الأعضاء لمدة خمس إلى ست سنوات لولاية غير قابلة للتجديد، مما يضمن التنوع في النوع الاجتماعي والأنظمة القانونية والتمثيل الجغرافي. يمكن تعيينهم على النحو التالي:

- قاضيان وطنيان من ذوي الخبرة في مجال الأخلاقيات من قبل رئاسة الجمعية بناءً على اقتراح المكتب،
- قاض سابق بالمحكمة الجنائية الدولية عينه رئيس المحكمة.

التوصية 114 - على المدى الطويل، يوصى بإنشاء لجنة مشتركة للأخلاقيات تخدم العديد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية لضمان الاتساق في المعايير وترشيد النفقات.

القسم الرابع - إجراءات التظلم الداخلية

ألف - معلومات عامة

الاستنتاجات

281- يتضمن نظام روما الأساسي إشارات عامة إلى إجراءات التظلمات الداخلية، لكن لا يدخل في التفاصيل. وبالمثل تمنح المادة 112 (4) لجمعية الدول الأطراف القدرة على اتخاذ قرار بشأن إنشاء هيئات فرعية، بما في ذلك آلية الرقابة الداخلية.

282- وينص النظام الأساسي للموظفين على أن يقوم المسجل أو المدعي العام بإنشاء الجهاز الإداري في حالة الطعن المتعلق بالتأديب والقرارات الإدارية الصادرة عن كل من المسجل والمدعي العام، لكنه لا ينشئ أي جهاز لهذا الغرض⁽¹⁶⁶⁾. يُتوخى الانتصاف القضائي بالرجوع إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية⁽¹⁶⁷⁾.

283- إن الإجراءات التأديبية منظمّة؛ يمكن لقلم المحكمة و/أو المدعي العام فرض عقوبات بعد قيام المجلس الاستشاري التأديبي⁽¹⁶⁸⁾. وضد هذه القرارات، يجوز للمشتكين تقديم شكوى إلى محكمة العمل الدولية، وهي هيئة قضائية، تكون قراراتها نهائية وحازمة.

284- أنشأ القرار⁽¹⁶⁹⁾ ICC-ASP/8/Res.1 آلية رقابة مستقلة تتمثل مهامها في التفتيش والتقييم والتحقيق⁽¹⁷⁰⁾. قد تفتح تحقيقات تلقائياً وتغطي أيضاً حماية المبلغين عن المخالفات ومسائل مكافحة الغش⁽¹⁷¹⁾. تحقق آلية الرقابة المستقلة في سوء السلوك المزعوم من قبل المتعاقدين (أولئك الذين لا يعتبرون

(166) النظام الأساسي للموظفين، المادة العاشرة، القاعدة 10-1، والقاعدة 11-1.

(167) المرجع نفسه، المادة 11، اللائحة 11-2.

(168) انظر الإجراءات التأديبية، [ICC/AI/2008/001](#) (2008)، القسم 3 والقواعد الإجرائية للمجلس الاستشاري التأديبي [ICC/INF/2007/003](#) (2009).

(169) إنشاء آلية رقابة مستقلة، [ICC-ASP/8/Res.1](#) (2009).

(170) آلية الرقابة المستقلة، [ICC-ASP/12/Res.6](#) (2013).

(171) المرجع نفسه؛ أنظر أيضاً سياسة حماية الإبلاغ عن المخالفات والمبلغين عن المخالفات،

[ICC/PRESG/2014/003](#) (2014)، سياسة المحكمة الجنائية الدولية لمكافحة الغش، [ICC/PRESG/2014/002](#)

(2014)؛ موقع المحكمة الجنائية الدولية، [آلية الرقابة المستقلة](#)، الفقرة السادسة.

موظفين⁽¹⁷²⁾، من قبل المسؤولين المنتخبين، كما تتعامل مع سوء أداء الموظفين وسوء السلوك حتى عندما لا يتعارض ذلك مع المجلس الإداري التأديب. في الواقع، يتداخلان في بعض الأجزاء.

285- لا تتمتع آلية الرقابة المستقلة حتى الآن بثقة ميع الموظفين التامة. هناك عدم رغبة في تقديم الشكاوى بحرية وعن طيب خاطر، والإبلاغ رسمياً عن السلوك المزعوم المستوجب للعزل، لا سيما من قبل المسؤولين المنتخبين أو كبار المسؤولين. وهذا بدوره يجعل من الصعب تقييم المدى الحقيقي لحدوث سوء التصرف وسوء السلوك، ويمكن أن يكون عاملاً مهماً في نقص الإبلاغ عن السلوك المستهجن.

286- لا يزال هناك تحدٍ آخر مستمر في التحقيقات التأديبية التي تجريها آلية الرقابة المستقلة ضد موظفي مكتب المدعي العام، على الرغم من التعاون الذي قدمته. أُبلغ الخبراء بأنه كان هناك رد فعل تلقائي من جانب مكتب المدعي العام بأن استقلاله يحول دون أي رقابة من قبل آلية الرقابة المستقلة، وفي بعض الأحيان يبدو أنه "معزول".

287- على الرغم من تفعيل آلية الرقابة المستقلة في أواخر عام 2015، فإن التصور السائد لدى الموظفين أن الأفراد الذين يقدمون شكاوى رسمية قد يتعرضون لمخاطر شخصية وأن التدايعات، بما في ذلك الأعمال الانتقامية المحتملة تظل مرتفعة للغاية، إن عُرفت.

288- يعكس هذا التخوف البيئة العامة للمحكمة كما أُبلغ بها الخبراء. ولم يقبل عدد من الموظفين تقاسم المعلومات والخبرات مع الخبراء إلا بعد العديد من التأكيدات وضمان عدم الكشف عن الهوية والسرية، بما في ذلك الجهود المقنعة الكبيرة من قبل اتحاد الموظفين.

289- لا تزال آلية الرقابة المستقلة تواجه قيوداً شديدة الخطورة على الموارد البشرية من أجل الإنجاز ولا ياتما بشكل فعال.

290- يعتمد المسجل و/أو المدعي العام المسائل الإدارية والقرارات المتعلقة بعقد العمل وشروط التعيين، مع بيان الأسباب الداعمة لها⁽¹⁷³⁾. وللطعن في هذه القرارات، يمكن اللجوء إلى مجلس الاستئناف، والذي يمكن أن يوصي المدير المعين إما بتأكيد قراره أو تغييره⁽¹⁷⁴⁾. ضد هذه القرارات، يمكن للأفراد تقديم شكوى إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

291- لا ينصّ النظام إلا على تسوية المنازعات. لا يُتوخى حل النزاع (أو الوضع العام).

292- عيّنت المحكمة خبيراً مستقلاً في عام 2019 يطلب تقريراً مفصلاً عن إنشاء مكتب أمين المظالم، وكانت هناك تحركات لإنشاء مركز تنسيق معني بالنوع الاجتماعي. كما كانت هناك مبادرات لاعتماد سياسة شاملة ضد التحرش، وخاصة التحرش الجنسي. كان مثل هذا التوجيه الإداري في مرحلة التشاور بين الأعضاء في شهر حزيران/يونيو 2020.

(172) النظام الأساسي للموظفين، القاعدة 4-7.

(173) المرجع نفسه، القاعدة 9-1.

(174) المرجع نفسه، اللائحة 11-1؛ [ICC/AI/2019/005](https://www.icc-jud.org/asp/2019/005)، المرفق.

293- من جانبها، طلبت جمعية الدول الأطراف من المراجع الخارجي إجراء تقييم لهيئات الرقابة بالمحكمة⁽¹⁷⁵⁾.

294- هناك تصور سلبي عام لإجراءات التظلمات الداخلية للمحكمة. إذ يشعر الموظفون أن المحكمة تعاملت مع إجراءات التظلمات الداخلية بأسلوب قانوني للغاية، لا سيما نهج القانون الجنائي؛ أنها تُرجمت إلى قواعد وإجراءات معقدة للغاية، والتي يُنظر إليها على أنها عقبة (خاصة من قبل الموظفين غير القانونيين) وتثني الموظفين بشكل عام عن الشكوى.

295- يرى الخبراء أن الإجراءات المعمول بها ليست فعالة. يتم حل النزاعات إما عن طريق عمل الآليات الداخلية أو تصعيدها إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. وتفتقر المحكمة إلى آليات معالجة النزاعات.

296- لا يتم تدريب الموظفين المنتخبين ليكونوا جزءًا من الآليات القائمة على الأقران على هذه المسؤوليات الإضافية ولا يُمنحون الوقت الكافي للعمل عليها. علاوة على ذلك، تفتقر المحكمة إلى الشفافية في تعيين أعضاء هذه الهيئات.

297- بين عامي 2007 و2020⁽¹⁷⁶⁾، أُحيلت 49 قضية إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية وتم إصدار حكم بشأنها. فقط 20 بالمائة من الأحكام أيدت قرارات مديري المحكمة. دفعت المحكمة حوالي 2 مليون يورو لتلك القضايا. في نيسان/أبريل 2020، كانت هناك 41 قضية قيد النظر أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية (بما في ذلك قضايا القضاة)⁽¹⁷⁷⁾. لاحظت المحكمة التكاليف الإجرائية الباهظة المتكبدة من خلال إجراءات المحكمة الإدارية لآلية الرقابة المستقلة، بغض النظر عن نتيجتها النهائية، وطول مدة الإجراءات.

باء- مساءلة القضاة

1- الآليات التأديبية والحماية

298- أبلغ الخبراء بعدد من أعمال التنمر والمضايقات المزعومة من قبل عدد ضئيل من القضاة، في الماضي والحاضر. كما وقع عدد من الحوادث التي تنطوي على سلوك غير لائق للموظفين تجاه القضاة. لكن بشكل عام، كانت العلاقة بين القضاة وموظفي السلطة القضائية علاقة احترام متبادل، وتشكل مثل هذه الحوادث انحرافات.

299- نظمت الرئاسة، بمبادرة منها، جلسة جديرة بالثناء حول مكافحة التسلط ومكافحة التحرش خلال الخلوة السنوية للقضاة لعام 2019، بهدف تعزيز الوعي بمعايير السلوك المقبول في تفاعلات القضاة والموظفين للسلطة القضائية، وضرورة منع مثل هذه الأعمال. وقد عقدت الجلسة في بيئة تعاونية بقيادة ميسر خارجي وحضرها عدد كبير من القضاة والموظفين. ردود الفعل لا تزال إيجابية للغاية. يجب

(175) تطلب الجمعية إلى "مراجع الحسابات الخارجي بإجراء تقييم لهيئات الرقابة التابعة للمحكمة كجزء من عملها في عام 2020، لتحل محل مراجعة الأداء، والتوصية بالإجراءات الممكنة بشأن ولايات كل منها وتسلسلها الإداري، مع الاحترام الكامل لاستقلال المحكمة ككل"، انظر [ICC-ASP/18/Res.1](#) (2019)، 1، الفقرة 6.

(176) القضية رقم 2573 (2007) - القضية رقم 4271 (2020). انظر موقع المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

(177) بناءً على المعلومات التي قدمتها المحكمة للخبراء في أبريل 2020.

الإشارة أيضًا إلى استبيان مشاركة موظفي المحكمة (2018) ومتابعته من قبل رؤساء الأجهزة في إعطاء الأولوية للأخلاقيات ومعايير السلوك، مع التركيز على الترشح⁽¹⁷⁸⁾.

300- من الصواب أن نضيف أنه إذا تم اتخاذ إجراء ملموس في وقت مبكر وليس آجلاً، فسيُطمئن موظفو المحكمة والتزام هيئة الرئاسة الحازم بإيقاف التنمر والمضايقة. كما أنه سيزيد ثقة الموظفين بشكل كبير في تدابير مساءلة المسؤولين المنتخبين وكبار المسؤولين.

301- يجب استكمال هذه الإجراءات من قبل رؤساء الأجهزة بالتنفيذ الفعال لسياسة حماية الإبلاغ عن المخالفات والمبلغين عن المخالفات للمحكمة⁽¹⁷⁹⁾، التي تنطبق أيضًا على المسؤولين المنتخبين، والتي تضمن الإفصاح الآمن والسري. ويتمكين الإبلاغ عن الشكاوى دون مخاطر، سيساهم التنفيذ الفعال لهذه السياسة في معالجة عدم الإبلاغ أو الإبلاغ الناقص عن أفعال سوء السلوك المرعومة.

302- في تقييم الخبراء، هناك إحجام عام، إن لم يكن خوفًا شديدًا، ضمن العديد من الموظفين للإبلاغ عن أي فعل مزعوم لسوء التصرف أو سوء السلوك من قبل القاضي (وبشكل عام، من قبل مسؤول كبير). والتصور العام هو أنهم جميعًا محصنون. ويسود الاعتقاد بأن القضاة عازمون على حماية بعضهم البعض. وزعم كذلك أن إحدى عواقب الإبلاغ، إن عُلم به، هي احتمال التعرض للانتقام أو الثأر، مما يجعل من الصعب للغاية تقديم شكوى رسمية ضد القضاة.

303- إن التنظيم الذاتي أو التأديب بين الأقران للقضاة كشكل من أشكال المساءلة معترف به في جميع المحاكم الجنائية الدولية، وهو راسخ في الصكوك الدولية والإقليمية، وهو يكاد يكون راسخاً بقوة في جميع النظم القانونية الرئيسية تقريباً⁽¹⁸⁰⁾. المعيار العالمي تقريباً هو أن القضاة في الغالب يشرفون على بعضهم البعض. وهذا في حد ذاته سمة من سمات استقلال القضاء وخاصة حماية القضاء من التدخل السياسي والخارجي في أداء ولايته القضائية. ومن الشائع في الإجراءات الجنائية الوطنية أن يدين المسؤولون القضائيون موظفين قضائيين آخرين.

304- فالترتيب الحالي الذي يشمل آلية المراقبة المستقلة ومساءلة القضاة (وكذلك المسؤولين المنتخبين، بشكل عام) عن سوء السلوك الجسيم أو الإخلال الجسيم بالواجب أو سوء السلوك ذي طبيعة أقل خطورة، وينص على مجموعة من التحديات والقيود التشغيلية والهيكلية ويقدمها. ومن وجهة نظر الخبراء، فإن ملاءمتها، في نظر الموظفين وأصحاب المصلحة الآخرين، للتحقيق مع القضاة بفعالية ومصادقية، أمر مشكوك فيه.

305- يشغل رئيس آلية المراقبة المستقلة حاليًا منصب موظف برتبة ف-5، في حين أن بعض المسؤولين المنتخبين الذين تم تفويضها بالتحقيق معهم، وإن اقتضى الحال، تقديم نتائج سلبية ضدهم، هم في مستوى أعلى.

(178) تقرير المحكمة حول إدارة الموارد البشرية، ICC-ASP/18/4 (2019)، الفقرة 18 (د).

(179) ICC/PRES/D/G/2014/003.

(180) أنظر Jan van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth* (Report of Research Undertaken by Bingham Centre 'Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice' (2015), Commonwealth Secretariat, *for the Rule of Law*؛ وثيقة الأمم المتحدة (2018)، الفقرات 21-26.

306- التكليف بموجب القاعدة 26 (2) المعدلة من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات بالتحقيق وتحديد جوانب الشكاوى المقدمة ضد القضاة الأفراد⁽¹⁸¹⁾ من الرئاسة أو الجهاز القضائي، إلى آلية المراقبة المستقلة، وهي هيئة فرعية غير قضائية تابعة لجمعية الدول الأطراف، وهي نفسها كيان سياسي، يثير مخاوف قابلة للنقاش. ومن الضروري الحفاظ على الاحترام الكامل للمعايير الدولية والإقليمية الراسخة بشأن المساواة القضائية، وحرمة استقلال القضاء المنصوص عليها في المادة 40 (1) من نظام روما الأساسي. ويلاحظ الخبراء أن الولاية التشغيلية لآلية المراقبة المستقلة قيد النظر حاليًا من قبل جمعية الدول الأطراف والمكتب، بهدف تعزيزها⁽¹⁸²⁾.

307- غُذِلَت القاعدة 26 من القواعد في 11 كانون الأول/ديسمبر 2018. لكن لم يتم بعد تنقيح المادتين 129 و130 من لوائح المحكمة على نحو مماثل لتعكس أحكام القاعدة 26 الجديدة. وعلاوة على ذلك، فإن المادة 120 أصبحت الآن في الغالب زائدة عن الحاجة لأنها كانت تمثل جزءًا من سلطة الرئاسة السابقة بموجب القاعدة 26 (2) القديمة، بمساعدة قاضي واحد أو أكثر، لإلغاء الشكاوى المجهولة المصدر أو التي لا أساس لها من الصحة⁽¹⁸³⁾.

308- استخدمت آلية المراقبة المستقلة خبرتها بشكل هادف وجدير بالثناء لتنمية علاقات التعاون مع هيئة الرئاسة والدوائر والمدعي العام. ومع ذلك، لا يمكن استبعاد احتمال وجود خلاف أو نزاع قوي فيما يتعلق بالتحقيقات التأديبية المحتملة ضد القضاة أو المدعي العام ونائب المدعي العام. في هذا السياق، قد تنشأ الخلافات في تحقيقات آلية المراقبة المستقلة ضد القضاة أو المدعي العام أو موظفي مكتب المدعي العام، فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات السرية المتعلقة بالتحقيقات والملاحظات القضائية، والتي تحميها استقلالية الادعاء أو القرارات القضائية، وكذلك المداولات القضائية، التي تكون سريتها، بموجب المادة 74 (4) من النظام الأساسي، قطعية. وفي حالة ظهور مثل هذه الخلافات حول استقلال القضاء والنيابة العامة أو نزاعات قانونية مماثلة، فلن تتمكن لآلية المراقبة المستقلة من الفصل فيها، كونها طرفًا مهتمًا بالخلافات ذاتها في القضية. وعلاوة على ذلك، يرغب الخبراء في التأكيد على أن الطابع المعياري لاستقلال الادعاء والاستقلال القضائي بموجب النصوص القانونية للمحكمة يجب أن ينطبق في جميع الأوقات وأن يتم ضمانه بالكامل في أي ترتيب جديد لتسوية المنازعات. وفي الوقت نفسه، كما لوحظ في مكان آخر، لا ينبغي استخدام مفهومي الاستقلالية والسرية لمنع الرقابة الفعالة⁽¹⁸⁴⁾.

2- المعايير التأديبية

309- يجب أن يحتوي النظام التأديبي لسوء تصرف القضاة أو سوء سلوكهم، كحد أدنى، على العناصر التالية: (1) قناة موثوقة وجديرة بالثقة يمكن الاعتماد عليها دون تحفظ من قبل المشتكين، داخليًا وخارجيًا، لتوصيل الشكاوى المزعومة، على أساس آمن؛ (2) السرية التامة للإجراءات التأديبية والأشخاص المعنيين؛ (3) متلقي شكاوى موثوق به وذوي مصداقية؛ (4) إجراء تحقيق نزيه ومستقل في الشكاوى؛ (5) إجراء تحقيق مستقل ونزيه أو الاستماع للشكاوى، مع الاحترام الكامل لجلسات الاستماع

(181) قرار بشأن التعديلات على القاعدة 26 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات ، ([ICC-ASP/17/Res.2](#))، (2018).

(182) تعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/18/Res.6](#) (2019)، المرفق الأول ولايات العمل فيما بين الدورات، ص 23 ، الفقرة 15 (أ).

(183) لوائح المحكمة، اللوائح 120، 129-130.

(184) أنظر القسم الأول-ألف أعلاه، [الحوكمة الموحدة](#)، الفقرة 27.

العادلة وحقوق الإجراءات القانونية؛ وأخيراً (6) سلطة اتخاذ قرارات تأديبية مختصة لها صلاحية فرض العقوبات. عند تقييم أو إعادة تصميم نظام تأديبي، فإن مسألة مراجعة الاستئناف هي أيضاً واحدة يجب أخذها في الاعتبار بشكل إلزامي.

310- بالنظر إلى النصوص القانونية للمحكمة وفي سياق ولايات هيئات المحكمة، هناك أربعة عناصر إضافية بأهمية قصوى أيضاً، وهي (1) الانفتاح والشفافية في الترتيب التأديبي وإجراءاته؛ (2) الوصول إلى المعلومات والأدلة أثناء التحقيقات وجلسات الاستماع؛ (3) وسرية المعلومات المتولدة في سياق الإجراءات القضائية أو المعلومات المتعلقة بالمداولات القضائية أو عن أساليب العمل الداخلية للقضاة، فضلاً عن الملاحقة القضائية السرية والمسائل والمواد المحمية؛ (4) واستقلال القضاة والمدعي العام ومكتب المدعي العام؛ (5) وثقة الجمهور في المحكمة وقضائهما.

3- الترتيبات التأديبية المعدلة

311- يرى الخبراء أن المخطط التأديبي للمساءلة الفعالة للقضاة، والذي يمكن توجيحه على المدى القصير، من قبل رئيس الجمعية والمحكمة، هو مجموعة من الترتيبات المتكاملة التي تشمل آلية المراقبة المستقلة، لكنها في الأساس تركزت على إنشاء (1) لجنة تحقيق قضائي مخصصة، و(2) هيئة أولية مقابلة، حيث ستكون كلتا الهيئتين غير دائمين ومستقلين وحياديين وخارجيين، وتتكون من ثلاثة قضاة لكل منهما.

312- أولاً، يمكن الاستمرار في بدء جميع الشكاوى ضد المسؤولين المنتخبين، ولا سيما القضاة، وتقديمها على أساس سري إلى آلية المراقبة المستقلة، ونسخة إلى الرئيس، إذا كانت تلك هي رغبة صاحب الشكاوى. وستكون آلية المراقبة المستقلة مسؤولة عن ضمان تقديم جميع الشكاوى ومعالجتها بشكل صحيح وتلبية جميع المعايير المطلوبة وإرفاقها بالأدلة اللازمة والمواد الداعمة ذات الصلة. وقد اكتسبت آلية المراقبة المستقلة بالفعل هذه الخبرة فيما يتعلق بتحقيقاتها مع الموظفين ضد شكاوى الموظفين. بالتعاون مع المسجل، يجب أن تستمر آلية المراقبة المستقلة في غرس الثقة في الموظفين وأصحاب المصلحة الخارجيين الآخرين، للتقدم بحرية للإبلاغ عن أي سوء سلوك جسيم مزعوم أو خرق جسيم للواجب أو سوء سلوك ذي طبيعة أقل خطورة أو أي سلوك آخر خاضع للعقوبات ضد الحكم.

313- بالإضافة إلى ذلك، يمكن تكليف آلية المراقبة المستقلة بإجراء تقييم أولي لتحديد ما إذا كانت الشكاوى مقبولة أو مناسبة؛ إذا كانت في الواقع وفي القانون ذات طبيعة تأديبية، وما إذا كانت الآلية التأديبية قد عاجلت الشكاوى بشكل صحيح. وستستمر أيضاً في التواصل وتكليفها بإسداء المشورة للمشتكين بشأن الإجراءات التأديبية وحقوقهم والخطوات التي ينطوي عليها الفصل في الشكاوى. ولا تعدّ كل هذه المسؤوليات بأي شكل من الأشكال إسمية.

314- ثانياً، ستقوم آلية المراقبة المستقلة بتكليف لجنة التحقيق القضائي الخاصة بالتحقيق الكامل في الادعاء، وجمع وتقييم الأدلة وجميع المواد ذات الصلة، والاستماع إلى المشتكي، وإتاحة الفرصة للمدعي عليه للرد. والاعتناء بحالات أي شاهد آخر أو أي شخص ذي صلة. وستحدد ما إذا كان هناك ما يبرر اتخاذ أي إجراء إضافي أم لا. وسيكون لها كذلك ولاية تنحى جانباً الشكاوى المجهولة المصدر أو التي لا أساس لها بشكل واضح. ويمكن للهيئة، كإجراء علاجي، إحالة الشكاوى إلى الوساطة، إذا كان ذلك ممكناً ووافق عليه المشتكي والمسؤول المنتخب المطعون فيه. ويمكن أن تحدد ما إذا كانت الشكاوى تفي بالحد المطلوب (على سبيل المثال، سبب ظاهري للاعتقاد بحدوث سوء سلوك جسيم أو خرق جسيم للواجب أو سوء سلوك ذي طبيعة أقل خطورة) لتبرير تفعيل الخطوات الإضافية في الترتيب التأديبي.

315- سيطلب من فريق التحقيق القضائي المخصص أيضًا تجميع ملف تحقيق أو ملف تحقيق كامل وملف قدر الإمكان بشأن الشكوى، بما في ذلك جميع المواد ذات الصلة. وسيطلب منهم التوصية إذا كان هناك ما يبرر استفسارًا (جلسة استماع) بشأن مجمل المعلومات والمواد المتاحة، لتعيين هيئة أولية للفصل فيها.

316- ثالثًا، ستستمر السلطات التأديبية المختصة⁽¹⁸⁵⁾ في التمتع بالسلطة التقديرية لتقرير ما إذا كان ينبغي للشكوى المضي قدمًا في جلسة استماع رسمية أمام الهيئة الابتدائية أم لا. وإذا كان الأمر كذلك، سيتحدد ذلك على أساس المزايا، مع إيلاء الاعتبار الواجب لجلسات الاستماع العادلة، والمداولات المتناقضة، والحق في التمثيل القانوني وتطبيق جميع ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة. ولا ينبغي الاستخفاف بقرار رفع الدعوى التأديبية ضد القاضي عن طريق عقد هيئة ابتدائية⁽¹⁸⁶⁾.

317- تكون الهيئة الابتدائية مخولة على وجه التحديد لإجبار أو جمع أدلة إضافية، إذا لزم الأمر. وتقوم بتقييم الأدلة، والتوصل إلى نتائج معللة للوقائع والقرارات القانونية، وتقديم توصيات واستنتاجات بشأن الشكوى. ثم يُحال ذلك إلى السلطة التأديبية ذات الصلة لاتخاذ قرارها النهائي بشأن هذه المسألة، بما في ذلك فرض أي عقوبة. وعملاً بهذا المخطط، ستبقى جميع سلطات اتخاذ القرار التأديبي المختصة بموجب النصوص القانونية للمحكمة دون تغيير.

318- إن الترتيب التأديبي كما هو مقترح، والذي يتضمن كعناصر خارجية رئيسية فريق تحقيق قضائي مخصص ومستقل ونزيه وخارجي وفريق ابتدائي، لن يقوض ولا يضعف الولايات الحالية لأي من السلطات التأديبية المعنية في إطار النظام الأساسي والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات وسوف تستجيب بشكل مناسب لعدم الثقة، لا سيما من جانب الموظفين، بقدرة آلية المراقبة المستقلة على التحقيق مع المسؤولين المنتخبين والترتيبات التأديبية الداخلية جزئيًا ضد القضاة.

319- علاوة على ذلك، من خلال المشاركة المركزية للقضاة البارزين والمستقلين غير المنضمين إلى المنصبين وذوي الخبرة، فمن الأرجح أن يؤدي ذلك إلى تبيد أي تصور للحماية الذاتية للقضاة العاملين. ومن شأن ذلك أن يزيل القاضي عن أي تورط في أي قرار سلمي ضد زميل قاضي ويفكك أعباءه، لا سيما في مكان يتمتع فيه القضاة بفترة عمل طويلة. وأخيرًا، من شأنه أن يدعم فعالية تدابير المساءلة ونزاهة القضاء. كما أنه ملزم بتعزيز مصداقية الآلية التأديبية ضد القضاة.

320- وفي سياق المحكمة، بينما يجب تكييف المخططات التأديبية للمسؤولين المنتخبين وتلك الخاصة بالموظفين بحيث تلي مطالبهم وتحترم المعايير الدولية والإقليمية والمتطلبات المهنية، من المهم أيضًا ألا تظهر على أنها مزايا دائرة انتخابية معينة. في هذا الصدد، أوصت الآلية التأديبية المقترحة للقضاة إلى حد ما الذي اقترح للموظفين، كما هو موضح بمزيد من التفصيل في الفقرات التالية.

(185) نظام روما الأساسي، المادة 46 (2) - (3)؛ القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القواعد 29 (أ)، 30 (1) - (4).

(186) 'بمجرد كون إجراءات المحكمة قد بدأت ستفهم عمومًا على أنها إشارة إلى أن القاضي يواجه مزاعم ذات مصداقية بسوء السلوك وهي خطيرة بما يكفي، إذا ثبتت، تبرر عزل القاضي من منصبه. وعادة ما يكون التأثير فوريًا وقد لا يتم التراجع عنه بالكامل حتى إذا تم تبرئة القاضي لاحقًا.' رقم 180 أعلاه، جان فان زيل سميت، تعيين القضاة ومدة عضويتهم وعزلهم بموجب مبادئ الكومنولث: ملخص وتحليل لأفضل الممارسات، الفقرات 3-5. ([The Appointment](#)). ([Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice](#)).

321- لا تزال هناك صعوبة في الوصول إلى المعلومات السرية والحماية والمداولات القضائية والاستقلال القضائي أو الادعاء الذي يكفله نظام روما الأساسي والنصوص القانونية الأخرى تظهر في سياق التحقيق أو تحديد مزايا الشكوى. كما هو موصى به أعلاه⁽¹⁸⁷⁾، يجب أن تكون لجنة الأخلاقيات مسؤولة عن تحديد أي من هذه القضايا بين الأطراف المتنازعة ريثما يتم إنشاء مجلس قضائي.

4- المجلس القضائي بالمحكمة

322- علاوة على ذلك، وكما سبق ذكره أعلاه، على المدى الطويل ينبغي لجمعية الأطراف والمحكمة النظر بجدية في إنشاء مجلس قضائي مستقل وحيادي للمحكمة. وسيكون كياناً تأديبياً مكتمل الأهلية، إما كهيئة فرعية من الجمعية بموجب المادة 112 (4) أو هيئة بموجب مادة جديدة من النظام الأساسي، باعتباره السلطة التأديبية الوحيدة للقضاة والمسؤولين المنتخبين⁽¹⁸⁸⁾.

323- يعدّ المجلس القضائي أو المجلس الأعلى للقضاة، أحد النماذج الأكثر رسوخاً وممارسة، في بلدان القانون المدني والقانون العام، حيث تتمثل إحدى مهامه الأساسية في انضباط القضاة ومراقبتهم وإنفاذ المساءلة القضائية⁽¹⁸⁹⁾. في العديد من البلدان، هو يندرج في الدستور. ففي عام 2018، قدر مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني باستقلال القضاة أن أكثر من 70 في المائة من دول العالم لديها شكل من أشكال المجالس القضائية⁽¹⁹⁰⁾. وهو ما يمثل، من الناحية العددية، عدداً أكبر من البلدان من العدد الإجمالي الحالي للدول الأطراف في نظام روما الأساسي⁽¹⁹¹⁾. كما توجد معايير قانونية دولية وإقليمية في المجالس القضائية⁽¹⁹²⁾.

324- يمكن منح مجلس القضاء بشكل كامل عدداً من الاختصاصات الرئيسية المتعلقة بمساءلة القضاة، بما في ذلك التحقيق والتحري. علاوة على ذلك، يمكن للمجلس أيضاً أن يعمل كهيئة استشارية لجمعية الدول الأطراف بشأن المسائل المتعلقة باستقلال القضاء أو الادعاء العام والأداء القضائي؛ وإبداء تعليقات على التعديلات على قواعد السلوك المهني أو اللوائح المتعلقة بالقضاة والنيابة العامة والمحامي؛ المساهمة في صياغة أو مراجعة السياسات والاستراتيجيات والمسائل الأخرى ذات الصلة المتعلقة بالسلطة القضائية والقضاة؛ ودعم عمل أي من هيئات آسيا والمحيط الهادئ فيما يتعلق بالقضاة. وعند إنشاء ولاية المجلس القضائي، ينبغي إيلاء الاهتمام لولاية لجنة الأخلاقيات، لضمان تكامل الهيئتين وتجنب أي تداخل.

325- إن الجمع بين الوظائف في هيئة واحدة، وإضفاء الطابع المؤسسي عليها كهيئة شبه قضائية، من شأنه أن يعود بالفائدة على تراكم وبناء الذاكرة المؤسسية وأفضل الممارسات. سيكون هذا مفضلاً على

(187) أنظر أعلاه القسم الثالث - باء منع تضارب المصالح، التوصية 112 (ص 92).

(188) أنظر التوصية 109 (ص 75)، والتوصية 126 (ص 88).

(189) Bureau of the Consultative Council of European Judges (CCJE), Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States in 2017, [CCJE-BU\(2017\)11](#) (2018);

تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، [A/HRC/38/38](#) (2018). أنظر أعلاه رقم 189: Jan van Zyl, [The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice](#); Wim Voermans & Pim Albers, Councils for the Judiciary in European Union Countries, European Commission for the Efficiency of Justice (ECCJ), Council of Europe, Leiden/The Hague (2003).

(190) وثيقة الأمم المتحدة [A/HRC/38/38](#)، الفقرة 14.

(191) اعتباراً من 30 سبتمبر 2020، كانت 123 دولة طرفاً في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(192) أنظر أعلاه رقم 189، ووثيقة الأمم المتحدة [A/HRC/38/38](#)، الفقرات 21-26؛ Violaine Autheman and Sandra Elena, Keith Henderson (eds), [Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons Learned from Europe and Latin America](#), IFES Rule of Law White Paper, (2004).

كل حالة على حدة، على أساس مخصص، من هيئات قضاة غير دائمين للاستماع إلى المسائل التأديبية والبت فيها.

326- يمكن أن يتألف مجلس القضاء حصرياً من قضاة حاليين أو سابقين وطنيين ودوليين. ويمكن أن يرشح قضاة المجلس الخمسة والسبعة بالاشتراك بين رئيس المحكمة ورئيس جمعية الدول الأطراف، ويعملون على أساس نسبة أو تناوب يتم تحديده.

327- على المدى الطويل، يوصى بإنشاء مجلس قضائي يخدم العديد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية، لضمان الاتساق في المعايير وترشيد النفقات. ولهذا الغرض، يجب أن يمكن الإطار القانوني المنشئ لمجلس القضاء أعضائه من أداء أدوار مماثلة لمنظمات قضائية دولية أخرى.

التوصيات

التوصية 115- ينبغي أن يكون نظام العدل الداخلي للمحكمة مفتوحاً للجميع، بما في ذلك غير الموظفين والموظفين السابقين والمسؤولين المنتخبين. بروح مبدأ المحكمة الواحدة، وبهدف تبسيط ومركزة الإجراءات التأديبية المختلفة، ينبغي للمحكمة أن تستخدم نظام عدل داخلي واحد للجميع. سيؤكد هذا على المساواة في المعاملة، وتعزيز المعايير الدنيا المتساوية للأخلاقيات والمهنية للجميع بالإضافة إلى زيادة الوضوح وبالتالي استخدام النظام.

التوصية 116- سيكون من الأفضل تسوية المنازعات للمحكمة إذا تم التعامل معها من قبل المتخصصين. العلاقة بين التكلفة والفائدة لهذا الاقتراح مواتية للمحكمة، وسوف تعزز تسوية النزاعات والصراعات، وبالتالي، تقلل من التصعيد إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. وسيشمل ذلك حل المجلس الاستشاري التأديبي ومجلس الطعون، فضلاً عن الوساطة المخصصة التي يديرها الموظفون حالياً. سيكون هذا النهج متسقاً مع قرارات المنظمات الدولية الأخرى بالابتعاد عن آليات العدالة الداخلية القائمة على الأقران، مثل قرار الأمم المتحدة في عام 2006.

التوصية 117- بدلاً من الطعون القائمة على الأقران ضد القرارات الإدارية، يمكن وضع إجراء مباشر وبسيط من خلال تعيين قاضي نزاع ابتدائي - قاضي وطني أو دولي، يتمتع بخبرة في المسائل الإدارية الدولية. لن يكون قاضي المنازعات من الدرجة الأولى منصباً دائماً، لكنه يُدعى إلى التصرف على أساس الحاجة. ويمكن وضع قائمة بالقضاة المناسبين لهذا الغرض. في حالة وجود شكاوى خطيرة ضد القضاة، فإن المدعي العام أو نائب المدعي العام، ستبت هيئة ابتدائية مكونة من ثلاثة قضاة في المرحلة الابتدائية.

التوصية 118- يجب أن تنظر المحكمة في إنشاء أمين مظالم (منصب غير مصنف يتم ملؤه من خلال تمرين توظيف تنافسي، ويكون شخصاً خارجياً حقيقياً) للتعامل مع النزاعات والصراعات بطريقة غير رسمية وودية وفعالة جنباً إلى جنب مع خدمات الوساطة، كأمر أولي وغير - شهادة إلزامية (مع مراعاة الفقرة التالية) لحل النزاعات والصراعات.

التوصية 119- سيكون اللجوء إلى خدمات الوساطة إلزامياً فقط للأطراف في نزاع إداري قبل تقديم شكاوهم إلى قاضي الدرجة الأولى. وبالمثل، ستتم مراجعة الشكاوى التي تتناول ضعف الأداء في البداية من قبل محلل الموارد البشرية، وإذا لزم الأمر، من قبل مراجع مستقل يعينه رئيس قسم الموارد البشرية، قبل تقديم الشكاوى إلى قاضي المحكمة الابتدائية.

التوصية 120- تُشجّع المحكمة على استكشاف ما إذا كان اللجوء إلى محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة للمسائل الإدارية، بدلاً من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، سيكون أكثر فعالية من حيث

التكلفة بالنسبة للمحكمة. وسيكون مثل هذا القرار منسجماً أيضاً مع استخدام المحكمة للنظام الموحد للأمم المتحدة⁽¹⁹³⁾.

التوصية 121 - ينبغي لأي ممارسة تتوخاها المحكمة في هذا المجال مراعاة ملائمة تعزيز الشفافية والسرية والثقة للموظفين ليكونوا قادرين على استخدامها بشكل متكرر ولكي تكون أكثر كفاءة.

التوصية 122 - يجب أن تنظر المحكمة أيضاً في ملائمة إنشاء مكتب للأخلاقيات والسلوك المهني (مكتب الأخلاقيات) لتعزيز القيم المشتركة ومنع تضارب المصالح، وكذلك للتعامل مع الإجراءات التأديبية، واستضافة الوحدة التي تعالج سوء السلوك الجسيم. كما يجب أن يكون بمثابة سياق لسياسات المبلغين عن المخالفات، فضلاً عن استضافة نقاط الاتصال المعنية بالقضايا الجنسانية، والتحرش الجنسي وغيره من أشكال التحرش، ومسائل مكافحة الاحتيال. سيرأس مكتب الأخلاقيات فرد مناسب غير مُصنّف.

التوصية 123 - سيعمل منسق على رفع مستوى الوعي داخل المحكمة في مجال تخصصه (أي سياسات المبلغين عن المخالفات، والقضايا الجنسانية، والمضايقات الجنسية وغيرها من أشكال التحرش، ومسائل الاحتيال)، بما في ذلك من خلال التوضيح وتقديم المشورة بشأن السياسات ذات الصلة وإجراءات الشكاوى/الإبلاغ عن المخالفات.

التوصية 124 - يجب أن تنظر الجمعية في تمكين آلية المراقبة المستقلة من تقديم الدعم لمكتب الأخلاقيات، الذي يعمل به مهنون خارجيون (محقق، مسؤول قانوني).

التوصية 125 - تحتفظ آلية المراقبة المستقلة بوظائفها المتمثلة في التفتيش والتقييم والتحقيق. وفي حالة وجود شكاوى ضد القضاة والمدعي العام ونائب المدعي العام، فإنه يفوض التحقيقات إلى أفرقة التحقيق المخصصة⁽¹⁹⁴⁾، بعد إجراء تقييم أولي للشكاوى. وتعمل آلية المراقبة المستقلة كذلك كأمانة تنفيذية ودائمة، حيث تدعم الهيئات غير الدائمة داخل مكتب الأخلاقيات، وتسعى جاهدة لضمان حلّ الشكاوى بكفاءة وفي الوقت المناسب. وكذلك أيضاً، فيما يتعلق بأمين المظالم وخدمات الوساطة، وأفرقة التحقيق المخصصة، ولجنة الأخلاقيات⁽¹⁹⁵⁾، وقاضي المحكمة الابتدائية، واللجان الابتدائية. ستكون المنظمة الدولية للهجرة مسؤولة عن تقديم الدعم الفوري عند الحاجة، والعمل على زيادة الوعي وبناء القدرات داخل المحكمة بشأن القضايا المتعلقة بنطاق عمل مكتب الأخلاقيات. لهذا الغرض، يجب توفير الموارد الكافية لآلية المراقبة المستقلة.

التوصية 126 - يجب أن تنظر جمعية الدول الأطراف والمحكمة على المدى الطويل في إنشاء مجلس قضائي للمحكمة، مع تفويض كامل بشأن الانضباط والمساءلة القضائية للقضاة.

التوصية 127 - ومن المقترح كذلك إنشاء مجلس كهذا يخدم العديد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية لضمان الاتساق في المعايير وترشيد النفقات. ولهذا الغرض، يجب أن يمكن الإطار القانوني المنشئ لمجلس القضاء أعضائه من أداء أدوار مماثلة لمنظمات قضائية دولية أخرى.

التوصية 128 - يجب أن تضع آلية المراقبة المستقلة ومكتب الأخلاقيات استراتيجية وخطة عمل تهدفان إلى زيادة ثقة الموظفين في آلية المراقبة المستقلة ونظام التأديب الداخلي للمحكمة.

(193) أنظر التوصية 13 أعلاه، (ص 23).

(194) أنظر القسم الثالث، ألف - إطار الأخلاقيات، والتوصية 108 أعلاه، (ص 71).

(195) المرجع نفسه.

التوصية 129 - ينبغي للرئاسة أن تواصل جهودها نحو تنمية تعاون جماعي متزايد بين القضاة وموظفي الدوائر في السلطة القضائية وبيئة عمل محترمة.

التوصية 130 - ينبغي لرؤساء الأجهزة الوفاء بالتزاماتهم وخططهم لإيلاء الأولوية لعدم التسامح مطلقاً مع سلوك النمر والمضايقات وتطوير علاقة وأجواء أكثر فعالية وإنتاجية ويحظى بالاحترام المتبادل في المحكمة.

التوصية 131 - باختصار، فإن نظام العدل الداخلي على مستوى المحكمة الذي أوصى به الخبراء هو كما يلي:

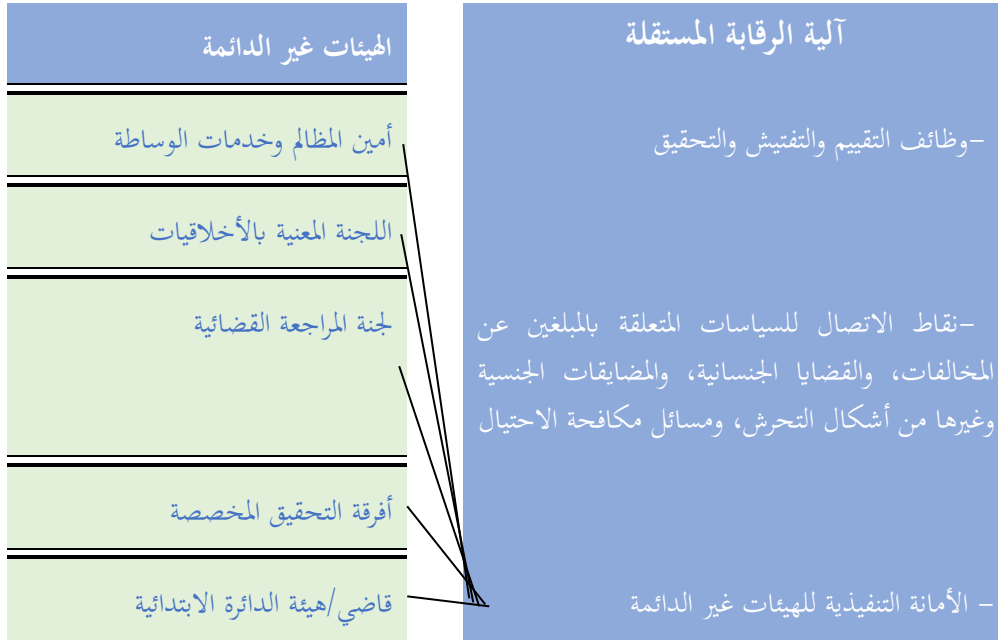
سوء السلوك

- تقديم شكوى إلى آلية المراقبة المستقلة
 - ضد الموظفين أو الأفراد الآخرين المنتسبين إلى المحكمة: تحقق آلية المراقبة المستقلة وتتبع الإجراء كما هو مفصل في ولايتها؛
 - القضاة والمدعي العام ونائب المدعي العام: بعد التقييم الأول من قبل، يتم تفويض التحقيق إلى لجنة تحقيق قضائية/لجنة ادعاء مخصصة؛
- العاملون: قاضي ابتدائي؛ والقضاة والمدعي العام ونائب المدعي العام: الهيئة الابتدائية؛
- محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.

المنازعات الإدارية

- خدمات الوساطة الإلزامية.
 - قاضي ابتدائي.
 - محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.
- المنازعات المتعلقة بقصور الأداء
- مراجعة أولية إلزامية من قبل محلل موارد بشرية، وإذا لزم الأمر، من قبل مراجع مستقل يعينه رئيس قسم الموارد البشرية؛
 - قاضي ابتدائي.
 - محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.

الشكل 2: مكتب الأخلاقيات والسلوك المهني



القسم الخامس - عملية وضع الميزانية

الاستنتاجات

328- أفادت المذكرات المقدمة من الدول الأطراف وممثلي المحاكم ومنظمات المجتمع المدني على حد سواء للخبراء ضرورة تبسيط عملية الميزانية والحد من البيروقراطية الكامنة وراءها. وتعدّ هذه العملية في تطور مستمر منذ الأيام الأولى للمحكمة، مع ممارسات مختلفة قيد المحاكمة⁽¹⁹⁶⁾ والتحسينات التي أدخلت على نقاط مختلفة على مر السنين⁽¹⁹⁷⁾.

329- قدم الفريق الدراسي المعني بالحوكمة التابع لجمعية الدول الأطراف قائمة كبيرة من التوصيات في عام 2012 بشأن تحسين إمكانية التنبؤ والشفافية في عملية الميزانية، حيث نظرت الدول الأطراف في العملية وتفاعل المحكمة مع القوة الحدودية المشتركة يمكن أن تستفيد من نهج أكثر استراتيجية وشفافية⁽¹⁹⁸⁾. نهج موحد. كما خضعت العملية للتدقيق الخارجي في عام 2019⁽¹⁹⁹⁾.

330- تعدّ عملية الميزانية من الحالات التي يتّضح فيها أن علاقة الثقة بين المحكمة الجمعية (بما في ذلك هيئاتها الفرعية) يمكن وينبغي تحسينها⁽²⁰⁰⁾. فمن ناحية، تعتقد بعض الدول الأطراف أن المحكمة يمكن وينبغي أن تكون قادرة على تقديم المزيد بالموارد المتاحة لديها. ومن ناحية أخرى، يبدو أن هناك

(196) أنظر Osvaldo Zavala, *The Budgetary Efficiency of the International Criminal Court* (2018), 18

International Criminal Law Review 461, pp.474-479, 481-483.

(197) وجد المراجع الخارجي أنه "كل عام، يتم إدخال تعديلات إضافية على عملية الميزانية" - [ICC-ASP/18/2/Rev.1](#)، الاستنتاجات، ص 4.

(198) تقرير المكتب عن فريق الدراسة المعني بالحوكمة، [ICC-ASP/11/31](#) (2012)، المرفق الثاني، (المجموعة الثانية عملية الميزانية)، ب، الفقرات من 5 إلى 45.

(199) [ICC-ASP/18/2/Rev.1](#)

(200) انظر المزيد حول هذا أدناه الفقرة 948

تصورًا داخل بعض دوائر المحكمة بأن الدول الأطراف تستخدم عملية الميزانية للتدخل في قضايا المحكمة. وينبغي زيادة الشفافية والكفاءة وتعزيز الحوار التجريبي بين المحكمة ولجنة الميزانية والمالية والجمعية تحسين العلاقات بين أصحاب المصلحة حول هذا الموضوع. كما أن زيادة الثقة ستقلل من الحاجة الملحوظة إلى الإدارة الدقيقة للميزانية⁽²⁰¹⁾.

ألف - عملية وضع ميزانية المحكمة⁽²⁰²⁾

331- يشير الخبراء إلى التوصيات التي قدمها مراجع الحسابات الخارجي بشأن تحسين عملية ميزانية المحكمة، ويدركون أن المحكمة تعمل على تنفيذها. هناك مجال محدد يرغب الخبراء في تسليط الضوء عليه وهو ضرورة ربط التخطيط الاستراتيجي بالميزانية بشكل أفضل. ويتعلق أحد العناصر في هذه العملية باستخدام مؤشرات الأداء الرئيسية، والتي هي موضوع قسم منفصل من هذا التقرير⁽²⁰³⁾.

332- تحسّن تنسيق إعداد الميزانية باتباع نهج تنازلي، أي بداية العملية من خلال تحديد الافتراضات العالية المستوى الموضوعية على مستوى مجلس التنسيق⁽²⁰⁴⁾. واستمع الخبراء أنه لا يزال هناك بعض الانفصال بين الأجهزة المختلفة فيما يتعلق بتخطيط الميزانية وأنه يمكن عمل المزيد لضمان قيام أصحاب المصلحة المختلفين بقيادة العملية في نفس الاتجاه.

333- بينما تنحو الافتراضات الرفيعة المستوى إلى تغطية عدد متوقع مثل الفحوصات التمهيدية والتحقيقات وإجراءات ما قبل المحاكمة والمحكمة والاستئناف في غضون عام⁽²⁰⁵⁾، ينبغي إجراء تمرين إضافي على مستوى المحكمة - بالتوازي أو لاحقًا - لتحديد رؤية استراتيجية متماسكة والاتفاق عليها يمكن أن توجه الأجهزة في تخطيط الميزانية. على سبيل المثال، إذا كانت المحكمة تخطط لإغلاق مكتب ميداني معين، فيجب أن يؤخذ ذلك في الاعتبار في مرحلة التخطيط، وليس في مراجعة المسودة الأولى للميزانية. علاوة على ذلك، ينبغي إجراء مشاورات وثيقة بين مكتب المدعي العام (كمحرك رئيسي للميزانية) والمسجل (باعتباره مسؤولاً عن تقديم الخدمات) بشأن هذه الأولويات الاستراتيجية وقدرة قلم المحكمة. إن تعزيز المشاورات قبل/في مرحلة التخطيط من شأنه أن يؤدي إلى عملية داخلية أكثر كفاءة، والقضاء على الحاجة إلى إعادة التعديلات وتقليل المشاورات بعد اقتراح المسودة الأولى، بالإضافة إلى وثيقة ميزانية أكثر تماسكًا.

(201) أكدت مجموعة الدراسة أنه لا ينبغي للجمعية أن تدير ميزانية المحكمة بدقة ولا أن تحاول تكرار جهود اللجنة - تقرير المكتب عن مجموعة دراسة الحوكمة، [ICC-ASP/11/31](#) (2012)، المرفق الثاني (المجموعة الثانية، عملية الميزانية)، ب، الفقرة 28؛ أنظر أيضاً [ICC-ASP/18/2/Rev.1](#)، النتائج، ص 10، ص 27.

(202) ترد ميزانية المحكمة بالتفصيل في التقرير الأخير للمراجع الخارجي المذكور أعلاه حول هذا الموضوع. وبالتالي، لن يكرر هذا التقرير مختلف مراحل الميزانية وعناصرها.

(203) أنظر أدناه القسم السادس: [مؤشرات الأداء والتخطيط الاستراتيجي](#)

(204) تمثل هذه المؤشرات الأنشطة المتوقعة الضطلع بها في المحكمة في السنة التي تُقترح الميزانية لها. وتشمل، على سبيل المثال، عدد الفحوصات الأولية، والتحقيقات، والقضايا في مرحلة ما قبل المحاكمة، والمحكمة، والاستئناف المحتمل إجراؤها في ذلك العام.

(205) للحصول على مثال للافتراضات العام، انظر "الافتراضات والمعايير الخاصة بميزانية البرنامج المقترحة لعام 2020"، [ICC-ASP/18/10](#) (2019)، المرفق الثاني.

334- نتيجة لتوصية الخبير في قسم الحوكمة الموحدة، يمكن توخّي دور معزّز للمسجل في عملية الميزانية. وهذا يتماشى مع قرارات جمعية الدول الأطراف⁽²⁰⁶⁾ وتوصيات مراجع الحسابات الخارجي⁽²⁰⁷⁾. يمكن أن يساهم هذا الدور الممكن في تحسين تنفيذ مبدأ المحكمة الواحدة في عملية الميزانية، على سبيل المثال من خلال تركيز موارد التدريب تحت بند واحد في الميزانية، بدلاً من العديد من البرامج الرئيسية.

335- ودفع للخبراء أنه، في بعض الأحيان، تتلقى لجنة المالية والميزانية معلومات متناقضة من مختلف ممثلي المحكمة. ولتبسيط الاتصالات مع هيئات الرقابة وضمان تقديم المعلومات نيابة عن المحكمة بأكملها، ينبغي أن يكون المسجل هو الممثل والمتحدث باسم المحكمة في هذه الاجتماعات. وهذا يتماشى مع دورها في الطبقة الثالثة كرئيس إداري.

336- من المواضيع التي ظهرت في كثير من الأحيان أثناء المشاورات التي عقدها الخبراء الحاجة إلى مزيد من المرونة في إدارة الموارد⁽²⁰⁸⁾. ويؤدي عدم القدرة على نقل الموارد بسهولة بين البرامج الرئيسية⁽²⁰⁹⁾ إلى إعاقة قدرة المحكمة على الاستجابة بطريقة مرنة لأعباء العمل المتقلبة، مما يؤدي إلى تخصيص موارد غير فعال. يعتقد الخبراء أنه من مصلحة الدول الأطراف تمكين المسجل من خلال منحهم مزيداً من المرونة في إدارة الموارد. وبالتالي، يؤيد الخبراء توصية مراجع الحسابات الخارجي بتعديل اللائحة المالية للمحكمة بحيث يمكن للمسجل تحويل الموارد عبر البرامج الرئيسية⁽²¹⁰⁾. كما يجب النظر في مدى إمكانية منح المزيد من المرونة للمسجل في طريقة تنفيذ التخفيضات⁽²¹¹⁾. ومن الطبيعي أن ترافق هذه المرونة المتزايدة آليات الإبلاغ والشفافية المناسبة من طرف قلم المحكمة.

باء - لجنة الميزانية والمالية (اللجنة)

337- تتكون اللجنة من 12 خبيراً في مجالات الميزانية والتمويل والإدارة، مكلفين بإسداء المشورة لجمعية الدول الأطراف والمحكمة بشأن مثل هذه الأمور. وتجتمع لمدة ثلاثة أسابيع في مقر المحكمة ومن المتوقع أن ينظر أعضاؤها بعناية في قائمة متزايدة من المواضيع، بما في ذلك العدد المتزايد باستمرار مما يسمى "بنود جدول الأعمال الدائمة". وتشير إسهامات بعض أعضاء اللجنة إلى الصعوبات التي يواجهها جميع الأعضاء في متابعة جميع جوانب المحكمة بدقة. وسمع الخبراء أن خطر الإفراط في التركيز وفقدان التركيز المرتبط به هو التهديد الرئيسي لكفاءة اللجنة وفعاليتها ومصداقيتها. وفي هذا الصدد، ينبغي للجنة صياغة قائمة بأهم المواضيع التي يجب متابعتها. وبعد ذلك، تقرر الدول الأطراف هذه القائمة. ويوصى

(206) أنظر على سبيل المثال [ICC-ASP/18/Res.1](#)، كاف، الفقرة 3 "يدعو المحكمة إلى مواصلة ضمان عملية ميزانية داخلية صارمة يقودها قلم المحكمة..."، لام، الفقرة 9 "يطلب من المحكمة (...) مواصلة تطوير عملية الميزانية الخاصة بها، بتوجيه من قلم المحكمة (...)؛" قرار بشأن آسيا والمحيط الهادئ بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2019، (...)، [ICC-ASP/17/Res.4](#) (2018)، كاف، الفقرة 3، لام، الفقرة 8؛ [ICC-ASP/16/Res.1](#) (2017)، لام، الفقرة 2.

[ICC-ASP/18/2/Rev.1](#)، الاستنتاج، ص 8 والتوصية رقم 1.

(208) انظر القسم الثاني أعلاه. المرونة وقابلية التوسع والتنقل في التوظيف.

(209)

(210) أنظر على سبيل المثال [ICC-ASP/18/2/Rev.1](#)، التوصية رقم 7.

(211) المرجع نفسه، النتيجة، ص 10: أشار مراجع الحسابات الخارجي إلى موقف المحكمة، الذي أعرب عنه لفريق

لاهاي العامل (2018) أنه "توصياته المفصلة بدقة وسطاً بسطاً، يلغي الحد الأقصى من الميزانية إمكانية المرونة الفعلية في تنفيذ التخفيضات ويتعارض بحكم الواقع مع استقلالية المدعي العام.

كذلك بأن تفكر اللجنة في الأساليب الإضافية التي يمكن من خلالها أن تجعل أساليب عملها أكثر كفاءة.

338- وينبغي أيضاً أن ينعكس جدول الأعمال الأكثر تركيزاً في تقارير أكثر إيجازاً. إلى جانب إصدارها في أقرب وقت ممكن بعد جلسة اللجنة⁽²¹²⁾، يمكن أن يجعل هذا النهج التقرير أكثر فائدة بالنسبة للجمعية.

339- يجب أن يمنح هذا النهج أيضاً لجنة الميزانية والمالية مزيداً من الوقت للتوسع في التوصيات التي تقترحها والأسباب الكامنة وراءها. علاوة على ذلك، من أجل إجراء مزيد من المشاورات الفعالة بين المحكمة ولجنة الميزانية والجمعية، يوصى بأن تتضمن تقارير لجنة الميزانية والمالية أيضاً موقف المحكمة بشأن توصيات لجنة الميزانية والمالية أو الاستجابة لها.

جيم- تعزيز الحوار الثلاثي

340- بين اللحظة التي تصدر فيها المحكمة اقتراح الميزانية إلى لجنة الميزانية والمالية وإصدار تقرير هذه الأخيرة، يرسل أعضاؤها حوالي 100 استفسار في كل جلسة⁽²¹³⁾. وأبلغ الخبراء أنه بمجرد إصدار تقرير لجنة الميزانية والمالية، تكرر بعض الدول الأطراف التدقيق في بنود الميزانية الصغيرة نسبياً. ويعتقد الخبراء أن المشاورات المعززة بين الكيانات الثلاثة (المحكمة، ولجنة الميزانية والمالية، والجمعية) يمكن أن تزيد من كفاءة العملية، وتعظم دور لجنة الميزانية والمالية كهيئة استشارية لكل من الجمعية والمحكمة، وتمكن الدول الأطراف من تكريس المزيد من مواردها والاهتمام بالمسائل الأقل تقنية.

341- وبمجرد استلام الميزانية التي اقترحتها المحكمة، ينبغي عقد اجتماع بين الدول الأطراف (بتيسير الجمعية) والمحكمة (التي يمثلها المسجل) ولجنة الميزانية والمالية، مما يمكن الدول الأطراف من تبادل إشارة أولية لأسئلتها وشواغلها، والمجالات التي قد ترغب تحديداً في الحصول على مشورة بشأنها من لجنة الميزانية والمالية.

342- تُعقد حلقة عمل في الربيع سنوياً، بين لجنة الميزانية والمالية والمحكمة بشأن المسائل الاستراتيجية، حيث يمكن للمحكمة أن تشرح كيف تنوي تناول مواضيع معينة ويمكن للجنة الميزانية والمالية أن تقدم افتراضاتها. ويوصي الخبراء بتعظيم إمكانات حلقة العمل هذه، بحيث تسمح بإجراء مناقشة بين الاثنين، وعرض من جانب واحد. على الأقل.

(212) بناءً على طلب الجمعية - انظر على سبيل المثال قرار جمعية الدول الأطراف بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2017 (...), [ICC-ASP/15/Res.1](#) (2016). ميم، الفقرة 3؛ قرار جمعية الدول الأطراف بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2018 (...), [ICC-ASP/16/Res.1](#) (2017)، لام، الفقرة 3؛ قرار جمعية الدول الأطراف بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2019 (...), [ICC-ASP/17/Res.4](#) (2018)، لام، الفقرة 1؛ قرار الجمعية بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2020 (...), [ICC-ASP/18/Res.1](#) (2019)، لام، الفقرة 1 ('...') يطلب من [لجنة الميزانية والمالية] التأكد من أن تقاريرها نشرت في أقرب وقت ممكن بعد كل جلسة.

(213) بلغ متوسط عدد الاستفسارات التي أرسلتها لجنة الميزانية والمالية إلى المحكمة بين دورتيها التاسعة والعشرين والثالثة والثلاثين 88.6 في كل جلسة. وبالنسبة للجلسات نفسها، قدمت المحكمة ما معدله 17.6 تقريراً و 19.4 ورقة لكل جلسة، وهو ما يصل إلى متوسط 527.2 صفحة مقدمة إلى القوة الحدودية المشتركة في كل جلسة - بناءً على البيانات التي تمت مشاركتها مع الخبراء من قبل المحكمة.

343- بين اللحظة التي تصدر فيها المحكمة اقتراح ميزانيتها والدورة الخريفية للجنة الميزانية والمالية، ينبغي تنظيم حلقات عمل إضافية تعقد عن بعد. ويجب أن يُمثّل هذا المنتدى الرئيسي للحوار بين لجنة الميزانية والمالية والمحكمة.

344- التأكد من أن المحكمة تتواصل بصوت واحد، من خلال المسجل، كما أن تقديم المحكمة رأيها بشأن توصيات لجنة الميزانية والمالية من شأنه أن يساعد بشكل أكبر في تعزيز كفاءة الاتصال بين أصحاب المصلحة. قد يؤدي تقرير لجنة الميزانية والمالية، إلى جانب مع التوصيات الأخرى المقدمة أعلاه، إلى التخفيف من مخاوف الدول الأطراف وتمكينها من إرجاء الحكم على التفاصيل التقنية إلى اللجنة، وتمكينها من التركيز على المسائل السياسية أثناء اجتماع الأطراف.

345- كما يشير الخبراء إلى مزيد من التوصيات التي قدمها فريق الدراسة المعني بالحكومة بشأن هذا الموضوع، والتي قد تظل مجدية، وبالتالي قد ترغب جمعية الدول الأطراف في النظر في ما يلي:

- أن يكون مُيسّر فريق لاهاي العامل حاضراً في اجتماعات لجنة الميزانية والمالية، حسب الاقتضاء.

- تبسيط عملية استفسارات الدول الأطراف إلى المحكمة، بما في ذلك النماذج (لكل من الأسئلة والردود)؛

- إرسال الاستفسارات والأجوبة كتابة وتبادلها أيضاً مع لجنة الميزانية والمالية.

- للاستفسارات الواردة من الدول الأطراف فيما يتعلق بإمكانية إيجاد/تحقيق وفورات إضافية مفصلة قدر الإمكان، ويتم تطويرها بالتشاور مع ميسر ميزانية الجمعية، وتبادلها مع المحكمة ولجنة الميزانية والمالية، وعلى المحكمة شرح كيف سيؤثر الاقتراح على عمليات المحكمة ووفورات التكلفة المحتملة بالتفصيل.

- دعم ميسر الميزانية، على سبيل المثال تعيين ميسرين مشاركين أو فرعيين لأموال معينة تتعلق بالميزانية.

- جداول الأعمال والمواد التحضيرية بما في ذلك الخلفية ذات الصلة والمناقشات ونقاط القرار التي يتعين تبادلها مع الدول الأطراف لمناقشات الميزانية قبل الاجتماعات.

- يجب أن تكون مناقشات الجمعية حول الميزانية أكثر تبسيطاً وتركيزاً باستخدام نهج موضوعي للمداولات، بناءً على توصيات لجنة الميزانية والمالية (بدلاً من البرامج الرئيسية للمحكمة)⁽²¹⁴⁾.

دال - جمعية الدول الأطراف

346- من وجهة نظر الدول الأطراف، هناك قلق في السنوات الأخيرة من هيمنة المناقشات التقنية والمتعلقة بالميزانية على اجتماعات جمعية الدول الأطراف، على حساب مناقشات السياسات الاستراتيجية. وتم التأكيد أنه يمكن معالجة هذه المسألة باحتتام المناقشة حول الميزانية قبل اجتماع الجمعية، أو نقل المناقشة خارج الدورة العادية لجمعية الدول الأطراف أو إطالة الفترة المالية من سنة إلى سنتين أو ثلاث سنوات.

347- وأعرب عن آراء متباينة بشأن الفترة المالية المثالية للمحكمة، وتوجد مزايا وشوائب كبيرة لكل من فترتي السنة أو السنتين. وستعمل ميزانية السنتين على تحسين قدرة المحكمة على التخطيط على المدى

(214) [ICC-ASP/11/31](#)، المرفق الثاني (المجموعة الثانية، عملية الميزانية)، باء، الفقرات 5-45.

الطويل، وتقليل الموارد والبيروقراطية اللازمة لعملية الميزانية السنوية، وزيادة القدرة على التنبؤ بالنسبة للدول الأطراف. ومن ناحية أخرى، تسمح ميزانية السنة الواحدة بتحسين دقة الميزانية، ومزيد من المرونة للاستجابة للتغيرات بين فترات الميزانية، وإمكانية العمل بتقديرات أكثر حداثة⁽²¹⁵⁾.

348- والخبراء غير مقتنعين بأن زيادة مدة الميزانية سيؤدي إلى انخفاض كبير في الموارد المدرجة في عملية الميزانية، على الأقل ليس إلى حد التغلب على صعوبة وجود افتراضات غير دقيقة. وحتى وإن كان ليس من الضروري اعتماد لميزانية إلا كل سنتين، فسيلزم تحديث الافتراضات للسنة الثانية، وإجراء عمليات إعادة الحساب لتعديل الميزانية على أساس التضخم، وطلبات الميزانية التكميلية التي يُحتمل مراعاتها. علاوة على ذلك، فإن الغالبية العظمى من المحاكم الدولية (19)⁽²¹⁶⁾ تستخدم ميزانية سنوية، مقارنة بستة⁽²¹⁷⁾ تستخدم فترة مالية تدوم سنتين⁽²¹⁸⁾. لكن يقترح الخبراء في هذا القسم طرقاً بديلة يمكن أن تحقق هدف الحد من البيروقراطية في عملية الميزانية.

349- إلى جانب السعي إلى تحقيق توافق في الآراء بشأن الميزانية قبل دورة جمعية الدول الأطراف، يمكن للدول الأطراف أيضاً أن تخطط لتغطية الموضوع في جزء محدد في وقت مبكر من الدورة. وبمجرد هذا البند من جدول الأعمال ممثلو دول متخصصون ويكونون منفصلين عن القسم السياسي من الجلسة - العنصر الرئيسي في المؤتمر - حيث يمكن تشجيع التمثيل السياسي رفيع المستوى.

هاء- مسائل متنوعة

350- أحاط الخبراء علماً بأزمة السيولة التي تواجه المحكمة بسبب عدم سداد الاشتراكات المقررة وتأخرها⁽²¹⁹⁾. وفي حين أن هذا ليس تحدياً فريداً للمحكمة، لكنه تحدٍّ موجود في العديد من المنظمات

(215) أنظر أيضاً، Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within*

Diversity (Sixth Revised Edition, Brill Nijhoff 2018), §1101.

(216) المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والمحكمة الاقتصادية لكومنولث الدول المستقلة، ومحكمة العدل للاتحاد الاقتصادي والنقدي الأفريقي، ومحكمة العدل بينيلوكس، ومحكمة العدل التابعة للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا ومحكمة العدل لأمريكا الوسطى، ومحكمة العدل التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، ومحكمة العدل لجماعة دول الأنديز، ومحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، ومحكمة العدل لشرق أفريقيا، ومحكمة الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، ومحكمة الجماعة الاقتصادية الأوروبية الآسيوية، ومحكمة العدل الدولية، والمحكمة القضائية لمنظمة الدول العربية المصدرة للنفط، ومحكمة منظمة مواءمة قوانين الأعمال في أفريقيا، والمحكمة الدائمة للسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، وآلية تصريف الأعمال المتبقية للمحكمة الخاصة لسيراليون، والمحكمة الخاصة ببلناتو، بالإضافة إلى المحكمة الجنائية الدولية.

(217) محكمة العدل الكاريبية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والدوائر الاستثنائية في محاكم كمبوديا، والدوائر المتخصصة في كوسوفو ومكتب المدعي العام المتخصص، وهيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية.

(218) لم يتم تضمين محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في أي من الفئتين حيث يبدو أنها تستخدم مزيجاً بين النموذجين.

(219) في آخر جلسة لها، لاحظت لجنة الميزانية والمالية "بقلق بالغ أنه اعتباراً من 31 مايو 2020، كان إجمالي المبلغ 70.45 مليون يورو مستحقاً لجميع السنوات، بما في ذلك المساهمات لقرض الدولة المضيفة. ويمثل هذا الرقم 47 في المائة من الميزانية المعتمدة لعام 2020. وأشارت اللجنة إلى أنه من الضروري للدول الأطراف تقديم مساهماتها في الوقت المحدد. وقد يؤدي عدم القيام بذلك إلى نقص في التدفق النقدي، مما قد يعوق الأنشطة والعمليات الأساسية للمحكمة وسيطلب من المحكمة الوصول إلى صندوق رأس المال العامل في نهاية العام. (...) مع مراعاة حالة المساهمات على النحو الموصوف (...)، ظلت مسألة السيولة مصدر قلق للجنة. ولاحظت اللجنة بقلق خاص أنه إذا تم استخدام أنماط الدفع لعام 2019

الدولية الأخرى، ويتفق الخبراء مع لجنة الميزانية والمالية⁽²²⁰⁾ على أنه يمكن استكشاف وسائل إضافية، بناءً على ممارسات المنظمات الدولية الأخرى⁽²²¹⁾. فعلى سبيل المثال، يمكن لجمعية الدول الأطراف أن تستكشف وضع حد أدنى للمتأخرات تفقد الدول الأطراف بعده حقوقها في التصويت أو عدم قدرة الدول الأطراف التي عليها متأخرات على تقديم مرشحين لمناصب المسؤولين المنتخبين.

351- وفي غضون ذلك، وتماشياً مع الآلية التي وضعتها الدول الأطراف، يجب أن تكون المحكمة قادرة على الاستفادة من صندوق الطوارئ وصندوق رأس المال المتداول عند الاقتضاء. وفي هذا الصدد، يوصي الخبراء بضرورة الحفاظ على مستويات الصندوقين سنوياً على الأقل على المستويات الثابتة⁽²²²⁾، وعلى زيادتها.

352- ينبغي زيادة الشفافية بشأن المخطط التنظيمي والهيكل التنظيمي، مع الإشارة إلى عدد الوظائف المعادلة بدوام كامل حسب القسم والمكتب، وليس فقط على مستوى الشعبة.

353- من أجل زيادة كفاءة استخدام الموارد الإجمالية المخصصة للعدالة الدولية، يمكن للدول الأطراف أن تستفيد من وجود عدة محاكم دولية في نفس المدينة. على سبيل المثال، يمكن تنظيم أنشطة مشتركة - مثل الدورات التدريبية - للمسؤولين/الموظفين من هذه المؤسسات في لاهاي، ويمكن تجميع بعض الخدمات الإدارية (مثل التوظيف)، ويمكن التفكير في المشتريات المشتركة للحصول على أسعار أكثر فائدة من البائعين.

التوصيات

التوصية 132 - بالتوازي مع وضع افتراضات عالية المستوى أو بعده، ينبغي إجراء مشاورات بين الأجهزة حول رؤية استراتيجية متماسكة لتوجيه الأجهزة في تخطيط ميزانيتها. وينبغي إجراء مشاورات وثيقة إضافية بين مكتب المدعي العام وقلم المحكمة بشأن هذه الأولويات الاستراتيجية والقدرة المتوقعة لقلم المحكمة.

لحساب دخل عام 2020، فلن تتمكن المحكمة من الوفاء بالتزاماتها المالية خلال الربع الأخير من السنة المالية. الدورة 34 [ICC-ASP/19/5](#) (2020)، الفقرتان 37 و40.

(220) تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الثانية والثلاثين، [ICC-ASP/18/5](#) (2019)، الفقرة 35.

(221) على سبيل المثال، لدى منظمة التجارة العالمية خطة لتشجيع السداد المبكر (انظر "برنامج تشجيع الدفع المبكر لمنظمة التجارة العالمية" - المرفق أ لف، اللوائح المالية لمنظمة التجارة العالمية)، بالإضافة إلى قائمة بالنتائج المترتبة على عدم دفع المساهمة الفردية في منظمة التجارة العالمية، وفي حالة التأخير بين أكثر من سنة وأكثر من ثلاث سنوات. وعلى سبيل المثال، بعد عام واحد من التأخير، من بين أمور أخرى، لا يمكن ترشيح ممثلي الدولة المعنية لرئاسة هيئات منظمة التجارة العالمية؛ ولا تُرسل الوثائق إلى وفد الدولة في جنيف ولا إلى عاصمتها؛ وبعد عامين، لا يمكن للدول المعنية الوصول إلى موقع أعضاء منظمة التجارة العالمية على الويب ولا التصرف بناءً على توصيات لجنة الميزانية والمالية إلى المجلس العام؛ ولا يمكن للمراقبين الاستفادة من التدريب أو المساعدة التقنية؛ وبعد ثلاث سنوات، يتم تعيينهم كأعضاء/مراقبين غير نشطين ("التدابير الإدارية للأعضاء والمراقبين المتأخرين" - المرفق باء، اللوائح المالية لمنظمة التجارة العالمية). لا يمكن للمراقبين الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية دون دفع مساهماتهم بالكامل - اللائحة المالية لمنظمة التجارة العالمية، اللائحة 15.

(222) يتم تحديد صندوق رأس المال المتداول في شهر واحد من نفقات المحكمة. تم تحديد صندوق الطوارئ بمبلغ 7 ملايين يورو.

التوصية 133 - ومن شأن تعزيز دور المسجل، بما يتماشى مع توصيات الخبراء في قسم المحكمة الموحدة، أن يمكن من إجراء عملية ميزانية أكثر مركزية، بما يتلاءم مع مبدأ المحكمة الواحدة. وينبغي أن يمثل المسجل المحكمة في اجتماعات مراقبة الميزانية.

التوصية 134 - ينبغي تعديل اللوائح المالية للمحكمة لتمكين المسجل من إجراء التحويلات عبر البرامج الرئيسية، للتكيف على أساس عبء العمل. وبالمثل، يجب استكشاف الطرق التي يمكن من خلالها منح المسجل مزيداً من المرونة في تنفيذ التخفيضات المقررة من طرف لجنة الميزانية والمالية/الجمعية. وينبغي أن تكون هذه المرونة الزائدة مصحوبة بآليات مناسبة للإبلاغ والشفافية.

التوصية 135 - ينبغي للجنة الميزانية والمالية جرد أهمّ المواضيع التي تعتبر أنه يجب أن تشكل "جدول أعمالها الدائم"، لإقرارها من لدن الجمعية. مما قد يُسفر على تقارير أكثر إيجازاً، تصدر في أقرب وقت ممكن بعد جلسة اللجنة.

التوصية 136 - وينبغي أن تُدرج اللجنة، إلى جانب توصيتها، تفسيرات مفصلة بما فيه الكفاية لأسبابها، وكذلك عن موقف المحكمة من الاقتراح.

التوصية 137 - تُشجع الدول الأطراف على النظر في عقد اجتماع مع اللجنة والمحكمة بعد التشاور مع اقتراح الميزانية الصادر عن المحكمة، لتبادل المؤشرات الأولية بشأن الأسئلة والمخاوف المتعلقة التي ترغب في تلقي مشورة اللجنة بشأنها.

التوصية 138 - ينبغي تنظيم حلقات عمل إضافية تعقد (عن بعد) بين المحكمة واللجنة، قبل جلسة الخريف للجنة، باعتبارها المنتدى الرئيسي للحوار بين الاثنين بشأن اقتراح الميزانية الصادر عن المحكمة.

التوصية 139 - لتعظيم إمكانات دورات جمعية الدول الأطراف، يُقترح على الدول الأطراف إرجاء تفاصيل الميزانية التقنية إلى اللجنة، والتوصل إلى توافق في الآراء بشأن الميزانية قبل عقد دورة الجمعية، وتخصيص فترة مبكرة من الجلسة للميزانية، والتي يحضرها ممثلو الدول المتخصصون، قبل الجزء السياسي من المؤتمر، حيث يمكن تشجيع المشاركة السياسية رفيعة المستوى.

التوصية 140 - وفي إشارة إلى حالة المتأخرات وأزمة السيولة المحتملة التي تواجه المحكمة، أوصى الخبراء بأن تستكشف جمعية الدول الأطراف وسائل إضافية لتشجيع الدول الأطراف على سداد الاشتراكات بالكامل وفي الوقت المناسب، مع مراعاة ممارسات المنظمات الدولية الأخرى. فعلى سبيل المثال، يمكن لجمعية الدول الأطراف أن تستكشف وضع حد أدنى للمتأخرات تفقد الدول الأطراف بعده حقوقها في التصويت أو منع الدول الأطراف التي عليها متأخرات على تقديم مرشحين لمناصب المسؤولين المنتخبين.

التوصية 141 - وكحدّ أدنى، ينبغي أن تضمن الجمعية مستويات صندوق رأس المال المتداول وصندوق الطوارئ عند المستويات الثابتة⁽²²³⁾، بل وأن تزيد على ذلك.

التوصية 142 - ينبغي زيادة الشفافية بشأن الهيكل التنظيمي، مع تحديد عدد الوظائف المكافئة بدوام كامل حسب القسم والمكتب.

التوصية 143 - ينبغي للدول الأطراف أن تنظر في تُهج مشتركة مع المحاكم والهيئات القضائية الدولية الأخرى الموجودة في لاهاي، مثل تنظيم دورات تدريبية مشتركة، وتجميع الخدمات الإدارية، واستكشاف إمكانيات الشراء المشترك للحصول على أسعار أكثر فائدة.

(223) المرجع نفسه.

الفصل السادس - مؤشرات الأداء والتخطيط الاستراتيجي

الاستنتاجات

354- طلبت جمعية الدول الأطراف، في عام 2014، إلى المحكمة أن 'تكتف جهودها لتطوير المؤشرات النوعية والكمية التي من شأنها أن تسمح للمحكمة أن تبين إنجازاتها واحتياجاتها بوجه أفضل، فضلاً عن السماح للدول الأطراف بتقييم أداء المحكمة بطريقة أكثر استراتيجية' (224). واستضافت سويسرا معتكفاً بشأن المؤشرات في عام 2016، بالتعاون مع المحكمة ومبادرة العدالة في المجتمع المفتوح (معتكف غليون). وكان الهدف من المعتكف هو تمكين الجهات صاحبة المصلحة (قادة المحكمة والدول الأطراف والمجتمع المدني) من التوصل إلى فهم مشترك لقيمة المؤشرات على نطاق المحكمة والغرض منها، وصقل نطاق وتعريف فئات محددة من المؤشرات التي استخدمتها في السنوات السابقة، ومناقشة الخطوات المقبلة في هذه العملية (225). وظلت مؤشرات الأداء الأساسية منذ ذلك الحين موضوع توصيات عديدة من فريق الدراسات المعني بالحوكمة ولجنة الميزانية والمالية ومراجع الحسابات الخارجي (226). ورحبت جمعية الدول الأطراف في عام 2019 بالعمل المستمر الذي تضطلع به المحكمة في هذا المجال، وأعربت عن أملها في مواصلة إجراء حوار نشط مع المحكمة بشأن مؤشرات الأداء (227).

355- وعلى الرغم من اتفاق أصحاب المصلحة على ما يبدو بشأن أهمية مؤشرات الأداء الأساسية، أيدت للخبراء آراء متباينة حول الخطوات المقبلة. فقد دعا بعض أصحاب المصلحة، من جهة، إلى تنشيط عملية غليون، بينما أشار آخرون إلى أن هذا الموضوع ظل قيد المناقشة في إطار جمعية الدول الأطراف لسنوات، ولا بد من التوصل إلى استنتاج بشأنه.

356- وعلى غرار ما فعلته الجمعية في عام 2019، شدد بعض الدول الأطراف على ضرورة أن تتبع المحكمة النهج الذي قرره من أجل تحقيق نتائج يمكن أن تشكل أساساً لمزيد من الحوار (228)، وأوصوا المحكمة بتقديم تقارير عن أدائها في ضوء الخطط الاستراتيجية. ولاحظ أصحاب المصلحة كذلك أهمية الاتساق في الترتيبات الإدارية التي تُشكل الخطط الاستراتيجية عاملاً رئيسياً فيها، ودعوا جميع أجهزة المحكمة إلى استخدام مؤشرات الأداء الأساسية. واقترح أيضاً استخدام المؤشرات لتوقيت المحاكمات والاحتياجات من الموارد.

(224) تعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/13/Res.5](#) (2014)، المرفق الأول، الفقرة 7(ب).

(225) انظر [ICC Retreat on Indicators](#), Glion, Switzerland (2016), Convener's Summary.

(226) انظر [ICC-ASP/12/2/Rev.1](#)، الصفحتان 41-42.

(227) تعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/18/Res.6](#) (2019)، الفقرتان 91-92.

(228) المرجع نفسه.

357- وأشار ممثلو المجتمع المدني إلى الحاجة إلى تقييم نوعي أكثر، ورأوا أن مؤشرات الأداء ينبغي أن تقيّم مدى ارتياح المجتمعات المتأثرة لأداء المحكمة. ولا بد من متابعة المعلومات المنبثقة من المؤشرات لتحديد سبل زيادة الكفاءة.

358- لقد حققت المحكمة تقدماً كبيراً في السنوات الأخيرة، مثلما يتجلى في تقريرها لعام 2019 عن مؤشرات الأداء وعن مؤشرات الأداء الأساسية لقلم المحكمة، المرفقة بخطتها الاستراتيجية. وتعتزم المحكمة إصدار تقرير جديد في تشرين الثاني/نوفمبر 2020 عن مؤشرات الأداء الأساسية على نطاق المحكمة، التي ستواء على نحو أفضل مع الأهداف الاستراتيجية المدرجة في خططها الاستراتيجية ومكتب المدعية العامة وقلم المحكمة (2019-2021). وتقدم المحكمة كل عام إلى لجنة الميزانية والمالية تقريراً سنوياً عن 'أداء الأنشطة والبرامج في المحكمة الجنائية الدولية'، يتضمن معلومات عن مؤشرات الأداء الأساسية التي شكلت جزءاً من الميزانية البرنامجية للسنة السابقة.

359- وينبغي الإشادة بالتقدم المحرز مؤخراً، غير أن الخبراء يرون أن تقرير المحكمة لعام 2019 يفتقر إلى الوحدة والاتساق، ويعتمد اعتماداً شديداً على وجهات نظر الأجهزة المختلفة. علاوة على ذلك، فإن قلم المحكمة هو الجهاز الوحيد الذي يملك مؤشرات أداء أساسية مفصلة مرفقة بخطتها الاستراتيجية. وتُرفق بمشروع ميزانية عام 2020 النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء والغايات الخاصة بجميع البرامج الرئيسية.

360- وخلص مراجع الحسابات الخارجي إلى أنه 'لا يوجد تطابق بين مؤشرات الأداء الأساسية المعتمدة على مستوى المحكمة ومؤشرات الأداء الأساسية لدى كل جهاز من أجهزتها، مثلما هو مبين في مرفقات التقارير السنوية بشأن أداء الميزانية'، واستنتج أن مؤشرات الأداء الأساسية 'ليست مرتبطة بالميزانية'، وأن ارتفاع عددها، من دون ترتيب أولويات كل منها، 'يجعل من الصعب على الدول الأطراف أن تتوصل إلى أي استنتاجات بشأن كفاءة المحكمة وأدائها' (229).

361- وقد أُحرز تقدم في وضع مؤشرات الأداء، لكنها لا تُستخدم حالياً استخداماً كاملاً، إذ لا تُربط ربطاً كافياً بالميزانية (230) أو بعملية مراجعة الحسابات، ويصعب من ثم إجراء مقارنات.

362- وهناك مؤشرات في العديد من النظم القضائية الوطنية وفي منظمات دولية أخرى. وثمة حاجة مماثلة إلى أن تقيس المحكمة أنشطتها، من أجل ضمان الشفافية والمساءلة. ولا ينبغي اعتبار هذه المؤشرات أداة للتدخل في أدق جزئيات التسيير الإداري، بل طريقة لشرح احتياجات المحكمة وإيجاد السبل الكفيلة بزيادة الإنتاجية.

363- ويلاحظ الخبراء أن المؤشرات أدوات مفيدة لتحقيق هدفين مختلفين: قياس الكفاءة (الأداء الداخلي) والفعالية (الأثر). وعليه، فإن الهدفين يتطلبان اتباع منهجية مختلفة.

(229) ICC-ASP/12/2/Rev.1، الفقرة 211، الاستنتاج، الصفحة 42.

(230) تشير الخطة الاستراتيجية للمحكمة إلى التزام بزيادة تفصيل الروابط بين الخطط والميزانية ومؤشرات الأداء ذات الصلة في السنوات المقبلة - ICC Strategic Plan 2019-2021 (الخطة الاستراتيجية للمحكمة الجنائية الدولية 2019-2021)، الفقرة 45. لم تكن أي خطط ملموسة في هذا الصدد متاحة للخبراء في أيار/مايو 2020.

ألف - الكفاءة

364- بغية تقييم الكفاءة، لا بد من مؤشرات كمية لقياس الأنشطة وتوجيه الأعمال التحضيرية للميزانية والمساعدة في تحديد المشاكل وضعف الأداء. ولذلك، ينبغي تقديم بيانات 'خام'، أي البيانات التي لا ترتبط بتقييم نوعي تجريه المحكمة بنفسها. ويمكن للمحكمة أن تكمل البيانات بشروح عند الاقتضاء، غير أن ذلك لا ينبغي أن يحل محل تقديم البيانات نفسها. وينبغي جمع البيانات الخام وتقديمها بطريقة موحدة ومتسقة وسهلة للقراء على نطاق جميع الأجهزة والمكاتب/الوحدات المستقلة (مثل أمانة جمعية الدول الأطراف، وأمانة الصندوق الاستئماني للضحايا، وآلية الرقابة المستقلة، ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات). وينبغي 'اختيار' مؤشرات الأداء الأساسية استناداً إلى وجهتها للمستعمل - بما في ذلك فائدتها لعملية الميزانية ولتيسير مراجعة الحسابات.

365- وتوخياً للدقة في قياس الكفاءة، ينبغي مقارنة البيانات، في الوقت المناسب، ببيانات المحاكم أو المنظمات الدولية الأخرى. ويتطلب ذلك '1' الاتساق في جمع البيانات وتقديمها في الوقت المناسب، ليتسنى إجراء المقارنات؛ '2' التوحيد القياسي لما يُجمع من بيانات ذات صلة بين المؤسسات القضائية الدولية، ليتسنى إجراء مقارنة بين المحاكم (231).

366- ويمكن هذا النهج من إرساء معايير مرجعية وتحديد 'الوضع الطبيعي' في العدالة الدولية، أي المعايير المعترف بها لما يمكن توقعه من محكمة دولية. وهذه المنهجية شبيهة بما يضطلع به 'المفتشون القضائيون العامون' أو 'التفتيش القضائي' على الصعيد الوطني. ويمكن أن يساعد ذلك أيضاً في التخفيف من حدة التوتر أثناء مناقشات الميزانية، إذ يمكن تقييم الطلبات المتعلقة بالميزانية من منظور موضوعي أكثر.

367- وحرصاً على أن تكون هذه العملية بناءة، فضلاً عن احترام استقلال القضاء، من الضروري ألا تُستخدم التقارير المتعلقة بمؤشرات الأداء لتقييم قرارات القضاء أو الادعاء العام. فهي ليست أدوات مناسبة في هذا الصدد - ولا ينبغي اعتبارها كذلك. غير أن مؤشرات الأداء تقيس البيانات المتعلقة بإقامة العدل (مثل عدد ساعات الجلسات، والوقت المستغرق في إصدار قرارات محددة، ودقة الجداول الزمنية المتوقعة).

باء - الفعالية

368- إن تقييم فعالية المحكمة يعني تقييم أثرها على المجتمعات المحلية المتضررة والضحايا المتضررين، فضلاً عن أثر المحكمة الردعي. ولا بد من مؤشرات ومنهجيات مختلفة، بما في ذلك مؤشرات نوعية تُقيّم، مثلاً، من خلال استطلاعات الرأي والاستبيانات وسط المجتمعات المحلية. وبغية إجراء تقييم موضوعي لأثر المحكمة، من الأفضل أن تتولى هذا التحليل كيانات من خارج المحكمة. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية الاضطلاع بدور أساسي في هذا الصدد - إذ تربطها علاقات متينة بمختلف

(231) انظر في هذا الصدد [Paris Declaration on the Effectiveness of International Criminal Justice](#) (إعلان

باريس بشأن فعالية العدالة الجنائية الدولية) (2017)، الفقرتين 28 و29.

الجهات الفاعلة في المجتمعات المتضررة، ولها حضور قوي فيها، مثلما يتجلى في المبادرات القائمة⁽²³²⁾. ويمكن أن تُستكشف أيضاً إمكانية إقامة شراكات مع المنظمات الدولية والإقليمية لهذا الغرض.

369- ويمكن تمويل تقييم لأثر المحكمة، يجريه الشركاء الخارجيون، من خلال التبرعات، باتباع منهجية تناقش مع المحكمة. والاستعانة في التنفيذ بمصادر خارجية لا يمنع المحكمة وجمعية الدول الأطراف من التفكير في النتائج والنظر في الحاجة أم لا إلى اتخاذ إجراءات استناداً إلى استنتاجات التقرير.

التوصيات

التوصية 144- ينبغي أن تضع جميع البرامج الرئيسية مؤشرات أداء أساسية ملموسة وقابلة للقياس، لها صلة بالأهداف الاستراتيجية المرسومة في الخطط الاستراتيجية المحددة للمحكمة أو للأجهزة ذات الصلة، بناءً على نموذج قلم المحكمة.

التوصية 145- ينبغي للمحكمة أن تنفذ توصية المراجع الخارجي للحسابات بشأن سبل استخدام مؤشرات الأداء الأساسية في مقترحات الميزانية والتقارير المتعلقة بأداء الميزانية⁽²³³⁾.

التوصية 146- بغية تقييم كفاءة المحكمة، ينبغي تجميع تقرير يقدم بيانات خام استناداً إلى مؤشرات كمية. وينبغي تقديم البيانات بطريقة منسجمة ومتسقة وسهلة للقراء. وينبغي إتاحة الوثيقة للهيئات الرقابية والدول الأطراف. وينبغي توحيد عملية جمع البيانات وتقديمها، ليتسنى مقارنتها على مدى سنوات متعددة. وينبغي أن يراعي استعراض مؤشرات الأداء الأساسية استناداً إلى الدروس المستخلصة هذه الحاجة إلى الاستقرار في البيانات.

التوصية 147- لكي يتسنى المقارنة بمنظمات دولية أخرى، بما في ذلك المحاكم والهيئات القضائية الدولية الأخرى، ينبغي لقلم المحكمة أن يجري حواراً مع مختلف هذه المؤسسات ويتفق معها على نوع المؤشرات التي يمكن تتبعها وتقاسمها (كعدد أيام استخدام قاعات المحكمة: مع المحاكم الدولية الأخرى؛ وكإشراك الموظفين والإجازات المرضية: مع المنظمات الدولية الأخرى).

التوصية 148- ينبغي أن تُسند عملية تقييم أثر المحكمة للشركاء الخارجيين (منظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والمنظمات الدولية/الإقليمية)، وأن تشمل مؤشرات نوعية وكمية. ويمكن تمويل هذه الجهود من خلال التبرعات.

القسم السابع - العلاقات الخارجية

ألف - العلاقات مع الأمم المتحدة

الاستنتاجات

(232) انظر على سبيل المثال [Human Rights Watch, Making Justice Count: Lessons from the ICC's Work in Côte](#)

[d'Ivoire](#) (2015)، الذي يبحث أثر المحكمة في كوت ديفوار.

(233) [ICC-ASP/12/2/Rev.1](#)، التوصية رقم 10.

370- تُنظَّم العلاقات بين المحكمة والأمم المتحدة بموجب اتفاق العلاقة المبرم في عام 2004، الذي لا يتناول الأساس القانوني للتعاون بين المنظمين فحسب، بل يشمل أيضاً المساعدة التي تتسم بطابع عملي أكبر، والتي يمكن أن تقدمها الأمم المتحدة ومكاتبها إلى المحكمة. والاتفاق أساسي لسير عمل المحكمة لأنه يمكنها من الاستفادة من وجود الأمم المتحدة وهيكلها الأساسية على الصعيد العالمي.

371- وعلى الرغم من أحكام الاتفاق، وتكليف المنظمين بولايات وأهداف مرتبطة بميثاق الأمم المتحدة تتداخل في بعض المجالات، ثبت أن العلاقة غالباً ما تكون صعبة في الممارسة العملية. ويعكس ذلك التوازن الدقيق الكامن بين استقلال المحكمة وحاجتها المتكررة إلى السرية من جهة، واعتمادها على حسن نية مكاتب الأمم المتحدة، ولا سيما في الميدان، من جهة أخرى.

372- وثمة عامل آخر يُعقد هذه العلاقة وهو أن المحكمة منظمة تعاھدية غير عالمية. فحوالي 70 دولة عضواً في الأمم المتحدة ليست طرفاً في نظام روما الأساسي، بما فيها ثلاث من الدول الأعضاء الخمس الدائمة في مجلس الأمن. ولهذا السبب، فعلى الرغم من أن النظام الأساسي يتوقع أن يحيل مجلس الأمن قضايا إلى المحكمة، لم يحدث ذلك سوى مرتين (دارفور في عام 2005 وليبيا في عام 2011). وفي السنوات الأخيرة، لوحظ أن المواقف السائدة داخل المجلس إزاء المحكمة لم تُعد إيجابية بقدر ما كانت عليه من قبل. وسعيًا، في جملة أمور، إلى تحسين العلاقة مع الأمم المتحدة في نيويورك وتيسير التعاون في الميدان، أنشئ هناك مكتب اتصال تابع للمحكمة في عام 2005.

باء- دور مكتب الاتصال التابع للمحكمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك

373- على الرغم من أن مكتب الاتصال في نيويورك موجود منذ أكثر من 15 عاماً، لا يزال من الصعب إقامة علاقات مع المكاتب الرئيسية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة (مثل مكتب الشؤون القانونية)، ومع بعثات الدول الأطراف، ولا سيما الدول التي ليس لها تمثيل دبلوماسي في لاهاي، ومع منظمات المجتمع المدني التي لها مقر في نيويورك. ويعزى ذلك، في جزء منه، إلى العوامل المذكورة في الفقرتين 371 و372 أعلاه، ولكن أيضاً إلى ميل مختلف الأجهزة والمكاتب في المحكمة في لاهاي إلى الالتفاف على مكتب الاتصال في نيويورك لدى اضطلاعها بأعمالها مع نظرائها في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويبرز ذلك أحياناً بالحاجة إلى السرية، وأحياناً أخرى بالشعور بأن هذا الإجراء أكفأ، غير أن النتيجة هي أن مكتب الاتصال في نيويورك يُتجاهل في معظم الأحيان فيتنفجأ عندما يُدعى إلى التدخل. ويقوض ذلك مصداقيته في سياق نيويورك ويجعل زبائنه والمتعاملين معه غير راضين عنه أحياناً.

374- إضافة إلى ذلك، يمكن أن يشارك مكتب الاتصال في نيويورك مشاركة مفيدة في مجموعة واسعة من الأنشطة، تتوقع منه الدول الأطراف أن يضطلع بها، مثل توفير قناة نشطة للمعلومات عن المحكمة للدول الأطراف وللمجموعات المهتمة الأخرى في نيويورك؛ وتعزيز دور المحكمة في المناقشات والمنتديات ذات الصلة في سياق الأمم المتحدة؛ وحث الدول التي لم تصبح أطرافاً بعد في النظام الأساسي على أن تنضم إليه؛ ودعم اجتماعات فريق عمل نيويورك وجمعية الدول الأطراف عندما تُعقد في نيويورك؛ وتوفير محفل لبرنامج للاتصالات العامة. غير أن مكتب الاتصال لا يستطيع البتة بميكله الحالي، بناءً على ملاكته

الوظيفي وموارده المالية، الاضطلاع بجميع هذه الأنشطة وأداء دوره الأساسي المتمثل في تيسير التعاون العملي بين المحكمة والأمم المتحدة وفقاً لاتفاق العلاقة.

375- وينبغي أن تكفل المحكمة إرساء عمليات فعالة للاتصال والتنسيق، لتمكين مكتب الاتصال من الاستفادة من أحدث المعلومات عن التطورات التي تحصل في المحكمة، لكي يتسنى له الرد في الوقت المناسب وعلى نحو موثوق على الاستفسارات الواردة من الأوساط الدبلوماسية في نيويورك.

376- ويرى الخبراء أن هناك حاجة إلى استعراض دور مكتب الاتصال وتحديثه. وتبعاً لنطاق الأنشطة التي تُسند إليه في نهاية المطاف، ينبغي تزويده بما يكفي من الموارد والموظفين ليتمكن بشكل واقعي من أداء هذه المهام المختلفة.

جيم- العلاقات مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى

377- تكتسي العلاقة مع الأمم المتحدة في نيويورك أهمية للمحكمة، غير أن العلاقات مع وكالاتها ذات الصلة في الميدان، ولا سيما مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين) ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسف)، تنطوي على أهمية حاسمة لعملياتها في البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها. فغالباً ما تضطر المحكمة، مثلاً، للاعتماد على ممثل الأمم المتحدة المقيم في الحصول على الدعم اللوجستي وعلى مفوضية شؤون اللاجئين في إمكانية الاتصال بالضحايا من أجل إجراء التحقيقات⁽²³⁴⁾. ويدرك الخبراء أن مستوى هذا التعاون متدن جداً في بعض الأماكن، ويشكل من ثم عائقاً كبيراً أمام أنشطة المحكمة ويبطئ أو يعوق مسار تحقيقاتها. ويبدو أن هذا الافتقار إلى التعاون ينشأ عن عدد من العوامل من بينها أن المحكمة ليست ذاتها وكالة من وكالات الأمم المتحدة، ولا تُعتبر كذلك؛ وأن المحققين فيها لا يتقاسمون المعلومات مع وكالات الأمم المتحدة في الميدان، لأسباب تتعلق بالسرية؛ وأن أنشطة المحكمة في البلد المعني تؤدي أحياناً إلى توترات مع الحكومة المضيفة؛ وأن أهداف المحكمة لا تتماشى دائماً مع أهداف وأولويات وكالة الأمم المتحدة المعنية أو على الأقل مع أهداف المكتب الذي يمثلها في ذلك البلد.

378- وثمة ما يدل على أن قيادة المحكمة سعت في بعض الأحيان إلى التحاور مع قيادات الوكالات ذات الصلة بغية تجاوز هذه الصعوبات، غير أن هذه المحاولات تظل مخصصة ومتفرقة على ما يبدو. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى مزيد من قنوات الاتصال الرسمية والمنظمة بين المدعية العامة وقلم المحكمة والمفوض السامي لشؤون اللاجئين ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمديرة التنفيذية لليونيسف والمدير العام للمنظمة الدولية للهجرة، وغيرهم. والغرض من هذه الاجتماعات هو إبقاء هذه الجهات على علم بالأنشطة والاستراتيجيات التي تخطط لها المحكمة، وتشجيع مختلف الوكالات على أن تدرج في إحاطاتها المقدمة إلى الموظفين الموفدين إلى الميدان معلومات تمكنهم من إدراك دور المحكمة وفهمه، وبناء ثقافة الزمالة التي يؤمل أن تؤتي أكلها في الميدان.

(234) انظر أدناه القسم الرابع عشر-باء-1- التعاون على جمع الأدلة.

379- وعملت المحكمة أيضاً على إقامة علاقات مع المنظمات الدولية والأقليمية والإقليمية، ولا سيما المنظمات السياسية والقانونية ذات الصلة مثل الاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأوروبي والجماعة الكاريبية والكمونولث والمنظمة الدولية للفرنكوفونية وغيرها، بهدف مساعدة الدول المعنية على التوصل إلى فهم أفضل لغرض المحكمة وقيمتها، وبالتالي بناء الدعم لأنشطتها. وتشكل العلاقة مع الاتحاد الأفريقي أهم مسعى في هذا الصدد، وإن كانت تطرح تحديات أيضاً. وينبغي الحفاظ على هذه الأنشطة، بل وتعزيزها وتوسيع نطاقها، حيثما أتيحت الموارد الكافية، وبخاصة في المناطق التي يُجرى فيها مكتب المدعية العامة تحقيقات تهميدية أو يواصل فيها التحقيقات.

التوصيات

التوصية 149- ينبغي للمحكمة أن تختار منسقاً في لاهاي وتعيّنه يكون مسؤولاً عن العلاقات مع الأمانة العامة للأمم المتحدة.

التوصية 150- ينبغي استعراض دور مكتب الاتصال في نيويورك. وتبعاً لنطاق الأنشطة التي تُسند إليه في نهاية المطاف، ينبغي تزويده بما يكفي من الموارد والموظفين ليتسنى له أداء مختلف مهامه على نحو واقعي.

التوصية 151- ينبغي للمحكمة أن تكفل إرساء عمليات اتصال وتنسيق تتسم بالكفاءة، تمكّن مكتب الاتصال في نيويورك من الاستفادة من أحدث المعلومات عن المستجدات في المحكمة، لكي يتسنى له الرد في الوقت المناسب وعلى نحو موثوق على الاستفسارات الواردة من الأوساط الدبلوماسية في نيويورك.

التوصية 152- ينبغي لقيادة المحكمة، ولا سيما المدعية العامة، إجراء مشاورات منتظمة مع رؤساء وكالات الأمم المتحدة الأوثق صلة بعمليات المحكمة، بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية، من أجل تيسير المساعدة التي يحتاج إليها موظفو المحكمة في الميدان⁽²³⁵⁾.

دال- العلاقات مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الإعلامية

الاستنتاجات

380- إن منظمات المجتمع المدني، ولا سيما المنظمات غير الحكومية المعنية بمجالات التنمية وحقوق الإنسان والعمل الإنساني والقانوني وغير ذلك من المجالات، هي عامل يضاعف قوة المحكمة في تعزيز عملها وتنفيذه. وقد اضطلعت بدور حثيث مهم في حشد الدعم لاعتماد نظام روما الأساسي، ولا تزال تؤدي دوراً في توطيد الدعم لأنشطة المحكمة على المستويات الوطني والإقليمي والعالمي ونشر المعلومات بشأنها. ويشكل الدعم المقدم من منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المحلية عنصراً أساسياً لكسب تعاون السكان المتضررين ومجموعات الضحايا، فضلاً عن الضغط على المنظمات السياسية في البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها. وتتيح المنظمات غير الحكومية المحلية أحياناً محفلاً بالغ الأهمية للتواصل مع المجتمعات المحلية التي تضم ضحايا، ومصدراً للمشورة في سياق تحاور المحكمة مع السلطات المحلية. وهي

(235) انظر التوصية 272 (الصفحة 213) والتوصية 275 (الصفحة 213).

أيضاً حليف مفيد جداً في صد الصحافة المحلية والحملة الدعائية، التي يحشدتها في كثير من الأحيان زعماء متسلطون لتشويه صورة غرض المحكمة وأنشطتها.

381- وهناك حاجة إلى تحسين قدرة المحكمة على إقامة علاقات إيجابية مع منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والحفاظ عليها، ولا سيما في البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها. فقد أبلغ الخبراء، مثلاً، بعدد من القضايا المتصلة بالعلاقات الخارجية لمكتب المدعية العامة، كمحدودية الجهود والموارد التي تستهدف الاتصالات؛ ونقص المعلومات التي يقدمها مكتب المدعية العامة إلى أصحاب المصلحة المحليين؛ والافتقار إلى تعاون مباشر مع منظمات المجتمع المدني المحلية ووسائل الإعلام؛ وعدم وضوح قنوات الاتصال.

382- وأثارت منظمات المجتمع المدني التي استشارها الخبراء ضرورة اعتراف المحكمة، ولا سيما مكتب المدعية العامة، بأن المجتمع المدني يمكن أن يشكل شريكاً قوياً، على أن يحتفظ كلا الجانبين باستقلالهما. وتكتسي العلاقة بين مكتب المدعية العامة ومنظمات المجتمع المدني أهمية خاصة في سياق تفصي الحقائق خلال البحوث والتحقيقات التمهيدية. ولا يمكن للمجتمع المدني أن يكمل عمل مكتب المدعية العامة أو ييسره إلا إذا كانت هناك علاقة واضحة وتآزرية. وسلطت نفس منظمات المجتمع المدني المذكورة أعلاه الضوء على الحاجة إلى توضيح علاقات مكتب المدعية العامة مع المجتمع المدني وإضفاء الطابع الرسمي عليها. ولا توجد حالياً مبادئ توجيهية تتبعها منظمات المجتمع المدني لكفالة أن يكمل عملها عمل مكتب المدعية العامة. فهذه المنظمات تقع خارج نطاق فئة الوسطاء.

383- وهناك عائق آخر أمام إقامة علاقات داعمة بين منظمات المجتمع المدني المحلية ومكتب المدعية العامة هو الافتقار، حسبما يقال، إلى فهم ولاية المكتب، وولاية المحكمة بوجه عام، ومعايير جمع الأدلة والإبلاغ عنها، والقانون الجنائي الدولي. ولما كان من المرجح أن تستجيب منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المحلية قبل غيرها عند وقوع حادث جنائي، فمن المهم أن تكون على علم بالمعايير السارية وتنفيد بها من أجل تقديم المعلومات إلى مكتب المدعية العامة في شكل يمكن استخدامه. وعليه، من المفيد أن تنشئ المحكمة ومنظمات المجتمع المدني قنوات للاتصال وتقاسم أفضل ممارساتها وخبراتها.

384- واستمع الخبراء أيضاً إلى شواغل إزاء موقف مكتب المدعية العامة تجاه منظمات المجتمع المدني المحلية. وأبلغوا بأن المكتب يركز، أثناء الزيارات الرسمية، على الاجتماع مع ممثلين حكوميين رفيعي المستوى، ويستبعد المجتمع المدني ومجموعات الضحايا. ويؤدي ذلك إلى رسم صورة ينصب فيها التركيز على السياسيين، بدلاً من الأشخاص الذين يُعنون في عملهم بالسلوك الإجرامي المزعوم ويتأثرون به. ويجمع المكتب بانتظام معلومات من المجتمع المدني أثناء التحقيقات، غير أن منظمات المجتمع المدني لا تشعر بأن المكتب يأخذها على محمل الجد. ويسود انطباع بأن المكتب لا يستخدم منظمات المجتمع المدني إلا عندما يناسبه الأمر. علاوة على ذلك، وبصرف النظر عن الزيارات الرفيعة المستوى إلى البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها، ليس لدى المكتب موظفون ميدانيون يمكنهم أداء دور المنسقين وإقامة علاقات مع المجتمع المدني والحفاظ عليها. وبالتالي ليست هناك قناة اتصال مباشرة للمنظمات الميدانية.

وأخيراً، أشارت بعض منظمات المجتمع المدني إلى صعوبة الاتصال بمكتب المدعية العامة، نظراً إلى غياب منسق معني بالمنظمات غير الحكومية.

385- وينبغي للمحكمة أن تعمل على تعزيز علاقاتها مع المجتمع المدني على جميع المستويات، بالتشاور معه والاستماع إلى مقترحاته ومشورته، وإحاطته علماً متى أمكن بمستجداتها، والاستفادة من خدماته حيثما يكون ذلك معقولاً وفعالاً من حيث التكلفة. وهذه هي الحال بالفعل إلى حد ما - فمنظمات المجتمع المدني طرف في فريق عمل لاهاي ونيويورك - ولكن لا يزال هناك تردد في زيادة توثيق هذه العلاقة، ربما بسبب شواغل إزاء السرية والوعي بعدم ثقة الحكومة بالمجتمع المدني في كثير من أنحاء العالم، فضلاً عن مخاوف مشروعة من أن بعض منظمات المجتمع المدني يمكن أن تستغل علاقاتها الأوثق ببعض أجهزة المحكمة لترويج أهدافها الضيقة. ومع ذلك، قد تتاح في هذا السياق فرص لتنشيط التعاون مع المنظمات غير الحكومية المعنية، والمشاركة في الأحداث التي تنظمها، وتسخير علاقة أوثق لتوعية جمهور أوسع بعمل المحكمة، من خلال إقامة شراكات معها، على سبيل المثال، بشأن أنشطة التوعية في البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها.

التوصيات

التوصية 153- ينبغي للمحكمة أن تحافظ على ممارستها المتمثلة في التعاون النشط مع المنظمات الإقليمية، وينبغي لها أن تستفيد من الفرص المتاحة لتوسيع نطاق تعاونها مع الهيئات الإقليمية ذات الصلة.

التوصية 154- ينبغي للمحكمة، بالمثل، أن تواصل العمل مع المجتمع المدني قدر الإمكان، بهدف زيادة أنشطة الدعم والدعوة التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية لصالح المحكمة في بلدان ومناطق معينة، فضلاً عن الحفاظ على الترتيبات التعاونية مع المجتمع المدني في البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها، وهي ترتيبات تبيّن أنها بالغة الأهمية لنجاح المحكمة في الوفاء بولايتها في تلك البلدان.

التوصية 155- ينبغي إيلاء الاعتبار لتوفير موارد كافية للحفاظ على العلاقات مع منظمات المجتمع المدني، على نطاق أجهزة المحكمة مجتمعة.

التوصية 156- ينبغي لمكتب المدعية العامة أن ينظر في تعيين منسق للحفاظ على العلاقات الثنائية مع منظمات المجتمع المدني، والاستجابة لاحتياجاتها من المعلومات.

التوصية 157- ينبغي لمكتب المدعية العامة أن يُعيّن موظفاً ميدانياً يكون مسؤولاً عن العلاقات مع منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام ذات الصلة، يعمل بالاشتراك مع موظف قلم المحكمة المعني بالتوعية.

التوصية 158- ينبغي إيلاء الاعتبار لاستضافة حلقات عمل إقليمية لفائدة ممثلي منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المحلية بشأن إطار المحكمة القانوني، ومعاييرها المتعلقة بالإثبات، وجمع المعلومات.

التوصية 159- أثناء زيارات المحكمة/مكتب المدعية العامة الرسمية إلى البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها، ينبغي تنظيم أحداث جانبية مع منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المحلية.

التوصية 160- ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على العلاقات مع منظمات المجتمع المدني، على غرار المبادئ التوجيهية المنظمة للعلاقات بين المحكمة والوسطاء.

التوصية 161- يمكن أن تسهم أيضاً وظائف المهنيين الزائرين المدفوعة الأجر، المخصصة للصحفيين/الإعلاميين من البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها، في زيادة القدرة الداخلية والخارجية للمحكمة على الاتصال المباشر بتلك البلدان، ولا سيما بالضحايا.

التوصية 162- يمكن النظر في إنشاء صندوق للمنح الدراسية/للمنح للصحفيين من البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها، لتمكينهم من إعداد تقارير انطلاقاً من لاهاي لمدة محددة.

هاء- استراتيجية الاتصالات (236)

الاستنتاجات

386- يتضح مما تقدم أن اعتماد المحكمة على التعاون مع الجهات ذات الصلة، من حكومات ومنظمات دولية وإقليمية ومنظمات غير حكومية وأفراد، يتطلب أن تكون لديها استراتيجية اتصالات ديناميكية وشاملة. ويزداد هذا الأمر أهمية بالنظر إلى التهديدات الخارجية الحالية التي تواجهها المحكمة. ومع ذلك، يبدو أن المحكمة لا تملك استراتيجية اتصالات مشتركة أو متكاملة. فكل جهاز من الأجهزة المختلفة يتبع نهجاً مخصصاً في اتخاذ قراراته المتعلقة بكيفية عرض أنشطته والرد على النقد وكسب الدعم من مختلف المقار والترويج لصورة المحكمة. وهناك محاولات للتنسيق في مجال الاتصالات بين الأجهزة ذات الصلة بشأن قضايا مهمة، غير أن قسم الإعلام والتوعية التابع لقلم المحكمة (الذي ينبغي أن يكون المركز الرئيسي لتبادل المعلومات فيما يتعلق باستراتيجية الاتصالات) يتفاجأ في معظم الأحوال ببيانات صادرة عن مكتب المدعية العامة أو الرئاسة من دون أن يكون قد أُخطِرَ بها سلفاً أو قلماً يُخَطَرُ بها. ويبدو أن القرارات المتعلقة بالبيانات العامة الصادرة عن المحكمة تُتخذ في ديوان الرئيس أو المدعية العامة، من دون الاستفادة من مشاورات على نطاق المحكمة أو من استراتيجية مدروسة بعناية.

387- وفي كل خطوة من خطوات هذه العملية، ابتداءً من البحث التمهيدي ووصولاً إلى الحكم بالإدانة أو البراءة، ينبغي أن تكون المحكمة قادرة على توضيح ما يحدث لمختلف فئات الجمهور، عقب التطورات التي تحصل في التحقيقات والملاحقات التي تجريها. وحتى في حالة الحكم بالبراءة، ينبغي للمحكمة أن تكون قادرة على ترويج رسالة مفادها أنها أدت مهامها بتسليط الضوء على حالة انتهاك جسيم لحقوق الأفراد، وإجراء محاكمة عادلة للمتهم، حتى وإن لم يسفر ذلك عن تحميل أي فرد مسؤولية شخصية عن الأفعال المرتكبة.

(236) للاطلاع على اتصالات مكتب المدعية العامة تحديداً، انظر أعلاه، القسم أولاً-جيم-2- ديوان المدعي العام.

388- وعليه، ينبغي للمحكمة أن تضع استراتيجية للاتصالات تلائم احتياجات فئات مستهدفة بعينها، تتضمن أولويات المحكمة فيما يتعلق بالاتصالات الاستراتيجية، وعملية واضحة وفعالة بشأن الأطراف الفاعلة المعنية وصناع القرار النهائيين فيما يتعلق بنشر البلاغات عن عمل المحكمة اليومي وبأشكال الاستجابة للأحداث أو الاعتداءات التي تتطلب رد فعل في الوقت المناسب. وينبغي أن تتوخى هذه العملية أيضاً ضرورة عمل الدوائر والادعاء العام على إخطار قسم الإعلام والتوعية سلفاً بالقرارات الهامة، كي يتمكن المسؤولون في الأقسام المعنية من العمل معاً بشأن الرسائل الرئيسية والنهج المحوري. وينبغي أن تستند الاستراتيجية إلى المشورة التي أسداها الخبراء سابقاً لهذا الغرض⁽²³⁷⁾، ويمكن أن تتضمن تدريباً متخصصاً للقضاة والمدعين العامين ليكونوا أقدر على إدراك التصور السائد بشأن أحكام المحكمة وقراراتها وإجراءات المسؤولين فيها. وقد تكون هناك فائدة في إشراك خبير في الترويج للعلامات من أجل إسداء المشورة بشأن السبل الكفيلة بتمكين المحكمة من الترويج لنفسها بمزيد من الفعالية لدى الجمهور بصفتها مؤسسة. وينبغي أن تتضمن استراتيجية الاتصالات التابعة للمحكمة أيضاً تعزيز وبناء علاقات مثمرة مع جميع الجهات المهتمة بالمحكمة من صحفيين ووسائل إعلام أخرى.

389- ويمكن أن يُعدّ قسم الإعلام والتوعية التابع للمحكمة أيضاً مواد اتصال ومعلومات إلكترونية محدثة بمختلف لغات الدول الأطراف. ويمكن أن تسهم هذه المواد والمعلومات المحدثة أيضاً في مساعدة الدول الأطراف في تنظيم حملات وطنية للاتصال، تهدف إلى زيادة وعي مواطنيها بعمل المحكمة⁽²³⁸⁾.

390- وعرضت الدول الأطراف أيضاً على الخبراء أفكاراً إضافية بشأن أنشطة الإعلام التي يمكن أن تنظر فيها جمعية الدول الأطراف وفرادى الدول الأطراف: تنظيم حدث رفيع المستوى للترويج لنظام روما الأساسي والصندوق الاستثماري للضحايا على هامش دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومواصلة الاستفادة من المجموعات والمحافل السياسية الرسمية وغير الرسمية، مثل الشبكة الوزارية غير الرسمية المعنية بالمحكمة الجنائية الدولية، وكفالة إبراز صورة المحكمة والمنظومة التي أرساها نظام روما الأساسي أثناء أسبوع القانون الدولي، الذي يُعقد في إطار اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة.

واو - استراتيجية التوعية

391- تختلف التوعية عن الاتصالات بطابعها المحدد وباستهدافها جماعات بعينها. والغرض منها هو كسب الثقة والدعم والتعاون من أشخاص وجماعات تعرضوا في كثير من الأحيان للصدمات والجروح من جراء الأحداث التي تحقق فيها المحكمة. وبينما يتولى قسم الإعلام والتوعية المسؤولية عن التوعية نيابة عن المحكمة، يضطلع مكتب المدعية العامة أيضاً بأنشطة التوعية.

392- ويساور الخبراء القلق إزاء افتقار المحكمة إلى أنشطة فعالة في مجال التوعية. فالتقارير الواردة تفيد بأن الرسائل الصادرة عن المحكمة لا تكفي وتفتقر إلى المعلومات ذات الصلة لتمكين المتلقين من فهم

(237) انظر، على سبيل المثال، OSJI and ICC, Expert convening on ICC Communications, Final Report and

.Recommendations (2017)

(238) انظر، في هذا الصدد، (2014) [Expert initiative on promoting effectiveness at the ICC](#)، الصفحتان 40 و 41.

العمل الذي تضطلع به المحكمة في حالة معينة. ولا تراعي تلك الرسائل في الغالب الظروف المحلية والحساسيات الثقافية واللغة مراعاة كافية.

393- علاوة على ذلك، يبدو أن هناك تأخراً كبيراً في عمل المحكمة/مكتب المدعية العامة في مجال التوعية. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن أنشطة المحكمة في مجال التوعية لا تبدأ إلا بعد فتح تحقيق رسمي. وفي الوقت الراهن، فإن المعلومات الوحيدة التي يقدمها مكتب المدعية العامة أثناء البحوث التمهيديّة هي التقرير السنوي، فضلاً عن بيانات بين الفينة والأخرى في لحظات حاسمة خلال البحوث التمهيديّة.

394- ولدى المحكمة، في الظاهر، خطة استراتيجية للتوعية، غير أنها لا تنفّذ تنفيذاً فعالاً على ما يبدو. والمؤكد هو أن هذه الخطة ينبغي أن تصمم ثم تنفذ في أقرب وقت ممكن، يستحسن أن يكون أثناء البحث التمهيدي، على الأقل في كل بلد تنظر المحكمة في حالته، إن لم نقل بحسب كل منطقة أيضاً. وقد أكدت الدول الأطراف والمجتمع المدني على حد السواء للخبراء ضرورة اضطلاع المحكمة بأنشطة التوعية منذ بداية عمل المحكمة في بلد ما، بما في ذلك أثناء البحوث التمهيديّة. ويتمشى ذلك مع طلب قدمته جمعية الدول الأطراف منذ عدة سنوات (239). وإذا تأخرت أنشطة التوعية، فإن الأشخاص الذين يكون العداء في البلد لأنشطة المحكمة سيعملون على تقويض جهودها من خلال المعلومات المضللة والدعاية، وستشرع المحكمة في عملها وهي في وضع غير موات على الإطلاق. ومع ذلك، فإن أنشطة التوعية التي تضطلع بها المحكمة مرتبطة بالولاية المسندة إليها التي لا تمكّنها من بدء مهامها إلا إذا كانت هناك حالة تستدعي نظر المحكمة فيها (240). وينبغي أن تُعدّل على هذا النحو لائحة قلم المحكمة، التي تقصر التوعية على الحالات والقضايا.

395- وانعدام أنشطة التوعية والاتصال أو عدم كفايتها يضعان على عاتق المجتمع المدني عبء إطلاع المجتمعات المعنية بمستجدات المحكمة. وعليه، تصبح منظمات المجتمع المدني مسؤولة عن مكافحة انتشار المعلومات الخاطئة أو غير الصحيحة، وعن تدبير أمر توقعات المعنيين. وقد يصعب أداء هذا الدور، ولا سيما في غياب معلومات أو مبادئ توجيهية رسمية من المحكمة. وينبغي أن يؤخذ في الحسبان أن العديد من هذه المنظمات يملك ميزانية ضئيلة. وينبغي للمحكمة أن تنظر في سبل استفادتها من وجود منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المحلية لدعم جهودها في مجال التوعية.

(239) القرارات المتعلقة بتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/9/Res.3](#) (2010)، الفقرة 38؛ و [ICC-ASP/10/Res.5](#) (2011)، الفقرة 39؛ و [ICC-ASP/11/Res.8](#) (2012)، الفقرة 46؛ و [ICC-ASP/12/Res.8](#) (2013)، الفقرة 44؛ و [ICC-ASP/13/Res.5](#) (2014)، الفقرة 63؛ و [ICC-ASP/14/Res.4](#) (2015)، الفقرة 68؛ و [ICC-ASP/16/Res.6](#) (2017)، الفقرة 63؛ و [ICC-ASP/17/Res.5](#) (2018)، الفقرة 71؛ و [ICC-ASP/18/Res.6](#) (2019)، الفقرة 66.

(240) 'تهدف برامج التوعية إلى جعل الإجراءات القضائية للمحكمة في تناول المجتمعات المحلية المعنية بالحالات والقضايا المعروضة على المحكمة' (التوكيد مضاف) - لائحة قلم المحكمة، القاعدة 5 مكرراً.

396- ويُقترح إشراك قسم الإعلام والتوعية، في أقرب وقت ممكن، في الأعمال التحضيرية التي يضطلع بها مكتب المدعية العامة لإجراء البحوث التمهيديّة، شريطة وضع الضمانات المناسبة لحماية السرية. فلدى القسم ما يلزم من خبرة وموظفين لمساعدة مكتب المدعية العامة في رسم استراتيجية للتوعية تلائم الحالة المشمولة بالتحقيق. وينبغي عرض الاستراتيجية، فور صياغتها، على الخبراء القطريين المعنيين في المحكمة أو في البلد المعني، إذا كان لدى المحكمة بالفعل مكتب فيه. وبمجرد الاتفاق على الاستراتيجية واعتمادها، ينبغي أن تكون جاهزة لوضعها موضع التنفيذ، فور بدء البحث التمهيدي والإعلان عنه، على أن من المفترض فعل ذلك عندما تأذن به الدائرة التمهيديّة.

397- وستتطور الأنشطة المدرجة في برنامج التوعية المتعلق بحالة معينة وستتغير حتماً للاستجابة للتطورات المحلية وحسب التقدم المحرز في القضية. وأهم اعتبار في هذا الصدد هو أن يكون بمقدور المعنيين بتنفيذ أنشطة التوعية التكيف مع هذه التطورات بتنقيح خطابهم. وينبغي، عند الاقتضاء، إدماج هذه التطورات في مواد مكتوبة محدثة وتوزيعها في البلد.

398- وفي الوقت الراهن، تظل الموارد المخصصة لاستراتيجيات التوعية في البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها هزيلة (حوالي 50 000 يورو سنوياً). وينبغي أن تغطي أنشطة التوعية باعتراف مكتب المدعية العامة والمحكمة ولجنة الميزانية والمالية وجمعية الدول الأطراف، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من أي تحقيق، وأن تموّل من ثم تمويلًا مناسباً. وإذا لم يحصل ذلك، ينبغي أن يؤخذ على الأقل لقلم المحكمة بالعمل مع جهات خارجية، بما فيها المنظمات غير الحكومية، على تنفيذ تلك الأنشطة على أرض الواقع، وأن يُسمح له بأن يحشد، لدى الدول الأطراف والمجتمع المدني والجهات المانحة الأخرى الوطنية أو الدولية، الأموال اللازمة لبعض جوانب الاستراتيجية، مثل طبع الكتيبات وإقامة الاتصالات وإعداد مجموعات المواد الإعلامية. ويُشجّع قلم المحكمة أيضاً على تقييم كفاءة وفعالية توزيع الميزانية الخاصة بالتوعية على مختلف المكاتب الميدانية. ويوصي الخبراء بأن يحتفظ قسم الإعلام والتوعية بسلطة الإشراف على الموظفين في المكاتب الميدانية، بالتعاون مع رؤساء تلك المكاتب، وأن تُتاح له ميزانية مركزية للتوعية تمكنه من توزيع الموارد بمرونة أكبر بحسب الاحتياجات (عبء العمل والتطورات القضائية وأوليات مختلف الحالات).

التوصيات

التوصية 163- تحتاج المحكمة إلى استراتيجية اتصالات منسقة شاملة لجميع الأجهزة. وتحتاج بوجه أخص إلى تحاور مختلف الأجهزة وعملها على تنسيق الاستجابات الإعلامية للمساائل والمستجدات في عمل المحكمة حتى عندما لا تكون هناك استراتيجية للاتصالات. وينبغي وضع خطة للتوعية، تشمل على الأقل كل بلد تنظر المحكمة في حالته، إن لم تشمل أيضاً كل منطقة، ثم تنفيذها اعتباراً من مرحلة البحث التمهيدي من كل حالة.

التوصية 164- ينبغي أن تُدمج منذ البداية برامج وأنشطة التوعية في قرارات إجراء أنشطة تحقيق معينة، بالنظر إلى الأهمية الحاسمة لكسب دعم المجتمعات المحلية المتأثرة بالأحداث المشمولة بالتحقيق. وينبغي تنسيق استراتيجيات التوعية الخاصة بحالات جديدة على نطاق المحكمة وينبغي أن تكون جاهزة للتنفيذ

وقت الإعلان عن أي بحث تمهيدي جديد. وينبغي تعديل لائحة قلم المحكمة، التي تقصر التوعية على الحالات والقضايا، ليتسنى الاضطلاع بأنشطة التوعية منذ مرحلة البحث التمهيدي.

التوصية 165- ينبغي أن تُدمج أنشطة التوعية في الميزانية البرنامجية الخاصة بأي تحقيق جديد، لضمان عدم تجاهل هذا البعد من أبعاد القضية. ونظراً إلى الصعوبات التي تواجهها المحكمة فيما يتعلق بالميزانية، ينبغي إيلاء الاعتبار لطرق مبتكرة لحشد التمويل الأساسي، بما في ذلك كسب تأييد الدول الأطراف المهمة والاستفادة من خبرة المجتمع المدني وموارده.

التوصية 166- ينبغي للمحكمة أن تضع مواد الاتصال وتوزعها أثناء أنشطة التوعية، وفقاً لاستراتيجية التوعية المحددة. وينبغي أن تتناول هذه المواد ما يلي:

- 1' دور وولاية المحكمة؛
- 2' دور وولاية مكتب المدعية العامة واستراتيجيته؛
- 3' أهداف وخطوات البحوث التمهيديّة/التحقيقات؛
- 4' التقدم المحدد المحرز في البحث التمهيدي/التحقيق في حالة معينة؛
- 5' الخطوات التالية المتوخى اتخاذها في إطار كل بحث تمهيدي/تحقيق؛
- 6' حقوق الضحايا في منظومة نظام روما الأساسي، في كل مرحلة من مراحل الإجراءات؛
- 7' الطابع المستقل لمكتب المدعية العامة والمعايير التي يمكن أو لا يمكن للمحكمة اتخاذ إجراءات في إطارها بشأن مختلف الحالات القطرية.

التوصية 167- ينبغي أن يحتفظ قسم الإعلام والتوعية بمهمة تنسيق عمل الموظفين المعنيين بالتوعية في المكاتب الميدانية، بالتعاون مع رؤساء تلك المكاتب، وينبغي أن تتاح له ميزانية مركزية مخصصة للتوعية ليتسنى له تخصيص الموارد بقدر أكبر من المرونة بحسب الاحتياجات (عبء العمل، والتطورات القضائية، وترتيب أولوية الحالات المختلفة). وينبغي أن يستشير مكتب المدعية العامة القسم في تصميم أنشطته في مجال التوعية لضمان اتباع نهج منسق وتجنب التداخل.

التوصية 168- بغية زيادة وصول وسائل الإعلام إلى المحكمة/مكتب المدعية العامة، ينبغي للمحكمة/مكتب المدعية العامة أن يستضيفا في آن واحد مؤتمرات صحفية بالفيديو مع البلدان التي تنظر المحكمة في حالاتها/بلدان المنطقة المعنية.

زاي- التدابير السياسية الخارجية المعادية للمحكمة

الاستنتاجات

399- ظل عدم تعاون بعض الدول غير الأطراف عائقاً أمام عمل المحكمة منذ البداية، غير أن المحكمة واجهت في السنوات الأخيرة تحدياً أكبر بكثير يتمثل في اعتماد بعض البلدان سياسة المعارضة الحثيثة

للمحكمة. وأدى ذلك إلى التهديد بفرض جزاءات على أعضاء المحكمة، بمن فيهم المدعية العامة نفسها، فضلاً عن التشكيك في نزاهة القضاة ونزاهة مكتب المدعية العامة. ولم يؤثر هذا التخويف على معنويات المحكمة فحسب، بل قوض مصداقيتها في بعض البلدان التي أبدت حتى الآن بعض التعاون على الأقل.

400-وانتهزت قيادة المحكمة فرصاً بين الفينة والأخرى للدفاع عن نفسها علناً ضد هذه الهجمات، في خطب ومقالات وإحاطات إعلامية، لكن المؤكد أنها تشعر بأنها مقيدة بضرورة الحفاظ على علاقات عمل مع بعض هؤلاء المنتقدين، ولا سيما أعضاء مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وثمة أيضاً شعور بأن من الأنسب لكرامة المحكمة ألا تخوض في هذا الجدل السياسي. ولكلنا وجهتي النظر ما يبررها إلى حد ما، وربما تكون أفضل وسيلة للدفاع عن المحكمة هي جمعية الدول الأطراف ورئيسها وهيئتها الفرعية، فضلاً عن حكومات الدول الأعضاء في الجمعية. فنظراً إلى قدرة هذه الهجمات على تقويض فعالية المحكمة والتأثير على حيادها على المدى الطويل، ينبغي للجمعية أن تتخذ إجراءات في هذا الصدد. ويمكن أن تشمل هذه الإجراءات اعتماد استراتيجية للتعامل مع هذه الهجمات في المستقبل، والاتفاق على الرد بسرعة وقوة على النقد المصحف الذي لا أساس له من الصحة إزاء المحكمة، بإصدار بيانات التنفيذ المناسبة. وثمة إجراء إيجابي أكثر ألا وهو اضطلاع الجمعية وفراى الدول الأطراف بأنشطة التوعية – أي المؤتمرات والحلقات الدراسية والمناقشات التلفزيونية، وما إلى ذلك – من أجل زيادة التعريف بالمحكمة وتوضيح ما تسعى إليه. ويتمشى ذلك مع استنتاج الجمعية الذي يفيد بأن مسألة الإعلام والاتصال هي مسؤولية مشتركة بين المحكمة والدول الأطراف⁽²⁴¹⁾.

401-ويلاحظ الخبراء في هذا السياق الرد المشترك السريع من كبار المسؤولين في المحكمة للأمر التنفيذي الصادر عن الولايات المتحدة الذي ينص على جزاءات ضد المحكمة والمسؤولين فيها⁽²⁴²⁾. وفي اليوم نفسه، أصدر رئيس جمعية الدول الأطراف بياناً يدعم فيه المحكمة⁽²⁴³⁾، أعقبته بيانات من الدول الأطراف ومنظمات المجتمع المدني⁽²⁴⁴⁾، بما في ذلك رد مشترك من 67 دولة طرفاً⁽²⁴⁵⁾.

(241) تعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/9/Res.3](#) (2010)، الفقرة 40؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/10/Res.5](#) (2011)، الفقرة 40؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/11/Res.8](#) (2012)، الفقرة 47؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/12/Res.8](#) (2013)، الفقرة 45؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/13/Res.5](#) (2014)، الفقرة 64؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/14/Res.4](#) (2015)، الفقرة 69؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/16/Res.6](#) (2017)، الفقرة 64؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، [ICC-ASP/17/Res.5](#) (2018)، الفقرة 72؛ وتعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف [ICC-ASP/18/Res.6](#) (2019)، الفقرة 67.

⁽²⁴²⁾ [ICC, Statement of the ICC on recent measures announced by the US \(11.06.2020\)](#)، صدر في اليوم نفسه الذي

صدر فيه الأمر التنفيذي من الولايات المتحدة.

⁽²⁴³⁾ جمعية الدول الأطراف في المحكمة الجنائية الدولية، 'رئيس جمعية الدول الأطراف أو-غون كوكون، يعبر عن رفضه للإجراءات المعادية المحكمة الجنائية الدولية'.

⁽²⁴⁴⁾ انظر على سبيل المثال Statement by the High Representative of the European Union following the US 'decision on possible sanctions related to the ICC' (16.06.2020) و'joint letter by 37 CSOs in the US (11.06.2020)

402-وأخذت المحكمة بنموذجين مختلفين للرد على التهديدات السياسية الحديثة العهد وعلى الأزمة الصحية، من خلال فرقة عمل مشتركة بين الأجهزة وفريق معني بإدارة الأزمات، على التوالي. ويوصي الخبراء بأن تقيّم المحكمة النهج المتبع في هاتين الحالتين وتضفي طابعاً رسمياً على سياسة لإدارة الأزمات توضح المسؤوليات وتسلسل القيادة والعملية التي ينبغي اتباعها. وينبغي أن تتوخى السياسة اضطلاع كبار المسؤولين في المحكمة بولايات واضحة وفي الوقت المناسب، لتجنب تأخر الردود والاتصالات، لأن ذلك يقلص قدرة هيكل إدارة الأزمات على الاستفادة من الخبرة المتاحة داخل المنظمة والتواصل مع أصحاب المصلحة الخارجيين الذين يدعمون المحكمة.

التوصيات

التوصية 169- ينبغي للجمعية والدول الأطراف وضع استراتيجية للرد على هجمات الدول غير الأطراف على المحكمة، وينبغي لها أن تكون على استعداد لأخذ الكلمة والدفاع عن المحكمة، لأن كرامتها وحيادها السياسي يحولان دون إمكانية دفاعها عن نفسها ضد الهجمات المصحفة التي لا تستند إلى أساس. ويمكن للجمعية والدول الأطراف كذلك تنظيم حملات إعلامية في بلدانها، ويمكن أن يدعمها قسم الإعلام والتوعية التابع للمحكمة في إعداد أدوات الاتصال.

التوصية 170- ينبغي للمحكمة أن تضفي الطابع الرسمي على سياسة لإدارة الأزمات توضح المسؤوليات وتسلسل القيادة والعملية التي ينبغي اتباعها، وتتيح إمكانية اتخاذ إجراءات متضافرة باسم المحكمة وتقديم ردود في الوقت المناسب.

و(11.06.2020) Open Society و(12.06.2020) International Bar Association (IBA) و American Bar Association

(12.06.2020).

‘Statement in support of the ICC following the release of the US Executive Order of 11 June 2020’ (245)

(23.06.2020).

المسائل المتعلقة بكل جهاز: الدوائر

الفصل الثامن - انتخاب الرئاسة

الاستنتاجات

403- يُنتخب في تشرين الثاني/نوفمبر كل ثلاث سنوات ستة قضاة جدد ليحلوا محل القضاة الذين انتهت فترة ولايتهم الممتدة لتسع سنوات. ويحضر القضاة الجدد إلى المحكمة في شهر آذار/مارس التالي لانتخابهم. وتبدأ فترة عضويتهم التي تدوم تسع سنوات في 11 آذار/مارس من السنة التي تلي انتخابهم. وأثناء حضورهم، يتعهد كل واحد منهم رسمياً بالعمل بشرف وإخلاص ونزاهة وتفان، وهذه شروط لا بد منها لبدء المهام الرسمية. غير أن الرئاسة هي التي تقرر إلى أي حد سيُطلب منهم العمل بدوام كامل. وأثناء حضور القضاة الجدد، تُنتخب هيئة الرئاسة، التي تضم الرئيس ونائبيه الأول والثاني، للعمل خلال السنوات الثلاث التالية.

404- وسلطة استدعاء القضاة هي واحدة من المسؤوليات التي تندرج في نطاق اختصاص الرئاسة. ومن مسؤولياتها الأخرى تعيين القضاة للدوائر⁽²⁴⁶⁾. وتنص المادة 38 على أن تنظم المحكمة نفسها في دوائر، وتسير هذه العملية بسلاسة بفضل التنازل للرئاسة عن مهمة مراقبتها⁽²⁴⁷⁾. وعليه، فإن الإجراءات التي تتخذها الرئاسة يمكن أن تؤثر تأثيراً شديداً على المستقبل القريب للقضاة المنتخبين حديثاً. وقد جرت بين الفينة والأخرى مناقشات قبل الانتخابات بين المرشحين والقضاة الجدد بشأن إمكانية تعيينهم.

405- وشهدت الانتخابات الأخيرة لمناصب في الرئاسة لجوء المرشحين إلى تنظيم الحملات وعرض حوافز مقابل التصويت عليهم، مثل تقديم وعود بشأن ممارسة تلك المسؤوليات بطريقة معينة. وربما يعزى ذلك إلى النفوذ الذي يمكن أن يمارسه القضاة الجدد في تلك الانتخابات. فلما كان العديد من القضاة الآخرين العاملين أصلاً في المحكمة قد شكلوا ولايات على الأرجح، فإن أصوات القضاة المنتخبين حديثاً، الذين لا يعرفون المرشحين عموماً، قد تكون حاسمة. ويستعجن العديد من القضاة الممارسة المتبعة المتمثلة في تنظيم هذه الحملات، ولذلك يرفضون الترشح لانتخابات الرئاسة. فقد أدت هذه العملية أحياناً إلى إفساد العلاقات وتسببت في توترات دائمة بين القضاة، الأمر الذي لا يفضي إلى إقامة علاقات عمل جيدة. ولا يمكن للخبراء التنبؤ بما ستؤول إليه انتخابات آذار/مارس 2021 لأنها ترتبط بالشخصيات المعنية. غير أن هناك أملاً صادقاً أن يتفق القضاة الحاليون، قبل موعد الانتخابات، على توجيهات إجرائية لسير الانتخابات، ويلتزموا بها كتابة، تتضمن أحكاماً مصممة لتجنب ممارسات لا ينبغي اتباعها في انتخابات من هذا القبيل.

(246) القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القاعدة 4 مكرراً.

(247) نظام روما الأساسي، المادة 38.

406- ومن الإجراءات التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد إضافة حكم مناسب إلى مدونة الأخلاقيات القضائية⁽²⁴⁸⁾، يمكن إدراجه في المادة 5، يُلزم القضاة الذين يعلنون ترشحهم لمنصب في الرئاسة بالآلا يقدموا إلى أي قاض عرضاً، مباشراً أو غير مباشر، يمكن أن يُفسَّر في سياق الانتخابات باعتباره هدية أو ميزة أو امتيازاً أو مكافأة شخصية غير مناسبة⁽²⁴⁹⁾. ولعل من المناسب تعديل المدونة والعمل في الوقت ذاته على وضع مبادئ توجيهية أوسع نطاقاً بشأن الكيفية التي يمكن أن يوضح بها القضاة لزملائهم الجدوى من انتخابهم. فيمكن مثلاً أن تشير المبادئ التوجيهية إلى طبيعة المعلومات التي يُرى أن من المناسب عرضها على الزملاء للحصول على دعمهم في الترشيح. ويمكن أن تشمل هذه المعلومات وصفاً لسمات المرشح الشخصية التي تؤهله لشغل المنصب الذي يترشح له وما يعتزم فعله أثناء ولايته. ويمكن توخي عقد منتدى يُخصص فيه لكل مرشح وقت معقول يعرض فيه على الجلسة العامة الجدوى من التصويت عليه بكل رصانة واحترام.

407- وقد يُعترض على هذا الاقتراح بدعوى أن القضاة المنتخبين حديثاً، الذين يشكلون ثلث الناخبين، لا يعرفون المرشحين عموماً أو قد تكون معلوماتهم عنهم محدودة، ومن ثم لا ينبغي فرض قيود لا موجب لها على المرشحين تحول دون سعيهم إلى الحصول على دعم أولئك القضاة. ومن شأن تأجيل الانتخابات بضعة أشهر أن يحل هذه المشكلة، غير أن ذلك يمكن أن يترك المحكمة تائهة بعض الوقت في حال اضطر رئيسها المنتهية ولايته إلى مغادرتها، ويمكن أن يؤدي إلى احتمال شغل الرئيس الجديد منصبه لمدة تقل عن ثلاث سنوات. وعليه، فبغية تناول أهمية إتاحة فرصة كافية للقضاة الجدد لحسن التعرف على المرشحين، ترد في أجزاء أخرى من هذا التقرير مقترحات⁽²⁵⁰⁾ بشأن التوجيه الأولي والتثقيف والتطوير المهنيين المستمرين، من أجل تزويد القضاة الجدد ببرنامج موسع ومكثف للتوجيه الأولي قبل موعد انتخابات الرئاسة. ومن شأن ذلك أن يتيح فرصة للقضاة للجدد للتعرف على المرشحين.

408- إضافة إلى مشكلة الممارسات المتبعة في العملية الانتخابية، تتسم الانتخابات بسمات أخرى لا تبعث على الارتياح. فهي تُعقد في وقت لا تكون قد أتيحت فيه الفرصة بعد للقضاة الجدد للاطلاع على كيفية عمل المحكمة على أرض الواقع. ويُظهر تاريخ المحكمة عدم انتخاب أي قاض رئيساً فور وصوله إلى المحكمة، فيما عدا الحالة التي أعقبت حتماً أول انتخاب للقضاة. ومن غير المرجح أن يترشح أي قاض جديد لهذه الانتخابات على الإطلاق.

(248) انظر [Regulations of the Court](#), Regulation 126, stating '1. The Presidency shall draw up a Code of Judicial

Ethics, after having consulted the judges. 2. The draft Code shall then be transmitted to the judges meeting in plenary session for the purpose of adoption by the majority of the judges.'

على ما يلي: 1- تضع الرئاسة مدونة للأخلاقيات القضائية بعد استشارة القضاة. 2- يحال مشروع المدونة بعد ذلك إلى القضاة الذين يجتمعون في جلسة عامة لاعتماده بأغلبية الأصوات'.

(249) Code of Judicial Ethics، اعتمدت ودخلت حيز النفاذ في 9 آذار/مارس 2005، [ICC-BD-02-02-05](#)، المادة 5،

تتناول 'النزاهة'.

(250) انظر أدناه، القسم تاسعاً-ألف - التوجيه الأولي والتطوير المهني.

409- والمرشحون هم عموماً قضاة يعملون أصلاً في المحكمة منذ ثلاث سنوات على الأقل. غير أن بعضهم قد لا يكون مؤهلاً للترشح بسبب التزاماته. وتنص المادة 39(1) على أن تتألف شعبة الاستئناف من الرئيس وأربعة قضاة آخرين. وتُفسَّر كلمة الرئيس في هذه العبارة عموماً برئيس المحكمة، لأن آخر إشارة إلى 'الرئيس' تسبق هذه العبارة تحيل إلى رئيس المحكمة. وهذا هو التفسير المفضل بوجه عام داخل المؤسسة. ويجادل البعض بالقول إن 'الرئيس' يقصد منه رئيس الشعبة⁽²⁵¹⁾. لكن من غير المرجح أن يكون ذلك كذلك.

410- ويبدو أن الأثر المترتب على ذلك الحكم هو أن كل شخص يُنتخب رئيساً يجب أن يكون رهن الإشارة لتعيينه لدى شعبة الاستئناف. ويُلزم القضاة المعينون لدى شعبة الاستئناف بالعمل في هذه الشعبة فقط طيلة فترة ولايتهم⁽²⁵²⁾. فليس هناك مجال لإلحاقهم مؤقتاً بأي شعبة أخرى. ومن ثم فإن كل قاض يتولى الإجراءات التمهيدية أو الإجراءات الابتدائية وقت انتخابات الرئاسة يصبح على ما يبدو غير مؤهل للترشح. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى استبعاد مرشح مؤهل بشكل واضح.

411- ليس من السهل تفسير أحكام المادة 39(2)-(4). ولا يبدو أن طريقة تفسيرها على مر السنين تتمشى تماماً مع الشروط الواردة فيها. ويظهر أن واضعي نظام روما الأساسي كانوا يقصدون، عند الإشارة في المادة 39(3)(ب) إلى أن قضاة شعبة الاستئناف يعملون في تلك الشعبة 'لكامل مدة ولايتهم'، مدة السنوات التسع بأكملها. ويحول ذلك دون 'ترقية' قضاة الإجراءات التمهيدية أو القضاة الابتدائيين للعمل في شعبة الاستئناف. ويتضح للوهلة الأولى أن هذه مشكلة في حد ذاتها لأن دائرة الاستئناف تجتمع في هيئة من خمسة قضاة، أي مجموع قضاة شعبة الاستئناف، ولا يمكنها أن تجتمع في غياب قاض، بسبب المرض على سبيل المثال. غير أن البند 12 من لائحة المحكمة ينص على إلحاق قاض إما من الشعبة الابتدائية أو من الشعبة التمهيدية بدائرة الاستئناف في حال استبعاد أحد قضاة هذه الدائرة أو تعذر حضوره لسبب وجيه⁽²⁵³⁾. ولم يمض وقت طويل قبل أن تستدعي الظروف إلحاق قاض بشعبة الاستئناف بعد أن يكون قد قضى ثلاث سنوات في إحدى الشعبتين الأخريين. وفي الوقت الراهن، تجتمع دائرة الاستئناف في كثير من الأحيان في هيئة لا تتألف 'من جميع قضاة شعبة الاستئناف' على النحو المنصوص عليه في المادة 39(2)'1'، بل في هيئة تضم قاضياً أو قضاة من الشعبة التمهيدية أو الشعبة الابتدائية⁽²⁵⁴⁾. وينص البند 12 أيضاً على أنه 'لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون قاض شارك في مرحلة الاستئناف من قضية ما مؤهلاً للمشاركة في المرحلة التمهيدية أو الابتدائية من تلك القضية'. ويبدو

(251) نظام روما الأساسي، المادة 39(1)؛ انظر أيضاً، Hirad Abtahi and Rebecca Young, 'Article 39: Chambers', in Otto Triffterer and Kai Ambos (eds) *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (C.H. Beck: Hart: Nomos, 2016) 1247-1252. حيث يشار إلى الرئيس باعتباره رئيس المحكمة أو رئيس شعبة الاستئناف. (252) المرجع نفسه، المادة 39(3)-(4).

(253) Regulations of the Court, Regulation 12.

(254) انظر تشكيلة دائرة الاستئناف في الحالة في جمهورية أفغانستان الإسلامية، التي شارك فيها القاضي كيمبرلي بروس من الشعبة الابتدائية؛ انظر *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan, ICC-02/17-138، 5 آذار/مارس 2020.

أن العبارة الأخيرة، 'من تلك القضية'، تشير إلى غياب أي حظر عام لمشاركة قاض من قضاة شعبة الاستئناف في إحدى الشعبتين الأخريين، إلا إذا كان ذلك الحكم لا يقصد سوى إمكانية استقدام عضو من الشعبة التمهيدية أو الشعبة الابتدائية للمشاركة في النظر في قضية معروضة على دائرة الاستئناف بعد أن اقترح عليه أن يشارك في النظر في القضية نفسها في المرحلة التمهيدية أو الابتدائية. وفي ضوء ما تقدم، ليس من المستغرب أن يرى بعض القضاة الحاليين أن بالإمكان، تمشيئاً مع المرونة المتزايدة في تطبيق المادة 39، أن يُعيّن في شعبة الاستئناف قاض يشارك في دائرة ابتدائية، على الرغم من أنه قد يمضي جل وقته، إن لم يكن كله، في الدائرة الابتدائية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه لم يحدث على الإطلاق أن ترشح لانتخابات الرئيس قاض يعمل في دائرة ابتدائية. ومن السهل، مع مراعاة جميع العوامل التي تقدم ذكرها، تصور حالة يكون فيها عدد كبير من القضاة غير مؤهلين بالفعل للترشح لذلك المنصب.

412- لقد تطورت الأمور على نحو لم يعد فيه قضاة شعبة الاستئناف وحدهم الأنسب لأداء دور الرئيس، بل بات من الأرجح أن يكون قضاة الشعبتين التمهيدية والابتدائية أهلاً لأدائه على غرار نظرائهم في شعبة الاستئناف. وعلى الرغم مما تقدم ذكره من تطورات أدت إلى تناوب القضاة على نحو يتجاوز النطاق المنصوص عليه في نظام روما الأساسي، يبدو أن الأحكام التي نوقشت أعلاه تستبعد، في المحصلة، أن يُنتخب رئيساً قاض يجب أن يستمر حتماً في شغل منصبه في الشعبة التمهيدية أو الشعبة الابتدائية. وبغية كفالة عدم منع أي قاض ذي خبرة من الترشح، لا بد من اعتماد أحكام تلغي الشرط الذي يقضي بأن يكون الرئيس عضواً في شعبة الاستئناف دون سواها.

413- وتشير مقارنة الكفاءات القضائية للقضاة الحاليين إلى أن الشعبة الابتدائية تضم قضاة يدل سجل خبرتهم القضائية على أنهم قادرون على أداء دور الرئيس بامتياز، ولم يحن بعد موعد مغادرتهم المحكمة. وكل قاض في الشعبة الابتدائية شرع في عمله بشأن محاكمة جديدة، أو سيشرع فيه خلال الأشهر القليلة المقبلة، يصبح غير مؤهل للترشح. وليس هناك سبب وجيه لاعتبار قضاة أثبتوا جدارتهم في ولاياتهم الوطنية وفي المحكمة غير مؤهلين لشغل منصب رئيس المحكمة بسبب عضويتهم في شعبة أخرى غير شعبة الاستئناف. وتبين التجربة أن شعبة الاستئناف لم تكن، منذ إنشاء المحكمة حتى الآن، المكان الحصري الذي يضم أكثر أعضاء المحكمة تميّزاً. ومن شأن إلغاء الشرط الوارد أعلاه أن يوسع مجموعة المرشحين المؤهلين والجذراء.

التوصيات

التوصية 171- ينبغي للرئاسة أن تضع مشروع مبادئ توجيهية يقرها القضاة في الجلسة العامة، تتناول سير انتخابات الرئاسة، وتتضمن حكماً ينص على ألا يقدم المترشحون لزميل عرضاً، مباشراً أو غير مباشر، يمكن تفسيره، في سياق الانتخابات، بأنه هدية أو ميزة أو امتياز أو مكافأة شخصية غير مناسبة، وأن تدرج حكماً مماثلاً في مدونة الأخلاقيات القضائية.

التوصية 172- ينبغي للمرشحين أن يقصروا حملاتهم على مخاطبة الزملاء بشأن سماتهم الشخصية التي تؤهلهم لشغل المنصب الذي يترشحون له وما يعتزمون فعله أثناء ولايتهم.

التوصية 173- ينبغي تعديل النظام الأساسي لإلغاء الحكم الذي يشترط أن يعمل الرئيس طيلة فترة ولايته في شعبة الاستئناف دون سواها.

الفصل التاسع- أساليب العمل

ألف- التوجيه الأولي والتطوير المهني المستمر

الاستنتاجات

1- برنامج التوجيه الأولي

414- في الوقت الراهن، يستفيد القضاة المنتخبون حديثاً، لدى بدء ولايتهم القضائية، من برنامج قصير للتوجيه الأولي تنظمه الرئاسة بمشاركة أجهزة أخرى في المحكمة. ويشكل هذا التوجيه منطلقاً ملموساً، إلا أنه غير كاف إلى حد بعيد. وقد أبديت تعليقات على افتقار البرنامج إلى جوهر وإلى الوثائق اللازمة.

415- والمحكمة مؤسسة فريدة من نوعها لها هيكل يشبه إلى حد ما هيكل المؤسسات الجنائية الدولية الأخرى، لكنها تتميز بسمات عديدة لا يملكها غيرها. ولا يمكن لقاض جديد أن يلم إلا إلماماً محدوداً بهذه المؤسسة الفريدة بقراءة معلومات عنها ودراستها عن بعد. أما فهم سماتها الهامة وكيفية اشتغالها على أرض الواقع فهماً تاماً فلا يمكن أن يُكتسب إلا بدراسة عن كثب من داخلها. ولهذا السبب وغيره من الأسباب المذكورة أدناه، لا يمكن اعتبار برنامج التوجيه الأولي القصير القائم كافياً.

416- يخضع تنظيم المحكمة لمجموعة خاصة بها من النصوص القانونية، التي تضم قانوناً موضوعياً وإجراءات محددة. وقد وضعت قدراً كبيراً من الاجتهادات القضائية والممارسات القضائية. ولا يمكن لمعرفة القضاة الجدد المتعمقة بالتقدم المحرز في هذه الجوانب وغيرها من المواضيع ذات الصلة إلا أن تسرع عملية انتقائهم واندماجهم في الجهاز القضائي.

417- وأعرب للخبراء عن قلق إزاء إمكانية افتقار بعض القضاة للخبرة والمعرفة والاهتمام بالقانون الجنائي الدولي. ويوصي الخبراء في قسم آخر⁽²⁵⁵⁾ من هذا التقرير بتمكين اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات من تقديم تقرير عن معرفة وخبرة كل مرشح بالقانون الجنائي الدولي.

418- ويعتبر العديد من القضاة الجدد رئاسة الجلسات في المحكمة الدولية جزءاً من طبعهم ولا يجدون أدنى صعوبة في أداء هذا الدور؛ غير أن ذلك يستغرق وقتاً أطول من قضاة آخرين أقل خبرة بهذه البيئة وبالأدوات اللازمة لتنفيذ الدعم التكنولوجي. ويتيح التوجيه الأولي فرصة للتأقلم.

419- علاوة على ذلك، تُتناول مسألة غياب روح الزمالة بين القضاة في جزء آخر من هذا التقرير⁽²⁵⁶⁾. فمن شأن إدراج هذا الموضوع في برنامج التوجيه الأولي أن يتيح فرصة مبكرة لمعالجة هذه المسألة جماعياً،

(255) انظر أدناه، القسم عاشرًا- تحسين نظام ترشيح القضاة.

(256) انظر أدناه، القسم تاسعًا-دال- الزمالة القضائية.

بهدف العمل، في صفوف القضاة وهم يشرعون في تولي ولايتهم التي تدوم تسع سنوات، على بعث شعور حقيقي بالانتماء، وفهم سليم لدورهم باعتبارهم أعضاء في الجهاز القضائي.

420- ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية لبرنامج التوجيه الأولي وبرنامج التطوير المهني المستمر، اللذين يوصي بهما الخبراء، في بعث شعور لدى القضاة بأن المحكمة محكمتهم، وتشجيع روح التفاهم والاحترام المتبادل بين قضاة وموظفين من ثقافات متنوعة. وبذلك، يعزز البرنامج أواصر الزمالة بين القضاة، ويوسع من ثم أفق تطوير ممارسات العمل التعاوني.

421- وعُرضت على الخبراء معلومات عن الموقف السلبي لأقلية من القضاة تجاه الموظفين ومعاملتهم إياهم. ويدل ذلك على أن ثمة قضاة اعتادوا على ترتيبات الدعم المقدم من الموظفين للقضاة وعلى علاقة بين القضاة والموظفين تختلف عن الترتيبات والعلاقة التي ألفها أغلب القضاة في المحكمة والقضاة وكبار الموظفين في المحاكم والمؤسسات الدولية الأخرى التي يوجد مقرها في لاهاي. ويشكل ذلك سبباً إضافياً لإعادة هيكلة برنامج التوجيه الأولي القائم للقضاة الجدد لجعله برنامجاً توجيهياً مكثفاً وشاملاً، بل وسبباً إضافياً أيضاً لوضع برنامج منظم ومهيكل للتطوير المهني المستمر.

2- التوقيت

422- نظراً إلى استمرار احتمال مشاركة القضاة الجدد في انتخاب الرئيس الجديد بعيد وصولهم في عام 2021، ينبغي أن يتيح هذا البرنامج في الوقت نفسه فرصة للتعرف على الزملاء، بمن فيهم المرشحون لانتخابات الرئاسة. ومن المفيد للغاية وضع برنامج للتوجيه الأولي بحلول شباط/فبراير 2021 استعداداً لوصول القضاة الجدد. وقد لا تلزم مساعدة خارجية في تنظيم الدورة الدراسية وتنفيذها الفعليين، غير أن الدوائر يمكن أن تنظر في التماس المشورة أو الإسهامات الخارجية من جهة مناسبة يسهل الاتصال بها، كجامعة أو معهد أو منظمة أخرى، لها خبرة في البيداغوجيا وفي تقديم دورات التوجيه الأولي والتطوير المهني المستمر.

3- المضمون

423- إن إعادة تصميم برنامج التوجيه الأولي المكثف ومنهجيته عاملان هامين لكفالة فعاليته وتنفيذه. وينبغي، من الناحية البيداغوجية، تكييفه وفق التعلم الاستباقي. وينبغي أن يستند إلى منهجية 'من القاضي إلى القاضي'. وتوجد رهن الإشارة مجموعة من قضاة المحكمة الحاليين والسابقين ذوي خبرة واسعة، فضلاً عن قضاة حاليين وسابقين في محاكم الأمم المتحدة المخصصة وغيرها من المحاكم والهيئات القضائية الجنائية الخاصة، ممن يمكن التماس تعاونهم. إضافة إلى ذلك، يمكن أن يسهم الموظفون القانونيون التابعون للدوائر أيضاً بوحدات معينة في برنامج التوجيه الأولي هذا. وقد يساعد ذلك أيضاً في تحسين العلاقات بين القضاة والموظفين⁽²⁵⁷⁾.

(257) انظر أعلاه، القسم أولاً-باء-1 - بيئة وثقافة العمل.

424- ولدى إعادة تصميم برنامج التوجيه الأولي، يُقترح أيضاً إيلاء الاعتبار لتوفير معلومات مفصلة عن المؤسسة وتاريخها وممارستها، بما في ذلك دور كل قسم من أقسامها المتعددة، سواء أكان يضطلع أم لا بدور في قاعة المحكمة. ويمكن أن تتناول الدورات الأخرى التي تنطوي على أهمية خاصة عناصر الجرائم، والمسؤولية الجنائية المشتركة، والإجراءات القانونية المقارنة (بما في ذلك أوجه الاختلاف بين نظام القانون العام الأنكلوسكسوني ونظام القانون المدني)، والتدريب على مراعاة الثقافة والعناصر الحساسة في التحقيق مع ضحايا الجرائم الجنسية والجنسانية والحصول على شهادتهم، والقرارات الحديثة العهد المثيرة للجدل، ودليل ممارسات الدوائر، والمبادئ التوجيهية والسياسات المتبعة في الجهاز القضائي وفي المحكمة، وغير ذلك من المسائل التي تُعتبر جديرة بالمناقشة أثناء التوجيه الأولي.

425- وتشمل المواضيع التي تستحق الدراسة التحديات الماثلة أمام إدارة وتسيير محاكمات طويلة ومعقدة، والنهج الذي ينبغي اتبعه إزاء المداولات وكتابة الأحكام⁽²⁵⁸⁾. ومن بين المواضيع الهامة التي ينبغي مراعاتها الزمالة، والانتقال إلى المحكمة، والاختلاف الثقافي واحترام التنوع، والتحديات الناتجة عن بيئة عمل متعددة الجنسيات/الإثنيات، والأخلاق والسلوك القضائي، والتنمر، وإدارة الإجهاد، والعمل تحت ضغط الوقت، واستخدام التكنولوجيا في المحكمة. وقد يكون من المفيد أيضاً أن يتناول البرنامج مواضيع تتعلق بالحياة في هولندا. ولا بد من تكييف برنامج التوجيه الأولي المعاد هيكلته ليلآئم الاحتياجات.

426- وثمة عنصر أساسي آخر في البرنامج يجدر النظر فيه، ألا وهو دراسة كيفية عمل الشعب الثلاث ودوائرها، بما يشمل الجوانب المتعلقة بالتغييرات المدخلة في ضوء التوصيات المقدمة في هذا التقرير. فدراسة عمل الشعبة التمهيدية عن كُتب، على وجه الخصوص، تتيح للقضاة الجدد منظوراً بشأن التحديات التي يمكن أن تنشأ من جراء حالة إعداد القضايا وقت تقديم مكتب المدعية العامة التهم إلى دائرة تمهيدية.

427- وينبغي أن يستمر برنامج التوجيه الأولي المجدد والمكثف هذا في إدماج مشاركة المدعية العامة وقلم المحكمة وعدد من القضاة وغيرهم من كبار المسؤولين في المحكمة. ويمكن أن يتيح البرنامج أيضاً فرصة للتداول مع المسؤولين في جمعية الدول الأطراف.

428- ويكاد يكون عدد المواضيع التي يمكن إدراجها في جدول الأعمال لا محصى، غير أن الجدول ينبغي أن يتضمن أيضاً استعراضاً للأعمال المعروضة على المحكمة، ومؤشرات الأداء الأساسية، ومعلومات عن الحالات التي لا يزال العمل جارياً بشأنها، وعرضاً لدور الصندوق الاستئماني للضحايا وولاياته وعبء العمل الحالي الملقى على عاتقه، وحالة القضايا التي بلغت مرحلة التعويضات. ولدى تخطيط التوجيه الأولي، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لإصدار الوثائق الشاملة ذات الصلة.

(258) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن القضاة اعتمدوا في الآونة الأخيرة 'المبادئ التوجيهية لصياغة أحكام المحكمة

الجنائية الدولية' و'المبادئ التوجيهية لهيكل أحكام المحكمة الجنائية الدولية'؛ انظر الموقع الشبكي للمحكمة، النشرة

الصحفية، [ICC judges hold retreat, adopt guidelines on the judgment drafting process and on the timeframe for issuance of key judicial decisions](#) (2019).

429- وأجمع القضاة، السابقون والحاليون، وبعض الدول الأطراف وأصحاب مصلحة آخرون ممن حاورهم الخبراء، على الإشادة ببرنامج موسع للتوجيه الأولي للقضاة الجدد. وقد يعجز برنامج التوجيه الأولي في حد ذاته عن تناول جميع التحديات الناشئة، لكنه يتيح مجالاً منظماً ومهيكلًا ومناسباً للتطوير المهني.

4- التطوير المهني المستمر

430- يدرك الخبراء أن من الممكن أن يستمر التوجس لدى بضعة قضاة ربما يرون في التطوير المهني المستمر مسألة لا تليق بمكانتهم كقضاة في محكمة جنائية دولية⁽²⁵⁹⁾. فيقول قاض إن بعض القضاة أبدوا، أحياناً، 'أشد عداًء ممكن' لهذه المشاركة. ويبدو أن هناك أيضاً قلقاً من إعطاء الانطباع لدى عامة الناس بأن القضاة ما زالوا يعززون معارفهم، بينما هم يشغلون مناصبهم على نحو مشروع لأنهم يملكون بالفعل المؤهلات اللازمة لتعيينهم في أعلى المناصب القضائية في ولاياتهم الوطنية.

431- وتنص المادة 7(3) بشأن مبدأ العناية الواجبة، من مدونة الأخلاقيات القضائية التي وضعتها المحكمة، على أن 'يتخذ القضاة خطوات معقولة للحفاظ على المعارف والمهارات والسمات الشخصية الضرورية للمنصب القضائي وتعزيزها'. علاوة على ذلك، أصبح التطوير المهني، الذي يسمى أيضاً 'التعليم القضائي المستمر'، مقبولاً عموماً في أعلى المحاكم في العديد من الولايات القضائية باعتباره جزءاً لا يتجزأ من حياة القضاة القضائية. ويُلزم العديد من هذه الولايات القضاة بالخضوع للتطوير المهني المستمر، ويُدْرجه في مدونات السلوك القضائي. وأصبح التعليم القضائي هو القاعدة في الولايات القضائية في نظام القانون المدني وفي نظيراتها في نظام القانون العام الأنكلوسكسوني⁽²⁶⁰⁾.

432- وتفيد المعلومات المتاحة للخبراء بأن عبارة 'تعزيز القدرات القضائية' التي كانت تُستخدم قبل بضع سنوات، لم تلق قبولاً واسعاً لدى القضاة، وبأن استخدام عبارة 'التدريب القضائي' أشيع لدى الجهاز القضائي. ويلاحظ الخبراء أن المادة 31 من إعلان باريس بشأن فعالية العدالة الجنائية الدولية، الذي اعتمده ممثلو المحاكم والهيئات القضائية الدولية، بما فيها المحكمة الجنائية الدولية، تدعو إلى 'التعليم المستمر' للقضاة والموظفين القانونيين⁽²⁶¹⁾.

433- وأصبحت عبارات 'التعليم القضائي' أو 'التعليم القانون المهني المستمر' أو 'التعليم القضائي الجماعي' مقبولة ومستخدمة عموماً، وطنياً ودولياً، حتى في منظمات دولية أخرى⁽²⁶²⁾. ويمكن الإشارة

(259) انظر أيضاً Daniel Terris, Cesare P.R. Romano, Leigh Swigart, *The International Judge: An Introduction to the Men and Women who Decide the World's Cases*, (Brandeis University Press: 2007), pp. 208-209.

(260) Joby S. Goldbach, 'From the Court to the Classroom: Judges Network in International Judicial Education'.

European Judicial Training Network أيضاً (3) 47 (2016)، *Cornell International Law Journal*, p. 634.

(الشبكة الأوروبية للتدريب القضائي)، التي تنظم دورات تدريبية ودورات لتعلم اللغة وعمليات تبادل القضاة من الاتحاد الأوروبي.

(261) انظر إعلان باريس بشأن فعالية العدالة الجنائية الدولية (2017).

(262) انظر Sandra Oxner, 'Judicial Education: A Key Component of Reform', in Waleed Haider Malik, Carlos Esteban Larios Ochaíta (eds) *Furthering Judicial Education in Latin America, Conference of Judicial Schools in*

أيضاً إلى برنامج 'التعليم القضائي المستمر بشأن خدمة الملكية الفكرية' التابع للمنظمة العالمية للملكية الفكرية، الذي صممه القضاة من أجل القضاة وغيرهم من أعضاء الجهاز القضائي.

434- ولا يمكن أن تشكل مشاركة قاض في برنامج للتطوير المهني بأي حال من الأحوال تفسيراً لكفاءاته القضائية؛ بل هي على العكس من ذلك مجرد وسيلة لزيادة معارف القاضي ومهاراته، وتعزيز السياق والبيئة الخاصين اللذين تتولى فيهما المحكمة إقامة العدل. وتكمل تلك المشاركة الكفاءة القضائية. وليس هناك أي ما من شأنه أن يعوق الاستقلال القضائي أو يهدده ما دامت الرئاسة تحتفظ بالمسؤولية الكاملة عن تنفيذ برنامج التوجيه الأولي المكثف ومضمونه وتتحكم فيهما.

435- ومن بين المنطلقات الممكنة لبرنامج التطوير المهني المستمر معتكفُ القضاة السنوي، وهو مبادرة هادفة جداً يضطلع بها الجهاز القضائي. ويمكن اغتنام الفرصة لتضمينه عنصر التطوير المهني ليصبح من سماته المعتادة. ويستفيد القضاة استفادة كبيرة أيضاً من برنامج منظم ومتدرج يُقدّم طيلة فترة ولايتهم القضائية. ومن شأن قبول القضاة للتطوير المهني المستمر واكتساب مزيد من المعارف والمهارات في مختلف المجالات التي تدخل في نطاق اختصاص المحكمة أن يسهم إسهاماً أكبر في تعزيز الأداء القضائي.

436- إضافة إلى ما تقدم، يمكن محاكاة النهج المتبع في العديد من المحاكم العليا في الولايات القضائية الوطنية، حيث يستفيد القضاة طيلة فترة ولايتهم من برامج من هذا القبيل ويشاركون فيها بهدف تعميق معارفهم بمجالات القانون الجديدة والمتطورة، وتبادل أفضل ممارسات المحاكم. وبالنسبة للجهاز القضائي في المحكمة الجنائية الدولية، يمكن أن تشمل المواضيع علم الأدلة الجنائية والقانون؛ والقانون المتعلق بتعقب الأصول وضبطها ومصادرتها؛ والأدلة الإلكترونية والرقمية؛ وإدارة مشروع التعويضات، ومواضيع أخرى كثيرة. ويمكن أن تُدرج في البرنامج عروض يقدمها أكاديميون مرموقون بشأن المسائل الراهنة المثيرة للجدل التي لها صلة بعمل المحكمة.

437- وينبغي لبرنامج التطوير المهني المقترح لأي سنة معيّنة أن يتجاوز إلى حد بعيد المواضيع المتصلة بعمل المحكمة اليومي. فمدينة لاهاي يزورها باستمرار خبراء في القانون الدولي مشهورون في العالم أجمع، فضلاً عن خبراء في مجالات أخرى تتعلق بالسلام والأمن الدوليين. وتوجد رهن الإشارة مجموعة كبيرة من المتحدثين الدوليين الذين يمكن أن تجري الدوائر معهم مناقشات بشأن جوانب القانون الدولي، أو بشأن المواضيع التي تحظى بالاهتمام وإن لم تكن لها صلة فعلية بالقانون. والفكرة الكامنة وراء ذلك هي وضع برنامج شامل يتألف من بضعة اجتماعات تُعقد على مدار السنة يشارك فيها القضاة، في إطار جماعي، مع خبراء مشهورين ومثيرين للاهتمام في مجموعة متنوعة من المواضيع.

Latin America, World Bank, Technical Paper no: WTP 528, W.D.C. (2002) pp. 76-79 من بين المنظمات الإقليمية والدولية التي تركز على هذا الموضوع معهد التعليم القضائي في منظمة دول شرق الكاريبي التابع للمحكمة العليا لشرق الكاريبي؛ ومعهد التعليم القضائي لدول الكمنولث؛ والمنظمة الدولية للتدريب القضائي، التي تضم من بين أعضائها أكثر من 123 معهداً للتعليم القضائي من حوالي 75 بلداً.

438-ومن الجدير بالثناء أن المحكمة ما فتئت تنظم منذ عام 2018 حلقة دراسية قضائية سنوية في لاهاي، يشارك فيها القضاة، وعدد من رؤساء المحاكم العليا من الدول الأطراف، فضلاً عن رؤساء وقضاة محاكم دولية وإقليمية أخرى. وضمت هذه الحلقات الدراسية، التي تستغرق نصف يوم وتُخصّص لها ميزانية محدودة، 50 مشاركاً في المتوسط. وكان موضوعاً الحلقة الدراسية القضائية التي عُقدت في 23 كانون الثاني/يناير 2020 هما 'فرض حدود زمنية على إصدار القرارات في الإجراءات الجنائية: الخبرات ووجهات النظر' و'الآراء المستقلة والمخالفة'. ويرى الخبراء أن هذه المبادرة تستحق مزيداً من التطوير، سواء أعلق الأمر بالمضمون أم بالمدة أم بالمشاركين من أعلى المحاكم في الدول الأطراف. ومن شأن هذا المنتدى أن يتيح تدريجياً فرصة لتكثيف تبادل الخبرات بين قضاة المحكمة الجنائية الدولية وقضاة المحاكم الدولية والإقليمية والوطنية الأخرى بشأن المواضيع التي تحظى باهتمام مشترك والاجتهادات القضائية وأفضل الممارسات القضائية.

التوصيات

التوصية 174- ينبغي للرئاسة أن تصمم وتنظم برنامجاً إلزامياً ومكثفاً وشاملاً للتوجيه الأولي يدوم مدة كافية للقضاة الجدد، بُعيد بدء ولايتهم القضائية، وبالتعاون مع الشركاء وأصحاب المصلحة الآخرين. وينبغي تكثيف مضمون التوجيه الأولي المعاد تصميمه ليلائم الاحتياجات (مع مراعاة خلفيات القضاة المنتخبين حديثاً وخصائصهم)، مع إيلاء الاعتبار الكافي للمواضيع التي يقترحها الخبراء.

التوصية 175- ينبغي للرئاسة أيضاً أن تصمم وتنظم سنوياً برنامجاً للتطوير المهني المستمر يضم سلسلة من الأحداث في لاهاي وفي أماكن أخرى، يعمل أثناءها القضاة مع خبراء في القانون الدولي وفي أنشطة مهنية أخرى على تناول المسائل المثيرة للاهتمام التي لها صلة بتطوير معارفهم ومهاراتهم وخبراتهم المهنية والعملية والثقافية، ويضم أيضاً حدثاً شبيهاً بمعتكف القضاة السنوي الحالي.

التوصية 176- ينبغي للرئاسة أن تنظر، لدى تنظيم برنامجي التوجيه الأولي والتطوير المهني المعاد تصميمهما، في الحصول على المشورة والتعاون والدعم من الجامعات والمعاهد والمنظمات الأخرى التي لها خبرة معترف بها في التطوير المهني في المجالات المواضيعية المقرر إدراجها في البرنامج.

التوصية 177- ينبغي للمحكمة أن تنظر في زيادة تطوير الدورة الدراسية القضائية السنوية، بما في ذلك مضمونها ومدتها والمشاركون فيها من أعلى المحاكم في الدول الأطراف.

باء- عمل القضاة الجدد بدوام كامل

الاستنتاجات

439-تتمحور إحدى القضايا الرئيسية المثيرة للقلق التي عُرضت على الخبراء حول دعوة الرئاسة القضاة الستة المنتخبين حديثاً إلى التفرغ للعمل في المحكمة⁽²⁶³⁾. واستمع الخبراء إلى الشواغل التي أعرب عنها البعض ومفادها أن الدعوة إلى التفرغ للعمل في آذار/مارس 2018 ربما تكون مدفوعة باعتبارات غير

(263) نظام روما الأساسي، المادة 35(3).

مناسبة أو خارجية، مثل انتخاب الرئاسة الجديدة. وأشار كذلك إلى أن هذا القرار لا يبرره عبء العمل الملحق على عاتق الدوائر، بل تحفزه وعود الحملة الانتخابية أو التعهدات التي يقدمها بعض القضاة المنتخبين حديثاً.

440- وانتُخب القضاة الجدد الستة في المحكمة أثناء الدورة السادسة عشرة لجمعية الدول الأطراف التي عُقدت في نيويورك، في الفترة من 4 إلى 14 كانون الأول/ديسمبر 2017. وأعربوا عن تعهدهم الرسمي بموجب المادة 45 من النظام الأساسي في 9 آذار/مارس 2018. وعيّنت الرئاسة في 16 آذار/مارس 2018 أو جددت تعيين جميع القضاة الثمانية عشرة في المحكمة لشغل مناصبهم في الدوائر بموجب المادة 39(1) والقاعدة 4 مكرراً (2) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات⁽²⁶⁴⁾. واستند ذلك إلى العديد من العوامل، منها مستوى الأنشطة الحالي في القضايا. وينص البند 9(1) من لائحة المحكمة على أن ولاية القضاة تبدأ في 11 آذار/مارس بعد تاريخ انتخابهم⁽²⁶⁵⁾. ودعت الرئاسة القضاة الستة، بعد التشاور معهم، للتفرغ للعمل، وكذلك فعلوا جميعاً اعتباراً من 11 حزيران/يونيه 2018⁽²⁶⁶⁾.

441- لقد نصت الميزانية البرنامجية لعام 2018 على دعوة أربعة قضاة فقط من أصل القضاة الستة المنتخبين حديثاً للتفرغ للعمل، بُعيد أدائهم اليمين في 9 آذار/مارس 2018، بالنظر إلى عبء العمل. علاوة على ذلك، فوّقت دعوة القضاة الستة إلى التفرغ للعمل، مُددت بموجب المادة 36(10) ولايتنا قاضيين كاننا قد انتهت، لكي يكتمل قضايا كانت قد بُدئت ولكنها لم تُختتم بعد.

442- وأدى ذلك إلى رفع عدد القضاة المتفرغين، في مدة معينة، إلى 20 قاضياً، بينما تنص المادة 36(1) على أن المحكمة تتكون من 18 قاضياً. وتخصص الميزانية البرنامجية لعام 2018 اعتمادات لـ 18 قاضياً لا أكثر. وربما أدى ذلك إلى زيادة القلق.

443- ونظراً إلى الدورات الانتخابية التي تُجرى كل ثلاث سنوات لانتخاب ستة قضاة جدد لشغل ثلث مناصب القضاة في المحكمة البالغ عددها 18 منصباً، يُتوقع أن يُدعى قضاة إلى التفرغ للعمل في كل انتخابات دورية. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن ستة قضاة جدد سيُنتخبون لولاية مدتها تسع سنوات (2021-2030)، أثناء دورة جمعية الدول الأطراف التاسعة عشرة المقرر عقدها في الفترة من 7 إلى 17 آذار/مارس 2020 في نيويورك، ليشغلوا المناصب الشاغرة لستة قضاة ستنتهي ولاياتهم في 10 آذار/مارس 2021. ولذلك ستظهر مرة أخرى مسألة مدى استصواب الدعوة إلى التفرغ للعمل، وقت توجيه هذه الدعوة.

(264) Decision assigning judges to divisions and recomposing Chambers, [ICC-Pres-01/11-59](#), 16 March 2018

2018؛ انظر أيضاً [ICC-02/04-01/15-209](#), 13 March 2015 Decision assigning judges to divisions؛ انظر أيضاً،

نظام روما الأساسي، المادة 39(1)؛ القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القاعدة 4 مكرراً (2).

(265) لائحة المحكمة، البند 9(1).

(266) Judge Marc Perrin de Brichambaut, Second-Vice President of the International Criminal Court, *Remarks*

‘to the Budget Facilitation on the ‘budget issues relating to (re)assignment of judges’’, The Hague, 12 April 2018

و Judge Chile Eboe-Osuji, President of the International Criminal Court, *Remarks to Committee on Budget and Finance*, The Hague, 16 April 2018.

444-وعلى الرغم من أن القضاة يُنتخبون بصفتهم أعضاء متفرغين في المحكمة ويتعين عليهم أن يكونوا رهن الإشارة للتفرغ للعمل منذ بداية ولايتهم، تتمتع الرئاسة بسلطة تقديرية لتقرر، استناداً إلى عبء العمل وبالتشاور مع الأعضاء، مدى مطالبة القضاة المنتخبين حديثاً بالعمل على أساس التفرغ⁽²⁶⁷⁾. ولا يُحل هذا الترتيب بالمادة 40 بشأن استقلال القضاة. ومنذ إنشاء المحكمة، لم يعمل جميع القضاة لمدة سنوات ولايتهم التسع على أساس التفرغ.

445-وبعد دعوة القضاة الستة الجدد في عام 2018، تناول النائب الثاني للرئيس هذه المسألة أمام فريق لاهاي العامل من خلال الأعمال المتعلقة بتيسير الميزانية في 12 نيسان/أبريل 2018. وفعل الرئيس الشيء نفسه أمام لجنة الميزانية والمالية في 16 نيسان/أبريل 2018⁽²⁶⁸⁾. وأوضح، باختصار، أن دعوة القضاة الستة المنتخبين حديثاً إلى التفرغ للعمل قد وُجّهت بالتشاور معهم واستندت أساساً إلى '1' ضرورة استبدال القضاة المغادرين، '2' عبء العمل الحالي والمتوقع، '3' اعتبارات أخرى مرتبطة بعبء العمل القضائي تقتضي حضور القضاة الثمانية عشر جميعهم، '4' معاملة القضاة المعيّنين بإنصاف ومساواة، بالنظر إلى تأثير دعوتهم للتفرغ للعمل على حساب بدل إعادتهم إلى الوطن ومعاشهم التقاعدي، واستحقاقهم الأخرى مثل العجز الدائم ومعاش المتوفى عنهم ودفع راتبهم على أساس التفرغ.

446-وتجدر الإشارة إلى أن القضاة المنتخبين حديثاً أعربوا، وقت إصدار إعلانهم الرسمي في 9 آذار/مارس 2018، عن أملهم أن يُدعوا جميعاً للتفرغ للعمل⁽²⁶⁹⁾. علاوة على ذلك، أبلغ الرئيس اللجنة بوجود أسس متينة وجادة ليتولى القضاة الجدد مهامهم على أساس التفرغ في 11 حزيران/يونيه 2018⁽²⁷⁰⁾.

447-وكما هو مبين أعلاه، فإن أي تأخير في دعوة القضاة المنتخبين حديثاً للعمل على أساس التفرغ ينطوي على آثار مالية. فهو يؤثر على ما سيكون لهم من حقوق في المحكمة تتعلق بالإعادة إلى الوطن والمعاشات التقاعدية، بل قد يؤثر أيضاً، في حالة بعض القضاة، على حقوقهم في العمل الناشئة عن أي التزام قانوني محلي بإنهاء عقود عملهم في بلدانهم الأصلية بمجرد انتخابهم قضاة في المحكمة⁽²⁷¹⁾. وفي آذار/مارس 2018، أبلغ جميع القضاة المنتخبين حديثاً، أثناء المشاورات، الرئاسة بأنهم استقالوا من

(267) نظام روما الأساسي، المادة 35(3).

(268) انظر الحاشية 265 أعلاه.

(269) المرجع نفسه.

(270) المرجع نفسه.

(271) 'لاحظت اللجنة أنه وفقاً للمادة 35(3) من نظام روما الأساسي، يجوز لرئيس المحكمة أن يقرر، في ضوء حجم

العمل بالمحكمة وبالتشاور مع أعضائها، المدى الذي يكون مطلوباً في حدوده من القضاة غير الأعضاء في هيئة الرئاسة

العمل على أساس التفرغ. وفي هذا الصدد، وبغية تحقيق الشفافية في خدمة القضاة، أوصت اللجنة بإدراج نص المادة

35(3) بوضوح في المذكرة الشفوية التي تطلب ترشيحات لانتخابات القضاة، وأن تضمن اللجنة الاستشارية المعنية

بترشيحات القضاة إحاطة المرشحين القضائيين علماً بهذا الحكم، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الحادية

والثلاثين، البند الثاني، النظر في الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2019، الميزانية، ICC-ASP/17/15 (2018)، الفقرتان 42

و43.

مناصبهم السابقة بعد انتخابهم⁽²⁷²⁾. وقد شدد القضاة السابقون والحاليون على أهمية دعوتهم إلى العمل على أساس التفرغ. فيقول أحدهم: 'إن الدعوة أم لا إلى العمل على أساس التفرغ تنطوي على أهمية كبيرة لقاضٍ منتخب حديثاً؛ و"يتعلق الأمر أيضاً بالإنصاف"'.⁽²⁷³⁾

448- إضافة إلى ذلك، من المعروف أن التمييز في السابق بين القضاة العاملين على أساس التفرغ والقضاة العاملين بدوام جزئي كان يؤدي إلى توتر بغض بين أعضاء الجهاز القضائي⁽²⁷³⁾. وأبلغ الخبراء أيضاً بحالات تنطوي على ضغط سياسي على الرئاسة مارسته بضع دول أطراف لدعوة قضاتها المنتخبين إلى العمل على أساس التفرغ.

449- ويرى الخبراء أن من المهم للغاية أن تستوفي أي دعوة للعمل على أساس التفرغ مقتضيات المادة 35(3)، وأن تمارس الرئاسة سلطتها التقديرية على النحو المناسب لدى الفصل في هذه المسألة.

450- ونظراً إلى القلق الشديد الذي أثير بشأن دعوة القضاة في عام 2018 إلى العمل على أساس التفرغ، من المهم زيادة الشفافية. وينبغي للرئاسة أن تقدم ضمانات إلى الدول الأطراف والمحكمة وأصحاب المصلحة الآخرين بأن تسترشد أي دعوة توجه في المستقبل إلى القضاة من أجل العمل على أساس التفرغ بعبء العمل، وعقب مشاورات بين أعضاء هيئة الرئاسة، على النحو المنصوص عليه صراحة في المادة 35(3). وينبغي لكل دعوة إلى العمل على أساس التفرغ أو على أساس آخر أن تملئها مصالح المحكمة دون سواها، وليس المصالح الشخصية لأي قاضٍ.

451- ويتعلق الأمر أيضاً، في الدعوة إلى العمل على أساس التفرغ، بتخطيط تعاقب القضاة. ولما كانت المحكمة ملزمة بالعمل بميزانية محدودة، فغالباً ما سينشأ، لدى اقتراب نهاية فترة ولاية ثلث القضاة، قلق من أن يتجاوز الفصل في القضايا المدة المحددة ويلزم تمديد ولاية القضاة بموجب المادة 36(10) من النظام الأساسي. وينبغي للرئاسة أن تنظر في تأجيل دعوة بعض القضاة المنتخبين حديثاً إلى العمل على أساس التفرغ حتى يفرغ القضاة الذين مُددت ولايتهم من قضائهم قيد المحكمة أو الاستئناف. ومن النهج البديلة إزاء التخطيط السليم لتعاقب القضاة تحقيق التزام في عبء العمل القضائي وفي الوقت المحدد لانتهاء ولاية القضاة المغادرين المحددة في تسع سنوات. ويتطلب ذلك زيادة الاستثمار في إدارة القضايا والتخطيط السليم لتعاقب القضاة، ولا سيما إجراء تقييمات واقعية ودورية للتقدم المحرز في كل قضية، وفراغ المهام التي يُكَلَّف بها كل قاضٍ معني، والحفاظة القضائية المتاحة للدوائر، وعبء العمل المفترض أن يُلقى على عاتق القضاة الجدد. إضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأطراف أن تكفل، في إطار المعلومات المقدمة للمرشحين قبل انتخابهم قضاة⁽²⁷⁴⁾، إطلاع المرشحين على إمكانية عدم دعوتهم إلى العمل على أساس التفرغ فور انتخابهم.

التوصيات

(272) انظر الحاشية 265 أعلاه، الصفحة 2.

(273) William A. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Second Edition, (Oxford University Press, Oxford: 2016), p. 680.

(274) انظر أدناه، القسم عاشرًا- تحسين نظام ترشيح القضاة.

التوصية 178- بغية تحقيق مزيد من الشفافية في دعوة القضاة المنتخبين حديثاً إلى العمل على أساس التفرغ، ينبغي للرئاسة أن تنظر في إصدار بيان عام رسمي يعرض القرار المتخذ وأسبابه.

التوصية 179- ينبغي للرئاسة أن تعطي الأولوية، بمساعدة من قلم المحكمة، لتخطيط تعاقب القضاة، وتضمن فعاليتها.

التوصية 180- ينبغي لقلم المحكمة أن يكفل توفير معلومات مفصلة في الوقت المناسب عن شروط خدمة القضاة، بما في ذلك إعادتهم إلى الوطن، ومعاشهم التقاعدي، واستحقاقاتهم الطبية وغيرها، وأن يوضح للدول الأطراف التزاماتها بإبلاغ المرشحين بتلك الشروط.

جيم- مدونة الأخلاقيات القضائية

الاستنتاجات

452- تشكل مدونة الأخلاقيات القضائية⁽²⁷⁵⁾ عنصراً حاسماً لمساءلة القضاة. فقد اعتمدت القضاة المدونة منذ أكثر من 15 عاماً، ودخلت حيز النفاذ في 9 آذار/مارس 2005. والمدونة صك للتنظيم الذاتي يؤدي دور مبادئ توجيهية. ويقصد منها أن تكون صكاً استشارياً يساعد القضاة في التعامل مع القضايا الأخلاقية والمهنية التي يواجهونها وحلها. وتمثل أيضاً بياناً رئيسياً صادراً عن القضاة، يهدف إلى إعلام المجتمع الدولي والجمهور بمعايير الأخلاقيات القضائية والسلوك القضائي المتوقع من القضاة، ويلتزم القضاة بموجبه بالتقيد طوعاً بهذه المعايير. وليس في المدونة ما يهدف إلى الحد من استقلال القضاة أو تقييده بأي حال من الأحوال.

453- وفتحت المدونة، لدى اعتمادها، آفاقاً جديدة، وشكلت نموذجاً صاغت هيئات قضائية ومحاكم جنائية دولية أخرى على غرار مدوناتها للأخلاقيات القضائية⁽²⁷⁶⁾.

454- وأبلغ الخبراء بأن المدونة صُممت عمداً لتكون صكاً غامضاً. فهي تتضمن تفاصيل قليلة، كما أن بعض المبادئ الواردة فيها عامة⁽²⁷⁷⁾.

455- ومن خلال مقارنة مدونة المحكمة بعدد من مدونات محاكم وهيئات قضائية جنائية دولية أخرى اعتمدت في وقت لاحق، ومدونات محاكم إقليمية ومحاكم أخرى، يتضح ما يلي: أولاً، تعترف ديباجات مدونة قواعد السلوك المهني لقضاة آلية الأمم المتحدة الدولية لتصرف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين⁽²⁷⁸⁾، ومدونة قواعد السلوك المهني لقضاة المحكمة الخاصة بلبنان⁽²⁷⁹⁾، ومدونة قواعد السلوك

(275) [Code of Judicial Ethics](#).

Joseph Powderly, *Judges and the Making of International Criminal Law*, (Koninklijke Brill NV, Leiden, (276) The Netherlands: 2020), p. 126

Daniel Terris, Cesare P.R. Romano, Leigh Swigart (277) ، الحاشية 258 أعلاه، الصفحة 195.

(278) [MICT/14/Rev.1](#) (2018) ، [Code of Professional Conduct for the Judges of the Mechanism](#).

(279) مدونة قواعد السلوك المهني لقضاة المحكمة الخاصة بلبنان، [STL-CC-2016-4](#) (2016).

المهني لقضاة المحكمة الدولية الجنائية ليوغوسلافيا السابقة⁽²⁸⁰⁾، بأن القضاة أعضاء في محكمة جماعية، أما مدونة المحكمة فلا تشير إلى ذلك.

456- ثانياً، فيما يتعلق بالنزاهة، تُلزم مدونات الآلية الدولية والمحكمة الخاصة بلبنان والمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة⁽²⁸¹⁾ القضاة بمعاملة غيرهم من القضاة والموظفين بوقار واحترام، والامتناع عن أي شكل من أشكال التمييز والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي وإساءة استعمال المنصب، أما مدونة المحكمة فلا تذكر ذلك.

457- ثالثاً، فيما يتعلق بحرية التعبير علناً وتكوين الجمعيات، تمنع مدونة الآلية الدولية ومدونة المحكمة الخاصة بلبنان القضاة أثناء التعبير العلني عن آرائهم من إتيان سلوك يدل على عدم احترام آراء قاض أو موظف آخر⁽²⁸²⁾، أما مدونة المحكمة فلا تتضمن هذه التوصية.

458- رابعاً، لا تسري مدونة المحكمة الجنائية الدولية على القضاة السابقين، أما مدونة قواعد سلوك أعضاء محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي وأعضائها السابقين فتسري بالفعل على القضاة الحاليين والسابقين⁽²⁸³⁾.

459- وبالنظر إلى ما تقدم، بما في ذلك الخبرة التي اكتسبتها المحكمة منذ اعتماد المدونة في عام 2005، والتطور المستمر في السوابق القضائية وأفضل الممارسات في مدونات الأخلاقيات القضائية في المحاكم والهيئات القضائية الوطنية والإقليمية⁽²⁸⁴⁾ والدولية، يرى الخبراء أن هناك حاجة إلى مراجعة مدونة الأخلاقيات القضائية وتحديثها على سبيل الأولوية⁽²⁸⁵⁾.

460- ومن المسائل الإضافية التي ينبغي مراعاتها في تنقيح المدونة البلاغات العامة الصادرة عن القضاة بعد اتخاذ القرارات، وتوضيح العلاقات المناسبة وأشكال الحوار بين ممثلي الدول الأطراف ومنظمات المجتمع المدني والقضاة في معرض أداء مهامهم القضائية.

461- ومع مراعاة التزام القضاة بالفعل بتعهد رسمي بموجب المادة 45 والبند 5، قطعه قبل بدء ولايتهم القضائية ويسري طيلة فترة ولايتهم⁽²⁸⁶⁾، وطابع المدونة الأخلاقي والتعبير عن مبادئ أو معايير السلوك الأخلاقي الواردة فيها، ينبغي التشديد على ضرورة إلزام القضاة بالتقيد بالمدونة، وضمان احترامها التام.

(280) مدونة قواعد السلوك المهني لقضاة المحكمة، [S/2016/976](#) (2016).

(281) Art. 4(3) [MICT/14/Rev.1](#)؛ و [STL-CC-2016-4](#)، المادة (3)4؛ و [S/2016/976](#)، المادة (3)4.

(282) Art. 8 (2) [MICT/14/Rev.1](#)؛ و [STL-CC-2016-4](#)، المادة (2)8.

(283) Code of Conduct for Members and former Members of the Court of Justice of the European Union, (2016).

[2016/C483/01](#) (2016).

(284) انظر مثلاً (2013) [Code of Judicial Conduct](#)، Caribbean Court of Justice.

(285) وفقاً للائحة المحكمة، يتعين على الرئاسة أن تضع مدونة للأخلاقيات القضائية بعد استشارة القضاة، ثم يحال مشروع المدونة إلى القضاة في جلسة عامة لاعتماده بأغلبية الأصوات؛ انظر [Regulations of the Court](#), Regulation 126.

(286) وفقاً للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، يتعين على القاضي قطع التعهد الرسمي التالي: "أتعهد رسمياً بأن أؤدي مهامتي وأمارس سلطاتي، بوصفي قاضياً في المحكمة الجنائية الدولية، بشرف وإخلاص ونزاهة وأمانة، وبأن أحترم سرية

التوصيات

التوصية 181- ينبغي للرئاسة أن تجري، على سبيل الأولوية، مراجعة تهدف إلى تحديث مدونة الأخلاقيات القضائية وتعزيزها.

التوصية 182- ينبغي للرئاسة أن تدرج في المدونة حظراً صريحاً للحملات والتعهدات والوعود أو التلميحات غير المناسبة في الانتخابات المتعلقة بالرئاسة وبأي منصب من مناصب القيادة القضائية.

التوصية 183- ينبغي للرئاسة، لدى مراجعة المدونة، أن تنظر في المدونات المقابلة لها لدى الهيئات القضائية والمحاكم الجنائية الدولية الأخرى، فضلاً عن المحاكم الإقليمية والوطنية، وأن تراعي الدروس المستفادة والتطورات الأخرى ذات الصلة.

التوصية 184- ينبغي للرئاسة أن تنظر في تضمين المدونة حكماً ينص على مراجعتها وتحديثها كل خمس سنوات على الأقل.

دال- الزمالة بين القضاة

الاستنتاجات

462- حدد العديد من الدول الأطراف والقضاة (الحاليين والسابقين) ومنظمات المجتمع المدني والباحثين والأفراد الافتقار إلى روح الزمالة بين القضاة باعتباره عاملاً يساهم في غياب علاقات عمل مستمرة ومنتجة بين القضاة⁽²⁸⁷⁾. ويقال إن هذا الأمر شكل أحياناً تحدياً كبيراً أمام اتخاذ القرارات القضائية بكفاءة وفعالية، بما في ذلك محاولات السعي إلى تحقيق الإجماع. ويجدر التنويه بأن أعضاء الجهاز القضائي أنفسهم اعتبروا الأمر تحدياً مشروعاً. فيقول أحد القضاة: 'ثمة ممارسة للزمالة؛ لكن المشكلة تكمن في إعمالها التام'.

463- ويتبين من مشاورات الخبراء أن هذا الافتقار إلى روح الزمالة يتجلى في جوانب شتى: سوء العلاقات، بين القضاة والموظفين، عقب انتخابات الرئاسة؛ وتعبير قاض علناً عن عدم احترام قضاة آخرين؛ ومحدودية المداولات داخل الدوائر؛ وتقييد القضاة المفرط بنظامهم القانوني وإخلاصهم له؛ وشدة تأخر تعميم مشاريع القرارات الكتابية؛ وقلة الاتصالات داخل الدائرة وداخل الشعبة؛ ووجود فرق أو شيع أو خلافات صريحة بين القضاة؛ وإطلاق العنان لتعليقات مهينة إزاء الزملاء وقت إصدار القرارات؛ وتعتمد توبيخ المساعدين؛ والإخفاق المستمر في اتخاذ القرارات بالإجماع؛ وعدم الاتصال.

464- وذكر أيضاً أن هناك بضعة قضاة يعتمدون اعتماداً مفرطاً على الموظفين القانونيين. ويمكن أن تشكل هذه العلاقة، في جملة أمور، عائقاً أمام فعالية الاتصالات أو المداولات بين القضاة، حتى بشأن القضايا والمسائل الموضوعية الأخرى التي تتطلب من القضاة اتخاذ القرارات بشكل مشترك أو جماعي.

التحقيقات والمحكمة والمداولات، انظر القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القاعدة 5(1)(أ)، وانظر أيضاً نظام روما الأساسي، المادة 45.

(287) انظر Hemi Mistry, "The Significance of Institutional Culture in Enhancing the Validity of International Criminal Tribunals", (2017) 17 International Criminal Law Review 703-727.

وبسبب ذلك أيضاً، فإن المسائل التي ينبغي حلها عن طريق الحوار البناء والمداولات بين القضاة تُلقى بلا موجب على عاتق الموظفين القانونيين نتيجة ذلك الاعتماد المفرط عليهم، وقد يرى فيها البعض هروباً من المسؤولية القضائية.

465- وأبلغ الخبراء بتفسير القانون على نحو مثير للجدل في الآونة الأخيرة، وبروايات موثوقة تتحدث عن تدهور علاقات العمل بين القضاة إلى درجة غياب الاتصال المباشر بينهم أو التداول معاً في الدوائر. واقتنع الخبراء، بناءً على هذه الأقوال، بضرورة تضمين تقريرهم توصيات محددة بشأن إرساء عمليات وإجراءات لتعزيز الاتساق في السوابق القضائية وفي اتخاذ القرارات وجعلها في المتناول.

466- ولا يسعى الخبراء بأي حال من الأحوال إلى تقديم تحليل شامل للسلوك السائد لدى قضاة المحكمة أو وصف كامل للديناميات وعمليات اتخاذ القرار في سياق كل قرار أو في الدوائر. وعلى الرغم من أن حدوث الأمثلة المذكورة منذ إنشاء المحكمة وفي أوقات مختلفة يدل على غياب بيئة عمل جماعية، فإن الوضع العام أشد تعقيداً.

467- ولدى مراعاة الناتج القضائي الإجمالي، وبيئة العمل، وطول مدة التفاعل داخل الدوائر، وتعدد المبادرات المشتركة والجهود الملحوظة التي ينفذها أعضاء الجهاز القضائي لتحسين العمليات والإجراءات وأساليب العمل، فليس من الصحيح القول إن الافتقار إلى روح الزمالة شكل أو يشكل العرف السائد أو نمط السلوك المنهجي والملحوظ في جميع الدوائر وفي جميع الأوقات. وأبلغ الخبراء أيضاً بأن العلاقات الجماعية، فضلاً عن روح الزمالة، سائدة تماماً في هيئة الرئاسة⁽²⁸⁸⁾ وفي غالبية الدوائر.

468- لقد حقق القضاة نتائج مهمة بالعمل معاً وبانسجام. وتشمل هذه النتائج دليل ممارسات الدوائر، والمبادئ التوجيهية لصياغة الأحكام، ومقترحات بشأن تعديلات للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات ولائحة المحكمة. وتشكل هذه النتائج وغيرها من المبادرات التي يقودها القضاة دليلاً فعلياً على روح الزمالة. وقد تناول معتكف القضاة السنوي في عام 2018 موضوع الزمالة أيضاً. ومع ذلك، تظل الزمالة في أدنى مستوياتها أو لا توجد البتة في بضع دوائر وفي أوقات مختلفة، مثلما اعترف به صراحة أعضاء الجهاز القضائي وغيرهم للخبراء.

469- ونظراً إلى الدور المحوري الذي تؤديه الزمالة في نظام روما الأساسي وعمل المحكمة، ومع مراعاة ما قد يترتب على غيابها من أثر سلبي في عمل المحكمة، ينبغي لأعضاء هيئة الرئاسة وجميع أعضاء الدوائر أن يولوا تعزيز قدر أكبر من روح الزمالة بين القضاة اهتماماً وثيقاً ويجعلوه على رأس الأولويات. فلا يمكن لهيئة قضائية دولية أن تكفل عدالة عالية الجودة، كما يقول رئيس سابق في المحكمة، 'من خلال جهود يبذلها

(288) انظر Regulation 11(1) [Regulations of the Court](#). يحاول أعضاء الرئاسة تحقيق الإجماع في أي قرار يتخذونه في معرض الوفاء بمسؤولياتهم بموجب المادة 38(3)، وإذا تعذر ذلك يتخذون ذلك القرار بأغلبية الأصوات.

القضاة، كل بمفرده، بل إن ذلك يتطلب قدرة القضاة على العمل بروح الزمالة مع الآخرين، داخل كل دائرة وعلى نطاق الدوائر والشعب برمتها⁽²⁸⁹⁾.

470- لقد قصد واضعو نظام روما الأساسي أن تكون المحكمة هيئة جماعية. ويتساوى القضاة جميعاً في الوضع وفي مدة الولاية؛ وتتألف دائرة الاستئناف والدائرتان الأخريان (التمهيدية والابتدائية) تبعاً من خمسة قضاة وثلاثة قضاة؛ والهدف المتوخى هو أن تكون عملية اتخاذ القرارات، من أفرقة تضم قضاة متعددين، والنتائج المنبثقة منها، عملاً جماعياً⁽²⁹⁰⁾. علاوة على ذلك، تنص المادة 74(3) على أن يحاول القضاة التوصل إلى قرارهم بالإجماع، فإن لم يتمكنوا، يصدر القرار بأغلبية القضاة⁽²⁹¹⁾. ويعمل القضاة في إطار مرجعي مشترك، هو نظام روما الأساسي والمحكمة. وتعزز روح الزمالة الثقة العامة وتخدم مصلحة القضاة والمحكمة على حد سواء.

471- ليست هناك صيغة سحرية لتحقيق الزمالة المثلى، وليس من المناسب وضع تشريع إلزامي في هذا الصدد. بل إن الأمر يتعلق أساساً بمزيج من الالتزامات المتعددة، بعضها مؤسسي والبعض الآخر يشمل مجالات شتى - العملية والإجراءات والأساليب والأعراف والممارسات والسلوك والثقافة والعقليات.

472- وكما ذكر أعلاه، تنص المادة 74(3) من نظام روما الأساسي على أن يحاول قضاة الدائرة الابتدائية التوصل إلى قرارهم بالإجماع. وحيثما لا يكون هناك إجماع، فإن المادة 74(5) تنص على أن يتضمن القرار آراء الأغلبية وآراء الأقلية⁽²⁹²⁾. ومن ثم، يجدر الاعتراف بأن واقع الحياة القضائية يبين، بما لا يدع مجالاً للشك، أن الإجماع لا يتحقق دائماً. وتقبل المادتان 74(5) و 83(4) من نظام روما الأساسي هذا الوضع قبولاً صريحاً وتضيفان عليه المشروعية. ويتعلق الأمر أيضاً باستقلال القضاة المكفول بموجب المادة 40(1). وتتناول هذه المسألة على وجه التحديد أيضاً فيما يتعلق باتساق السوابق القضائية للمحكمة وانسجامها.

473- وتشكل نوعية علاقات العمل مكوناً أساسياً آخر من مكونات روح الزمالة. وتشمل العناصر الأخرى التي يمكن أن ينظر فيها الجهاز القضائي لتشجيع مزيد من الزمالة وتعزيزه ما يلي: زيادة تدفق المعلومات والاتصالات المتعددة الاتجاهات بين القضاة؛ والنظر في وجهات نظر أو منظورات بديلة أو مختلفة وتقديرها؛ واحترام الاختلاف وتباين الآراء؛ وقبول الآراء الأخرى والتخلي عن الرأي أو الاعتدال فيه؛ وفهم طبيعة المحكمة باعتبارها مؤسسة دولية تخضع لقواعد محددة، ولا ينبغي بالضرورة الترويج فيها للأحكام والممارسات الوطنية أو تطبيقها بطريقة غير مباشرة من أجل حل المسائل الموضوعية أو الإجرائية؛ والمداولات الهادفة؛ وتعميم مشاريع القرارات والآراء أو إعادة تعميمها في الوقت المناسب؛ ومحاولة تحقيق

(289) Silvia Fernandez de Gurmendi, 'Selection, Competence, Collegiality, Symposium on The Rome

.Statute at Twenty', (2018) 112, AJIL Unbound, pp.163-167, p. 166

(290) نظام روما الأساسي، المادة 39(1) و(2).

(291) المرجع نفسه، المادة 74(3)؛ انظر أيضاً المادة 83(4) فيما يتعلق بدائرة الاستئناف.

(292) تخول المادة 30(3) من النظام الأساسي للمحكمة الدولية لقانون البحار القاضي الحق في إصدار رأي مستقل إذا لم يمثل الحكم كلياً أو جزئياً إجماع أعضاء المحكمة.

الإجماع والسعي إلى التوصل إلى نتيجة مشتركة؛ وتعزيز مصلحة المحكمة بدلاً من البحث عن المصلحة الشخصية. وتتطلب هذه العوامل كافة انفتاح جميع القضاة وبذلهم ما يلزم من جهد، والأهم من ذلك، التزامهم الصادق وتوليهم زمام المبادرة.

التوصيات

التوصية 185- ينبغي لأعضاء هيئة الرئاسة ورؤساء الشعب والدوائر أن يسعوا، على سبيل الأولوية، سعيًا حثيثاً ومتواصلًا إلى تهيئة ثقافة قضائية أكثر تماسكاً تشجع روح الزمالة بين القضاة والدوائر في الاضطلاع بالمهام القضائية.

التوصية 186- ينبغي للرئاسة أن تنظر في إدراج الزمالة أو اعتمادها من جديد باعتبارها موضوعاً لتيسير المناقشات بين القضاة في برنامج التوجيه الأولي للقضاة الجدد، أو في معتكف القضاة السنوي، أو في الأحداث الأخرى لتطوير القضاة المهني.

التوصية 187- ينبغي للرئاسة أن تنظر في إدراج إشارة إلى الزمالة في مدونة الأخلاقيات القضائية.

التوصية 188- ينبغي للرئاسة أن تنظر، بالتشاور مع القضاة، في اتخاذ مزيد من التدابير المحددة وإصدار مبادئ توجيهية مصممة لتشجيع الزمالة، بما في ذلك تحسين نوعية علاقات العمل، من خلال '1' تحسين أساليب ووسائل الاتصال، '2' زيادة الحوار والمناقشات داخل الدوائر وداخل الشعب، '3' تكييف المشاورات داخل الشعب، '4' إذكاء الوعي بأن غياب روح الزمالة يؤدي إلى اختلال أداء الدوائر، ويؤثر على محصلة عملهم، ومن ثم على مصداقية المحكمة أيضاً، '5' تعزيز الاحترام والنقطة المتبادلين بين القضاة من جهة، وبين القضاة والموظفين من جهة أخرى.

القسم العاشر - كفاءة العملية القضائية والحق في المحاكمة العادلة

الاستنتاجات

474- تشمل ولاية الخبراء استعراض كفاءة العملية القضائية، بتناول جميع مراحل الإجراءات في المحكمة. واستمع الخبراء، في سياق التحوار مع القضاة الحاليين والسابقين، والموظفين، والمحامين الخارجيين، وأفراد المجتمع المدني، والأكاديميين، إلى عدة شواغل تتعلق بمسائل مرتبطة بكفاءة المحكمة من حيث سير وإنجاز إجراءاتها القضائية. ويُتناول عدد من المسائل المتصلة بكفاءة وفعالية العملية القضائية في فروع أخرى من هذا التقرير⁽²⁹³⁾. وأثيرت مسائل أخرى مختلفة تتعلق بالعملية القضائية. وانتقد العديد من محوري الخبراء عدم الاتساق في طريقة تعامل الدوائر المختلفة مع نفس المسائل، وعدم تطبيق الإجراءات المتفق عليها، والتأخر في إصدار القرارات والأحكام، وتجزؤ القرارات، وقبول الطلبات عبر إجراءات لا ينص عليها نظام روما الأساسي. ويستحق بعض هذه المسائل تركيزاً خاصاً. وثمة مسائل معينة مرتبطة بجميع المراحل الثلاث، أي المرحلة التمهيدية والمرحلة الابتدائية ومرحلة الاستئناف، غير أن هناك مسائل ترتبط تحديداً

⁽²⁹³⁾ انظر أدناه، القسم حادي عشر - تطوير العمليات والإجراءات لتعزيز اتساق السوابق القضائية وعمليات اتخاذ القرار وجعلها في المتناول.

بمرحلة بعينها. ويدرك القضاة الذين تحدث الخبراء إليهم بالفعل مواطن الضعف الكامنة في ممارسات المحكمة واتخذوا خطوات لمعالجة بعضها. وساعد القضاة أيضاً في تحديد مواطن الضعف التي يأملون أن يقدم الخبراء توصيات مفيدة بشأنها.

ألف - المرحلة التمهيدية

475- أثّرت شواغل مفادها أن المرحلة التمهيدية طويلة ومرهقة أحياناً. وأشير، فضلاً عن ذلك، إلى عدم اتساق الممارسات التي تتبعها الدوائر المختلفة بل وتضاربها؛ وازدواجية أدوار الدائرة التمهيدية والدائرة الابتدائية؛ وضخامة حجم بعض القرارات الصادرة بلا داع. وذكر كذلك أن ثمة دوائر لا تأمر بتطبيق البروتوكولات المستخدمة في القضايا السابقة، فيما يتعلق مثلاً بالكشف عن الأدلة وتعديل الوثائق لغرض الترميم وحماية الشهود، وتحول من ثم دون إرساء إجراء متسق ومفهوم جيداً. وفي بعض الأحيان، لا تُتبع الممارسات المتفق عليها، مثل الشكل المناسب للقرار المتعلق بإقرار التهم.

1- الكشف عن الأدلة

476- إن المجالين اللذين أثّرا قلقاً خاصاً هما الكشف عن الأدلة والتدابير المتخذة لحماية الشهود، بما في ذلك تعديل الوثائق لغرض الترميم، أثناء المرحلتين التمهيدية والابتدائية على حد سواء. ووردت مزاعم بشأن انتهاكات منتظمة للالتزامات الادعاء العام بالكشف (التي ينظمها النظام الأساسي والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات)، بالسعي إلى الكشف عن أدلة إدانة جديدة بعد موعدهم الكشف الذي تحدده الدوائر⁽²⁹⁴⁾. وقد حدث ذلك في بعض القضايا بعد بدء المحاكمة، على الرغم من أن الادعاء العام كان يملك تلك الأدلة منذ شهور قبل الكشف عنها. وورد في إحدى الإفادات أن عدم كشف الادعاء العام عن الأدلة في الوقت المناسب لإعداد الدفاع، بموجب القاعدة 77، يُرر بـ 'السهو'. وأشير إلى أن الأدلة غالباً ما يُكشف عنها قُبيل استدعاء الشاهد للإدلاء بشهادته.

477- وتنص القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات على مهل زمنية محددة لتقديم أدلة الإدانة: 30 يوماً قبل موعد عقد جلسة إقرار التهم، و15 يوماً قبل موعد عقد جلسة إقرار التهم فيما يتعلق بالأدلة الجديدة⁽²⁹⁵⁾. وتُحدد للدفاع أيضاً مدة أقصاها 15 يوماً قبل موعد عقد جلسة إقرار التهم للكشف عن الأدلة⁽²⁹⁶⁾. ويؤدي عدم التقيد بهذه المهل إلى تأخير الإجراءات. وفي هذا السياق، ينبغي إيلاء الاعتبار لما تنص عليه القاعدة 121(8) من تبعات ناتجة عن عدم التقيد بالمهل المحددة. وينبغي أن توضح الدائرة أو القاضي المنفرد في الأمر الإجرائي الصادر في مرحلة مبكرة من عملية إقرار التهم، بالصيغة المعيارية الواردة صراحة في القاعدة 121(8)، أن الأدلة المقدمة بعد انقضاء المهلة الزمنية لا تؤخذ بعين الاعتبار

(294) نظام روما الأساسي، المادة 61 والمادة 76(2)؛ والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القواعد 77 و81 و82.

(295) القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القاعدة 121(3)-(4).

(296) نظام روما الأساسي، المادة 61(4)؛ والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القاعدة 121(5).

في غياب أسباب قاهرة تبرر تأخر تقديمها⁽²⁹⁷⁾. ويبدو أن عدم إنفاذ القاعدة 121(8) يشكل عاملاً رئيسياً وراء تأخير الإجراءات التمهيدية.

478- ومع ذلك، ففي ضوء حقوق المتهم وحقوق الضحايا، ينبغي إجراء تقييم جديد شامل لتطبيق القاعدة 121(8). وينبغي فعل ذلك بالتزامن مع النظر في غياب جزاءات كافية عن عدم الكشف عن المواد المنصوص عليها في القاعدة 77، علماً أن المادة 71 لا تنطبق في غياب أدلة على سلوك متعمد.

479- وأبلغ الخبراء بأن 'الكشف عن الأدلة' ظل دائماً عاملاً رئيسياً، إن لم يكن هو العامل الأول، في تحديد مدة الإجراءات في المحكمة. وتُظهر تجربة الخبراء أن هذه المشكلة تتواتر أيضاً في هيئات قضائية جنائية دولية أخرى. والخطر هو أن تصبح مقبولة داخل المحكمة باعتبارها مشكلة لا يمكن تجنبها ويتعين الاختصار دائماً على إدارتها. ومع ذلك، من المعترف به أن التعامل مع مسألة الكشف عن الأدلة أصبحت تكتسي صعوبة متزايدة بسبب تكاثر المواد المتعلقة بالأحداث المشمولة بالمحاكمات التي تجريها المحكمة. ومن جهة أخرى، ينبغي تسخير سمات عصرنا الرقمي ذاتها التي تؤدي إلى تكاثر المواد المتاحة، من أجل المساعدة في تحديد المفيد من هذه المواد وغير المفيد منها.

480- وأفيد بأن المدعية العامة لا تشرع في تعديل المستندات لغرض الترميم والكشف عن الأدلة أثناء مرحلة إقرار التهم حتى تعتمد الدائرة أولاً بروتوكولاً لتعديل المستندات لغرض الترميم. ويبدو أن الدوائر تسمح للدعاء العام بتعديل المستندات لغرض الترميم وكتمان حجم كبير من المعلومات أو الاعتماد على موجزات بيانات تُجهّل هوية أصحابها أثناء الإجراءات السابقة لإقرار التهم. ووفقاً للمحامين الذين تحدثوا إلى الخبراء، يؤدي ذلك إلى صعوبة بالغة في إعداد الدفاع وإجراء التحقيق بفعالية أثناء هذه المرحلة. غير أن عمليات تعديل الوثائق لغرض الترميم ينبغي أن تُستعرض بمجرد إقرار التهم.

481- ولما كان الكشف عن الأدلة، بما في ذلك موضوع تعديل الوثائق ذو الصلة، أهم عامل على الأرجح وراء استغراق المحاكمات الجنائية الدولية مدة طويلة جداً، ولما كانت المشاكل الناتجة عنه متوطنة على ما يبدو، وجب إيلاؤه اهتماماً خاصاً. وينبغي أن يكون موضوع استعراض عاجل. ويتطلب أي استعراض تعاون جميع موظفي مكتب المدعية العامة بالنظر إلى طابع المشكلة التفصيلي. وينبغي أن يتولى قاض رئاسة فريق الاستعراض الذي ينبغي أن يضم مدعياً عاماً كبيراً وموظفاً كبيراً من موظفي الدوائر ورئيس مكتب المستشار القانوني العام للدفاع ورئيس نقابة المحامين لدى المحكمة الجنائية الدولية أو وكيلاً تُعيّنه.

482- ولاحظ الخبراء أن أفرقة عاملة قد سبق أن أنشئت في الدوائر لتناول المسائل المتعلقة بالكشف عن الأدلة وتعديل المستندات لغرض الترميم⁽²⁹⁸⁾. وللأسف، يبدو أن العمل المتعلق بهذه المواضيع قد توقف. ويعرب الخبراء عن قلقهم إزاء ذلك، ولا سيما في ضوء الحاجة الواضحة إلى الاستعراض.

(297) انظر التوصية 192 أدناه (الصفحة 143).

(298) International Criminal Court, Presidency 2015-2018: [End of Mandate Report by President Silvia](#).

[Fernández de Gurmendi](#), (2018), p. 8.

2- إقرار التهم

483- أوضح العديد من المحاورين للخبراء أن عملية إقرار التهم تنطوي على مشاكل وينبغي تحسينها. وقد صمم واضعو نظام روما الأساسي المرحلة التمهيدية برمتها بهدف تحديد التهم المنسوبة إلى المتهم بوضوح. والغرض من ذلك هو صياغة نطاق المحاكمة. ويقصد من الإجراءات التمهيدية أن تشكل أداة فرز، لا تسمح إلا بالتهم التي تستوفي اختبار الإقرار للمضي إلى المحاكمة. ويبدو أن هذه العملية لا تحظى بتقدير جميع القضاة. وأثار شواغل أيضاً مكتب المدعية العامة الذي يواجه أحكاماً متناقضة بشأن المسائل الإجرائية، مثل إعداد الشهود، ومقبولية الأدلة، وبعض جوانب تقييم الأدلة. ويفيد البعض في مكتب المدعية العامة بأن أوجه التضارب هذه مسؤولة إلى حد ما عن طول الإجراءات التمهيدية وتعقدها غير المبررين.

484- ولا تشترط المحاكم أو الهيئات القضائية الدولية الأخرى خضوع وثيقة الاتهام لنظر الدائرة التمهيدية وإقرارها من أجل الانتقال إلى مرحلة المحاكمة، على النحو المنصوص عليه في نظام روما الأساسي. وأعرب المعنيون بالعمل في المرحلة التمهيدية والمرحلة الابتدائية على حد سواء عن شواغل إزاء بنية وثيقة الاتهام. وأشاروا إلى الجهود المطلوبة من الدوائر أحياناً لكي 'تستخرج' من محتويات تلك الوثيقة وصفاً دقيقاً للتهم، بما في ذلك الوقائع المادية والملابس المتعلقة بها، وربطها بالأدلة الداعمة. علاوة على ذلك، أفيد بأن بنية القرارات التي تقرر التهم لا تحدد تحديداً واضحاً ومستقلاً عن التحليل القانوني. وتوضيح التهم التي أقرت لبدء المحاكمة جزء لا يتجزأ من المرحلة التمهيدية. ورئي أيضاً أن الافتقار إلى تهم محددة بوضوح عامل من عوامل التأخر في بدء المحاكمات. ويرتبط هذا الأمر بالحاجة إلى الاتساق فيما يتعلق بعبء الأدلة ومستوى التفصيل المطلوب في هذه المرحلة. ولذلك يجدر بنا أن نؤكد في هذا الصدد أن القضاة قد اتخذوا بالفعل خطوات لتوحيد الممارسة المتبعة في المرحلة التمهيدية، فيما يتعلق بمدى الحاجة إلى تقديم الأدلة المدلى بها مباشرة أثناء جلسة إقرار التهم، ولزيادة فعالية هذه الممارسة⁽²⁹⁹⁾. وينص دليل ممارسات الدوائر على أن استخدام الأدلة المدلى بها مباشرة ينبغي أن يكون استثنائياً ويخضع لإذن من الدائرة التمهيدية.

485- وعلى الرغم من ذلك، لا يزال الغموض يلف عتبة الأدلة اللازمة لإقرار التهم وكيفية تطبيقها في ضوء استمرار عدم اتساق النهج المتبعة، مما يُعزى إلى قرارات دائرة الاستئناف بشأن حجم الأدلة ومستوى التفصيل المطلوب. ويبدو أن ذلك يعكس تضارباً في فهم دور الدائرة التمهيدية، أي ما إذا كانت بالفعل أداة فرز لغربة التهم الضعيفة، أم هيئة يُطلب منها أن تحدد على نحو شامل نطاق القضية وتُعدها للمحاكمة باستجواب الشهود وتقييم حجم الأدلة بوجه أعم. غير أن دائرة الاستئناف رأت، في قضية *لوبيانغا*، أن 'ليس هناك شك في أن القرار المتعلق بإقرار التهم يحدد معايير التهم أثناء المحاكمة'⁽³⁰⁰⁾.

486- وتتيح المادة 61(5) من نظام روما الأساسي، التي تنظم الإجراءات، مجالاً للتفسير القضائي، مما أدى إلى تضارب في تطبيق هذا الحكم. وقد أبدت دوائر تمهيدية مختلفة حتى الآن تبايناً في فهم هذا الحكم

⁽²⁹⁹⁾ *Chambers Practice Manual*, 29 November 2019, para. 44.

⁽³⁰⁰⁾ *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction, ICC-01/04-01/06-3121-Red, 1 December 2014, para. 124.

وتناقضاً في تفسيره. وفي بعض القضايا، استمعت المحكمة التمهيدية إلى حجم كبير من الأدلة، بما في ذلك الاستماع إلى العديد من الشهود الذين قدمهم الطرفان. وتُظهر قراءة قرارات بعض قضاة الشعبة التمهيدية وآرائهم المستقلة فهماً لدور هذه المرحلة مفاده أن 'دور الدائرة التمهيدية (...) لا يتمثل في إجراء "تقييم هامشي"' (301). بل يشمل دورها جملة أمور منها 'إصدار قرار واضح ومعلل تعليلاً جيداً، يقدم وصفاً كاملاً للوقائع والأحكام القانونية ذات الصلة من أجل إظهار شفافية الإجراءات القضائية وضمان درجة كبيرة من الإقناع' (302). ومع ذلك، لا ينبغي تشجيع هذا النهج للأسباب المذكورة في الفقرات التالية.

487- وفي قضايا أخرى، رأت الدائرة التمهيدية أن هذه المرحلة ليست هي المرحلة السليمة من الإجراءات لتقييم القضاة الأدلة المقدمة شفويًا من عدد كبير من الشهود. ومن الأمثلة الجيدة على هذا النهج الدائرة التمهيدية الثانية في قضية روتو وآخرين، التي 'أعزت إلى فرق الدفاع، في ضوء ضيق نطاق وغرض جلسة إقرار التهم، أن تدعو شاهدين على الأكثر لكل متهم' من أصل 43 شاهداً مقترحاً في البداية (303). وبالنظر إلى صياغة المادة 61(5) التي تشير إلى أن المدعي العام 'لا يكون بحاجة إلى استدعاء الشهود المتوقع إدلائهم بالشهادة في المحاكمة'، يبدو أن ذلك هو النهج السليم الذي يراعي الغرض من المرحلة التمهيدية برمتها. والمحاكمة هي العنصر المحوري في الإجراءات القضائية في المحكمة. وعلة وجود المرحلة التمهيدية هي التحقق من استصواب التهم الموجهة من الادعاء العام وإعداد القضية للمحاكمة الرئيسية. وينبغي أن تحمي حقوق الدفاع وتتفادى إجراء محاكمات طويلة ومكلفة لكنها غير مجدية. ومع ذلك، هناك قضايا أوقفت بفضل فعالية 'دور الغلبة': أبي قردة (304) أو مباروشيماننا (305) أو كوسغي (306) أو حسين علي (307) أو موثورا (308). ففي هذه القضايا، إما رفضت الدائرة التمهيدية إقرار التهم، أو سُحبت التهم بعد قرار الإقرار.

488- وتقييم الأدلة وعتبة الأدلة هما المسألتان اللتان تتطلبان اهتماماً خاصاً في هذا السياق. وهما أيضاً موضوعان تناولتهما نُهج مختلفة. وتنص المادة 61(5)-(7) على أن عتبة الأدلة محددة في 'الدليل الكافي

Situation in the Republic of Mali, Separate Opinion of Judge Péter Kovács, [ICC-01/12-01/15-84-Anx](#), 9 (301) May 2016, para. 6.

Situation in Georgia, Separate Opinion of Judge Péter Kovács, [ICC-01/15-12-Anx-Corr](#), 27 January 2016, (302) para. 11-12؛ انظر أيضاً [ICC-01/12-01/15-84-Anx](#), paras. 6-7؛ و

[ICC-01/12-01/18-767-Corr-Red](#) و [Brichambaut, ICC-02/04-01/15-422-Anx-tENG](#), paras. 5-6.

Prosecutor v. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey and Joshua Arap Song, Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute, [ICC-01/09-01/11-373](#), 23 January 2012, para. 14.

(304) انظر المدعي العام ضد بحر إدريس أبي قردة، قرار بشأن إقرار التهم، [ICC-02/05-02/09-243-Red](#)، 8 شباط/فبراير 2010؛

انظر أيضاً *The Prosecutor v. Bahar Idriss Abu Garda*, Decision on the 'Prosecution's Application for Leave to Appeal the "Decision on the Confirmation of Charges"', [ICC-02/05-02/09-267](#), 23 April 2010.

(305) انظر *The Prosecutor v. Callixte Mbarushimana*, Decision on the Confirmation of Charges, [ICC-01/04-](#)

The Prosecutor v. Callixte Mbarushimana, Judgment on the appeal of the Prosecutor against decision of Pre-Trial Chamber I of 16 December 2011 entitled 'Decision on the confirmation of charges', [ICC-01/04-01/10-514](#), 30 May 2012.

(306) [ICC-01/09-01/11-373](#).

(307) انظر *The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali*, Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute, [ICC-](#)

The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura and Uhuru Muigai Kenyatta, Decision on the withdrawal of charges against Mr Muthaura, [ICC-01/09-02/11-696](#), 18 March 2013.

... لإثبات وجود أسباب جوهريّة تدعو للاعتقاد. وطُبقت هذه الصيغة من معيار الإثبات في مرحلة إقرار التهم بطرق شتى. غير أن الدوائر اتفقت على أن معيار الإثبات لأغراض إصدار القرار المتعلق بإقرار التهم ينبغي أن يكون أعلى من المعيار الذي يتعين التوصل إليه من أجل إصدار مذكرة توقيف، وأدى من المعيار اللازم لغرض إصدار قرار الإدانة⁽³⁰⁹⁾. وقد صيغ مصطلح 'جوهريّة' في السوابق القضائية للمحكمة في قضايا تشمل مثلاً قضية بيمبا⁽³¹⁰⁾ وقضية روتو وسانغ⁽³¹¹⁾، ويعني على صعيد الممارسة أن على الادعاء العام أن يقدم أدلة مادية وملموسة تظهر تعليلاً واضحاً يستند إليه في ادعاءاته المحددة⁽³¹²⁾. وتبين السوابق القضائية الصادرة عن المحكمة بما لا يدع مجالاً للشك أن الغرض من صيغة المادة 61(7) المذكورة أعلاه هو حماية المتهم من الملاحقة غير المشروعة وضمان ترشيد الموارد القضائية⁽³¹³⁾؛ وبعبارة أخرى، تحقيق الفعالية في إعداد القضية لمحاكمة عادلة وسريعة.

489-وحالما تنتهي جلسة إقرار التهم، تقدم الدائرة التمهيدية استنتاجاتها بشأن كل تهمة في غضون الأيام الستين التالية⁽³¹⁴⁾. ويستند القرار المتعلق بإقرار التهم إلى تقرير يحدد أدلة كافية تثبت وجود أسباب جوهريّة تدعو للاعتقاد بأن الشخص قد ارتكب كل جريمة من الجرائم المنسوبة إليه (المادة 61(7)(أ))⁽³¹⁵⁾. ووفقاً للمادة 74(2)، لا يتجاوز القرار الوقائع والظروف المبينة في التهم أو في أي تعديلات للتهم. وتحدد طبيعة وغرض إجراء إقرار التهم مضمون القرار الصادر على أساس المادة 61(7). ولما كانت مهمة الدائرة التمهيدية هي تحديد التهم وبيان نطاق المحاكمة، ينبغي أن يقتصر التعليل على العناصر التالية: القرار المتعلق بإقرار التهم أو رفض إقرارها، والحجج التي تدعم الاستنتاجات. وبغية حل مشكلة اختلاف ممارسات الدوائر، أرسى دليل ممارسات الدوائر مبادئ توجيهية بشأن كيفية صياغة القرار المتعلق بإقرار التهم⁽³¹⁶⁾. ويساعد التقيد بأحكام الدليل في اتباع نهج موحد إزاء مضمون القرار وشكله. ويسهم في تفادي قرارات طويلة بلا داع بشأن إقرار التهم. ولوحظ في بعض القضايا أن الشبهة التمهيدية لا تتقيد دائماً بالتوجيهات الواردة في دليل ممارسات الدوائر فيما يتعلق بكيفية إعداد القرار المتعلق بإقرار التهم⁽³¹⁷⁾. غير أن صياغة القرار المتعلق بإقرار التهم في قضية أونغوين تشكل مثلاً على الوضوح الذي يمكن أن يتحقق لو تقيدت الدائرة برمتها بالتوصية المتفق عليها الواردة في دليل ممارسات الدوائر⁽³¹⁸⁾.

⁽³⁰⁹⁾ ICC-01/09-01/11-373, para 40.

⁽³¹⁰⁾ *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08-424, 15 June 2009, para. 27.

⁽³¹¹⁾ ICC-01/09-01/11-373, para. 40.

⁽³¹²⁾ ICC-01/05-01/08-424, para. 29.

⁽³¹³⁾ ICC-01/09-01/11-373, para. 41.

⁽³¹⁴⁾ *Regulations of the Court*, Regulation 53.

⁽³¹⁵⁾ نظام روما الأساسي، المادة 61(7)(أ).

⁽³¹⁶⁾ *Chambers Practice Manual*, paras. 63-64.

⁽³¹⁷⁾ انظر على سبيل المثال، *The Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, Version publique expurgée du Rectificatif de la Décision portant modification des charges confirmées le 30 septembre 2019 à l'encontre d'Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, 23 avril 2020, ICC-

The Prosecutor v. Alfred Yekatom و 01/12-01/18-767-Conf, ICC-01/12-01/18-767-Corr-Red 8 May 2020 and Patrice-Edouard Ngaïssona, Corrected version of 'Decision on the confirmation of charges against Alfred Yekatom and Patrice -Edouard Ngaïssona', ICC-01/14-01/18-403-Red-Corr, 14 May 2020.

⁽³¹⁸⁾ *The Prosecutor v. Dominic Ongwen*, Decision on the confirmation of charges against Dominic Ongwen, ICC-02/04-01/15-422-Red, 23 March 2016.

3- مدة المرحلة التمهيدية

490- إن مدة الإجراءات التمهيدية مسألة ينبغي معالجتها. فالبيانات المتاحة على الإنترنت تظهر أن هذه الإجراءات تستغرق 362 يوماً في المتوسط. ولا توجد أحكام قانونية تنص على جدول زمني محدد للمرحلة التمهيدية⁽³¹⁹⁾، غير أن القضاة تناولوا في الآونة الأخيرة مسألة الجداول الزمنية وقدموا توصيات بشأن مهل زمنية لمختلف الإجراءات المتعلقة بالشعب القضائية الثلاث جميعاً. وترد النتائج في تعديل دليل ممارسات الدوائر⁽³²⁰⁾.

491- وثمة عوامل مهمة تؤثر على مدة الإجراءات خلال المرحلة التمهيدية تتعلق بكثرة طلبات مكتب المدعية العامة لتأجيل إيداع وثيقة الاتهام أو تعديلها؛ وكثرة الطلبات بشأن زيادة عدد الصفحات المسموح به (مثلما وقع بشأن وثيقة الاتهام في قضايا/الحسن وبيكاتوم ونغاييسونا)⁽³²¹⁾؛ وحجم الوثائق الذي يقدمه الادعاء العام حتى بعد إقرار التهم. غير أن ممارسات مكتب المدعية العامة تلك ربما تُعزى إلى عدم اتساق الإجراءات التمهيدية، فيضطر المكتب إلى السعي إلى استيفاء جميع متطلبات الدوائر، على الرغم من تناقضها في بعض الأحيان. وتؤثر مدة المرحلة التمهيدية أيضاً على حقوق المحتجز، لأن المتهم المدعى رهن الاعتقال يظل عموماً محتجزاً طيلة المرحلة التمهيدية.

492- ويبدو أن هناك حاجة عامة إلى تحسين وزيادة تطوير إدارة القضايا على نحو سليم وفعال في المرحلة التمهيدية من أجل تنقيح الإجراءات وتفادي التدخل مع إجراءات المحاكمة وأي تأخير غير ضروري. والإطار القانوني الساري، إلى جانب التجميعات المكتوبة للممارسات المتفق عليها الموصى بها، يسمحان إلى حد بعيد بتنفيذ إجراءات سريعة وفعالة.

493- وبالنظر إلى جميع الأسباب المذكورة أعلاه، ثمة رأي عام مفاده أن المرحلة التمهيدية لا تؤدي الدور المتمثل في غريبة القضايا الضعيفة. ولا يبدو أن الإجراءات الطويلة التي لا تخلص إلى تهم محددة بدقة تستوفي الغرض المنشود لدى واضعي نظام روما الأساسي. علاوة على ذلك، لا تؤدي الإجراءات التمهيدية المطولة إلى فوائد واضحة لإعداد القضية للمحاكمة. وتجدر الإشارة بجهود القضاة الذين وضعوا دليل ممارسات الدوائر، بما في ذلك الجداول الزمنية المعتمدة في الآونة الأخيرة، وعالجوا أوجه القصور في كيفية سير الإجراءات. غير أن هناك حاجة بديهية إلى توحيد الممارسات من أجل تفادي تدخل بعض الأنشطة وازدواجيتها في المرحلتين التمهيدية والابتدائية.

494- وشدد العديد من القضاة والمحامين على ضرورة استكمال التحقيقات قبل بدء الإجراءات. وقدم القضاة اقتراحاً يقضي بإلزام الادعاء العام، في بداية الإجراءات، بأن يحدد بوضوح المرحلة التي بلغتها التحقيقات. وأشار إلى أن عدم استعداد مكتب المدعية العامة للمحاكمة هو واحد من الأسباب الكامنة وراء طول المرحلة التمهيدية. ويشيد الخبراء بالجهود التي بذلها القضاة من أجل إدراج هذا العنصر في دليل

⁽³¹⁹⁾ [Regulations of the Court](#), Regulation 53.

⁽³²⁰⁾ [Chambers Practice Manual](#), paras. 2, 87-92.

⁽³²¹⁾ *The Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, Decision Postponing the Date of

The Prosecutor v. Alfred Yekatom و *the Confirmation Hearing*, [ICC-01/12-01/18-94-Red-t-ENG](#), 20 July 2018 and *Patrice-Edouard Ngaïssona*, Decision on the 'Prosecution's Request to Postpone the Confirmation Hearing and all Related Disclosure Deadlines', [ICC-01/14-01/18-199](#), 15 May 2019.

ممارسات الدوائر⁽³²²⁾. علاوة على ذلك، أدرج مكتب المدعية العامة في أحدث خططه الاستراتيجية هدف الاستعداد للمحاكمة 'في أقرب وقت ممكن خلال الإجراءات القضائية وفي أجل لا يتجاوز بأي حال من الأحوال موعد انعقاد جلسة إقرار التهم'⁽³²³⁾. ومن شأن هذا النهج أن يكفل تقديم أدلة أجود أثناء المرحلة التمهيدية، ويمكن أن يؤدي إلى إكمال التحقيقات قبل إبداء وثيقة الاتهام.

495- وفي هذا السياق، من الواضح أن هناك حاجة إلى تعاون الدوائر ومكتب المدعية العامة. وتجدر الإشارة إلى أن الدائرة، ولا سيما القاضي المنفرد، هما اللذان يتحكمان في الإجراءات اعتباراً من اللحظة التي يمثل فيها المتهم للمرة الأولى أمام المحكمة بموجب أحكام المادة 121 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. وجلسة المثل الأول تلك أو جلسة تُعقد بُعيد هي اللحظة التي ينبغي أن يُقنع فيها الطرفان بأن المحكمة تتحكم في سير الإجراءات وتحرص على مُضي عملية إقرار التهم بسلاسة وسرعة. وإذا رأت الدوائر أن مكتب المدعية العامة ينبغي أن يكون مستعداً للمحاكمة عند مثول المتهم، فمن المناسب آنذاك اتخاذ إجراءات مبكرة. ولذلك، ينبغي النظر في إمكانية إصدار أمر في وقت 'مبكر' للكشف عن الأدلة بموجب المادة 61(3) والقاعدة 121(2) وإصدار أي أمر آخر تراه الدائرة مناسباً لتقصير الإجراءات⁽³²⁴⁾. ومن المفهوم أن أعضاء الشعبة التمهيدية يعقدون اجتماعات مع مكتب المدعية العامة مرة واحدة على الأقل في السنة لمناقشة مسائل تحظى باهتمام مشترك. وتشكل هذه المجتمعات منتدى مثالياً للنقاش سعيًا إلى إيجاد سبل لتسريع المراحل الأولى من الإجراءات من دون تقويض عدالتها بأي حال من الأحوال.

496- ومن المهم إجراء المرحلة التمهيدية بطريقة تسهم في كفاءة المحكمة وتكفل حقوق المتهم، على حد سواء. وكما هو مبين أعلاه، فإن طريقة سير الإجراءات في الوقت الراهن يعثرها قصور. ويرى الخبراء أن أحكام دليل ممارسات الدوائر المتعلقة بسير جلسات إقرار التهم وبنية القرار، فضلاً عن التعديلات المتصلة بالجدول الزمني، جديرة بالذكر على وجه الخصوص. وتعالج هذه الأحكام مشكلتين رئيسيتين حددتا في المرحلة التمهيدية هما: مدة إجراءات إقرار التهم ككل، والحاجة إلى ضمان توضيح التهم. فيجب أن تكون التهم واضحة لكي يتسنى للدائرة الابتدائية بدء عملها والمضي فيه، وضمن حقوق المتهم. والتقييد بدليل ممارسات الدوائر يعزز مرحلة طويلة جداً من مراحل العمل القضائي، هي المرحلة 2، أي مرحلة الإعداد للمحاكمة. ويسمح ذلك للمرحلة التمهيدية بالاحتفاظ بدور الفرز والمساعدة بموازاة ذلك في الإعداد للمحاكمة وتبسيط الإجراءات.

497- وعلى الرغم من أن نموذج إقرار التهم المتبع حالياً أبسط من الإجراءات المتبعة في قضية *لوبانغا*، لا يزال هناك مجال لزيادة تعزيز الكفاءة والسرعة في هذه المرحلة من الإجراءات. وإضافة إلى ضمان توثيق

⁽³²²⁾ [Chambers Practice Manual](#), para. 14.

⁽³²³⁾ [OTP Strategic Plan 2019-2021](#), p.13.

⁽³²⁴⁾ نظام روما الأساسي، المادة 61(3)؛ والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، القاعدة 121(2).

التقدم المحرز في هذا المجال في دليل ممارسات الدوائر، أوصى الخبراء بإدراج هذا الموضوع في برنامج التوجيه الأولي الجديد للقضاة الجدد⁽³²⁵⁾.

498- ويلاحظ الخبراء أن المحكمة ما انفكت تعيّن، على النحو المنصوص عليه في نظام روما الأساسي والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، قاضياً منفرداً لاتخاذ مجموعة من القرارات، ولا سيما في المرحلة التمهيدية. وتشمل هذه القرارات ما يلي: القرارات المتعلقة بطلبات تعديل الوثائق لغرض الترميم⁽³²⁶⁾؛ وبالإفراج المؤقت⁽³²⁷⁾؛ وقرارات فصل الإجراءات⁽³²⁸⁾؛ والقرارات المتعلقة بمشاركة الضحايا⁽³²⁹⁾، بما فيها القرارات التي 'ترسي المبادئ السارية على عملية تقديم طلبات الضحايا'⁽³³⁰⁾، و'الحقوق الإجرائية للضحايا في المرحلة التمهيدية من القضية'⁽³³¹⁾ والمسائل المتعلقة بالتمثيل القانوني المشترك⁽³³²⁾؛ والقرارات المتعلقة بطلبات الدفاع تعديل وثيقة الاتهام⁽³³³⁾؛ ومذكرات التوقيف⁽³³⁴⁾. ويدعو الخبراء إلى مواصلة هذه الممارسة، ومن ثم تحرير أعضاء الدائرة الآخرين لأداء مهام أخرى⁽³³⁵⁾.

(325) انظر أعلاه، القسم تاسعاً-ألف- التوجيه الأولي والتطوير المهني المستمر.

(326) *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Redacted Second Decision on the Prosecutor's Requests for Redactions, [ICC-01/04-02/06-145-Red2](#), 3 July 2014 on the Prosecution Request for Authorisation to Redact Statements Investigators' Notes, Written Consents and documents relating to Witnesses 157, 161, 268, 279, 280 and 311 and Other Documents, [ICC-01/04-01/07-427](#), 21 April 2008.

(327) *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision on the Interim Release of Jean-Pierre Bemba Gombo and Convening Hearings with the Kingdom of Belgium, the Republic of Portugal, the Republic of France, the Federal Republic of Germany, the Italian Republic, and the Republic of South Africa, [ICC-01/05-01/08-475](#), 14 August 2009.

(328) *The Prosecutor v. Joseph Kony et al*, Decision severing the Case Against Dominic Ongwen, [ICC-02/04-01/05-424](#), 6 February 2015.

(329) *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Fourth Decision on Victims' Participation, [ICC-01/05-01/08-320](#), 12 December 2008.

(330) *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Decision Establishing Principles on the Victims' Application Process, [ICC-01/04-02/06-67](#), 28 May 2013.

(331) *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Decision on the set of procedural rights attached to procedural status of victim at the Pre-Trial stage of the case, [ICC-01/04-01/07-474](#), 13 May 2008.

(332) *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Fifth Decision on Victims' Issues Concerning Common Legal Representation of Victims, [ICC-01/05-01/08-322](#), 16 December 2008.

(333) *The Prosecutor v. Charles Blé Goudé*, Decision on the 'Defence request to amend the document containing the charges for violation of the rule of speciality', [ICC-02/11-02/11-151](#), 11 September 2014.

(334) *The Prosecutor v. Bemba et al*, Warrant of arrest for Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido, [ICC-01/05-01/13-1-tENG](#), 20 November 2013.

(335) تنص المادة 57 من نظام روما الأساسي، بشأن وظائف [الدائرة التمهيدية] وسلطاتها، على ما يلي:

'1- تمارس [الدائرة التمهيدية] وظائفها وفقاً لأحكام هذه المادة، ما لم ينص هذا النظام الأساسي على غير ذلك.

2- (أ) الأوامر أو القرارات التي تصدرها [الدائرة التمهيدية] بموجب المواد 15 و18 و19 و54، الفقرة 2، و61، الفقرة 7، و72 يجب أن توافق عليها أغلبية قضاةها؛

(ب) في جميع الحالات الأخرى، يجوز لقاض واحد من [الدائرة التمهيدية] أن يمارس الوظائف المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي، ما لم تنص القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات على غير ذلك أو بحسب قرار أغلبية أعضاء [الدائرة التمهيدية]؛

4- دليل ممارسات الدوائر وإدارة القضايا من جانب القضاة

499- وردت إشارات متكررة في الاستنتاجات المذكورة أعلاه إلى دليل ممارسات الدوائر. ومن المناسب الآن إلقاء نظرة أعم على الصيغة المستخدمة في الدليل وما يمكن أن يقدمه من مساهمة في كفاءة الإجراءات. وطبيعة المقاضاة الحضورية التي تميز إجراءات المحكمة لا تنافي أو تُناقض إدارة القضايا من جانب القضاة وتحكّمهم في الإجراءات. ويتضح من صيغة دليل ممارسات الدوائر أن القضاة يعون ذلك الأمر بوجه عام. ويبيّن بحث موجز لبعض أحكام الدليل المتعلقة بالمرحلة التمهيديّة طبيعة التوجيهات الواردة فيه وشكل صياغتها عموماً.

500- تتضمن الفقرة 38 تفسيراً يستحق الترحيب للدور الذي يمكن أن تؤديه الدائرة في ضمان وضوح صيغة التهم، تليه توجيهات جلية بشأن كيفية عرض المواد لمساعدة الدائرة⁽³³⁶⁾.

501- ولا تنص الفقرة 43 على أنه يجوز للدائرة أن توجه طريقة عرض القضية. ولا تقتضي اتباع طرائق معينة، مثل اشتراط تقديم حجج/إفادات كتابية قبل الجلسة، ربما لأن القاعدة 121(9)⁽³³⁷⁾ تكتسي طابع الجواز بدل الطابع المعياري في هذا الصدد. غير أن الفقرة 51 تنص على أن تحدد الدائرة مهلاً زمنية لتقديم الإفادات الشفوية في الجلسة. ومن الواضح أن عبارة 'يجوز ... أن يقدم' لا يقصد منها الانتقاص من سلطة الدائرة المتمثلة في إدارة الإجراءات، بل إتاحة الخيار للطرفين. ومن الصعب تصور وجود محام مسؤول يرفض تقديم إفادات كتابية وهو يعلم أن لديه مهلة زمنية محددة لتقديم إفادات شفوية. وتتسم صيغة الفقرة 43 أيضاً بأسلوب تبريري وتحويري.

502- وثمة فقرات شتى مكرسة لشكل القرار المتعلق بإقرار التهم. وقد صُممت للتشديد على ضرورة إصدار قرار يحدد بوضوح موقف الدائرة من الوقائع المادية والملايسات المعروضة في التهم وتكييفها القانوني بالصيغة التي أُقرت بها، أي منطوق القرار، بشكل مستقل عن جميع الاعتبارات الأخرى، مثل الوقائع الفرعية والأدلة الداعمة الأخرى والإفادات والتعليل. وثمة انتقاد وجيه للفقرتين 57 و65، مفاده أن فيهما بعض التكرار للمسألة نفسها بعبارة مختلفة اختلافاً طفيفاً، يمكن من ثم إزالته.

503- وتتضمن الفقرة 63 حكماً جديراً بالترحيب، ينص على أن تقتصر الدائرة في تعليلها الوارد في القرار المتعلق بإقرار التهم على ما هو ضروري وكاف فقط لبيان استنتاجاتها بشأن التهم. ومن الغرابة من ثم أن هذا الالتزام لم يُحترم على ما يبدو في آخر قرارين صادرين، إذ يتجاوزان تبعاً 200 صفحة و400 صفحة. ويجدر التنويه بأن الفقرة 67 توضح أوجه قصور البند 55 من لائحة المحكمة.

(336) [Chambers Practice Manual](#), para. 38.

(337) انظر القاعدة 121(9) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات التي تنص على ما يلي: 'يجوز للمدعي العام وللشخص المعني أن يقدموا للدائرة التمهيديّة استنتاجات كتابية، بشأن عناصر تتعلق بالوقائع أو عناصر تتعلق بالقانون، بما في ذلك أسباب امتناع المسؤولية الجنائية المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 31، وذلك قبل عقد الجلسة بمدة أقصاها ثلاثة أيام. وتحال فوراً نسخة من هذه الاستنتاجات إلى المدعي العام وإلى الشخص المعني، حسب الأحوال'.

504- وتبين هذه الفقرات سمات دليل ممارسات الدوائر التي ينبغي مراجعتها. ويتعلق الأمر بمسألتين في هذا الصدد: تنقيح الصياغة لزيادة طابعها المعياري ودقتها؛ والفصل في الأحكام التي ينبغي إدراجها في لائحة المحكمة أو جعلها ملزمة. ويؤدي ذلك لا محالة إلى التفكير في شروط كل حكم. وستستفيد أي عملية لإعادة الصياغة من كفاءة أشخاص ذوي خبرة في وضع المبادئ التوجيهية والتوجيهات، بما فيها المبادئ والتوجيهات التي يُتوقع الامتثال لها. ولما كان دليل ممارسات الدوائر ثمرة عمل القضاة إلى حد بعيد، ينبغي أن يتولى مراجعته فريق عامل صغير من القضاة، يساعدهم موظف قانوني لديه ما يلزم من خبرة في الصياغة، وربما ممثل للدفاع.

505- وتؤكد هذا الاستنتاج مراجعة أعم لدليل ممارسات الدوائر. فيلاحظ الخبراء أن المهلة الزمنية الوحيدة المفروضة بموجب القوانين التأسيسية على القرارات ترتبط بالقرار المتعلق بإقرار التهم من الدائرة التمهيدية، الذي يجب أن يصدر في غضون 60 يوماً من انتهاء جلسات إقرار التهم⁽³³⁸⁾. وقد تقيدت الدائرة التمهيدية دائماً بهذه المهلة الزمنية فيما عدا قضية روتو وآخرين، حيث رأى القاضي المنفرد، لأسباب تتعلق بالأمن، أن هناك 'سبباً وجيهاً'، بالمعنى المقصود في البند 35 من لائحة المحكمة، لعدم تقييد الدائرة بهذا الشرط⁽³³⁹⁾. ويلاحظ الخبراء بعين التقدير اعتماد القضاة مهلاً زمنياً إضافية عبر دليل ممارسات الدوائر أثناء معتكفهم الأخير في عام 2019⁽³⁴⁰⁾، حيث أدرجت مواعيد نهائية لمختلف الإجراءات المتصلة بجميع الشعب القضائية الثلاث، مثلما يتعلق بالقرار الكتابي بموجب المادتين 74 و76 أو الحكم الكتابي الصادر عن الدائرة الابتدائية.

506- ومع ذلك، يلاحظ الخبراء بقلق أن الشعبة التمهيدية حادت عن هذه المبادئ التوجيهية في الآونة الأخيرة، كما هو الحال في قضية/الحسن فيما يتعلق بالمهلة الزمنية لإصدار القرار — إذ عُقدت جلسة إقرار التهم في الفترة بين 8 و17 تموز/يوليه 2019، بينما صدر القرار المتعلق بإقرار التهم في 30 أيلول/سبتمبر 2019⁽³⁴¹⁾. علاوة على ذلك، أشارت الدائرة في 30 أيلول/سبتمبر 2019 إلى أن الصيغة المنقحة من القرار سَتُعَمَّم في مرحلة لاحقة. وحدث ذلك في 11 أيار/مايو 2020.

507- وعلى الرغم من أن دليل ممارسات الدوائر صيغ بهدف تحقيق الانسجام في ممارسات مختلف الدوائر، فإنه لا يطبَّق للأسف من جميع الجهات التي اتفقت على اعتماده ووافقت على تعديلاته. ويُعزى ذلك إلى طابعه غير الإلزامي. ولذلك رُئي على نطاق واسع أن تصبح أحكام الدليل والمهل الزمنية المحددة فيه ملزمة.

508- ويتفق الخبراء على رأي مفاده أن المبادئ التوجيهية التي اعتمدها القضاة، ولا سيما المبادئ الحيوية لتعزيز كفاءة الإجراءات، لا بد أن تُترجم إلى قواعد ملزمة. ويوصي الخبراء بفعل ذلك من خلال تعديل

⁽³³⁸⁾ [Regulations of the Court](#), Regulation 53.

⁽³³⁹⁾ *The Prosecutor v. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey and Joshua Arap Sang*, Decision on the Issuance of the Decision Pursuant to Article 61 (7) of the Rome Statute, [ICC-01/09-01/11-357](#), 26 October 2011.

⁽³⁴⁰⁾ [Chambers Practice Manual](#), pp. ii-iii.

⁽³⁴¹⁾ *The Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, Rectificatif à la Décision relative à la confirmation des charges portées contre Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, [ICC-01/12-01/18-461](#), 30 September 2019.

لائحة المحكمة وإضافة نظام متدرج إليها يتألف من فئتين من المبادئ التوجيهية. فتشمل الفئة 1 المبادئ التي لا يمكن التحلل منها إلا في ظروف استثنائية ينبغي توضيحها في القرار؛ وتشمل الفئة 2 المبادئ التي ينبغي اتباعها ما لم تر الدائرة أنها تخالف أهداف الكفاءة أو السرعة أو المحاكمة العادلة. وينبغي من ثم تعديل لائحة المحكمة لتضمينها الفئتين المذكورتين وتحديد المبادئ التي تندرج ضمن الفئة 1. ويمكن أن تحتوي هذه المبادئ التوجيهية على جميع المهل الزمنية الأساسية التي يعتمد عليها القضاة، فضلاً عن بنية قرارات معينة وشكلها، على سبيل المثال، كالقرار المتعلق بإقرار التهم. ويوصي الخبراء بإضافة مهل زمنية أخرى إلى هذه الفئة من بينها مهلة زمنية للمرحلتين 1 و2⁽³⁴²⁾. ويمكن أن تتضمن الفئة 2 نماذج قرارات ومبادئ توجيهية مماثلة. ولا ينبغي أن تتناول المراجعة المذكورة أعلاه المرحلة التمهيدية فحسب، بل مراحل أخرى أيضاً من الإجراءات، بما فيها المرحلة الابتدائية.

التوصيات

التوصية 189- ينبغي أن يدرج القضاة في دليل ممارسات الدوائر حكماً ينص على أن تطلب الدوائر بانتظام إلى الادعاء العام، أثناء أول مثول للمتهم، أن يوضح حالة التحقيقات من أجل مساعدة الدائرة في ممارسة سلطتها بموجب المادة 121. وينبغي أن تكون في حوزة ممثل المدعي العام الذي يحضر الجلسات معلومات كاملة ودقيقة ومحدثة عن الوضع ليتسنى تقديم تقرير واف إلى الدائرة.

التوصية 190- ينبغي أن يخضع نظام الكشف عن الأدلة في المرحلة التمهيدية وجميع المسائل المرتبطة به، بما يشمل تعديل الوثائق لغرض الترميم وغيره من البروتوكولات ذات الصلة، لاستعراض عاجل يجريه فريق استعراض يترأسه قاض، ويضم مدعياً عاماً كبيراً وموظفاً كبيراً من موظفي الدوائر ورئيس مكتب المستشار القانوني العام للدفاع ورئيس نقابة المحامين لدى المحكمة الجنائية الدولية أو وكلاً يُعيّنه، بغية تقديم توصيات لزيادة إمكانية التنبؤ في النظام وتسريع عمله.

التوصية 191- ينبغي أن يولي القضاة، طيلة إجراءات إقرار التهم، الاعتبار للغرض من عملية إقرار التهم باعتبارها أداة لفرز التهم التي لا توجد أدلة كافية لدعمها، وضمان حق المتهم في المحاكمة العادلة، بوسائل تشمل تنفيذ إجراءات فعالة وسريعة تقضي إلى قرار واضح ولا لبس فيه بشأن إقرار التهم.

التوصية 192- ينبغي أن يتقيد القضاة بالأحكام الواردة في دليل ممارسات الدوائر والبروتوكولات الأخرى المتفق عليها بتطبيق المهل الزمنية والآجال المحددة فيها طيلة سير جميع الإجراءات، ما لم تكن هناك أسباب قاهرة تحول دون فعل ذلك.

التوصية 193- ينبغي التقيد بتوجيهات دليل ممارسات الدوائر في تقديم الأدلة لغرض إقرار التهم، وفي إفادات الأطراف في هذا الشأن، وفي الجلسة نفسها، وفي شكل القرار المتعلق بإقرار التهم ومضمونة وبنيتها.

⁽³⁴²⁾ تشير المرحلة 1 إلى الفترة الممتدة بين موعد انعقاد أول جلسة يمثل فيها المتهم لحظة إقرار التهم، بينما يُقصد من المرحلة 2 المرحلة التي تلي إقرار التهم وتمتد إلى حين بدء المحاكمة. انظر [Third Court's report on the development of performance indicators for the International Criminal Court](#), 15 November 2017, p.4.

التوصية 194- ينبغي أن يتولى تنقيح دليل ممارسات الدوائر فريق صغير من القضاة تدعوه الرئاسة للاضطلاع بهذه المهمة، بغية زيادة الطابع المعياري في صيغة الدليل وتحديد الأحكام التي يمكن أن تُدرج على نحو ملائم باعتبارها بنوداً ملزمة في لائحة المحكمة. وينبغي تعديل الدليل لينص على التقييد بالأحكام المتبقية فيه ما لم تر الدائرة أنها تخالف أهداف الكفاءة أو السرعة أو المحاكمة العادلة.

التوصية 195- بدلاً من ذلك، وعقب الانتهاء من مراجعة صيغة دليل ممارسات الدوائر، يمكن تقسيم أحكامه إلى فئتين: الأحكام التي لا يمكن التحلل منها إلا في ظروف استثنائية وينبغي توضيحها في قرار الدائرة؛ والأحكام التي ينبغي اتباعها ما لم تر الدائرة أنها تخالف أهداف الكفاءة أو السرعة أو المحاكمة العادلة. وينبغي من ثم تعديل لائحة المحكمة لوضع الفئتين المذكورتين وتحديد الأحكام التي تندرج ضمن الفئة 1.

التوصية 196- لما كانت إدارة القضايا من جانب القضاة عملية معقدة، فمن المستصوب قدر الإمكان، كما دُكر في الفرع المعنون 'تحسين نظام ترشيح القضاة'، أن يعيّن لمنصب القاضي الذي يتّأسس الدائرة التمهيدية أو الدائرة الابتدائية، قاض ذو خبرة كبيرة في إدارة وترؤس الإجراءات المتعلقة بقضايا جنائية معقدة.

التوصية 197- ينبغي أن يعقد قضاة الشعبة التمهيدية اجتماعات منتظمة لمناقشة المسائل الكامنة وراء تضارب ممارسات الدوائر المشكّلة من أعضاء مختلفين، بغية مواءمة الإجراءات قدر الإمكان. ويُشجّع قضاة الشعبة التمهيدية على مواصلة عقد اجتماعات حسب الاقتضاء مع مكتب المدعية العامة ورئيس مكتب الدفاع الجديد (مكتب المستشار القانوني العام للدفاع حالياً)، من أجل مناقشة المسائل التي تثير شواغل مشتركة، بما فيها المسائل المتعلقة بتراطب أدوار كل منهم في بداية عملية إقرار التهم، بغية تحديد سبل تحسين كفاءة المرحلة التمهيدية والحفاظ عليها.

التوصية 198- من شأن عقد ندوات بين الفينة والأخرى يشارك فيها قضاة الشعبة التمهيدية وأعضاء مكتب المدعية العامة ومحامو الدفاع في القضايا الحالية و/أو السابقة المعروضة على المحكمة أن يتيح منتدى مناسباً لمناقشة المسائل المتعلقة بعمل الشعبة التمهيدية.

باء - المرحلة الابتدائية

509- إن أول مسألة ينبغي تناولها في هذا الفرع هي إحالة القضية من الدائرة التمهيدية إلى الشعبة الابتدائية. وبعد ذلك يولى الاهتمام للمسائل التي تؤثر على كفاءة المرحلة الابتدائية من الإجراءات. وتشمل المسائل التي يتطرق إليها هذا الفرع على وجه الخصوص (لأن بعضها يُتناول في أجزاء أخرى من هذا التقرير) ما يلي: اعتماد ممارسة لا توجد بشأنها أحكام تنظيمية محددة تتعلق بالتماسات الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة'؛ ومسألة الأسباب الكتابية لقرار يقدم بموازاة تقديم القرار الشفوي بشأن المسألة أو بُعيد تقديمه؛ والممارسة المتمثلة في دعوة أصدقاء المحكمة والإذن لهم بالتدخل في الإجراءات؛ والممارسات المتضاربة مثل الممارسات المتعلقة بتقديم الأدلة أو قبولها وإعداد الشهود أو عدم

إعدادهم⁽³⁴³⁾؛ والإدارة السليمة للمحاكمة من قبل القاضي الرئيس؛ والبيانات المسجلة سلفاً ونقل الأدلة بالوسائل التكنولوجية؛ وأنشطة المحكمة في المقر والزيارات الموقعية؛ وغياب القاضي لمدة قصيرة واستخدام التكنولوجيا في الإجراءات القضائية. ويلاحظ الخبراء عدم توافق آراء القضاة على ما يبدو بشأن العديد من هذه المسائل.

1- إحالة القضية إلى الشعبة الابتدائية

510- تحال القضية إلى الشعبة الابتدائية فور صدور القرار المتعلق بإقرار التهم. وتستغرق مرحلة الإعداد للمحاكمة في الشعبة الابتدائية ما بين ثمانية أشهر و19 شهراً، أما قضية المهدي فتشكل استثناءً إذ استغرقت حوالي خمسة أشهر⁽³⁴⁴⁾. ويعزى ذلك في جزء منه إلى عدم تحديد التهم بوضوح كما ذكر أعلاه.

511- وينبغي أن تحال القضية من الدائرة التمهيدية إلى الدائرة الابتدائية بسلاسة. ويوغز إلى الدائرة الابتدائية المكلفة بالقضية بإصدار أمر بتحديد موعد الجلسة التحضيرية الأولى في غضون أسبوع من تشكيلها⁽³⁴⁵⁾، وعقد الجلسة في غضون شهر. وما لم تكن هناك حاجة إلى تأخير، ينبغي أن تسعى الدائرة الابتدائية إلى عقد الجلسة التحضيرية في غضون تلك الفترة واستناداً إلى جدول أعمال مفصل لتيسير إصدار أمر شامل قدر الإمكان ينظم مرحلة الإعداد للمحاكمة. ولكي يتسنى ذلك، ينبغي أن يشير الأمر الذي يحدد موعد الجلسة إلى أكبر عدد ممكن من المسائل التي ترى الدائرة أنها تتطلب توجيهاً إلى تناولها وفقاً للفقرة 73 من دليل ممارسات الدوائر⁽³⁴⁶⁾.

512- وتنص الفقرة 74 على التوجيهات الأولية التي يمكن إصدارها أثناء الجلسة التحضيرية أو قبلها⁽³⁴⁷⁾. وليس هناك سبب يدعو الدائرة إلى تأخير إصدار أي توجيهات تعلم منذ البداية أن هناك حاجة إليها. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك 'شرط إجراء مناقشات بين الطرفين (...)' قبل تقديم الملفات أو الطلبات، والتوجيه الذي يقضي بأن '(...)' تطلب الإفادات تديراً ملموساً وينبغي أن تكون دائمة واضحة بشأن الغرض من الملف. ومن المهم تثبيط تقديم ملفات غير ضرورية. وينبغي للدائرة أن تنظر فيما إذا كان ينبغي أن يؤدي المستشار دور الوسيط في المناقشات بين الطرفين حسب الاقتضاء، ويضطلع أيضاً بدور أوسع يتمثل في التواصل مع الطرفين للإشراف على كيفية تعاملهما مع مختلف المسائل التي ينبغي معالجتها في الفترة التي تسبق انعقاد الجلسة التحضيرية⁽³⁴⁸⁾. وقد يكون من المفيد أيضاً أن يُكَلَّف

(343) اعترفت المحكمة رسمياً في تقريرها الثالث عن مؤشرات الأداء بمختلف النهج التي تتبعها الدوائر في هذا الصدد.

المرجع نفسه، الصفحة 5.

(344) Report of the Court on Key Performance Indicators (2019), p. 16.

(345) Chambers Practice Manual, para.71.

(346) المرجع نفسه، الفقرة 73.

(347) المرجع نفسه، الفقرة 74.

(348) المرجع نفسه، الفقرتان 73 و74.

المستشار بدور الإشراف على الكشف الجاري عن الأدلة وتيسير المناقشات بين الطرفين في الفترة التي تسبق الجلسة التحضيرية والفترة التي تليها.

513- وأخيراً، ففي معرض الإشارة إلى عناصر دليل ممارسات الدوائر التي تعتبر توجيهات مهمة من أجل إدارة سليمة للقضايا سيكون من باب التقصير عدم ذكر البروتوكولات التي تتناولها الفقرات 77 و 99- 101 (تعديل الوثائق لغرض الترميم)، و 78 (التأقلم، بما في ذلك إعداد الشهود عند الاقتضاء)، و 79 (الشهود الذين لهم أيضاً صفة الضحايا)، و 80 (والإجراء المتعلق بتقييم حالة الضعف وتقديم الدعم)، ويتناولها المرفق (مناولة المعلومات السرية أثناء التحقيقات والاتصالات). وبعض هذه البروتوكولات، بما فيها البروتوكول الأخير، يُطبَّق في الدائرة التمهيدية، ويسري طيلة الإجراءات، بينما تنظر الدائرة الابتدائية في بروتوكولات أخرى. وهناك أيضاً بروتوكول بشأن المحكمة الإلكترونية لا يرد في دليل ممارسات الدوائر. إضافة إلى ذلك، يبدو أن من المناسب إدراج أحكام الفقرة 76 في بروتوكول. وسعيًا إلى زيادة الوضوح وإمكانية التنبؤ، من المستصوب أن توضع جميع البروتوكولات في شكل موحد حيثما كان ذلك ممكن ومناسباً. وفي سياق استعراض شروط دليل ممارسات الدوائر الذي تقدم ذكره، ينبغي إيلاء الاعتبار أيضاً لتوحيد شروط تلك البروتوكولات التي تشكل سمة مشتركة بين جميع القضايا. ويمكن أن يحدد الاستعراض أيضاً جوانب أخرى من الإجراءات يمكن أن تكون موضوع بروتوكولات إضافية. ويمكن أن تشمل هذه البروتوكولات مضمون الأمر المتعلق بسير الإجراءات الصادر بموجب القاعدة 134 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات أثناء مرحلة الإعداد للمحاكمة، وكيفية تطبيق القاعدة 68(2) و(3) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات لتقديم شهادة مسجلة سلفاً.

514- وينبغي أن يشمل استعراض دليل ممارسات الدوائر تحديث الأحكام التي تتناول مشاركة الضحايا في ضوء تطور الخبرة المكتسبة في هذا المجال. ويمكن أيضاً إدراج باب في الدليل يتطرق إلى أفضل الممارسات في التعامل مع مرحلة التعويضات. فينبغي أن يُشجَّع القضاة على توسيع نطاق دليل ممارسات الدوائر ليتناول جميع مجالات العمل القضائي التي يتفقون بشأنها على ما يمكن وصفه الآن بالممارسات الفضلى.

515- ولا يوجد سبب يدعو الدائرة الابتدائية، بمجرد تكليفها بالقضية، إلى أن تؤجل تلقائياً إجراءات الإعداد للمحاكمة في انتظار الفصل في طلب مقدَّم إلى الدائرة التمهيدية يلتمس الإذن باستئناف القرار المتعلق بإقرار التهم، أو حتى في انتظار الفصل في الاستئناف في حال قبوله.

516- وتقدَّم مقترحات الخبراء بهدف السعي إلى تقليص مدة مرحلة الإعداد للمحاكمة إلى حوالي ستة أشهر. ولذلك، كان من المخيب جداً للآمال أن نعلم في 15 تموز/يوليه أن الموعد المحدد لبدء المحاكمة في قضية بيكاتوم ونغايسونو هو 9 شباط/فبراير 2021، أي بعد مرور حوالي 14 شهراً على صدور القرار المتعلق بإقرار التهم. ومن أسباب التأخير التي تشير إليها الدائرة في هذا الصدد الظروف الخاصة الناجمة عن جائحة مرض فيروس كورونا، بينما يبدو أن السبب الرئيسي هو الوقت اللازم لمكتب المدعية العامة للامتثال لالتزاماته المتعلقة بالكشف عن الأدلة. ومن دواعي القلق أن كلا المتهمين ظل محتجزاً لدى المحكمة لمدة تتجاوز سنتين قبل بدء محاكمتهم، التي يُرجح أن تستغرق عدة سنوات.

2- عدم وجود ما يستوجب المساءلة

517- تعرّض اعتماد مفهوم التماس الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة' للنقد لأنه يمارس على الرغم من أن هذا الإجراء غير منصوص عليه في نظام روما الأساسي أو في القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. ومثلما أشار إليه محامو الدفاع، فإن وجود هذا المفهوم، الذي يعني تقديم التماس التبرئة بعد انتهاء الادعاء العام من مرافعته، من شأنه أن يوفر وقت المحكمة ويجنب أي تأخير غير ضروري في النطق بقرار عندما يكون ملف الادعاء العام ضعيفاً.

518- ومن السمات الثابتة في السوابق القضائية الجنائية في القانون العام الأنكلوسكسوني وفي الهيئات القضائية المخصصة الفرصة المتاحة للمتهم لطلب التبرئة في ختام مرافعة الادعاء العام على أساس عدم وجود ما يستوجب المساءلة. والمعيار المطبق عموماً في هذا الصدد هو تحديد ما إذا كانت الحجج المقدمة كافية لتحويل المحكمة صلاحية إدانة المتهم. ولا يتعلق الأمر بمعرفة ما إذا كانت الأدلة مقنعة للقاضي المعين أو القضاة المعيّنين بما لا يدع مجالاً للشك في أن المتهم مذنب، بل بمعرفة ما إذا كان بالإمكان أن يقتنع قاض يتصرف على نحو معقول بالأدلة المعروضة⁽³⁴⁹⁾. فإذا كان الأمر كذلك، وجب رفض الالتماس. وفي حالة العكس، ولما لم تكن هناك أدلة كافية، يجب الحكم ببراءة المتهم عموماً. وينطبق الالتماس على كل تهمة على حدة.

519- مثلما يتبين من ممارسات المحكمة، طلبت الدائرة الابتدائية من الطرفين في عام 2013 تقديم ملاحظاتهم بشأن ما إذا كان ينبغي اعتبار التماس الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة' جزءاً من الإجراءات في قضية روتو وسانغ⁽³⁵⁰⁾، على الرغم من عدم وجود أحكام في هذا الصدد. وعليه، أُذن مبدئياً، في القرار رقم 5 بشأن سير إجراءات المحاكمة⁽³⁵¹⁾، بالتماس الحكم بعدم وجود ما يستوجب المساءلة لدى انتهاء مرافعة الادعاء العام. وقُدّم التماس الحكم بالبراءة على النحو الواجب. وكان القرار بشأن 'طلب الدفاع الحكم بالبراءة' استناداً إلى قرار عدم وجود ما يستوجب المساءلة كالاتي: 'تُبتّل التهم الموجهة إلى المتهمين ويحلى سبيلهما من دون إخلال بإمكانية ملاحظتهما من جديد في المستقبل'⁽³⁵²⁾.

520- وفي محاكمة كينييّا ذات الصلة، عندما رُفض طلب تأجيل إضافي⁽³⁵³⁾، سحب الادعاء العام التهم بموجب إشعار بسحب التهم وأتمت الدائرة إجراءات النظر في القضية⁽³⁵⁴⁾، معلنة أن مبدأ عدم

(349) *The Prosecutor v. Slobodan Milosevic*, Decision on Motion for Judgment of Acquittal, [IT-02-54-T](#), 16 June 2004, para. 11.

(350) *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*, Order requesting submissions on the conduct of the proceedings, [ICC-01/09-01/11-778](#), 19 June 2013, p.4.

(351) *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*, Decision No. 5 on the Conduct of Trial Proceedings (Principles and Procedure on 'No Case to Answer' Motions), [ICC-01/09-01/11-1334](#), 3 June 2014.

(352) *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*, Decision on Defence Applications for Judgments of Acquittal, [ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr](#), 5 April 2016, p. 6.

(353) *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Decision on Prosecution's application for a further adjournment, [ICC-01/09-02/11-981](#), 3 December 2014.

جواز المحاكمة على ذات الجرم مرتين لا يسري، وأن سحب التهم 'لا يخل بإمكانية تقديم تهم أخرى ضد السيد كينياتا'(355) والمتهم معه(356) استناداً إلى الظروف نفسها أو إلى ظروف مماثلة إذا حصلت المدعية العامة على أدلة كافية لدعم إقامة هذه الدعوى'.

521- وفي قضية غباغبو وبلي غوديه، انتهت مرافعة الادعاء العام في 4 حزيران/يونيه 2018. وفي 23 تموز/يوليه، قدم السيد غباغبو طلباً للحكم ببراءته، وفي 4 تموز/يوليه قدم السيد بلي غوديه التماس الحكم بعدم وجود ما يستوجب المساءلة. وقدمت المدعية العامة ومكتب المستشار القانوني العام للضحايا رديهما. وعُقدت عدة جلسات في تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر. ثم أصدرت الدائرة، في 15 كانون الثاني/يناير 2019، قراراً بأغلبية الأعضاء يقضي بأن 'ليست هناك حاجة إلى تقديم مزيد من الأدلة لأن المدعية العامة لم تُقم البيئة على عدة عناصر جوهرية مكوّنة للجرائم بصيغتها الواردة في لائحة الاتهام'(357). وحددت أربعة عناصر. وأمرت الدائرة بالإفراج فوراً عن المتهم وتعهّدت بأن تصدر قرارها الملعل تعليلاً وافياً في أقرب وقت ممكن. وقد فعلت ذلك في 16 تموز/يوليه 2019، وكان هذا القرار بمثابة تكرار لما صدر شفويّاً، وأُرفقت به آراء القضاة الفردية. وأصدرت قاضية مخالفة رأيها بالفعل لدى صدور قرار البراءة في 15 كانون الثاني/يناير 2019.

522- وكما أشارت إليه القاضية المخالفة، لم يتقيد الإجراء المتبع بمقتضيات القاعدة 144(1) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات والمادة 74(5) اللتين تنصان على أن تصدر القرارات المتعلقة بالمسؤولية الجنائية كتابة وبحضور الطرفين، وأن تتضمن بياناً كاملاً ومعللاً بالحيثيات التي تقرها الدائرة الابتدائية بناءً على الأدلة والنتائج. ولا يُفهم سبب الامتناع عن فعل ذلك. فقد كان هناك متسع من الوقت لفعل ذلك على ما يبدو منذ انتهاء مرافعة الادعاء العام، بل ومنذ انتهاء الجلسة، إلى حين صدور القرار.

523- وقد أقرت دائرة الاستئناف في قضية نتاغندا بأن الإجراءات تتمشى مع إطار نظام روما الأساسي على الرغم من عدم وجود حكم في هذا الشأن في النظام الأساسي أو في القواعد(358). ونصت الدائرة الابتدائية على هذا الإجراء في قرارها المتعلق بسير الإجراءات الصادر في 2 حزيران/يونيه 2015(359).

(354) *The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura and Uhuru Muigai Kenyatta*, Public Redacted Version of the 13 March 2103 'Prosecution observations on the impact of the withdrawal of the charges against Mr The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta'، [ICC-01/09-02/11-692-Red](#), 13 March 2013. *Muthaura on Mr Kenyatta*, [ICC-01/09-02/11-983](#), 18 March 2015.

(355) [ICC-01/09-02/11-981](#), para 56.

(356) *The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura and Uhuru Muigai Kenyatta*, Prosecution notification of withdrawal of the charges against Francis Kirimi Muthaura, [ICC-01/09-02/11-687](#), 11 March 2013.

(357) *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé*, Transcript of 15 January 2019, [ICC-02/11-01/15-T-232-ENG ET WT](#), p. 3.

(358) *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Judgment on the appeal of Mr Bosco Ntaganda against the 'Decision on Defence request for leave to file a "no case to answer" motion', [ICC-01/04-02/06-2026](#), 5 September 2017, p. 19, para. 46.

(359) *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Decision on the conduct of proceedings, [ICC-01/04-02/06-619](#), 2 June 2015, p. 8, para. 17.

وفي 25 نيسان/أبريل 2017، طلب المتهم الإذن له بتقديم التماس إصدار حكم جزئي ببراءته. ورفض هذا الطلب، وقُبل الإذن باستئنافه، وفي 5 أيلول/سبتمبر 2017، رُفض الاستئناف.

524- وأخيراً، أعربت الدائرة الابتدائية التاسعة في قرارها بشأن طلب الدفاع الإذن بتقديم التماس الحكم بعدم وجود ما يستوجب المساءلة، في قضية/ونغوين، عن رأي مفاده أن 'النصوص القانونية السارية في المحكمة لا تنص صراحة على إجراء التماس الحكم بعدم وجود ما يستوجب المساءلة، ولا يشترط القانون الدولي لحقوق الإنسان بالضرورة هذا الإجراء من أجل حماية حقوق المتهم' (360)، ومع ذلك، 'يجوز لدائرة ابتدائية أن تقرر مباشرة هذا الإجراء استناداً إلى ما لها من سلطة الفصل في المسائل ذات الصلة عملاً بالمادة 64(6)(و) من نظام روما الأساسي والقاعدة 134(3) من القواعد. وعليه، فإن القرار المتعلق بمباشرة إجراء عدم وجود ما يستوجب المساءلة أو عدم مباشرته هو ذو طابع تقديري، ويجب أن يمارس بناءً على كل قضية على حدة بطريقة تكفل أن تكون إجراءات المحاكمة عادلة وسريعة عملاً بالمادة 64(2) و(3)(أ) من النظام الأساسي' (361).

525- ويشير السرد الوارد أعلاه عدداً من المسائل. فأما الأولى فهي معرفة ما إذا كانت هذه الممارسة مفيدة. ولربما هي مفيدة إذا وضعنا في الاعتبار أن ثلاثاً من القضايا المدروسة أُخيت في منتصف المدة أو قبل منتصف المدة. ولكن لما كانت الفترة الممتدة من لحظة انتهاء مرافعة الادعاء العام إلى إصدار الحكم هي سبعة أشهر ونصف في قضية غباغبو، فإن المحاكمة كانت ستمتد لفترة طويلة لو أن التماس الحكم بعدم وجود ما يستوجب المساءلة باء بالفشل. ولذا، يمكن القول إن هذا الإجراء يسهم عموماً إسهاماً فاعلياً في ترشيد الموارد القضائية عندما يُحكم لصالح الاتماس. إضافة إلى ذلك، يُعتقد أن هذا الإجراء يعزز حقوق المتهم في المحاكمة العادلة، ولا سيما الحق في التزام الصمت، بعدم إلزام المتهم بالرد على التهم الموجهة إليه في غياب أدلة كافية لإدانته.

526- ويتعلق الأمر من جهة أخرى بإجراء يمكن أن يكون واسع النطاق. وكان هذا هو الوضع في الأيام الأولى من المحاكم المخصصة عندما كان الإجراء يشمل إفادات كتابية وأجوبة وجلسة وقراراً كتابياً. آنذاك أعيدت صياغة القاعدة لتنص على إصدار حكم شفوي بعد تقديم الإفادات الشفوية لتسريع الإجراءات. ومثلما قالت قاضية (362)، فإن المقصود هو إجراء مراجعة موجزة للأدلة المتاحة حتى الآن من أجل إنهاء قضية لا يمكن أن تسفر عن الإدانة استناداً إلى أدلة الادعاء العام.

527- وإذا قُبل هذا الإجراء باعتباره راسخاً في المحكمة، وهو ما يجب على الخبراء فعله، فإن السؤال المحوري هو كيفية ضمان الاتساق في تطبيقه بطريقة لا تؤدي إلى إطالة إجراءات المحاكمة بلا داع. وإذا استغرق الأمر سبعة أشهر أو أكثر للنظر في التماس الحكم بعدم وجود ما يستوجب المساءلة، ثم رفضه،

(360) *The Prosecutor v. Dominic Ongwen*, Decision on Defence Request for Leave to File a No Case to

Answer Motion, [ICC-02/04-01/15-1309](#), 18 July 2018, para. 4.

(361) المرجع نفسه، الفقرة 5.

(362) *Situation in the Republic of Kenya*, Dissenting Opinion of Herrera Carbuca, [ICC-01/09-01/11-2027-](#)

[Anxl](#), 5 April 2016, paras. 16-22.

فإن النتيجة الوحيدة لذلك هي إطالة المحاكمة بهذه المدة. ولذلك لا بد من الرقابة القضائية. ويوجد حالياً شكل من أشكال الرقابة في اشتراط الحصول على الإذن لالتماس الحكم بعدم وجود ما يستوجب المساءلة⁽³⁶³⁾، فضلاً عن إمكانية المراجعة الاستثنائية⁽³⁶⁴⁾. وينبغي أن يظل اشتراط الحصول على الإذن جزءاً لا يتجزأ من مخطط إجرائي ينظم التماس الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة'. ويمكن طلب الإذن بإفادة شفهية أو كتابية تعرض بإيجاز العناصر الرئيسية المقترحة وتحدد التهم التي يستهدفها الالتماس. وقد تُحدّد في هذا الصدد مسائل عديدة تسري عليها اعتبارات مختلفة. وينبغي أن يُترك أمر إصدار قرار الإذن لتقدير الدوائر الابتدائية التي هي أدنى بتقييم الأثر الذي يمكن أن يترتب على الاستئناف في عدالة المحاكمة وسرعتها.

528- وينبغي النظر في تحديد الظروف التي يجوز فيها تقديم هذا الالتماس. ويجب أن يقتصر الأمر على الظروف التي تتعلق بالطعن في مدى كفاية الأدلة بشأن جميع التهم التي يلوح فيها أفق واقعي ينطوي على الحصول على البراءة تماماً وإنهاء المحاكمة. ومن المرجح أن يسهم التماس الحكم بالبراءة الذي لا يستهدف سوى بعض التهم في تأخير الإجراءات على وجه الأساس⁽³⁶⁵⁾. وزيادة الفعالية في استخدام الإجراءات أثناء المرحلة التمهيدية تؤدي بطبيعة الحال إلى تقليص عدد القضايا التي يكون من المناسب فيها تقديم التماس. وفي حالة منح الإذن، ينبغي تطبيق جدول زمني صارم. ويقصد الخبراء من ذلك 'الاستئناف عبر المسار السريع'.

529- وفي المسار العادي، يكفي أن يقدم الطرفان إفادات شفهية. ويمكن النص على تقديم إفادة كتابية إذا كان ذلك مبرراً. وينبغي أن يصدر قرار الدائرة شفويّاً انطلاقاً من نص مُعدّ سلفاً، ويسجل في محضر المحاكمة. ويحق للمدعي العام الطعن في قرار الإذن بتقديم التماس بخصوص أي تهمة، إذا أسفر الالتماس عن التبرئة من التهمة ذات الصلة. أما الطعن في قرار رفض الالتماس فلا يجوز إلا بإذن.

530- وينبغي أن ينص المخطط على المسارات التي يمكن أن تتبعها الدائرة الابتدائية في حالة الطعن. وثمة عدد لا يحصى من السيناريوهات الممكنة. وحتى في أبسط الحالات حيث يكون هناك متهم واحد، قد يتضرر المتهم والمدعي العام كلاهما من جزء من القرار ويسعيان إلى الطعن. ويزداد عدد الاحتمالات

(363) [ICC-02/04-01/15-1309](#).

(364) [ICC-01/04-02/06-2026](#).

(365) في قضية المدعية العامة ضد لوران غباغبو وشارل بلي غوديه، قدمت هيئة الدفاع عن السيد غباغبو التماسها الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة' في 23 تموز/يوليه 2018، وقدمت هيئة الدفاع عن السيد بلي غوديه التماسها الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة' في آب/أغسطس 2018. ووافقت الدائرة الابتدائية على الالتماسين في 15 كانون الثاني/يناير 2019 بموجب قرار شفوي. ثم صدرت الأسباب التي تعلل القرار كتابة في 16 تموز/يوليه 2019. انظر، على سبيل المثال، [ICC-02/11-01/15-T-234-ENG](#), Transcript of the Delivery of the Oral Decision, 16 July 2019.

The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé, Reasons for oral decision of 15 و 16 January 2019 January 2019 on the Requête de la Défense de Laurent Gbagbo afin qu'un jugement d'acquittement portant sur toutes les charges soit prononcé en faveur de Laurent Gbagbo et que sa mise en liberté immédiate soit ordonnée, and on the Blé Goudé Defence no case to answer motion, [ICC-02/11-01/15-1263](#), 16 July 2019.

الممكنة بزيادة عدد المتهمين في القضية. وهذه عوامل ينبغي أن تراعيها الدائرة في مرحلة الفصل في منح الإذن بالاستئناف أو رفضه، وكذلك في مرحلة لاحقة عندما يُقدَّم إليها التماس وقف الإجراءات.

531- وينبغي إدراج الأحكام التي تنظم التماس الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة' في نص من نصوص المحكمة. والأمثل أن تُدرج في القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، ولكن في انتظار تعديل هذه القواعد، ينبغي إدراج تلك الأحكام في لائحة المحكمة. وفي حالة المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، نصت القاعدة 98 مكرراً على أن تعلن الدائرة الابتدائية رسمياً حكم البراءة من أي تهمة إذا 'لم تكن هناك أدلة يمكن أن تدعم الإدانة' (366). والأهم من ذلك أن الفريق العامل الأولي التابع للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة المعني بتعجيل المحاكمات أشار، في تقريره لعام 2006، إلى أن 'المدعي العام ملزم'، لدى انتهاء مرافعته، 'بمراجعة الأدلة للتعامل مع أي إفادة بموجب القاعدة 98 مكرراً' (367). ويتعلق الأمر برسالة تشجع الادعاء العام على أن يكون مستعداً للتعامل مع هذا الالتماس في وقت قصير لتسريع الإجراءات، وتنبهه لفعل ذلك.

532- ومن السمات الاستثنائية في قضيتي كينيا التحفظ الذي ينطوي على إمكانية المحاكمة من جديد على التهم نفسها. ففي قضية روتو وقضية كينييتا، على التوالي، تقرر إخلاء سبيل المتهمين وسحب التهم 'بدون إخلال'. فأما في الأولى، فقد أخلي سبيل المتهمين 'بدون إخلال بإمكانية ملاحقتهما من جديد في المستقبل' (368)، وأما في قضية كينييتا، فقد سُحبت التهم بدون إخلال بإمكانية تقديم تهم جديدة (...) استناداً إلى الظروف نفسها أو إلى ظروف مماثلة (369). ويتعارض ذلك مع الأثر الذي يترتب عادة على قرار يخلص إلى عدم وجود ما يستوجب المساءلة أو إلى سحب الادعاء العام التهم في منتصف المحاكمة، أي تبرئة المتهم (370). وينبغي أن تعكس القاعدة أيضاً نتيجة الحكم لصالح الالتماس. ويمكن أن ينظر القضاة أيضاً فيما إذا كان ينبغي إدراج الإجراءات بأكملها باعتبارها موضوعاً من مواضيع دليل ممارسات الدوائر.

3- أصدقاء المحكمة

(366) وُصف هذا الإجراء في حكم الاستئناف في قضية بيليسيتش حيث لم يكن الإشكال هو: 'معرفة ما إذا كان القاضي سيقنع فعلاً بما لا يدع مجالاً للشك بأدلة الادعاء العام، بل إن كان قادراً على فعل ذلك'؛ *The Prosecutor v. Goran Jelusic*, Judgment, IT-95-10-A, 5 July 2001, para. 37. (367) *ICTY Manual on Developed Practices* (دليل المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة بشأن الممارسات المتبعة)، أُعد بالاشتراك مع معهد الأمم المتحدة الأفريقي لبحوث الجريمة والعدالة، في إطار مشروع للحفاظ على إرث المحكمة، 2009، الصفحة 87، الفقرة 44.

(368) في قضية المدعية العامة ضد ويليام ساموي وجوشوا أراب سانغ، قدمت هيئة الدفاع عن السيد روتو والسيد سانغ التماس الحكم بـ 'عدم وجود ما يستوجب المساءلة' و'طلب الحكم بالبراءة' في 26 تشرين الأول/أكتوبر 2015 و6 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، على التوالي. وأعلنت الدائرة الابتدائية بطلان إجراءات المحاكمة، وأُغليت التهم، وأخلي سبيل المتهمين بموجب قرار مؤرخ 5 نيسان/أبريل 2016. انظر [ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr](#).

(369) *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Decision on the withdrawal of charges against Mr. Kenyatta, (369) [ICC-01/09-02/11-1005](#), 13 March 2015.

(370) انظر، على سبيل المثال، [ICTY. Rules of Procedure and Evidence](#)، القاعدة 98 مكرراً.

533- وفقاً للقاعدة 103 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، 'يجوز للدائرة، في أي مرحلة من مراحل الإجراءات، توجيه الدعوة أو منح الإذن لدولة أو منظمة أو شخص لتقديم ملاحظات خطية أو شفوية بشأن أي موضوع تراه الدائرة مناسباً، إذا ارتأت أن ذلك مستصوب للفصل في القضية بصورة سليمة'. ويتعلق هذا الحكم بقبول صديق للمحكمة أو أصدقاء للمحكمة.

534- ويتضح من المقابلات التي أجراها الخبراء أن المحكمة أفرطت في ممارسة دعوة أصدقاء المحكمة. وقُدمت ملاحظات تشير إلى أن المحكمة، بلجوتها إلى القاعدة 103، كانت تبحث على ما يبدو عن أصدقاء في وقت كانت تتعرض فيه لانتقادات كثيرة مفادها أن تدخل أصدقاء المحكمة يؤدي إلى تأخير الإجراءات وزيادة تكلفتها، والأهم من ذلك أن 'القضاة ينظمون حلقة دراسية لهم حيث يناقش أصدقاء المحكمة مصادر قانونية هي في متناولهم تماماً'.

535- ويتبين من السوابق القضائية للمحكمة أن الممارسات المتبعة لم تكن متنسقة دائماً فيما يتعلق بتطبيق ذلك الحكم: في بعض القضايا، اشترطت المحكمة أن يكون إسهام صديق المحكمة بمثابة 'مساعدة لا غنى عنها'، بينما اشترطت قيوداً أقل في تقييم 'مدى استصواب' تقديم الإفادة في مناسبات أخرى. وفي قضية/البشير⁽³⁷¹⁾، أصدرت المحكمة أمراً يدعو 'أصدقاء المحكمة إلى التعبير عن اهتمامهم بالإجراءات القضائية (...) المتعلقة بالأسس الموضوعية للمسائل القانونية المعروضة في الاستئناف'. وفي إثر ذلك، عُرض على دائرة الاستئناف 17 طلباً للإذن بتقديم ملاحظات، وافقت المحكمة عليها جميعاً حيث رأت أن الأمر 'مستصوب من أجل الفصل السليم في القضية'، وقررت ألا تتجاوز كل إفادة 10 صفحات، ودعت الطرفين إلى تقديم ردود موحدة في غضون شهر، لا تتجاوز 20 صفحة، على الملاحظات الكتابية الواردة من أصدقاء المحكمة⁽³⁷²⁾. وسمح لأصدقاء المحكمة بتقديم آرائهم خلال الجلسات التي استغرقت أربعة أيام⁽³⁷³⁾. وحدث الأمر نفسه في قضيتي فلسطين وأفغانستان⁽³⁷⁴⁾. وأسهم عدد الإفادات المقدمة والنهج المتبعة في تأخير الإجراءات.

536- ويبدو هذا النهج مفرطاً في التساهل بالفعل لسببين على الأقل. أولاً، لا ينبغي أن تسهم المساعدة المقدمة من صديق المحكمة في عدالة الإجراءات فحسب، بل أيضاً في سرعة المحاكمة وفعاليتها، أي كانت المرحلة التي تُقدّم فيها الملاحظات أثناء الإجراءات. وعليه، فإن تبرير اللجوء إلى أصدقاء المحكمة سيكون أسهل إذا منحت الدوائر الإذن لعدد أقل من المترشحين لتقديم ملاحظاتهم ومطالبتهم بالأحرى بعرضها شفويّاً أو في شكل موجز كتابة في غضون مهلة زمنية معينة، مع مراعاة الحاجة إلى تناول كل ملاحظة في

⁽³⁷¹⁾ *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, Order inviting expressions of interest as *amici curiae* in judicial proceedings (pursuant to rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence), [ICC-02/05-01/09-330](#), 29 March 2018.

⁽³⁷²⁾ *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, Decision on the requests for leave to file observations pursuant to rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence, the request for leave to reply and further processes in the appeal, [ICC-02/05-01/09-351](#), 21 May 2018.

⁽³⁷³⁾ انظر على سبيل المثال *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, Order on the conduct of the hearing before the Appeals Chamber in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, [ICC-02/05-01/09-379](#), 27 August 2018.

⁽³⁷⁴⁾ *The situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Decision on the participation of *amicus curiae*, the Office of Public Counsel for the Defence and the cross-border victims, [ICC-02/17-97](#), 24 October 2019.

ردود الطرفين⁽³⁷⁵⁾. ثانياً، نظراً إلى اعتبار القضاة المنتخبين لعضوية المحكمة، عموماً، خبراء في القانون الدولي، وفي مجالات أخرى، يبدو أن النقد الواسع النطاق لنهج دائرة الاستئناف المعروض أعلاه يثير شواغل لها ما يبررها. ومن ثم، ينبغي النظر بعناية شديدة في اشتراط 'استصواب' تقديم إفادة صديق المحكمة من أجل الفصل السليم في القضية.

537- والنهج العام المتبع حتى الآن هو الدعوة إلى 'التعبير عن الاهتمام'، وهذا مفهوم يعكس عملية المناقصة. وتوجّه دعوة إلى جميع الأطراف المعنية أو الوسط الأوسع من أصحاب المصلحة في المحكمة لإبداء الاهتمام. ويمكن النظر في زيادة الفعالية في محور تركيز الدعوات، بدلاً من التماس مشاركة أصدقاء المحكمة على نطاق جميع هيئاتها. وينبغي أن تستند الدعوة إلى معايير موضوعية وتوضح المسائل المحددة اللازمة لكي يتسنى للدوائر أن تفصل فصلاً سليماً في القضية.

538- ومن السياقات الأخرى التي شملت مشاركة أصدقاء المحكمة في الهيئات القضائية الجنائية الدولية التحقيق في المخالفات ضد إقامة العدل ومقاضاة مرتكبيها. وتنص المحاكم المخصصة، فضلاً عن المحكمة الخاصة لسيراليون، والمحكمة الخاصة بلبنان حالياً، على تعيين مدعين عامين أصدقاء للمحكمة في حالة تضارب المصالح مع مكتب المدعي العام. وتحفظ الدوائر في هذه المؤسسات بالسلطة التقديرية للتحقيق في تلك القضايا. فالدائرة تطلب من المدعي العام التحقيق ما لم تتعارض مصالحه مع السلوك ذي الصلة، وفي هذه الحالة يُعَيّن صديق للمحكمة للتحقيق، ويمكن أن يُطلب منه أن يتولى الملاحقة⁽³⁷⁶⁾. ولا تنص المادة 70 من نظام روما الأساسي على مبادئ توجيهية مماثلة بشأن تضارب المصالح فيما يتعلق بالتحقيق في ادعاءات عرقلة إقامة العدل في المحكمة وملاحقة المسؤولين عنها⁽³⁷⁷⁾.

539- وقد أثّرت مسألة عرقلة إقامة العدل في عدد من القضايا لدى المحكمة، برزت في معظمها مسألة تضارب مصالح الادعاء العام مما يجعل تحقيقه في القضية أمراً غير مناسب. وفي قضية *لوانغا*، أقرت المحكمة بإمكانية تكليف محقق مستقل في 'حالات قصوى' بالتحقيق و/أو الملاحقة فيما يتعلق بالقضايا المشمولة بالمادة 70 إذا كان هناك تضارب في المصالح لدى فريق الادعاء⁽³⁷⁸⁾. وفي القضية نفسها، لجأت المدعية العامة على ما يبدو إلى 'مستشار مستقل' للتحقيق في الأمور المتصلة بـ 'احتمال وقوع انتهاكات للمادة 70'. ومع ذلك، فاستناداً إلى استنتاجات مكتب المدعية العامة والمستشار المستقل،

(375) في قضية المدعية العامة ضد عمر حسن أحمد البشير، مُنح الإذن بتقديم ملاحظات لـ 11 طلباً من أساتذة

القانون من أصل الطلبات الـ 17 الواردة استجابة لدعوة الدائرة لتقديم موجزات أصدقاء المحكمة. انظر [ICC-02/05-01/09-330](#)؛ و [ICC-02/05-01/09-351](#)؛ انظر أيضاً، على سبيل المثال، *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*،

Prosecution Response to the Observations of Eleven Amici Curiae، [ICC-02/05-01/09-369](#)، 16 July 2018.

(376) *ICTY Rules of Procedure and Evidence*، Rule 77؛ و *International Bar Association (IBA)*، ICC and ICL،

Programme, Discussion Paper Series, *Offences against the administration of justice and fair trial*

considerations before the International Criminal Court (2017), p. 27.

(377) انظر نظام روما الأساسي، المادة 70؛ انظر أيضاً *IBA* (رابطة المحامين الدولية)، المرجع نفسه، الصفحة 27.

(378) *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Transcript، [ICC-01/04-01/06-T-350-Red-ENG](#)، p. 17, lines

على حد السواء، قرر مكتب المدعية العامة عدم المضي قدماً بالتحقيق في هذه المسألة⁽³⁷⁹⁾. وفي قضايا أخرى أيضاً، استعان مكتب المدعية العامة أيضاً بمستشار مستقل لمراجعة ملائمة القضية.

540- وأثيرت مسألة التحقيق في المخالفات ضد إقامة العدل (المادة 70) في قضية روتو، حيث رفضت المدعية العامة التحقيق في الادعاءات التي تفيد بأن بعض شهود الادعاء العام لفقوا الأدلة وأدلووا بشهادة الزور. وألغت الدائرة الابتدائية التهم في 5 نيسان/أبريل 2016⁽³⁸⁰⁾. وفي حزيران/يونيه 2016، رأت الدائرة الابتدائية أيضاً أن من غير المناسب أن تمارس اختصاصها للبت في الأسس الموضوعية لطلب هيئة الدفاع تعيين مدع عام صديق للمحكمة، فرفضت الطلب⁽³⁸¹⁾. وفي أثناء محاكمة كينياتا، قُدمت ادعاءات خطيرة بشأن ضغط شهود الادعاء على شهود الدفاع. وعلى الرغم من أن المستشار القانوني هو الذي أبلغ مكتب المدعية العامة بهذه الادعاءات، لم يُتخذ أي إجراء بشأنها.

541- وعندما تنشأ خلال المحاكمة ظروف تثير ادعاءات مفادها أن شهود الادعاء ارتكبوا مخالفات ضد إقامة العدل، من الممكن أن يكون هناك تضارب في مصالح الادعاء العام قد يؤثر على صلاحية مكتب المدعية العامة للتحقيق في السلوك ذي الصلة. ويجب أن تتاح للمحكمة الوسائل المناسبة لضمان التحقيق المناسب في انتهاك حرمة المحكمة وعرقلة إقامة العدل وملاحقة المسؤولين في الوقت المناسب. ويتضح من قضية بيمبا وآخرين⁽³⁸²⁾ أن الادعاء العام يمكن أن يتولى التحقيق والملاحقة بنجاح عندما تنشأ مشاكل مماثلة فيما يتعلق بسلوك المتهم وشهود الدفاع. غير أن الظروف في تلك القضية وفي قضية نتاغاند/ تبين أن إجراء هذه التحقيقات يمكن أن يقوض عدالة المحاكمة الجارية⁽³⁸³⁾.

542- وفيما يتعلق بالمشاكل المرتبطة بتناول القضايا بموجب المادة 70 عندما ينشأ تضارب ممكن في المصالح، من المهم تعزيز قدرة المحكمة على معالجة حالات مماثلة ستنشأ لا محالة في المستقبل بتزويدها بوسائل في المتناول لتفادي ذلك التضارب. وتتيح الإجراءات المتبعة عموماً في الهيئات القضائية المختصة حلاً في هذا الصدد⁽³⁸⁴⁾. وتأمّر الدائرة، التي ترى أن هناك تضارباً بين مصالح الادعاء العام والسلوك المعني، قلم المحكمة بتعيين صديق للمحكمة للتحقيق في المسألة وتقديم تقرير إلى الدائرة يبين إن كانت

The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Prosecution's Response to 'Requête de la Défense de M. (379)

Lubanga aux fins de communication d'éléments de preuve recueillis par le Procureur dans le cadre des enquêtes conduites en vertu de l'Article 70', [ICC-01/04-01/06-3069](#), 25 March 2014, para. 9.

(380) انظر [ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr](#).

(381) *Situation in the Republic of Kenya*, Decision on the Ruto Counsel's Request to appoint an Amicus (381)

.Prosecutor, [ICC-01/09-01/11-2034](#), 2 June 2016.

The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, (382)

Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, [ICC-01/05-01/13-1989-Red](#), 19 October 2016.

IBA, [Offences against the administration of justice and fair trial considerations before the](#) (383)

International Criminal Court, pp. 31-32؛ انظر أيضاً، فيما يتعلق باحتمال أن يؤدي إدلاء شاهد من شهود الادعاء

العام بشهادة الزور إلى 'حالة تضارب في المصالح'، *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*,

Transcript, [ICC-01/04-01/07-T-190-Red-ENG](#), 22 September 2010, p. 4, lines 1-5.

(384) القاعدة 77، [ICTY Rule of Procedure and Evidence](#).

هناك أسباب كافية لمباشرة الإجراءات. ويمكن أن تباشر الدائرة أيضاً الإجراءات بنفسها أو تأمر صديق المحكمة بتولي الملاحقة.

543- ومن المسلم به أن تحقيقات أصدقاء المحكمة كانت طويلة ومكلفة في بعض الحالات ولم تؤد إلى نتيجة قاطعة. ومع ذلك، ليس هناك سبب وجيه ليكون الأمر كذلك. ومن العناصر المهمة في هذه العملية أن الدائرة تظل تراقب التحقيق والملاحقة مراقبة وثيقة لضمان اقتصرها على العناصر الأساسية من الادعاءات وإجرائها بسرعة. ومن المسلم به أيضاً أن السلطة ينبغي أن توزَّع توزيعاً طفيفاً، ولن تكون مناسبة إلا في ظروف استثنائية حيث (أ) يقرر المدعي العام عدم اتخاذ أي إجراء أو يكون هناك تضارب في مصالحه يجعل اتخاذه أي إجراء أمراً غير مناسب، (ب) تقرر الدائرة أن التحقيق مناسب على الرغم من ذلك ويخدم مصلحة العدالة.

544- ولا يُقصد أن الأخذ بهذه العملية المستقلة ينطوي على مجرد نقل إجراءات هيئات قضائية أخرى إلى المحكمة. بل الهدف من الإشارة إلى إجراءات هذه الهيئات القضائية هو توضيح إمكانية إتاحة وسائل بديلة للمحكمة لتناول ادعاءات عرقلة إقامة العدل.

545- وفي ضوء تجربة المحكمة حتى الآن، ينبغي النظر في إعطاء الدوائر سلطة تعيين مدع عام/محقق صديق للمحكمة، في حالات استثنائية، عندما يصب ذلك في مصلحة العدالة. وفي هذا السياق، ينبغي أن تنظر المحكمة وجمعية الدول الأطراف في إمكانية تعديل المادة 70.

4- تقديم الأدلة وقبولها

546- كان أحد الموضوعين اللذين تلقى الخبراء شكاوى بشأنهما فيما يتعلق بعدم الاتساق في الإجراءات هو عدم وجود توافق في الآراء بين القضاة بشأن مسألة ما إذا كان ينبغي قبول الأدلة عند تقديمها أو الاكتفاء بتقديمها والنظر في قبولها بعد ذلك عند المداولة (وكان الموضوع الآخر هو تحضير الشهود قبل الإدلاء بشهادتهم). وقيل إن عدم اتساق النهج التي تتخذها الدوائر المختلفة يسبب الارتباك وعدم اليقين بين المحامين. والفرق هو بين الدائرة التي تؤيد اتخاذ قرار إيجابي بشأن قبول أي مستند أو رفضه، وتلك التي تفضل مجرد استلام المستندات المقدمة واتخاذ قرار بشأنها عند المداولة. وفي الحالة الأخيرة، تسجل المحكمة في قرارها المساهمة التي تقدمها المستندات في القرار. والاقتراح المقدم هو أن الخلاف ينبغي أن يحل لصالح أحد النهجين بقاعدة مناسبة في لائحة المحكمة.

547- ويرى فريق الخبراء أن ذلك ليس ضرورياً. فمن المفهوم تماماً الآن أن هناك نهجين. ومن المعتاد بالتالي أن تعلن الدائرة في أمر أو قرار بشأن سير الإجراءات عن النهج الذي سيتم اتخاذه. وتتمتع الدائرة، ورئيس المحكمة على وجه الخصوص، بصلاحيات واسعة لإصدار أوامر تتعلق بسير الإجراءات قبل وأثناء المحاكمة. ففي قضية الحسن مثلاً، قررت الدائرة الابتدائية العاشرة مؤخراً اتباع نهج التقديم⁽³⁸⁵⁾. وأشارت الدائرة إلى أنها "لن تصدر قرارات بشأن مقبولية كل عنصر من عناصر الإثبات أثناء المحاكمة. وعوضاً عن ذلك، ستقر الدائرة بتقديم عناصر الإثبات دون إصدار حكم مسبق بشأن الصلة و/ أو المقبولية، وستنظر

(385) المدعي العام ضد الحسن أغ عبد العزيز أغ محمد أغ محمود، المرفق ألف من القرار المتعلق بسير الإجراءات، [ICC-01/12-01/18-789-AnxA](https://www.icc-judiciary.org/ICC-01/12-01/18-789-AnxA)، 6 أيار/ مايو 2020.

في أهميتها وقيمتها الإثباتية كجزء من التقييم الشامل لجميع الأدلة عند اتخاذ قرار بشأن إدانة المتهم أو براءته" (الفقرة 29). وأُتبع نهج مماثل في قضيتي *أونغوين*⁽³⁸⁶⁾ و *غباغبو*. ومن ناحية أخرى، في قضية *تاغاندا*، تم تقييم صلة ومقبولية كل دليل من الأدلة المستندية المقدمة قبل تدوينها في المحضر. واعترفت دائرة الاستئناف بالنهج الذي ينبغي اتباعه فيما يتعلق بمعظم الأدلة المستندية باعتباره قراراً يقع ضمن السلطة التقديرية لقضاة الدائرة الابتدائية. وعلى وجه الخصوص، ذكرت دائرة الاستئناف في الاستئناف التمهيدي المقدم في قضية *مبا*⁽³⁸⁷⁾ أن لديها "سلطة الفصل أو عدم الفصل في صلة أو مقبولية الأدلة المقدمة إلى الدائرة"⁽³⁸⁸⁾.

548- ومصدر السلطة التقديرية التي اعترفت بها دائرة الاستئناف هو المادة 69 (4) التي تنص على أن "للمحكمة أن تفصل في صلة أو مقبولية أي دليل، أخذاً في اعتبارها...". وبالإضافة إلى ذلك، تنص القاعدة 63 (2) على أن للدائرة السلطة، حسب تقديرها المنصوص عليه في الفقرة 9 من المادة 64، في أن تقيّم بحرية جميع الأدلة المقدمة من أجل تحديد مدى صلتها بالموضوع أو مقبوليتها وفقاً للمادة 69.

549- وهناك، بالطبع، ظروف تقتضي اتخاذ قرار في الوقت الذي يتم فيه تقديم المستند. وتتطلب القاعدة 63 (3) من الدائرة أن تفصل في الطلب المقدم من أحد الأطراف بموجب المادة 64 (9) (أ) بشأن المقبولية عندما يكون هذا الطلب مبنياً على الأسس المنصوص عليها في المادة 69 (7) (الأدلة التي تم الحصول عليها بشكل غير صحيح). وعند تقديم دليل صوتي أو فيديو مسجل مسبقاً، يتوقف القبول على اقتناع الدائرة باستيفاء الشروط المنصوص عليها في القاعدة 68. وأياً كان النهج المعتمد، تتطلب القاعدة 64 (1) أن تثار المسألة المتعلقة بالصلة بالموضوع أو المقبولية في الوقت الذي يتم فيه تقديم الأدلة إلى الدائرة، بينما تتطلب القاعدة 64 (2) من الدوائر أن تبين أسباب أي قرار تتخذه بشأن الأدلة.

550- وإذا استمرت هذه المشكلة، التي يعتقد أن من غير المحتمل حدوثها، يمكن حل المسألة باعتماد توجيه رئاسي أو إدراج أحكام مناسبة في لائحة المحكمة، وتقديم الحل المتفق عليه بين القضاة⁽³⁸⁹⁾.

5- تحضير الشهود وتبئتهم

551- "تحضير" الشهود من المسائل التي تثير الجدل. وهذه الممارسة مقبولة عموماً من الدوائر حسب الاقتضاء، ولكن ليس من جميع الدوائر. وترى أقلية من القضاة أنها قد تشوه الأدلة التي يقدمها الشاهد. ولأولئك الذين يرون ذلك، من الأفضل أن يسمح للشاهد بقراءة البيان الأصلي الذي أدلى به دون مناقشة تحضيرية. والقرار بشأن هذه المسألة من اختصاص الدائرة أو القاضي الذي يدير الإجراءات وليس

⁽³⁸⁶⁾ المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، توجيهات أولية بشأن سير الإجراءات، [ICC-02/04-01/15-497](#)، 13 تموز/يوليه 2016، الفقرة 24.

⁽³⁸⁷⁾ المدعي العام ضد جان بيير ميا غومبو، الحكم في الاستئناف المقدم من السيد جان بيير ميا غومبو والمدعي العام ضد قرار الدائرة الابتدائية الثالثة المعنون "قرار بشأن قبول الأدلة المدرجة في قائمة الادعاء"، [ICC-01/05-01/08-1386](#)، 3 أيار/مايو 2011، الفقرة 37.

⁽³⁸⁸⁾ انظر أيضاً المدعي العام ضد جان بيير ميا غومبو، وإيميه كيلولو موسامبا، وجان جاك مانغندا كابونغو، وفيديلا بابالا واندو، وناريسيس أريبدو، الحكم، [ICC-01/05-01/13-2275-Red](#)، 8 آذار/مارس 2018، حيث كانت الأدلة التي قدمها الادعاء تتألف إلى حد كبير من مستندات.

⁽³⁸⁹⁾ انظر على سبيل المثال المدعي العام ضد جان بيير ميا غومبو، رأي منفصل للقاضي تشيلي أيوي - أوسوجي، [ICC-01/05-01/08-3636-Anx.3](#)، 14 حزيران/يونيه 2018.

من المسائل التي تتطلب قاعدة تنظيمية. ومن ناحية أخرى، يمكن معالجة هذه المسألة بقاعدة تنظيمية إذا كانت هذه هي رغبة الأغلبية المطلقة للقضاة.

6- الشهادة المسجلة مسبقاً والإدلاء بشهادة مباشرة بواسطة تكنولوجيا الربط السمعي أو المرئي

552- "إلى وقت قريب جداً، كان من الواجب حتماً أن يتم كل شيء في قاعة واحدة، بحضور جميع المشاركين. واعتمدت بعض المبالغ المحدودة لإدخال الشهادة السمعية والأدلة المستندية، ولكن كان العنصر الرئيسي في عملية المحاكمة هو الأدلة المباشرة من مربع الشهود". هذه هي كلمات أول قاض تولى رئاسة إحدى الجلسات بالمحكمة. وأضاف أنه "لم يعد هذا الأمر ضرورياً فحسب، ولكنه طريقة غير فعالة ومكلفة للعمل وإساءة استخدام الموارد النادرة بدون مبرر". وقد مر الآن أكثر من 30 عاماً على الدعوة لأول مرة إلى استخدام الأدلة المسجلة بالفيديو في المحكمة، ولا سيما فيما يتعلق بشهادة الأطفال، الذين يتم الاستماع إلى أقوالهم واستجوابهم بعيداً عن قاعة المحكمة في محيط ملائم. واستخدم هذا الأسلوب بعد ذلك مع شهود ضعفاء آخرين.

553- وفي حين أن تقديم التسجيل السابق لشهادة الشاهد شائع إلى حد ما في الإجراءات المحلية في ظروف معينة، فإن استخدام الشهادات الحية المنقولة من مكان بعيد لم يُعتمد إلا ببطء. وكلاهما جزء من إجراءات المحكمة. وتتعلق القاعدة 68 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات بالشهادة المسجلة مسبقاً والتي تستخدم للشهود الضعفاء فقط، أو في حالة وفاة الشاهد أو الاعتراض على شهادته، ولكن بالنسبة لشهود آخرين أيضاً لتجنب سفرهم إلى لاهاي. وإذا أخذت أقوال البعض وتم استجوابهم، لا يوجد في هذه الحالة أي قيد على ما قد يتعلق بشهاداتهم. وفي الحالات الأخرى، ينبغي أن تقتصر الأدلة على المسائل التي لا علاقة لها بأفعال المتهم وسلوكه. وبالإضافة إلى ذلك، تسمح القاعدة 67 بالشهادة الحية عن طريق تكنولوجيا الربط السمعي أو البصري. وتشير المعلومات المتاحة إلى أن تطبيق تلك القواعد أسهم في تعجيل إجراءات المحاكمة.

554- ولا توجد توصية بشأن هذا الموضوع بخلاف تعظيم استخدام التكنولوجيا في عرض الأدلة، بقدر ما يتوافق ذلك مع مصالح العدالة، والحفاظ على اليقظة فيما يتعلق بالاستفادة من أي مرافق تكنولوجية متاحة حالياً وقابلة للنشر. وينبغي توجيه الاهتمام أيضاً إلى التطورات في هذه التكنولوجيا السريعة النمو التي يمكن تكييفها لزيادة تعزيز كفاءة المحكمة.

555- وفيما يلي منظور للمستقبل. فمع المام المحاكم بمجموعة الفوائد التي يمكن أن يجلبها الاستخدام المتزايد للتكنولوجيا الرقمية على عملها، هناك الآن نقاش نشيط حول مسألة متى يكون أفضل وقت لجمع الأدلة من أجل تقديم سجل موثوق للأحداث. فما هو الأكثر احتمالاً للدقة: '1' التسجيل الفيديوي للحدث؛ أم '2' البيان الذي أدلى به شاهد عيان في الأسابيع التالية للحدث؛ أم '3' الشهادة الشفوية للشاهد في قاعة المحكمة بعد 18 شهراً من الحدث؟ ليس من الغريب أن نتصور، في المستقبل غير البعيد، أن تستخدم المواد الرقمية في منطقة النزاع لعمل تسجيلات عالية الجودة لروايات شهود العيان لعرضها بعد ذلك على المحكمة. وقد يؤدي سيناريو قاضي التحقيق، الذي يرافقه كاتب و مترجم شفوي، والذي يحمل الجهاز ويكون على دراية كافية بالأسئلة المتوقعة للدفاع، في نهاية المطاف، إلى الاعتراف بأن بعض الأدلة

الحاسمة التي لم تخضع لاستجواب الشهود موثوقة بما فيه الكفاية لقبولها أمام المحكمة. وينبغي للمحكمة الجنائية الدولية الأولى في العالم أن تكون الرائدة في الحصول على أكثر الأدلة موثوقية.

7- إدارة المحاكمة

556- الإدارة الاستباقية للدعوى القضائية مهمة للعدالة وسرعة الإجراءات في المرحلة الابتدائية بقدر ما هي مهمة في المرحلة التمهيدية. ودليل ممارسات الدوائر مرجع مفيد ومرغوب فيه للقضاة في إدارة محاكماتهم. وما ذكر أعلاه في الجزء المتعلق بالمرحلة التمهيدية بشأن تنقيح دليل ممارسات الدوائر، والمدرج في التوصية 194، ينطبق أيضا على المرحلة الابتدائية⁽³⁹⁰⁾.

8- أنشطة المحكمة بالموقع والزيارات الميدانية

557- طوال المشاورات التي قام بها الخبراء، اعتبرت مسألة "فصل" المحكمة عن بلدان الحالات وعدم إدراكها الكامل لواقع تلك الحالات مسألة هامة بالنسبة للعديد من أصحاب المصلحة. وقد تم التأكيد بالفعل في قضايا معروضة على المحكمة على ضرورة أن يكون جزء على الأقل من الإجراءات بالموقع (مثل بدء المحاكمة)، فضلا عن قيام القضاة بزيارات ميدانية. وقيل إن الفوائد التي تنتجم عن أنشطة المحكمة بالموقع تشمل زيادة وضوح المحكمة وفهم دورها بشكل أفضل، وفهم السياق، ومن خلال الزيارات الميدانية، فهم الأدلة بوجه أفضل.

558- وتنص المادة 3 من نظام روما الأساسي على أن يكون مقر المحكمة في لاهاي بهولندا (الفقرة 1)، ويجوز للمحكمة أن تعقد جلساتها في مكان آخر عندما ترى أن ذلك مناسبا، وذلك على النحو المنصوص عليه في هذا النظام الأساسي (الفقرة 3). وتنص المادة 62 على أن "تعقد المحاكمات في مقر المحكمة، ما لم يتقرر خلاف ذلك". وتوضح القاعدة 100(1) أنه "يجوز للمحكمة أن تقرر الانعقاد في دولة أخرى غير الدولة المضيفة، إذا ارتأت أن ذلك سيكون في صالح العدالة، للفترة أو للفترات التي قد يقتضي النظر في القضية كلها أو في جزء منها". وفي هذه الحالة، يجوز للدائرة أن تقرر، من تلقاء نفسها أو بطلب من المدعي العام أو الدفاع، تقديم توصية بتغيير مكان انعقاد جلسات الدائرة. وتراعى في التوصية آراء الطرفين والضحايا⁽³⁹¹⁾. وتحال التوصية مع التقييم الذي يعده قلم المحكمة إلى هيئة الرئاسة لاتخاذ القرار. وتتخذ هيئة الرئاسة القرار بعد التشاور مع الدولة المعنية والدائرة.

559- وقدم المدعي العام، بدعم من الدفاع والضحايا، طلبات من هذا القبيل في قضايا معروضة على المحكمة. وفي قضية *أونغوين*⁽³⁹²⁾، قررت الدائرة أن تتم المحاكمة في مقر المحكمة ورفضت طلب القيام بزيارة قضائية للموقع، دون الإخلال بالحقوق في إعادة النظر في المسألة في وقت لاحق. وأخيرا، قام أعضاء الدائرة،

⁽³⁹⁰⁾ انظر التوصية 194 أعلاه.

⁽³⁹¹⁾ القاعدة 100 (2) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

⁽³⁹²⁾ *المدعي العام ضد دومينيك أونغوين*، القرار بشأن التوصية باتخاذ إجراءات بالموقع والقيام بزيارة قضائية للموقع في شمال أوغندا، [ICC-02/04-01/15-499](https://www.icc-judiciary-watch.org/decisions/decision-02-04-01-15-499)، 18 تموز/يوليه 2016.

في الفترة من 3 إلى 9 تموز/يوليه 2018، بعد الاستماع إلى مرافعة الادعاء، بزيارة أربعة مواقع في الجزء الشمالي من أوغندا مع ممثلي مكتب المدعي العام، والدفاع، والممثلين القانونيين للضحايا⁽³⁹³⁾.

560- وفي قضية نتانغا⁽³⁹⁴⁾، طلب المدعي العام إلى الدائرة القيام بزيارة ميدانية من أجل "ضمان محاكمة عادلة بموجب المادة 64 (2) وتمكين الدائرة من تقييم الأدلة بوجه مناسب عملاً بالمادة 69 (3) و(4) والمادة 74 (2)". ورأى المدعي العام أن زيارة الموقع "ستعزز فهم الدائرة للأدلة التي ستستمع إليها" من خلال زيارة "المنطقة التي يُدعى أن الجرائم المزعومة قد وقعت فيها".

561- وفي قضية كاتانغا⁽³⁹⁵⁾، أوضحت الدائرة الابتدائية أنه بالإضافة إلى إتاحة الفرصة لفهم سياق الأحداث المعروضة عليها على نحو أفضل، الغرض الرئيسي من زيارة الموقع هو تمكين الدائرة من "إجراء عمليات التحقق اللازمة في نقاط محددة بالموقع وتقييم الأوضاع البيئية والجغرافية للأماكن التي ذكرها الشهود والمتهمون".

562- ومع فهم الشواغل التي قد يثيرها قلم المحكمة فيما يتعلق بالسلامة والقدرة على حماية أمن القضاة والموظفين الذين يزورون بلدان الحالات في سياق القضايا المعلقة، فضلاً عن إدراك العبء الاقتصادي/الآثار الاقتصادية التي قد تترتب على ميزانية المحكمة، من الصعب المبالغة في تقدير المزايا التي يمكن أن تكتسب نتيجة لهذه الزيارات. فهي تتيح الفرصة للتعرف على بيئة الحالة، والسياقات الثقافية والسياسية والاجتماعية وفهمها على نحو أفضل. وهي توفر وسيلة لتعرض أعضاء المحكمة للظروف المحلية، والفهم بشكل أكمل للأوضاع التي تعيش فيها المجتمعات المحلية المتضررة. ويساعد كل ما سلف بقدر كبير في تفسير وتقييم الأدلة.

563- ولذلك، من الأهمية بمكان أن يؤمن قلم المحكمة الأموال اللازمة في الميزانية للقيام بزيارات ميدانية في الحالات المناسبة على أساس المادتين 64 (2) و 69 (3) و (4). وينطبق نفس الشيء على جلسات الاستماع في الموقع.

9- غياب أحد القضاة لفترة وجيزة

564- في سياق المحاكمات الطويلة، قد توجد مناسبات يكون فيها من الضروري أن يتغيب أحد القضاة عن قاعة المحكمة لأسباب عاجلة وغير متوقعة لم يكن من الممكن التخطيط لها. وقد يكون الانقطاع غير المتوقع للمحاكمة أمراً مزعجاً ومؤملاً للغاية. وقد يتعارض ذلك مع ترتيبات السفر والإقامة التي يتم إجراؤها

⁽³⁹³⁾ المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، القرار بشأن طلب القيام بزيارة قضائية للموقع في جمهورية أوغندا، ICC-02/04-01/15-1020، 13 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

⁽³⁹⁴⁾ المدعي العام ضد بوسكو نتانغا، المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، القرار بشأن التوصية باتخاذ إجراءات بالموقع والقيام بزيارة قضائية للموقع في شمال أوغندا، ICC-02/04-01/15-499، 18 تموز/يوليه 2016.

⁽³⁹⁴⁾ المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، القرار بشأن طلب القيام بزيارة قضائية للموقع في جمهورية أوغندا، ICC-02/04-01/15-1020، 13 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

⁽³⁹⁴⁾ المدعي العام ضد بوسكو نتانغا، القرار بشأن طلب القيام بزيارة قضائية للموقع، ICC-01/04-02/06-1033، 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

⁽³⁹⁴⁾ المدعي العام ضد جيرمان كاتانغا، القرار عملاً بالمادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/04-01/07-3436/ENG، 7 آذار/مارس 2014، ICC-01/04-02/06-1033، 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

⁽³⁹⁵⁾ المدعي العام ضد جيرمان كاتانغا، القرار عملاً بالمادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/04-01/07-3436/ENG، 7 آذار/مارس 2014.

لحضور الشهود أمام المحكمة، وقد يسبب أيضا معاناة مفردة ولا لزوم لها للشاهد الضعيف. وفي محاولة للتقليل إلى أدنى حد من التأثير المزعج والمؤلم لمثل هذه الانقطاعات، اتخذت المحاكم المختصة ترتيبات لتمكين قضاة الدائرة المتبقين من مواصلة جلسات الاستماع في غياب القاضي المتضرر لفترة محدودة إذا اقتنعوا بأن ذلك في مصلحة العدالة. وكانت الفترة "لا تزيد عن خمسة أيام عمل" (396).

565- وفي عام 2014 تقريبا، اقترح قضاة المحكمة تعديلا على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات لإدخال حكم مماثل. وأثار هذا الاقتراح جدلا كبيرا ولا يزال في طي النسيان. واعتضت بعض الدول الأطراف على الاقتراح على أساس أن المادتين 74 (1) و 39 (2) (ب) '2' من النظام الأساسي تتطلبان حضور جميع القضاة في جميع جلسات المحاكمة. وردت دول أخرى بأن هناك ما يؤيد هذا الاقتراح في المادة 64 (3) (أ) التي تسمح للدائرة الابتدائية التي يناط بها النظر في الدعوى أن تتخذ التدابير اللازمة لتسهيل سير الإجراءات على نحو عادل وسريع.

566- وهناك تأكيد آخر لهذا الموقف الأخير. ففي ظروف معينة، لا يشترط أن يكون المتهم حاضرا شخصيا. ويجوز إعفاء المتهم من الحضور أو أن يكون "حاضرا" بالفيديو. ويجوز للشهود الإدلاء بشهاداتهم الحية بواسطة تكنولوجيا الربط السمعي أو المرئي. وهناك أحكام لاستبدال القضاة والبدا (397). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإجراءات المتوخى في الاقتراح قد تم اتباعه في حالة سابقة واحدة على الأقل على الرغم من عدم وجود مثل هذه القاعدة (398).

567- وكان تعديل القاعدة الذي اقترحه القضاة هو إضافة قاعدة جديدة، هي القاعدة 140 مكررا، تنص على ما يلي:

"إذا تعذر على القاضي حضور أي جلسة استماع بسبب مرضه أو لأسباب شخصية طارئة أخرى غير متوقعة، يجوز لقضاة الدائرة المتبقين أن يأمرؤا استثنائيا بأن تستمر جلسة النظر في القضية في غياب ذلك القاضي لاستكمال مسألة محددة بدأت بالفعل ويمكن الانتهاء منها في غضون إطار زمني قصير، شريطة ما يلي:

'1' أن تقتنع الدائرة، أو إذا تعذر عمليا استشارة القاضي الغائب، أن يقتنع قضاة الدائرة بالاقون بأن هذا الترتيب في مصلحة العدالة؛

'2' أن يوافق الطرفان على هذا الترتيب."

568- وقد صيغت القاعدة بأقصى ما يمكن تخيله من الدقة. وتتطلب من القضاة الاقتناع بأن الاستمرار في مصلحة العدالة، وتتطلب أيضا موافقة الأطراف. وتنص على تسجيل الشهادة بالفيديو وإتاحتها للقاضي الغائب للاطلاع عليها عند عودته إلى عمله. وعملت المحاكم المختصة بقاعدة ذات تطبيق أوسع بكثير ولا تتطلب موافقة الأطراف. ومن الأمثلة الجيدة على الظروف التي يمكن فيها تطبيق هذه القاعدة استكمال الأدلة المتعلقة بضحية أو شهادة تعرضت للإيذاء الجنسي بعد ما أمضت بالفعل فترة ما بعد الظهيرة في مربع الشهود في حالة سيئة للغاية.

(396) القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، القاعدة 15 مكررا.

(397) المادة 69 من نظام روما الأساسي، والقواعد 38 و 39، و 67، و 134 مكررا، و 134 ثالثا، و 134 رابعا من

القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

(398) تقرير الفريق الدراسي المعني بالحكمة (2014) ICC-ASP/13/28، الصفحة 21، الفقرة 11.

569- ومع زيادة حجم العمل في المحكمة، ستزداد الحاجة إلى نهج مرن للتطورات غير المتوقعة، ليس لتجنب الآثار التي يمكن أن تترتب على الاضطرابات في القضية التي تحدث فيها فحسب، بل أيضا الآثار التي يمكن أن تنجم عن ذلك على الأعمال الأخرى للمحكمة. والقاعدة التي تسمح باستمرار النظر في القضية لفترة وجيزة في غياب قاض واحد في ظروف معينة والتي لا تؤثر سلبا على عدالة الإجراءات هي إحدى الطرق المتاحة لتوفير المرونة المطلوبة. وقد صيغت التوصية أدناه بعبارة عامة على أساس أن القضاة وجمعية الدول الأطراف سيحددون تفاصيل النهج الذي يناسب الإجراءات أمام المحكمة.

10- التكنولوجيا في العملية القضائية

(1) قاعدة بيانات السوابق القضائية

570- افترقت المحكمة في سنواتها الأولى إلى قاعدة بيانات يمكن البحث فيها بسهولة عن سوابقها القضائية. ومنذ عام 2011 تقريباً، جرت مناقشات داخلية حول العمل مع ناشر خاص لإقامة قاعدة بيانات شاملة. ولم تصل هذه المناقشات إلى نتيجة نهائية. وفي صيف 2016، اتخذت الأمور اتجاها مختلفا. واجتمع كل جهاز من أجهزة المحكمة لوضع مشروع لقاعدة بيانات السوابق القضائية. وأوشك المشروع الآن على الانتهاء. وقام أساسا الفريق العامل المعني بالدوائر بالعمل اللازم لإدارة المشروع والإشراف عليه بالتنسيق مع موظف قانوني برتبة ف-3. وهناك دعم تقني من قسم خدمات إدارة المعلومات، وقام اخصائي خارجي بإنشاء الموقع.

571- والغرض من المشروع هو إنشاء قاعدة بيانات على الإنترنت تتيح للأفراد داخل المحكمة وخارجها الوصول بسهولة إلى السوابق القضائية للمحكمة واستعادتها. ولا تحتوي قاعدة البيانات، نظرا لاحتاحتها للجمهور، على مواد غير علنية.

572- وتتيح قاعدة بيانات السوابق القضائية الوصول إلى السوابق القضائية للمحكمة في شكل استنتاجات قانونية. ويوجد حاليا ما يزيد على 3 500 استنتاج قانوني في قاعدة البيانات. وهذه الاستنتاجات القانونية مقتطفات من أحكام المحكمة وقراراتها وأوامرها التي تتضمن قرارات وتفسيرات قانونية. ويمكن بعد ذلك الوصول إلى القرار الكامل عن طريق وصلة بينية، كما يمكن الوصول إلى السوابق القضائية عن طريق هذه الوصلة. وهكذا، توفر قاعدة بيانات السوابق القضائية إمكانية الوصول إلى النص الكامل للسوابق القضائية العلنية للمحكمة، وتضم حالياً حوالي 3 200 حكم وقرار وأمر صادر بين عامي 2004 و2018. كما توفر مزيدا من المعلومات عن المستوى النسبي لأهمية الاستنتاجات القانونية (ثلاثة وفقاً للدائرة المصدرة) وعن القرارات ذات الصلة، مثل تأييد أو إلغاء الاستنتاج القانوني في الاستئناف.

573- ويمكن البحث في قاعدة البيانات عن طريق نص كامل، مما يسمح بعمليات البحث المعقدة التي تستخدم المنطق أو التقريب أو الاختزال. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز للمستخدمين البحث عن طريق كلمات رئيسية. ويجوز للمستخدمين الحصول على الاستنتاجات القانونية عن طريق البحث عن كلمات رئيسية وتحديدتها في شجرة قابلة للتوسيع.

574- وتنظر الدوائر إلى قاعدة بيانات السوابق القضائية على أنها مساهمة رئيسية في قدرتها على تعزيز اتساق السوابق القضائية للمحكمة. ويبلغ عدد القرارات قدرا لا يمكن معه القيام ببحث شامل في

السوابق القضائية والاستنتاجات القانونية ذات الصلة التي قد تساعد في تحليل المشكلة بدون قاعدة بيانات رقمية. وستنشر هذه القاعدة قريباً داخل المحكمة، وستتاح للجمهور في غضون أسابيع قليلة. وهناك آمال كبيرة بين القضاة في أن يساهم ذلك بشكل كبير في اتساق السوابق القضائية، وبالتالي في تعزيز الصورة العامة للمحكمة.

575- ويواصل الفريق العامل العمل من أجل تحديث قاعدة البيانات وسيسعى بعد ذلك إلى مواصلة تحديثها. ويتطلب هذا استمرار الدعم والموارد. وعلى مدى السنوات الأربع من المشروع، شارك نحو 40 فرداً في العمل، وكانوا في الغالب من المهنيين الزائرين العاملين في الدوائر كجزء من برنامج المهنيين الزائرين، مما أتاح لهم الفرصة لاكتساب معرفة متعمقة لأهداف ووظائف المحكمة وتعزيز خبرتهم المهنية. وقبل عامين، شارك ما مجموعه خمسة موظفين برتبة ف-1 في تجميع المواد اللازمة لقاعدة البيانات تحت إشراف المنسق. ولا يوجد منذ نهاية عام 2018 تمويل لمواصلة مشاركتهم. كان الاعتماد بشكل أساسي على واحد أو اثنين من المهنيين القانونيين، بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. يوجد حالياً موظفان من بوتسوانا وبنغلاديش. وفي انتظار بدء محاكمة الحسن، تمكن منسق الفريق العامل أيضاً من تخصيص وقت للعمل. ويجري حالياً وضع اللمسات الأخيرة على الجوانب التقنية بغية إطلاقها على الجمهور في القريب العاجل.

576- والمحكمة محظوظة بوجود هذا المورد. ومن الأهمية بمكان لكل من كفاءة العملية القضائية والتطوير المتسق والمستمر للسوابق القضائية أن تكفل لمحكمة تحديثها بسرعة، وأن يتم بالتالي توفير التمويل الكافي لتحديثها بانتظام وتطويرها.

(2) الموارد الرقمية والأدوات القانونية الأخرى

577- على عكس التطور المتأخر لقاعدة بيانات السوابق القضائية الرقمية، سعت المحكمة منذ البداية، فيما يتعلق بسير الإجراءات القضائية، إلى أن تكون "محكمة إلكترونية"، بأقل قدر ممكن من الأوراق. وأقامت المحكمة العديد من أنظمة تكنولوجيا المعلومات التي تغطي جوانب مختلفة من الإجراءات القضائية. وهناك ثلاث منصات رقمية داخلية رئيسية يمكن من خلالها الوصول إلى وثائق المحكمة:

1' المنصة المسماة (HPE Records Manager (RM8): وهي نظام لإدارة الوثائق حيث يتم تخزين جميع ملفات الأطراف والمشاركين في الإجراءات وكذلك قرارات المحكمة؛

2' المنصة المسماة (Ringtail (e-Court): حيث يتم تخزين النسخ الإلكترونية من الأدلة المستندية؛

3' المنصة المسماة Transcend: التي تستخدم للنصوص الحية في قاعة المحكمة، وكذلك للتحليل اللاحق للنصوص.

578- وفي غضون ذلك، تطورت التكنولوجيا بشكل ملحوظ. ونشأت نتيجة لوجود ثلاثة أنظمة رئيسية تحديات خاصة، على سبيل المثال فيما يتعلق بالاتصال بين الأنظمة، وضرورة تسجيل المستخدمين في ثلاثة أنظمة مختلفة. وبعض الوظائف أكثر تعقيداً مما ينبغي أن تكون.

579- ولهذا السبب، أطلقت المحكمة مشروعاً يسمى "منصة سير العمل القضائي"، والهدف من المشروع هو الحصول على نظام واحد يضم جميع وظائف الأنظمة الثلاثة الحالية ويتضمن بعض الوظائف الإضافية. وهذا هو أكبر مشروع في استراتيجية تكنولوجيا المعلومات وإدارة المعلومات بالمحكمة للفترة

2017-2021، ويمثل 40٪ من إجمالي ميزانية الإستراتيجية. ومن المقرر تسليم الوحدات الأولى من المشروع في نهاية الربع الثاني من العام المقبل بهدف دعم الوظائف الرئيسية المتعلقة بمجلسات المحكمة. وسيتم تطويرها قبل نهاية المدة. وقد يقع بعض التأخير نتيجة لجائحة الكورونا.

580- وستقام المنصة على أساس النظام الإلكتروني للمحكمة الخاصة بلبنان، المسمى نظام "سير العمل القضائي"، الذي أقيم منذ بضع سنوات والذي يستخدم بنجاح في المحكمة الخاصة بلبنان. ونظراً لأنه يتضمن بالفعل غالبية الوظائف التي قد ترغب فيها المحكمة، كان من المعقول عدم البدء من الصفر بل استخدام ما هو متاح بالفعل وتطويره لتلبية احتياجات المحكمة بشكل كامل. ونظام سير العمل القانوني هو الأساس أيضاً لنظام الدوائر المتخصصة في كوسوفو، وقد تستفيد المحكمة من المهام التي أضيفت لتلك الدوائر أيضاً.

581- ومن المحتمل أيضاً أن تضاف إلى قاعدة بيانات السوابق القضائية في المستقبل وحدات تحتوي على القرارات غير العامة، وستكون هذه الوحدات ضمن البنية التحتية لمعلومات المحكمة وجزءاً من منصة سير العمل القضائي أو متواصلة معها.

582- وفي ضوء الحجم الهائل من المواد بمختلف أنواعها التي يجب "التعامل معها" وإدارتها عند التحضير للإجراءات القضائية والاضطلاع بها، يكتسي الاحتفاظ بنظم دعم رقمية حديثة وموثوقة للعمل القضائي بالمحكمة وتحديثها أو استبدالها بانتظام مع مرور الزمن بأهمية حيوية لكفاءة وفعالية الأداء في نظام العدالة. ومنصة سير العمل القضائي مثال لما سيكون مطلوباً من وقت لآخر في السنوات القادمة، ربما بمزيد من التواتر مع التقدم الذي لا يكل في التكنولوجيا.

583- ومن المنصات المتاحة للهيئة القضائية قاعدة بيانات الأدوات القانونية (www.legal-tools.org) التي تضم مجموعة عامة من موارد القانون الجنائي الدولي من المحكمة وغيرها.

584- وتتمثل إحدى الثغرات في توافر القرارات القضائية بسهولة في عدم وجود سجل عالمي للقرارات الشفوية التي قد تكون عديدة في بعض المحاكمات. وفي الوقت الحالي، الطريقة الوحيدة للاحتفاظ حتى بسجل أولي للقرارات الشفوية هي أن يقوم المسؤول القانوني عن هذه القرارات بتسليط الضوء عليها في منصة Transcend. ولا يمكن تعديل النص لوضعه على الإنترنت. بيد أنه سيتم النظر في مزيد من التطوير لقاعدة بيانات السوابق القضائية لتشمل القرارات الشفوية. وينبغي من حيث المبدأ تشجيع اتخاذ القرارات الشفوية. وفي سياق محاكمة تستمر عدة سنوات، يمكن اتخاذ عدد كبير جداً من القرارات المهمة أثناء المحاكمة. ومن المهم أن توجد وسيلة للوصول بسهولة إلى القرارات الشفوية من أجل زيادة المساهمة في كفاءة الإجراءات.

(3) الآثار على الدفاع والممثلين القانونيين للضحايا

585- لا تتحقق كفاءة إجراءات المحاكم عن طريق تزويد السلطة القضائية بالأدوات التي تعجل في عملها فقط. وفي نظام الخصومة، يحتاج الطرفان إلى الحصول على معدات متوافقة من أجل القيام بدورها في تلك العملية. ومن منظور أفرقة الدفاع الخارجية، وُصف النظام الرقمي للمحكمة بأنه مجزأ وغير فعال. وعلى الدفاع، مثله مثل السلطة القضائية، أن يستخدم المنصات الثلاث المنفصلة المشار إليها أعلاه. غير أن الصعوبات تتفاقم بالنسبة لهم بسبب المشاكل التي تواجههم في الوصول إلى النظم الرقمية ذات الصلة

واستخدام الأقراص المضغوطة فعلياً في إدارتها للمواد المتعلقة بالقضايا. وكما هو موضح للخبراء، من الواضح أن العملية تستغرق وقتاً طويلاً، خاصة بالنسبة لأي من لا يكون من المستخدمين المنتظمين أو المتقنين.

586- وبرنامج العمل المشترك الذي نوقش أعلاه يدين بالكثير لنظام سير العمل القانوني في المحكمة الخاصة بلبنان الذي يوفر وقتاً كبيراً للدفاع. ويقوم قلم المحكمة، من خلال مكتب المساعدة المختص (وحدة مشاركة الضحايا أو مكتب لمحامى العام للدفاع)، بتوزيع التراخيص التي تمنح إمكانية الوصول إلى برنامج العمل المشترك على المحامين الخارجيين. غير أن مدى استفادة الأفرقة القانونية الخارجية من مشروع برنامج العمل المشترك ليس واضحاً على الإطلاق. وكانت هناك مناقشات سابقة حول التحديات التي يمكن أن يمثلها وصول الدفاع، مثل إمكانية الوصول إلى مواد سرية، ولكن القصد كان تحسين عملية تسجيل الأدلة والكشف.

587- ويشمل الطريق إلى الأمام مرحلة لتحليل الأعمال ستتاح فيها لأفرقة الدفاع الخارجية والأفرقة القانونية للدفاع والضحايا الفرصة لاستعراض وظائف المنصة والإعراب عن "الوضع النهائي المفضل" لديها. ومن الواضح أن من مصلحة الكفاءة القضائية أن تتمتع الأفرقة القانونية الخارجية بإمكانية الوصول إلى أقصى قدر ممكن من وظائف المنصة.

588- وأثيرت أمام الخبراء مسألة منفصلة تتعلق بإدارة البيانات. وتم الادعاء بأنه نظراً لعدم قيام المحكمة بوضع منصات مناسبة لإدارة الوثائق والمعلومات المتعلقة بمشاركة الضحايا، يحاول محامو الضحايا ومكتب المدعي العام للدفاع والصندوق الاستئماني للضحايا إدارة البيانات المعقدة المتعلقة بمئات أو آلاف أو حتى عشرات الآلاف من الضحايا باستخدام نظام Microsoft Excel فقط. وقيل إن ذلك يؤدي إلى قدر كبير من عدم الكفاءة وإهدار للموارد.

589- وتبين من البحث أن الوضع ليس قاتماً كما يوحى به هذا البلاغ. وتدار المعلومات المتعلقة بالضحايا حالياً بنظام إدارة طلبات الضحايا التابع لقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم. ولا توجد شكوى من هذا النظام. والمسألة تتعلق بالوصول إلى محام خارجي، وعلى ذلك يبدو أن هناك بعض سوء الفهم.

590- ويهدف قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم إلى توفير البيانات الواردة في نظام إدارة طلبات الضحايا لجميع العملاء (أي للأطراف، والممثلين القانونيين، بما في ذلك مكتب المحامي العام للضحايا، والصندوق الاستئماني للضحايا، والدوائر) بالنسق الذي يرونه مناسباً. ومن الناحية التقنية، زلا يشكل توفير الوصول إلى نظام إدارة طلبات الضحايا إلى المكاتب الأخرى للمحكمة مشكلة كبيرة. وكل ما يحتاج إليه مبرمج قاعدة البيانات التابعة لقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم هو معرفة متطلبات العملاء للاستخدام.

591- وعُرض على رئيس مكتب المحامي العام للضحايا وصول أكثر شمولاً إلى نظام إدارة طلبات الضحايا منذ سنوات ولكنه رفض هذا العرض باعتباره غير ضروري على أساس أن لديه نظامه الخاص، وهو نظام Excel. وبالمثل، عُرض على الصندوق الاستئماني للضحايا وصول أكثر شمولاً إلى نظام إدارة طلبات الضحايا، ولكن بعد اجتماعين في العام الماضي، لم يقدم الصندوق التفاصيل اللازمة للاستخدام. ويمكن تحضير المعلومات بأي نسق يحتاجه الصندوق، ويبدو أنه اختار برنامج Excel لسهولة إدارته. وكان الفريق القانوني الوحيد الذي أعرب عن اهتمامه بالقدرات التقنية الأكثر شمولاً لنظام إدارة طلبات

الضحايا هو فريق الممثلين الخارجيين للضحايا في قضية أونغوين. وهو في نقاش حاليا مع قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم بشأن متطلبات الفريق.

التوصيات

التوصية 199: عندما يصدر قرار اعتماد التهم، ينبغي إحالته على الفور إلى هيئة الرئاسة مصحوبا بسجل الإجراءات، وعلى هيئة الرئاسة أن تحيل كلا القرارين على الفور إلى الدائرة الابتدائية لبدء التحضير للمحاكمة.

التوصية 200: ينبغي أن تبدأ الدائرة الابتدائية في التحضير للمحاكمة وأن تصدر أمر تحديد موعد الجلسة التحضيرية الأولى في أقرب وقت ممكن، حتى عندما يكون قرار الاعتماد معلقا في الاستئناف. وينبغي ألا يحدث أي تأخير أو تأجيل في التحضير للمحاكمة إلا إذا وجد سبب وجيه لذلك.

التوصية 201: اعترافا بأن طلب البراءة على أساس أن لا وجه لإقامة الدعوى من السمات الثابتة الآن في إجراءات المحكمة، ينبغي أن يضع القضاة قاعدة في لائحة المحكمة لتنظيم الإجراءات، بما في ذلك لتحديد أثر الطلب، لضمان اتباع نهج متسق من قبل الدوائر، والنص على الاستئناف في الظروف المناسبة.

التوصية 202: ينبغي أن ينظر القضاة فيما إذا كان "الاستصواب" هو المعيار المناسب للإذن لصديق المحكمة بتقديم ملاحظات، وفيما إذا كان ينبغي أن يُطلب إلى الدوائر تقديم أسباب للإذن لصديق المحكمة بتقديم طلبات، وحيثما يطلب العديد من أصدقاء المحكمة الإذن بتقديم ملاحظات، في المعيار المناسب لاختيار الذين يؤذن لهم بذلك⁽³⁹⁹⁾.

التوصية 203: يوصى بصياغة قاعدة تنص على تعيين صديق للمحكمة أو محام مستقل للتحقيق و/أو المحاكمة في حالة الادعاء بوجود انتهاك للمادة 70، في الحالات التي يحتمل أن يكون فيها تضارب في المصالح بالنسبة للادعاء.

التوصية 204: يوصى بأن تستخدم الدوائر على أوسع نطاق ممكن وسائل تقديم الأدلة المنصوص عليها في المادة 69 (2) والقاعدتين 67 و68 التي تسمح باستخدام الشهادات المسجلة مسبقا وتقديم الأدلة بوسائل إلكترونية أو بوسائل خاصة أخرى.

التوصية 205: ينبغي أن تظل المحكمة على دراية بالسلطة المخولة لها بموجب المادة 3 للانعقاد في مكان آخر غير لاهاي عندما ترى ذلك مناسبا، وينبغي أن ترصد مبلغا في الميزانية للحالات التي تقرر فيها أي دائرة أن الانعقاد في مكان آخر سيكون في مصلحة العدالة.

التوصية 206: ينبغي أن تتخذ جمعية الدول الأطراف و/أو القضاة تدابير، بأي وسيلة تشريعية يرونها مناسبة، لمواصلة الإجراءات عند غياب أحد القضاة بسبب المرض أو لأسباب شخصية عاجلة أخرى للفترة التي يرونها مناسبة شريطة اقتناع القضاة الباقين بأن القيام بذلك لن يؤثر سلبا على عدالة المحاكمة.

⁽³⁹⁹⁾ القاعدة 103 (1) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

التوصية 207: ينبغي رصد اعتمادات في الميزانية لاستكمال قاعدة بيانات السوابق القضائية وتحديثها وتطويرها.

التوصية 208: ينبغي للمحكمة أيضاً أن تكون يقظة للاستفادة من أي مرافق تكنولوجية متاحة حالياً يمكن نشرها ونكيّفها بسهولة لزيادة تعزيز كفاءة المحكمة.

التوصية 209: بعد تسليم الوحدات الأولى من منصة سير العمل القضائي في عام 2021، ينبغي أن يضع قلم المحكمة خطة لمراجعة وتقييم القدرات الحالية للنظم الرقمية للمحكمة بانتظام في ضوء التطورات في التكنولوجيا الرقمية، لضمان اتخاذ الخطوات المناسبة وفي الوقت المناسب لتحديث الدعم الرقمي للمحكمة. ولضمان تنفيذ هذه الخطة بنجاح، ينبغي إنشاء فرقة عمل تضم موظفين من كل من الدوائر ومن إدارة تكنولوجيا المعلومات التابعة لقلم المحكمة. وينبغي أيضاً أن يعهد إلى فرقة العمل هذه بمسؤولية تحديد أساليب العمل والأدوات التكنولوجية المحتملة التي يمكن إدخالها في الدوائر والإجراءات. وينبغي استشارة مكتب المدعي العام ومكتب الدفاع حسب الاقتضاء. وينبغي لفرقة العمل أن تصدر تقريراً سنوياً وأن تتقاسم هذا التقرير مع القضاة وجميع موظفي الدوائر.

التوصية 210: ينبغي أن توفر الدوائر وقلم المحكمة عملية متسقة لتسجيل القرارات الشفوية الصادرة في الإجراءات القضائية في قاعدة بيانات قابلة للبحث رقمياً، وتقييم هذه البيانات، وإخطار الأطراف بتفاصيلها.

التوصية 211: ينبغي أن ييسر مجلس إدارة مشروع منصة سير العمل القضائي وصول الأفرقة القانونية الخارجية إلى المنصة على أوسع نطاق ممكن.

التوصية 212: ينبغي أن يوضح قسم مشاركة الضحايا وجير أضرارهم لجميع العملاء المحتملين استعدادهم لتقديم خدمات نظام إدارة طلبات الضحايا بشكل أكثر مباشرة من خلال تمكين المستعملين ذوي الصلة من الوصول إلى النظام.

جيم- الطعون التمهيدية

592- وتعلق مسألة أخرى مثيرة للجدل بالطعون التمهيدية. وهناك روايات تشير إلى أن عزوف بعض القضاة عن منح الإذن في الطعون التمهيدية يرجع إلى أنها تسهم في تأخير الإجراءات. وقيل للخبراء إن وجود مرحلة تمهيدية طويلة بين نهاية الإجراءات الأولية وبدء المحاكمة يؤثر على طول المدة التحضيرية للمحاكمة. وهناك الآن عدم اتساق بين الدوائر فيما يتعلق بمنح الإذن بالطعن. وعلاوة على ذلك، ذكر بعض الذين أجريت مقابلات معهم أن هناك تصوراً عالياً داخل المحكمة وخارجها بأن هناك ميلاً لمنح الإذن بالطعن في الطعون التمهيدية بناء على طلب المدعي العام وليس بناء على طلب الدفاع.

593- وفي حين أن من اختصاص القضاة إصدار قرارات إجرائية، من المهم الإشارة إلى أن هناك حالات قد تؤدي فيها القرارات الإجرائية التي تتخذها دائرة الاستئناف إلى التوضيح وإلى توحيد الممارسات بين الدوائر. وقد تسهم أيضاً في الاقتصاد في الإجراءات وفي حماية حقوق المتهم، كما هو الحال مثلاً في حالة اتخاذ قرار بأن "لا وجه لإقامة الدعوى" أو قرار اعتماد التهم.

594- لذلك، قد ينظر القضاة في الموافقة على وضع مبادئ توجيهية وإرشادات فيما يتعلق بالحالات التي تتطلب وتبرر أن تبت دائرة الاستئناف في الطعون التمهيدية المقدمة بشأنها. ومن المفهوم أن بعض

القرارات التمهيدية تؤثر بالفعل على نتيجة المحاكمة في حين أن البعض الآخر يتعلق في الواقع بالإجراءات. ومن المستصوب أن تتبع الدوائر نهجا موحدًا فيما يتعلق بالقرارات القابلة للطعن. ومن شأن إدخال مبادئ توجيهية جديدة في دليل ممارسات الدوائر أن يتيح للدوائر في جميع الشعب التمهيدية والشعب الابتدائية اتباع نفس النهج. وبشيء الخبراء على إدخال الجداول الزمنية مؤخرًا في دليل ممارسات الدوائر، حيث تمت الموافقة على التوصية بأن "تصدر دائرة الاستئناف قرارات بشأن المسائل المتعلقة بالمادة 82 (1) (أ) و(ج) و(د)، والمادة 82 (2) في غضون أربعة أشهر من تاريخ إيداع الرد على مذكرة الاستئناف (...)(400)".

التوصيات

التوصية 213: ينبغي للقضاة النظر في إدخال مبادئ توجيهية في دليل ممارسات الدوائر فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالمسائل الموضوعية والإجرائية التي قد تكون موضعًا لطعن تمهيدي، وكذلك توضيح الحالات التي ينبغي أن توقف فيها الإجراءات في الفترة اللازمة للفصل في الطعون التمهيدية.

دال- إدارة المراحل الانتقالية في الهيئة القضائية

الاستنتاجات

595- تشير عبارة "المرحلة الانتقالية"، في سياق الهيئة القضائية للمحكمة، إلى الحالات التي تثار فيها مسألة استبدال قاضٍ أو عدد من القضاة. ويتناول هذا القسم الحالات التي تثير الجدل لاحتمال أن تؤثر على كفاءة وفعالية الإجراءات.

1- الاستمرار في المنصب عند انتهاء المدة

596- لما كانت المدة المحددة لولاية القضاة هي تسع سنوات ولا يجوز إعادة انتخابهم، وأنه يتعين على ثلث القضاة الذين يبلغ مجموعهم 18 قاضياً الانسحاب ليحل محلهم قضاة آخرون كل ثلاث سنوات، فإن التحدي الرئيسي الذي يواجه المحكمة هو توزيع القضاة على الدوائر. وينطبق ذلك بوجه خاص على القضايا التي لا يتوقع استكمالها قبل انتهاء ولاية القاضي. ومن الواضح أن هذا الموقف كان متوقعًا حيث نصت المادة 36 (10) على أن يستمر القاضي في منصبه لإتمام أية محاكمة أو استئناف يكون قد بدئ النظر فيها بالفعل أمام الدائرة التي يعمل بها القاضي. ونظرًا لصعوبة تقدير المدة التي يحتمل أن تستغرقها القضايا التي تدخل في اختصاص المحكمة، ليس من المستغرب أن يستمر عدد كبير من القضاة في مناصبهم بعد انتهاء فترة ولايتهم لإتمام المحاكمات أو الاستئناف. وترد تفاصيل هذه التمديدات، التي تتراوح بين بضعة أشهر وأربع سنوات، في تقرير صادر عن قضاة المحكمة بتاريخ 30 كانون الثاني/يناير 2020. ولما كان استبدال القاضي المنتهية ولايته بقاضٍ جديد لإتمام المحاكمة أو الاستئناف مستبعدًا بموجب الأحكام الإلزامية للمادة 36 (10)، فإن هذا الوضع يتطلب إدارة متأنية.

597- ويسلط التقرير الصادر بتاريخ كانون الثاني/يناير 2020 الضوء على الخطوات التي اتخذتها الهيئة القضائية للائتمثال للمادة 36 (10)، بما في ذلك الترتيب لأن يكون العمل الذي يقوم به القاضي في فترة

(400) دليل ممارسات الدوائر، الفقرة 92.

التجاوز على أساس عدم التفرغ، تلبية للالتزام السابق بانتهاء ولاية القاضي في الموعد المحدد. ويشير التقرير أيضاً إلى التدابير التي تم الاتفاق عليها مؤخراً لتحسين فعالية الانتقال الذي يتم كل ثلاث سنوات، مثل إدخال حد زمني لإصدار القرارات والأحكام في جميع الدوائر في دليل ممارسات الدوائر في الجزء الأخير من عام 2019 لجعل توقيت المراحل النهائية من الإجراءات أكثر قابلية للتنبؤ. وفي الوقت نفسه، يسلط التقرير الضوء على جوانب نظام روما الأساسي التي تحد من الخيارات المتاحة لإدارة هذه المرحلة مثل حظر تكليف القاضي بالجلوس في محاكمة شارك فيها بالفعل في المرحلة التمهيدية، واشترط أن يعمل قضاة شعبة الاستئناف في تلك الشعبة فقط. ومن الواضح أنه تم إيلاء اهتمام كبير لإدارة هذه الحالة.

2- تعيين قاض مناوب

598- وقد تثار مسألة المرحلة الانتقالية في أي وقت فيما يتعلق بأحد القضاة في المحكمة. وهناك عدة ظروف يجوز فيها إعادة تشكيل الدوائر، مثل اعتذار القاضي أو عدم أهليته بسبب تضارب المصالح. ومع ذلك، لا يجوز استبدال القاضي بعد بدء جلسات الاستماع إلا إذا تم تعيين قاض مناوب. وثمة خطر لا يُستهان به في أي محكمة تنظر في قضايا مطولة ومعقدة هو إصابة أحد القضاة بمرض معوق أو وفاته أثناء النظر في الدعوى. ومن الواضح أن المشكلة كانت متوقعة حيث تنص المادة 74 (1) والقاعدة 39 على تعيين قاض مناوب ليكون حاضراً طوال المحاكمة والمداولات، وأن يحل محل أحد الأعضاء في الدائرة الابتدائية إذا كان هذا العضو غير قادر على الاستمرار في الحضور. وفي حالة وفاة أحد القضاة أو عجزه عن العمل، يحل القاضي المناوب محل القاضي الأصلي دون تعطيل في سير المحاكمة. هذه هي النظرية. الوضع مختلف في الممارسة العملية.

599- ولم يتم حتى الآن تعيين قاض مناوب. وفي الوقت الحالي، المرشحون الوحيدون لهذا الدور هم القضاة الذين يعملون في دوائر أخرى. والمتصور هو تعيين قاض غير مثقل بالعمل للقيام بهذا الدور لأن المطلوب من القاضي المناوب هو الحضور من بداية المحاكمة إلى نهايتها. ولن تستخدم هذه الطاقة دون التأثير بقدر كبير على عبء العمل في المحكمة. وحتى في هذه الحالة، من الصعب تصور أن يكون قاضي المستوى المطلوب من قبل المحكمة راضياً عن قضاء عدة سنوات من حياته كقاضي احتياطي يراقب الإجراءات التي يجريها الآخرون، على أمل أن يطلب منه في مرحلة ما الاشتراك في المحاكمة.

600- وتتوخى القاعدة 39 أن يحضر القاضي المناوب جميع وقائع ومداولات القضية دون المشاركة فيها. وهذا الحكم تقييدي بغير مقتض وقد تنظر المحكمة في مراجعته في ضوء حق القاضي الاحتياطي في المحكمتين المخصصتين والقاضي الإضافي في قضية لوكربي المتعلقة بتخريب الرحلة PanAm 103 فوق المملكة المتحدة في طرح الأسئلة والمساهمة في المداولات، ولكن دون أن يكون له الحق في التصويت.

601- وفي انتظار معالجة الشواغل المذكورة أعلاه بشأن الجوانب غير الجذابة لدور القاضي المناوب، تم إيلاء مزيد من الاعتبار لتحديد طريقة أكثر واقعية لتعيين قاضي مناوب عند الحاجة إلى ذلك. وعندما تكون هوية القاضي الذي يمكن استدعاؤه للعمل كقاضي مناوب معروفة سلفاً، سيكون من الأسهل والأسرع تعيين هذا القاضي بعد صدور القرار اللازم مباشرة. وسيطلب ذلك انتخاب قاض أو قضاة إضافيين بموجب الأحكام التي تسمح بزيادة العدد التكميلي من القضاة لاحتاحتهم للعمل كقضاة مناوبين عندما يكون ذلك إجراء احترازيًا مناسباً. ولا يلزم استدعاء قضاة منتخبين إضافيين للخدمة دون وجود قضية مناسبة وقبل وجودها. وسيطلب ذلك من الدولة الأصلية للقاضي الذي تم انتخابه ولكن لم يتم

استدعاؤه للخدمة على الفور أن تقبل استمرار القاضي في عمله رهنا بمطالبته بالمغادرة في غضون مهلة قصيرة نسبياً.

3- تعيين قاض بديل

602- ويمكن النظر في حل آخر ممكن. ففي مطلع القرن، وجدت هذه المشكلة في المحكمة الجنائية الدولية لرواندا والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة. وفي المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، لم يعاد انتخاب أحد القضاة، وفي المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، لم يتمكن أحد القضاة من الاستمرار في العمل بسبب المرض. وفي أعقاب الحالة التي نشأت في المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، تم تعديل لائحة كل من المحكمتين للسماح باستبدال قاض لا يستطيع الاستمرار في العمل بقاض لا علاقة له مسبقاً بالقضية. وفي المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، أذنت أحكام القاعدة 15 مكرراً جيم- واو للقضاة الباقين بأن يقرروا، عند اعتراض أحد الأطراف، مواصلة النظر في الدعوى مع القاضي البديل، إذا رأوا أن القيام بذلك في مصلحة العدالة. وكان هذا القرار قابلاً للطعن أمام الهيئة الكاملة لدائرة الاستئناف بدون إذن. وعند رفض الطعن، كان لرئيس المحكمة سلطة تعيين قاض بديل للانضمام إلى هيئة المحكمة بعد تأكيد إطلاعه على سجل الإجراءات. ولا تزال هذه الأحكام جزءاً من لائحة الآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين.

603- وبطبيعة الحال، لا يلزم أن يكون الأخذ بنظام مماثل في المحكمة بنفس الشروط المطبقة في المحاكم المخصصة. ولضمان أسرع بديل ممكن، يمكن زيادة عدد القضاة المنتخبين بمقدار قاض واحد على النحو المقترح في الفقرة 601 أعلاه، مع استمرار القاضي المنتخب في العمل في نطاق اختصاصه إلى أن يُطلب منه القيام بدور البديل. ومن ناحية أخرى، قد يكون من المناسب للمحكمة في المستقبل القريب أن تعمل بالأسلوب الذي كان متبعاً في المحاكم المخصصة، وأن تكثفي بتوفير الترتيبات اللازمة لالتماس بديل كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وقد يكون هذا البديل قاضياً في المحكمة لا صلة له بالقضية ويسمح عبء عمله الحالي بالقيام بهذا الدور، رهناً بإجراء تسوية مناسبة لعمله الحالي. وفي حالة عدم تمكن أي قاض عامل من القيام بهذا الدور، يمكن تعيين قاضي خارجي للقيام بهذا الدور.

604- ولما كان الخياران الأولان المتعلقان بتعيين قاضي مناوب ينطويان على إمكانية أن يكون القاضي ملحقاً دون أن يدعى للجلوس، فإن الخيار الثالث، ولو من الناحية المالية فقط، هو الأفضل بوضوح.

605- ومع ذلك، فإن هذا الخيار الذي يشمل، كما هو الحال، قاض لم يكن حاضراً طوال الإجراءات، يثير تساؤلات حول عدالة المحاكمة لا تنشأ فيما يتعلق بتعيين قاض مناوب. ويجب تقييم تأثير استخدام البديل على عدالة المحاكمة في ضوء جميع الظروف السارية في وقت اتخاذ قرار المضي في التبديل. إن خطر عدم تمكن القاضي من إكمال محاكمة طويلة ومعقدة أمر موجود في كل مكان. وهذا بدوره ينطوي على مخاطر إلحاق ضرر جسيم بسمعة المحكمة من خلال عدم امتثالها لالتزام ضمان أن تكون أي محاكمة عادلة وسريعة. وفي ظل عدم وجود بند لتعيين قاضٍ بديل، فإن الحاجة إلى البدء من جديد بهيئة قضائية جديدة تؤثر احتمال حدوث تأخير كبير وبالتالي تدهور في جودة الأدلة وإطالة احتجاز المتهم لعدة سنوات. ويجب أن يؤدي وجود قاض بديل إلى تقليل التأخير بشكل كبير وتقليل عواقب التأخير.

606- وتُعرض وقائع الجلسات على البديل حتى الآن في شكل تسجيل صوتي وفيديوي كامل. وفيما يتعلق باحتمال عدم قدرة البديل على تقدير الفروق الدقيقة في الأدلة بالكامل لعدم تعرضه للعرض الحي

والسياق الكامل لتلك الأدلة، ينبغي النظر في الظروف الخاصة للإجراءات في المحكمة. فكثيراً ما تنقل الأدلة الشفوية عن طريق مترجم شفوي، وكثيراً ما ينقل مضمون المستندات عن طريق مترجم تحريري. وبقدر ما يمكن أن يساعد سلوك الشاهد القضاة في اتخاذ قرارات بشأن موثوقية الأدلة المقدمة، بقدر ما يستفيد البديل المكلف بالتعرف على سجل القضية من التسجيل الفيديوي الكامل للأدلة الشفوية والحجج المقدمة. ويوفر السجل الرقمي الكامل للأدلة التي يمكن إعادة فحصها، والالتزام بأن القاضي البديل لا يستطيع أن يعرض القضية حتى يُطلع على السجل، واستمرار وجود أغلبية أعضاء هيئة المحكمة الأصلية في المحكمة، والإسراع باستئناف الإجراءات والانتهاه منها ضمانات كافية لعدم إخلال الاستبدال في حد ذاته بموقف المتهم وعدالة المحاكمة.

التوصيات

التوصية 214: ينبغي تعديل نظام روما الأساسي لينص على تعيين قاضٍ بديل لمواصلة المحاكمة بعد أن يشهد القاضي البديل بأنه اطلع على سجل الإجراءات.

التوصية 215: عندما يبلغ عبء العمل في المحكمة حداً لا يمكن معه تعيين قاضٍ بديل من بين القضاة الثمانية عشر الذين يتم انتخابهم بانتظام، ينبغي أن تنظر جمعية الدول الأطراف في تطبيق المادة 36(2) وانتخاب قاضٍ أو أكثر لهذا الغرض.

القسم الحادي عشر- تطوير العمليات والإجراءات الرامية إلى تعزيز السوابق القضائية واتخاذ قرارات متسقة وميسورة

الاستنتاجات

607- كانت جوانب عمل المحكمة التي أدت إلى الانتقادات القائلة بأن السوابق القضائية للمحكمة تفتقر إلى التناسق والاتساق هي كالتالي: الابتعاد عن الممارسة والسوابق القضائية المعمول بهما، ومعيار المراجعة في الاستئناف، وعدم وجود ثقافة للمداولات، وتجزؤ القرارات، وتعدد الآراء المخالفة والمنفصلة والمؤيدة جزئياً وغيرها من الأحكام الصادرة. وكان القلق بشأن عدم الاتساق في السوابق القضائية من الموضوعات التي دارت خلال المقابلات المتعلقة بعمل الهيئة القضائية.

608- وكان كل من شكل ومضمون حكم الاستئناف في قضية بمبا موضع نقاش واسع النطاق داخل المحكمة، فضلاً عن النقاش والانتقادات على نطاق واسع بين أصحاب المصلحة والمراقبين في المحكمة. وأعرب عن آراء مفادها أن دائرة الاستئناف قد ابتعدت عن السوابق القضائية للمحكمة وأنها استحدثت نهجاً جديداً فيما يتعلق بتطبيق المادتين 81 (1) (ب) '2' و 83 (2) من نظام روما الأساسي فيما يتعلق بالغلط في الوقائع⁽⁴⁰¹⁾.

ألف- معيار المراجعة في الاستئناف

⁽⁴⁰¹⁾ نظام روما الأساسي، المادتين 81 (1) (ب) '2' و 83 (2).

609- في 21 آذار/مارس 2016، أدانت الدائرة الابتدائية الثالثة في قضية بمبا المتهم بالإجماع في التهم المنسوبة إليه وحكمت عليه بالسجن مدة 18 عاما. ومع ذلك، أصدرت دائرة الاستئناف في 8 حزيران/يونيه 2018 بالأغلبية العادية حكما ينقض القرار الصادر من محكمة أول درجة وبرأته من جميع التهم المنسوبة إليه. وقد خرجت الدائرة عن السوابق القضائية المستقرة ووضعت أساسا جديدا للمراجعة في الاستئناف على أساس الغلط في الوقائع. وقالت دائرة الاستئناف إنها "يجوز لها أن تتدخل في الاستنتاجات الوقائية عندما يؤدي عدم التدخل إلى إساءة تطبيق أحكام العدالة، وليس فقط في الحالة التي لا يمكن فيها لـ [دائرة الاستئناف] أن تبين كيف توصلت الدائرة إلى استنتاجها بطريقة معقولة من الأدلة المعروضة عليها"، وهو الاختبار الذي وضعته في قضية لوبانغا⁽⁴⁰²⁾.

610- ورأت دائرة الاستئناف أنه ينبغي تناول هامش الاحترام للنتائج الوقائية "بمجرد شديد"⁽⁴⁰³⁾. وأشارت إلى أنه 'عندما يتمكن شخص معقول وموضوعي من التعبير عن شكوك جدية حول دقة استنتاج معين، ويكون قادرا على تأييد وجهة نظره بحجج محددة، يكون هذا مؤشرا قويا على عدم احترام الدائرة الابتدائية لمعيار الإثبات، وبالتالي على وقوع غلط في الوقائع"⁽⁴⁰⁴⁾. وكان موقف دائرة الاستئناف هو أنه يجب إلغاء الاستنتاجات التي يمكن التشكيك فيها بشكل معقول⁽⁴⁰⁵⁾. وبعد تقييم جزء من الأدلة والإشارة إلى الغلط في تقييم الوقائع، خلصت دائرة الاستئناف إلى أن الأدلة المشار إليها "أثرت ماديا" على الاستنتاجات التي توصلت إليها الدائرة الابتدائية.

611- غير أن المحكمة اتبعت، إلى حين النظر في قضية بمبا، السوابق القضائية للمحكمتين المخصصتين، وطبقت "معيار المعقولية عند النظر" في الاستنتاجات الوقائية للدائرة الابتدائية⁽⁴⁰⁶⁾، مع منحها هامشا من الاحترام⁽⁴⁰⁷⁾. وكان قرار الخروج عن هذا المعيار غير متوقع. ولا يوجد تفسير واضح لذلك. وقد أوجد القرار فراغا لعدم التيقن من المعيار الواجب التطبيق لمراجعة الغلط في الوقائع. وعدم اليقين فيما يتعلق بالمعيار الواجب التطبيق غير مرغوب فيه. ويؤى أن من الضروري اتخاذ إجراءات عاجلة لتوفير اليقين القانوني واستعادة الثقة في نظام روما الأساسي بين الكافة. والطريقة الوحيدة لضمان القضاء الفوري على عدم اليقين هي تعديل نظام روما الأساسي لتحديد الاختبار الواجب التطبيق، ولا تعتبر توصية بهذا المعنى مناسبة.

باء- الابتعاد عن الممارسة والسوابق القضائية المعمول بمبا

612- خلصت دائرة الاستئناف في قضية بمبا أيضا إلى أنه ينبغي إلغاء الإدانة المتعلقة بأفعال معينة على أساس إضافي مفاده أنها لم تكن محددة ضمن الوقائع والظروف المادية الموصوفة في قرار الاتهام وقرار

⁽⁴⁰²⁾ المدعي العام ضد جان بيبير بمبا غومبو، الحكم في الاستئناف المقدم من السيد جان بيبير بمبا غومبو ضد حكم الدائرة الابتدائية الثالثة، "الحكم بموجب المادة 74 من النظام الأساسي"، [ICC-01/05-01/08-3636-Red](#)، 8 حزيران/يونيه 2018، الصفحة 13، الفقرة 40.

⁽⁴⁰³⁾ المرجع نفسه، الفقرة 38.

⁽⁴⁰⁴⁾ المرجع نفسه، الفقرة 45.

⁽⁴⁰⁵⁾ المرجع نفسه، الفقرة 46.

⁽⁴⁰⁶⁾ [ICC-01/04-01/06-3121-Red](#)، الفقرة 24.

⁽⁴⁰⁷⁾ المرجع نفسه، الفقرتان 22 و24؛ المدعي العام ضد كوبريسكييتش وآخرين، الحكم في الاستئناف، [IT-95-16-A](#)،

23 تشرين الأول/أكتوبر 2001، الفقرة 32.

اعتماد التهم. وفي حين لا ينطوي هذا الاستنتاج على خروج عن الممارسة المتبعة التي حددها حكم صادر عن دائرة الاستئناف، فإنه ينطوي على قرار مفاده أن الممارسة المقبولة حالياً لا تفي بالمعايير المطلوبة لتوجيه تهم فعالة.

613- وكان للقرار المتخذ على كلا الأساسين أثر كبير على أسلوب العمل في المحكمة. ومن الناحية العملية، ونتيجة لهذا الحكم، قد ينظر مكتب المدعي العام في إدراج جميع الأسس الوقائية والادعاءات ذات الصلة في قرار الاتهام. ويعني هذا أيضاً أنه قد يتعين على الدائرة التمهيدية أن تجري دراسة أكثر استفاضة وتفصيلاً للوقائع المزعومة مع احتمال أن تصبح الأدلة الشفوية هي القاعدة، وأن يكون لمحامي الدفاع دور موسع، وأن تصبح جلسة اعتماد التهم محكمة مصغرة⁽⁴⁰⁸⁾. وقد أدى هذا بدوره إلى خروج قضاة الشعبة التمهيدية عن الممارسة المعمول بها والمنصوص عليها في دليل ممارسات الدوائر فيما يتعلق بجلسات الاستماع وقرارات اعتماد التهم⁽⁴⁰⁹⁾.

614- ومن المسلم به أن تحديد المسائل المتعلقة بالقانون والممارسة يعود عموماً لقضاة المحكمة وليس للخبراء، وأنه لا توجد ممارسة ثابتة لدائرة الاستئناف للالتزام بالسوابق. ومع ذلك، بالنظر إلى الآثار التي قد تنجم عن تغيير الممارسة فيما يتعلق بسير العمل في المحكمة واليقين القانوني، من المشروع أن تنظر المحكمة في العملية التي يتم من خلالها اتخاذ مثل هذه القرارات الهامة. ويرى الخبراء أنه في حالة البت في أي مسألة قانونية وممارسة من قبل دائرة الاستئناف، ينبغي أن يخضع أي خروج عن السوابق لإجراء خاص يتضمن تنبيه الأطراف إلى هذه المسألة، بحيث يتم تناولها على النحو الواجب بالنيابة عنهم. وثمة احتمال واضح هو العملية المتبعة في محاكم الملاذ الأخير حيث يتم زيادة عدد الأعضاء في المحكمة لمعالجة مسائل معينة، من بينها سلامة القرارات السابقة. ولا يسمح نظام روما الأساسي بتشكيل هيئة من سبعة قضاة، ويلزم تعديل قانوني لذلك. غير أن أحد الاقتراحات التي يمكن للمحكمة أن تقدمها بموجب اللائحة هو أن تطلب إلى المحكمة، عندما تنشأ هذه المسألة، أن تحدد بدقة ما هي المسألة، وأن تقدم إخطاراً بذلك إلى الأطراف وتأمر بملاحظات بشأنها. ويجوز للمحكمة أن تفصل في هذه النقطة باعتبارها مسألة أولية أو أن تعالجها مع الأسس الموضوعية للاستئناف. ومن شأن ذلك أن يضمن عدم اتخاذ مثل هذه القرارات المهمة بدون دراسة متأنية.

جيم - إقامة ثقافة للمداولات

615- أشارت روايات كثيرة إلى عدم وجود عملية حقيقية للمداولات في بعض الدوائر. وبلغ عدم الاتصال بين القضاة والعلاقات الإشكالية بين الأعضاء في بعض الدوائر حداً وصفت معه الدائرة بأنها محتلة. وفي إحدى الحالات، اختار القاضي عمداً عدم الإفصاح عن رأيه قبل الوقت المحدد للتسليم. وفي حين أن الخلاف قد يكون حتمياً بسبب تضارب الآراء الصادقة والشرعية، قد يكون ذلك أيضاً نتيجة لعدم تحمل المسؤولية القضائية. وتشير دراسة بعض القرارات والأحكام، إلى جانب الروايات عن العلاقات المختلة بين أعضاء الدوائر، إلى هذه العلاقات. ويؤيد ذلك عدم التقيد المتسق والواضح بالأحكام التشريعية المتعلقة بصنع القرار والنشر.

⁽⁴⁰⁸⁾ قبل صدور حكم الاستئناف في قضية مبابا، تم التأكد من أن الدائرة التمهيدية ستدرج في قرار التأكيد وصف الجريمة المزعومة والموقع والوقت، [ICC-01/04-01/06-3121-Red](#)، الفقرات 114-130.

⁽⁴⁰⁹⁾ على عكس ما ذكرته دائرة الاستئناف في قضية *لوبانغا*، المرجع نفسه، الفقرة 134.

616- وأثار قراران بارزان بالبراءة وطريقة عرضهما مخاوف بين المعلقين والجمهور وداخل المحكمة من حيث طريقة التداول ومداها. وأضافت عملية الإعلان شفويا عن الحكم في قضية غباغبو وبلية غوديه، إلى جانب النشر المتسارع للآراء المكتوبة، الذي أعقبه الحكم الجزأ في قضية ممبا، الذي يضم عددا من الوثائق المنفصلة، بما في ذلك الآراء المخالفة والمنفصلة، إلى النقاش الدائر حول اتساق السوابق القضائية للمحكمة واتخاذ قراراتها. ويبين استعراض أوسع لقرارات وأحكام المحكمة أن الآراء المنفصلة والمخالفة شائعة إلى حد ما.

617- وفي قضية غباغبو، أعلنت الدائرة الابتدائية في 15 كانون الثاني/يناير 2019 قرار الأغلبية وأسبابه شفويا بعبارة موجزة⁽⁴¹⁰⁾، وأودعت الرأي الكتابي للقاضي المخالف. وقدمت الأسباب المكتوبة الكاملة لقرار الأغلبية بعد ستة أشهر. وفي حين ورد الحكم بالبراءة في القرار الشفوي في ثماني صفحات، قدم كل قاض من القضاة الباقين اللذين يشكلون الأغلبية على حدة الأسباب الكاملة للحكم (الملحق ألف: 90 صفحة، والملحق باء: 960 صفحة).

618- وفي قضية ممبا، كان الحكم الصادر مجزأ لأسباب مختلفة. ففيما يتعلق بمعيار المراجعة، اتخذ القرار بنسبة 3: 2⁽⁴¹¹⁾. وكان الخلاف الرئيسي في هيئة المحكمة بشأن هامش الاحترام الذي ينبغي أن توليه دائرة الاستئناف للاستنتاجات الوقائية التي توصلت إليها الدائرة الابتدائية⁽⁴¹²⁾. ومع ذلك، وفيما يتعلق بالقرار المتعلق بالنتيجة على أساس المادة 83 (2)، كانت النسبة 2: 2: 1 (رأي أحد قضاة الأغلبية في البداية أنه ينبغي الأمر بمحاكمة جديدة، ولكنه اتخذ بعد ذلك رأياً مختلفاً). وفيما يتعلق بالتقييم الجوهرى للعناصر السياقية والرابطة السببية، انقسم القضاة مرة أخرى بنسبة 2: 2: 1. وبصرف النظر عن حكم الأغلبية (80 صفحة)، والرأي المخالف للقاضيين من الأقلية (269 صفحة)، أصدر اثنان من قضاة الأغلبية رأياً منفصلاً (34 صفحة)، وأصدر القاضي الثالث رأياً مؤيداً بعد أسبوع (117 صفحة).

619- غير أن هاتين القضيتين ليستا بأي حال من الأحوال القضيتين الوحيدتين اللتين لم تتخذ فيهما هيئة المحكمة قرارات بالإجماع⁽⁴¹³⁾. وفي الواقع، لم يصدر في حياة المحكمة سوى حكم واحد بالإدانة

⁽⁴¹⁰⁾ انظر المدعي العام ضد لوران غباغبو وتشارلز بليه غوديه، أسباب القرار الشفوي الصادر في 15 كانون الثاني/يناير 2019 بشأن الطلب المقدم من الدفاع عن لوران غباغبو لإصدار حكم ببراءته من جميع التهم المنسوبة إليه وللإفراج الفوري عنه، والرّد على طلب الدفاع عن السيد بليه غوديه لإصدار قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى، ICC-02/11-01/15-1263، 16 تموز/يوليه 2019، الذي ينص على أن "ستقدم الدائرة قرارها المسبب بالكامل في أقرب وقت ممكن. وتدرك الدائرة أنه كان من الأفضل إصدار القرار الكامل حالياً. ومع ذلك، على الرغم من أن القاعدة 144 (2) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات تنص على أنه يجب على الدائرة تقديم نسخ من قرارها الكامل "في أقرب وقت ممكن" بعد النطق بقرارها في جلسة عامة، فلا يوجد حد زمني محدد في هذا الصدد"، الصفحة 7.

⁽⁴¹¹⁾ انظر المدعي العام ضد جان بيير ممبا غومبو، الرأي المنفصل للقاضي إيبو-أوسوجي، ICC-01/05-01/08-3636، 14 حزيران/يونيه 2018 - "... اختارت الأغلبية طريق الاقتصاد القضائي: بواسطة التركيز فقط على الجوانب الشخصية للقضية وعلى اعتبارات الطب الشرعي الحرجة التي أثارت شكاً معقولاً في القضية (الموافقة على مناقشة أي شيء آخر في الآراء المنفصلة المتوافقة)"، الفقرة 7.

⁽⁴¹²⁾ "... ما يفصل حقاً بين الأغلبية والأقلية هو المدى الذي ينبغي أن تحترم فيه دائرة استئناف "الاستنتاجات الوقائية" للدائرة الابتدائية، المرجع نفسه، الفقرة 8.

⁽⁴¹³⁾ المدعي العام ضد بوسكو نتانغاند، الحكم، ICC-01/04-02/06-2359، 8 تموز/يوليه 2019. وبينما يبدو أن الحكم في قضية ممبا وآخرين كان بالإجماع، فإن ذلك كان بشأن التهمة الموجهة وفقاً للمادة 70. وانظر أيضاً المدعي العام ضد جان بيير ممبا غومبو، وإيمه كيلولو موسامبا، وجان جاك مانغيندا كابونغو، وفيديل بابالا، واندو ونرسييس أريديو، القرار

بالإجماع. وفي حين أن المداولات المناسبة قد تزيد من احتمال التوصل إلى قرار بالإجماع، فإن الأمر ليس كذلك في جميع الأحوال.

620- والآراء المنفصلة سمة من سمات العديد من المحاكم الوطنية في نظامي القانون العام والقانون المدني. وفي الاتحاد الأوروبي، تسمح 20 دولة عضواً من أصل 27 دولة للقضاة بنشر آرائهم الخاصة، إن لم يكن على جميع المستويات، على الأقل على مستوى المحكمة الدستورية⁽⁴¹⁴⁾. كما أن ممارسة محكمة العدل الدولية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تبين أيضاً الاستخدام الواسع النطاق للآراء الفردية. وفي محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، رُفضت إمكانية السماح بنشر آراء منفصلة⁽⁴¹⁵⁾. وقد نوقشت الحجج المؤيدة للسماح للقضاة بالتعبير عن آرائهم بصورة منفصلة في منتديات وطنية ودولية⁽⁴¹⁶⁾. وتبين دراسة أجريت بتكليف من البرلمان الأوروبي اتجاهها للسماح لقضاة المحاكم الدستورية على الأقل بإبداء آراء منفصلة⁽⁴¹⁷⁾. غير أن الدراسة أشارت إلى أن "هذه الآراء لن تخدم الغرض منها على أفضل وجه إلا إذا كانت محدودة العدد، وعممت مسبقاً، وصيغت بطريقة لائقة"⁽⁴¹⁸⁾. وهكذا، يمكن أن تشجع هذه الآراء روح الزمالة، وتعزز مستوى وعمق النقاش القانوني بين القضاة، وتؤدي إلى إصدار أحكام مسببة بشكل أفضل وأكثر اتساقاً⁽⁴¹⁹⁾.

621- وبالمثل، فإن الممارسة المتبعة في المحكمة والمتمثلة في تقديم آراء منفصلة يمكن أن تسهم في روح الزمالة وعمق التحليل القانوني عندما تكون محدودة في عددها وتعالج القضايا المعروضة على المحكمة وليست مجرد تعبير عن آراء شخصية بشأن القضايا التي ليست في صميم مسألة صعبة معروضة على المحكمة. ومن أجل الزمالة، ينبغي أن يتم التعبير عنها باحترام وبعبارة محسوبة. ولا يمكن المبالغة في تقدير أهمية توزيع آراء القضاة المؤيدين والمعارضين على هيئة المحكمة قبل نشرها. كذلك، من الأهمية بمكان أن يصدر حكم الأغلبية والأحكام الأخرى في وقت واحد⁽⁴²⁰⁾. وبصرف النظر عن علاقة ذلك بالمنطق واللباقة، إنه ما يتطلبه نظام روما الأساسي.

622- وتتطلب المادة 74 (2) أن يستند قرار الدائرة الابتدائية إلى تقييمها للأدلة ولكامل الإجراءات، وأن لا تستند المحكمة في قرارها إلا إلى الأدلة التي قدمت لها وجرت مناقشتها أمامها في المحاكمة. وبعد استخدام الضمير المفرد، الذي يشير إلى كيان واحد، تتطلب المادة 74 (3) من القضاة محاولة التوصل إلى قرارهم بالإجماع، ولا يجوز أن يصدر القرار بالأغلبية إلا عند عدم القدرة على التوصل إلى الإجماع. ووفقاً للمادة 74 (5)، ينبغي أن تصدر الدائرة قراراً واحداً، وينبغي أن

بموجب المادة 74 من النظام الأساسي، [ICC-01/05-01/3-1989-Red](#)، 19 تشرين الأول/أكتوبر 2016. ومن الناحية العملية، لم تتوصل الدوائر في العديد من المناسبات إلى توافق في الآراء وتم اتخاذ القرارات بالأغلبية العادية، وغالباً ما يتم إصدار آراء منفصلة أو مؤيدة أو معارضة.

⁽⁴¹⁴⁾ البرلمان الأوروبي، المديرية العامة للسياسات الداخلية، إدارة السياسات، حقوق المواطنين والشؤون الدستورية، [الآراء المخالفة في المحاكم العليا للدول الأعضاء](#) (2012).

⁽⁴¹⁵⁾ المرجع نفسه.

⁽⁴¹⁶⁾ الندوة القضائية الثالثة للمحكمة الجنائية الدولية (2020).

⁽⁴¹⁷⁾ [الآراء المخالفة في المحاكم العليا للدول الأعضاء](#)، فوق 413، الصفحة 39.

⁽⁴¹⁸⁾ المرجع نفسه، الصفحة 39.

⁽⁴¹⁹⁾ المرجع نفسه، الصفحتان 7 و14.

⁽⁴²⁰⁾ المدعي العام ضد لوران غباغبو وتشارلز بليه غوديه، رأي مخالف للقاضي هيريرا كاربوتشيا، [ICC-02/11-01/15-1263-AnxC-Red](#)، 16 تموز/يوليه 2019.

يكون هذا القرار مكتوباً وأن يتضمن بياناً كاملاً ومسبباً بالنتائج التي توصلت إليها الدائرة بشأن الأدلة والاستنتاجات، وحيثما لا يكون هناك إجماع، ينبغي أن يتضمن قرار الدائرة الابتدائية آراء الأغلبية وآراء الأقلية. وتؤدي القراءة الحرفية للأحكام المذكورة أعلاه إلى استنتاج مفاده أنه يتعين اتخاذ قرار واحد، وفي الحالات التي لا يوجد فيها إجماع، ينبغي أن يتضمن هذا القرار آراء الأغلبية والأقلية. والشرط الأخير هو أن يكون النطق بالقرار أو بملخصه في جلسة علنية.

623- ويشير كل ذلك إلى التزام الدائرة بالعمل معا بهدف الاتفاق على قرار تتخذه الدائرة بكامل هيئتها، وإذا لم يتفق القضاة على كل شيء، ينبغي لهم توضيح سبب اختلافهم في قرار مكتوب.

624- وفي المادة 74 (1)، قصد واضعو نظام روما الأساسي بوضوح تشجيع القضاة على ممارسة المداولات التي تسعى إلى توافق الآراء واليقين القانوني، ولكنها تترك أيضاً مجالاً للآراء المعارضة بصدق والتي اتخذها القضاة حقاً بعد سعيهم إلى التوفيق من خلال المناقشة، بما في ذلك النظر في تسوية محتملة، والتمييز بين الحقائق والممارسة الحكيمة للاحترام القضائي.

625- ومن الناحية العملية، يبدو أن الهيئة القضائية تنظر إلى القرار الذي أرفقت به مرفقات أو ملاحق تحتوي على الآراء المخالفة أو المنفصلة أو المتوافقة جزئياً أو الآراء الأخرى ذات الصلة كقرار واحد لأن هذا هو الشكل الوحيد الحالي الذي يقترب من المتطلبات أعلاه. وليس هذا بالتأكيد شكل "القرار الواحد" الذي يحتوي على "آراء الأغلبية والأقلية". وينبغي على الأقل أن ترد جميع أشكال التعبير القضائي عن الرأي حول نتيجة القضية في وثيقة واحدة وإصدارها في وقت واحد.

626- والمادة 83 المتعلقة بأحكام الاستئناف ليست إلزامية تماماً ولكنها تنص على أنه في حالة عدم وجود إجماع، ينبغي أن يتضمن حكم دائرة الاستئناف آراء الأغلبية والأقلية، وتجزئ للقاضي إبداء رأي منفصل أو مخالف في مسألة قانونية. وفي حين أن الهدف أساساً هو نفس الهدف في حالة قرارات الدائرة الابتدائية - تعزيز ممارسة المداولات - من المسلم به أن دائرة الاستئناف هي التي ينبغي أن تعالج المسائل القانونية الهامة بالكامل وأنه قد توجد ظروف يكون فيها من المناسب أن يقدم القاضي رأياً منفصلاً أو مخالفاً بشأن مسألة قانونية معينة. بيد أن إدراج آراء كل من الأغلبية والأقلية في حكم واحد يتوخى أن يكون الحكم الواحد هو القاعدة مرة أخرى. وفي ضوء اللغة المستخدمة، يبدو أن هذا يتوخى قراراً يتم فيه إدراج الآراء المعارضة والحجج والتحليلات الداعمة لها في سرد واحد، أو يتم تقديمها في فقرات منفصلة، متبوعة بالاستنتاجات. ومن المثير للاهتمام أن نرى ما هو الفرق الذي سيحدثه ذلك في مداولات القضاة لصياغة قرار ابتدائي يحدد الحجج المقدمة في كلا الاتجاهين والتحليلات المتعلقة بالأغلبية والأقلية معاً المتصلة بهما.

627- ويشار في موضع آخر من هذا التقرير إلى قيام القضاة على مدى السنوات الخمس الأخيرة بوضع دليل لممارسات الدوائر وتقديمه لأول مرة بوصفه دليلاً لممارسات الدوائر التمهيدية في عام 2015. وأدت مراجعة الدليل في معتكف قضائي في تشرين الثاني/نوفمبر 2019 إلى الاتفاق على وضع مبادئ توجيهية لهيكل الأحكام ومبادئ توجيهية لصياغتها. وهذه خطوة جديدة بالبناء نحو إيجاد ممارسة للمداولات بين القضاة التي ينبغي أن تكون طبيعة ثانية، إذا لم تكن كذلك بالفعل، عند وصولهم إلى المحكمة. وينبغي أن تنعكس هذه الممارسة جزئياً على الأقل في شكل مستندي. وبمجرد تحديد الممارسات المناسبة، وتطبيقها، من المهم أن تعترف المحكمة رسمياً على هذا النحو لضمان بقائها على قيد

الحياة بعد استبدال ثلث قضاة المحكمة كل ثلاث سنوات. ولهذا السبب يوصى أيضا بإدراج المداولات في المواضيع التي يغطيها برنامج تدريبي أولي شامل للقضاة الجدد.

دال - هيكل الأحكام وصياغتها

628- إذا كانت المبادئ التوجيهية المتعلقة بهيكل الأحكام تقترح على نطاق واسع هيكلًا ينبغي أن يكون جميع القضاة المنتخبين في المحكمة على دراية به، فإن مجرد قراءتها ينبغي أن ينبه فوراً أحد القضاة ذوي الخبرة إلى ضرورة إجراء مداولات مبكرة من أجل الاتفاق على الهيكل الذي يتعين اتباعه. وتقدم الأقسام الأولى من المبادئ التوجيهية لصياغة الأحكام الصادرة في نفس الوقت الذي تقدم فيه المبادئ التوجيهية لهيكل الأحكام مشورة مركزة للغاية، استناداً إلى الخبرة الطويلة، على التخطيط والقرارات التنظيمية التي يتعين اتخاذها. ويفضل أن يُنظر قبل بدء المحاكمة في النشر المثمر لموظفي الدعم القانوني للدوائر، وأساليب عملهم، وتحديات الترجمة. وقد تتوقف فعالية عملية المحاكمة، وبالتالي، عدالة المحاكمة ومدى اجتهداتها عموماً، على اتخاذ قرارات إدارية جيدة في وقت مبكر.

629- ويشرح بعد ذلك قسم بعنوان "الاجتماع العادي للقضاة" الحاجة إلى التداول والصياغة طوال فترة المحاكمة. والمحاكمة التي تجري على وجه السرعة هي عملية لا هودة فيها ويمكن أن تسبق بسرعة القضاة وموظفي الدعم القانوني إذا لم تكن لديهم خطة عمل لإدارة الأدلة المقدمة إلى الدائرة. وينبغي للقضاة إجراء مداولات بانتظام وعن علم، وعادة بحضور الموظف القانوني أو الموظفين القانونيين المسؤولين عن صياغة أجزاء القرار المتعلقة بجوانب القضية التي كانت قيد النظر آنذاك. وينبغي للقضاة أن يوعزوا إلى الموظفين القانونيين بالنظر في الأدلة بالكامل طوال المحاكمة وأن يتخذ الأشخاص المسؤولين عنها، أي القضاة، القرارات. وينبغي أن يسمح ذلك بمعايرة الدائرة على النحو الصحيح، حتى يتمكن الموظفون القانونيون من "دعم" القضاة بأفضل طريقة ممكنة عن طريق تقديم المشورة لهم عند الضرورة، وتطبيق المبادئ التوجيهية أثناء الاجتماعات، والعمل فيما بعد مع القضاة لمراجعة المسودة. وتبين تجربة المحاكم الأخرى والمحكمة أنه لا يوجد نمط محدد للجلسات. ويميل البعض إلى النظر في الأدلة عند وصولها وإلى تداولها، إن أمكن، بعد كل شاهد. وفضلت وفود أخرى عقد اجتماعات دورية لمناقشة الأدلة التي قدمها عدد من الشهود. وفي كلتا الحالتين، يلاحظ عموماً أنه لأغراض التحليل النهائي للأدلة، من المفيد جداً تكوين آراء مؤقتة بشأن موثوقيتها وأهميتها عندما تكون لا تزال حية في الأذهان. وهذه الآراء مؤقتة وينبغي أن تظل مؤقتة إلى حين انتهاء المداولات النهائية في ختام القضية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدراسة الجارية للمواضيع التي تغطيها هذه الأدلة والتي يصعب حلها يمكن أن توفر رؤية ثاقبة واتفاقاً مفيداً.

630- وتبحث المبادئ التوجيهية لصياغة الأحكام بالتفصيل مختلف النهج المتبعة لجمع الأدلة طوال المحاكمة، وكلها مصممة لتيسير المداولات الجارية للقضاة ومداولاتهم النهائية. وينبغي أن يكفل الاستعراض الدوري الذي يجريه الموظفون القانونيون، وكذلك جميع القضاة، قدراً من الاتساق في تطور مشروع القرار، ولكن ينبغي أيضاً أن يكفل في المقام الأول مشاركة كل القضاة مشاركة كاملة في عملية الصياغة. ونظراً للعدد الكبير من المستندات التي يتعين النظر فيها عموماً في المحاكمات، فضلاً عن حجم المسائل التي يتعين إثارتها والقضايا التي يتعين البت فيها، من الضروري أن يشارك كل قاضي بانتظام ونشاط في المداولات لتحقيق أهداف المادة 74. ينبغي أن يزيد هذا الالتزام أيضاً من الثقة التي يمكن لكل قاض أن يبت بها في نهاية المطاف في كل تهمة - هل أثبت الادعاء قضيته بما لا يدع مجالاً للشك؟

631- وكما هو مبين في أجزاء أخرى من هذا التقرير، يعمل القضاة منذ عام 2015 على وضع دليل لممارسات الدوائر، وتم تعديله عدة مرات منذ ذلك الحين. بالإضافة إلى ذلك، أدرجت في دليل ممارسات الدوائر مبادئ توجيهية بشأن هيكل الأحكام، ومبادئ توجيهية أخرى بشأن صياغتها. وتعهد قضاة المحكمة بالامتثال بشكل عام لأحكام الدليل. ومن المهم توفير سوابق قضائية متسقة لذلك. والدليل عبارة عن تجميع ممتاز للممارسات والحلول الموصى بها لبعض جوانب الغموض في المحكمة.

هاء- التعارض بين النظم القانونية المختلفة وأفضل الممارسات

632- أشار العديد من محوري الخبراء، بمن فيهم القضاة أنفسهم، إلى "ارتباط" القضاة بنظامهم القانوني المحلي، سواء كان نظام القانون العام أو نظام القانون المدني، باعتباره أحد أسباب عدم اتساق الممارسات بين الدوائر. فالإطار القانوني للمحكمة فريد بالفعل ويحتوي على عناصر من كلا النظامين، مما يترك في الوقت نفسه قدرًا معينًا من السلطة التقديرية للقاضي/الدائرة لاتخاذ قرار بشأن سير الإجراءات/الجلسات. والقواعد 69، أو 64(8)، أو 122(1)، أو 140(1) هي أمثلة حيث يُسمح للقاضي/الدائرة بسلطة تقديرية للبت في الجوانب الإجرائية. ويبدو أن هناك نزعة للإصرار على تطبيق مفاهيم أو ممارسات مميزة أو تنتمي إلى الإطار القانوني الوطني المعروف للقضاة. إن فهم الطابع المختلط للإطار القانوني واختيار الحلول التي يقدمها لخدمة نطاق الإجراءات والانفتاح والاستعداد للتعلم هي الخصائص التي ينبغي لكل قاض أن يطبقها في خدمته في المحكمة.

التوصيات

التوصية 216: ينبغي أن تحترم الدوائر التمهيدية والدوائر الابتدائية قرارات الدوائر الأخرى.

التوصية 217: إدراكًا لأهمية اليقين والاتساق القانونيين، ينبغي أن لا تحيد المحكمة عن الممارسة أو السوابق القضائية المستقرة إلا إذا وجد مبرر لذلك وعلى أسس محددة بدقة في القرار أو الحكم.

التوصية 218: قبل الخروج على الممارسة أو السوابق القضائية التي أقرتها دائرة الاستئناف، ينبغي أن تخطر الدائرة الأطراف كتابيًا بالمسألة ذات الصلة، وأن تطلب مذكرات كتابية بشأنها، ولا يجوز لها أن تتخذ قرارًا بشأن المسألة قبل الاستماع إلى الحجج المقدمة من الأطراف. وفي حالة مواجهة الدائرة بقرارات غير متسقة صادرة عن دائرة الاستئناف بشأن نقطة ما، ينبغي تطبيق نفس العملية. وعلى المدى الطويل، ينبغي أن تنظر جمعية الدول الأطراف في تعديل نظام روما الأساسي لزيادة عدد القضاة في دائرة الاستئناف إلى سبعة قضاة من أجل معالجة المسائل الهامة، بما في ذلك التعارض بين القرارات السابقة.

التوصية 219: ينبغي أن تشجع هيئة الرئاسة على القيام بمداولات حقيقية في الدوائر.

التوصية 220: ينبغي أن تبدأ المداولات وصياغة الأحكام بمجرد تشكيل الدائرة ذات الصلة، وأن تستمر على أساس التوجيهات التي تتولد من خلال المداولات الجارية للقضاة، وأن تتبع هيكل الأحكام والمبادئ التوجيهية لصياغة الأحكام المبينة في دليل ممارسات الدوائر.

التوصية 221: تُشجّع الدوائر الابتدائية على إبداء الاحترام الواجب للالتزام الوارد في المادة 74 (5) بالوصول إلى قرار بالإجماع، وبذل مزيد من الجهود للقيام بذلك، بما في ذلك السعي، عند الاقتضاء، للتوصل إلى حل وسط بشأن المسائل الخلافية، أو ممارسة ضبط النفس الحكيم.

التوصية 222: ينبغي تعديل لائحة المحكمة بحيث تتطلب إصدار جميع قرارات المحاكم وأحكام الاستئناف بشأن الإدانة أو البراءة وجميع الآراء المعارضة والمؤيدة ذات الصلة في نفس الوقت الذي يصدر فيه القرار أو الحكم.

التوصية 223: ينبغي أن يُطلب إلى الدوائر تعميم المسودة النهائية للحكم على أعضاء المحكمة قبل النطق بالحكم بوقت كافٍ لتوفير الوقت اللازم لأي قاضٍ يعتزم إبداء رأي منفصل لإعداد هذا الرأي وتعميمه على أعضاء الدائرة الآخرين قبل وضع الصيغة النهائية للحكم.

التوصية 224: ينبغي تقديم إرشادات بشأن طول ومحتوى الأحكام المنفصلة في دليل ممارسات الدوائر.

التوصية 225: ينبغي للقضاة الإبقاء على هيكل الأحكام والمبادئ التوجيهية المتعلقة بصياغة الأحكام قيد الاستعراض المستمر وتحديثها بانتظام في ضوء تجاربهم المستمرة

المسائل المحددة المتعلقة بالأجهزة: مكتب المدعي العام

القسم الثاني عشر- الحالات والقضايا المتعلقة بمكتب المدعي العام: استراتيجيات الادعاء للاختيار، وتحديد الأولويات، والتعليق، والإغلاق

الاستنتاجات

633- المحكمة هي محكمة الملاذ الأخير، وبالتالي لا يمكنها محاكمة كل فرد من الأفراد المسؤولين عن ارتكاب جرائم منصوص عليها في نظام روما الأساسي، ولا ينبغي أن يتوقع منها ذلك. وهذه هي تجربة المحاكم الأخرى المكلفة بملاحقة مرتكبي الجرائم الدولية، وهي أكثر أهمية بالنسبة للمحكمة، بالنظر إلى ولايتها التكميلية. ولذلك، للمدعي العام حرية واسعة في اختيار الحالات والقضايا المتصلة بهذه الحالات وتحديد أولوياتها في مرحلتي البحث التمهيدي والتحقيق.

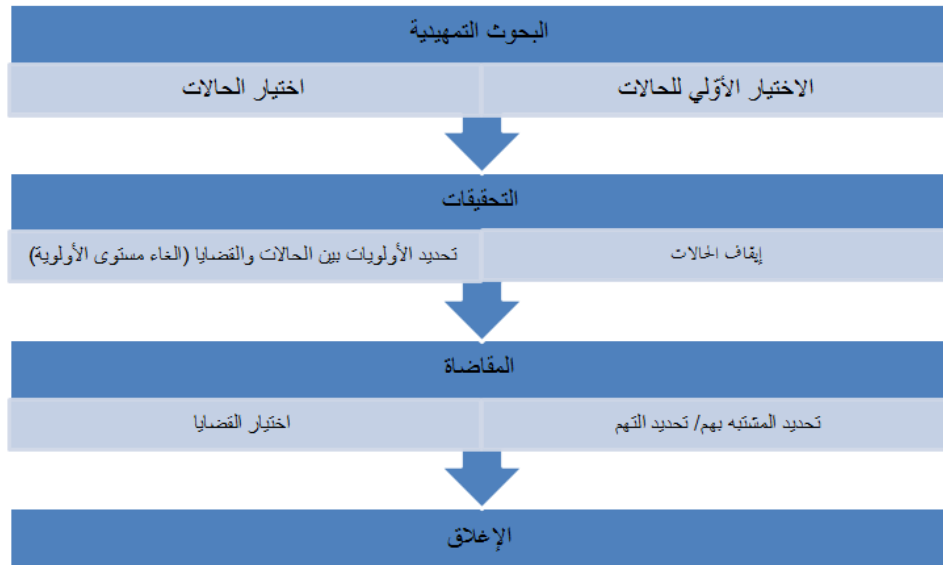
634- وقد تزايد مؤخرًا القلق بشأن الطريقة التي يتعامل بها مكتب المدعي العام مع العدد الكبير من الحالات والقضايا المحتملة، نظراً لمحدودية موارده. ولاحظ بعض أصحاب المصلحة أن احتمال نجاح التحقيقات والملاحقات القضائية (المشار إليه في هذا التقرير بعبارة "الجدوى")⁽⁴²¹⁾ لا يؤخذ في الاعتبار بالقدر الكافي عند اختيار الحالات والقضايا وتحديد أولوياتها. وبالمثل، هناك مخاوف من أن تكون عتبة الخطورة الكافية منخفضة كثيراً. ولاحظ الخبراء عدم وجود تخطيط طويل الأجل للدورة الحياتية للدراسات الأولية والتحقيقات، بما في ذلك لتحديد (خفض) أولوياتها، وإغلاقها في نهاية المطاف.

635- والعمليات التي يتم بموجبها اختيار حالات وقضايا معينة، أو ترتيب (الغاء) أولوياتها، أو إيقافها، أو إغلاقها معقدة للغاية. وهناك أيضاً غموض كبير فيما يتعلق بالأساس الذي يتم بموجبه اتخاذ

⁽⁴²¹⁾ يشمل مصطلح "الجدوى" المعايير التشغيلية مثل كمية ونوعية الأدلة المتاحة، والتعاون الدولي، والحالة الأمنية، والقدرة على حماية الشهود. وأساساً، تتعلق اعتبارات الجدوى بما إذا كان مكتب المدعي العام "يمكنه إجراء تحقيق فعال وناجح يؤدي إلى محاكمة مع احتمال معقول للإدانة"، ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن اختيار القضايا وتحديد أولوياتها (2016)، الفقرة 51.

قرار في المراحل المختلفة للدورة الحياتية للحالة، وكذلك في نهاية كل مرحلة من مراحل البحوث التمهيدية أو التحقيقات. ويبين الشكل 3 بإيجاز جميع مراحل اختيار الحالات والقضايا، وتحديد أولوياتها.

الشكل 4: عملية اختيار الحالات والقضايا، وتحديد الأولويات المتعلقة بها، وإغلاقها



ألف- الاختيار الأولي للحالات والقضايا: البحوث التمهيدية

1- اختيار الحالات خلال المرحلة 1

636- يتم الاختيار الأولي للحالات قبل بدء البحث التمهيدي. ولم تعالج هذه المرحلة من الإجراءات، التي يشير إليها مكتب المدعي العام بوصفها "المرحلة 1 من البحث التمهيدي"، في الإطار القانوني لمكتب المدعي العام. وهكذا، تخضع هذه المرحلة بالكامل لتقدير المدعي العام ونهجه.

637- وخلال المرحلة 1 من البحث التمهيدي، يقوم مكتب المدعي العام بتصفية عدد كبير من البلاغات الواردة بموجب المادة 15⁽⁴²²⁾. واستناداً إلى استعراض أولي لجميع البلاغات الواردة بموجب المادة 15، يحدد مكتب المدعي العام البلاغات المصنفة على أنها تتطلب مزيداً من التحليل⁽⁴²³⁾ والتي سيتم تناولها بعد ذلك في المراحل من 2 إلى 4. وترد نتائج هذا الاستعراض في تقرير المرحلة 1 المقدم إلى المدعي العام والذي يتضمن تقييماً وقائعياً وقانونياً شاملاً للادعاءات والحالة. والغرض من هذا الاستعراض هو تزويد المدعي العام بتوصية مستنيرة ومدروسة بشكل جيد بشأن ما إذا كانت الجرائم المزعومة المعنية

⁽⁴²²⁾ تلقى مكتب المدعي العام في الفترة بين تموز/يوليه 2002 وكانون الأول/ديسمبر 2019 ما مجموعه 167 14 بلاغا وتبين أن 715 بلاغا منها تتطلب مزيداً من التحليل. وهكذا يتلقى مكتب المدعي العام في المتوسط، حوالي 41 بلاغا يتطلب مزيداً من التحليل سنوياً (متوسط الفترة بأكملها). وعلى مدى السنوات الأربع الماضية، بلغ هذا المتوسط 38 بلاغا (وفقاً لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون - نظرة عامة على قسم التعاون الدولي، شباط/فبراير 2020). ⁽⁴²³⁾ تصنف البلاغات وفقاً لما إذا كانت تتعلق بما يلي: '1' مسائل من الواضح أنها خارجة عن اختصاص المحكمة، أو '2' حالات قيد البحث التمهيدي بالفعل، أو '3' حالات قيد التحقيق بالفعل أو تشكل أساساً لمحاكمة، أو '4' مسائل تتطلب من مكتب المدعي العام القيام بمزيد من التحليل الوقائي والقانوني، [لائحة المدعي العام](#)، المادة 27، [ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدية](#) (2013)، الفقرة 79.

تبدو ضمن اختصاص المحكمة⁽⁴²⁴⁾، وتتطلب انتقال مكتب المدعي العام إلى المرحلة 2، أي البدء رسمياً في البحث التمهيدي.

638- وقدم قسم البحوث التمهيديّة منذ منتصف عام 2012 أكثر من 50 تقريراً بشأن التحليل الذي أجري في المرحلة 1 للبلاغات المصنفة على أنها تتطلب مزيداً من التحليل⁽⁴²⁵⁾. وبناءً على هذه التقارير، رُفِضت معظم البلاغات المقدمة في هذا الفترة، وفُتحت خمس بحوث تمهيدية في فنزويلا، والفلبين، وبنغلاديش، وبوروندي، ومجندا في السلوك المزعوم للقوات البريطانية في العراق.

639- ووفقاً لما ذكره مكتب المدعي العام، فإن السلطة التقديرية للدعاء "تنعكس بوجه خاص في الاختيار الذي يمارسه مكتب المدعي العام فيما يتعلق ببعض القرارات المتخذة بشأن البلاغات التي تتطلب مزيداً من التحليل"⁽⁴²⁶⁾. ويثير رفض المدعي العام لحوالي 90 في المائة من تقارير المرحلة 1 التساؤل حول المعايير التي يطبقها المدعي العام لاتخاذ قرار بشأن فتح بحث تمهيدية. وباستثناء التقييم الوقائي للولاية الموضوعية والاعتبارات الأولية المتعلقة باختصاص المحكمة، جميع الاعتبارات الأخرى تقع ضمن السلطة التقديرية للمدعي العام. وقد تتعلق هذه الاعتبارات بالسياسة العامة وبالتقييم المسبق لممارسة اختصاص المحكمة. ويبدو أن هذه العوامل متكاملة أساساً (وجود إجراءات وطنية تتعلق بنفس السلوك)، والكفاءة (نطاق محدود من الاختصاص الجغرافي و/أو الشخصي)، واستراتيجية المقاضاة التي تركز على الأشخاص الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية عن الأفعال المعنية، فضلاً عن اتباع نهج "متحفظ" في البت فيما إذا كان ينبغي فتح بحث تمهيدية⁽⁴²⁷⁾.

640- ومع ذلك، لا يزال من الصعب تقييم المعايير التي يستخدمها المدعي العام لأنها غير شفافة. ودون المساس بحرية المدعي العام واستقلاله، قد يكون من المفيد أن تحدد هذه المعايير صراحة. ومن شأن ذلك أن يحد من عدد تقارير المرحلة 1 التي يلزم تقديمها، مما من شأنه أن يقلل من عبء عمل قسم الاستعراض الأولي ويعزز موافقة النهج الذي يتبعه المدعي العام وشعبة الاختصاصات والتكامل والتعاون،

2- اختيار الحالات أثناء البحث التمهيدي (المراحل 2-4)

641- حالما تبدأ البحث التمهيدي، يكون نطاق حرية المدعي العام في تقدير استمرار البحث التمهيدي أو اغلاقها أضيق نطاقاً مما كان عليه في المرحلة 1. وتشمل المراحل 2-4 التحليل القانوني والوقائي للعناصر اللازمة لاستيفاء معايير المادة 53 (1) من النظام الأساسي: ما إذا كانت الجريمة المرتكبة أو التي يجري ارتكابها تدخل في اختصاص المحكمة، والمقبولية بموجب المادة 17 (من حيث

⁽⁴²⁴⁾ المعيار الذي وضع للمرحلة الأولى هو "يبدو" وهو أقل من معيار "الأساس المعقول للاعتقاد" المستخدم في المرحلة

1. ولا يقتصر تقرير المرحلة 1 على الادعاءات المحددة الواردة في بلاغ معين. مكتب المدعي العام، [ورقة السياسة العامة](#)

بشأن البحوث التمهيديّة، الصفحة 79؛ Amitis Khojasteh, 'The Pre-Preliminary Examination Stage: Theory and

Practice of the OTP's Phase 1 Activities', in Morten Bergsmo and Carsten Stahn (eds), [Quality Control in](#)

[Preliminary Examinations Volume 1](#) (TOAEP 2018), pp. 230-231.

⁽⁴²⁵⁾ [تقرير مكتب المدعي العام عن أنشطة البحوث التمهيديّة لعام 2019](#)، الفقرة 25.

⁽⁴²⁶⁾ المرجع نفسه، الفقرة 15.

⁽⁴²⁷⁾ المرجع نفسه.

التكامل والخطورة)، ومصالح العدالة⁽⁴²⁸⁾. ويرد أيضاً وصف للمراحل 2-4 في التقارير المتعلقة بأنشطة البحوث التمهيدية، مما يزيد من التركيز على القرارات التي يتخذها المدعي العام.

642- ويتعلق الشاغل الأكبر فيما يتعلق باختيار الحالات المتعلقة بالبحوث التمهيدية، وفيما بعد (يطلب الإذن) بالتحقيق، بالعدد المتزايد من الحالات المعروضة على مكتب المدعي العام وعدم كفاية الموارد. وقد تكون بعض البحوث التمهيدية جاهزة للتحقيق ولكن لا تتوفر الموارد اللازمة لذلك. ويقر مكتب المدعي العام بأنه إذا وصلت حالات متعددة إلى عتبة التحقيق في نفس الوقت، "سيكون من المستحيل عندئذ الاستجابة بشكل صحيح لذلك بسبب الموارد"، وسيتمتع تطبيق سياسة لاختيار القضايا وتحديد الأولويات⁽⁴²⁹⁾.

643- وأعرب العديد من أصحاب المصلحة عن قلقهم إزاء استنزاف موارد المحكمة. وأشاروا أيضاً إلى وجود حالات ذات جدوى محدودة. ويبدو أن مكتب المدعي العام، الذي يباشر تسع تحقيقات نشطة حالياً، غير قادر على إجراء تحقيقات شاملة في كل منها، والنظر في التحقيقات المعلقة، وتعيين المزيد من موظفي التحقيق في البحوث التمهيدية⁽⁴³⁰⁾. وثمة اعتبار آخر وهو أن زيادة التحقيقات، في حدود الموارد المحدودة لمكتب المدعي العام، سيقبل من عدد القضايا في كل حالة⁽⁴³¹⁾، وسيقلل بالتالي من أثر المحكمة في بلدان الحالات.

644- ويرى الخبراء أن التقليل من عدد الحالات يمكن أن يؤثر بشكل إيجابي على التحقيقات الجارية، وقد يؤدي إلى اتباع نهج أكثر شمولاً فيما يتعلق بعدد القضايا والمتهمين في كل حالة، وزيادة الاتساق في تنفيذ استراتيجيات التوعية، وزيادة الفائدة التي تعود على الضحايا.

645- ونظر الخبراء خلال المشاورات الداخلية والخارجية التي أجريت لتحسين الوضع في مكتب المدعي العام في استراتيجيتين مقترحتين: '1' تضيق المعايير المتعلقة بالقبول من خلال رفع الحد الأعلى لعتبة الخطورة، و'2' مراعاة اعتبارات الجدوى عند اختيار الحالات.

(1) تضيق المعايير المتعلقة بالقبول

646- استمع الخبراء مراراً إلى بواعث قلق مفادها أن المحكمة ينبغي أن تركز على نطاق أضيق من الحالات، وأن تحد من تدخلاتها إلى أقصى حد ممكن، مع التركيز على الحالات الأكثر خطورة وعلى أولئك الذين يتحملون المسؤولية الأكبر عن الجرائم. وفي حين أن هذا سيكون محمياً للآمال بالنسبة للكثيرين ويزيد من تقييد الاختصاص المحدود بالفعل للمحكمة، فإن الوضع الحالي لا يمكن تحمله بالنظر إلى محدودية الموارد المتاحة.

647- والاقتراح الأول الذي قدمه العديد من استشارهم الخبراء هو النظر في تضيق المعايير المتعلقة بالقبول (المادة 17) من خلال رفع الحد الأعلى لعتبة الخطورة.

⁽⁴²⁸⁾ المادة 53 (1) من نظام روما الأساسي، بالاقتراح مع المادتين 15 و 17.

⁽⁴²⁹⁾ الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019 - 2021، الصفحة 18، الفقرة 22.

⁽⁴³⁰⁾ انظر القسم الأول - جيم 3 (4) أعلاه، الفقرات 162-166.

⁽⁴³¹⁾ انظر القسم الأول - جيم 4 أعلاه، الملاك الوظيفي لمكتب المدعي العام.

648- وتقييم الخطورة اعتبار هام في فتح البحث التمهيدي، إذا أخذ العدد المحتمل من القضايا التي قد تنشأ في الاعتبار⁽⁴³²⁾. وفي الوقت الحالي، يجري تقييم الخطورة ومصالح العدالة بعد بدء البحث التمهيدي فقط. وتجرى التصفية في المرحلة 1 مع التركيز على الاختصاص الموضوعي (التحليل الوقائي للجريمة)، والتقييم الأولي لاختصاص المحكمة. وإذا أضيفت الخطورة كأحد العوامل التي ينبغي تقييمها في المرحلة 1، فإن ذلك سيتيح للمدعي العام اتخاذ قرارات مقارنة في تلك المرحلة، والتركيز على أخطر حالات الإجرام. ومن شأن ذلك أن يساعد مكتب المدعي العام على خفض عدد البحوث التمهيدية الجديدة، وبالتالي التحقيقات.

649- وفي الوقت الحالي، يقوم مكتب المدعي العام، في تقييمه للخطورة، بتقييم حجم الجرائم وطبيعتها وطريقة ارتكابها وأثرها. ويشمل ذلك الاعتبارات الكمية والنوعية⁽⁴³³⁾ على السواء. وتمشيا مع أهداف السياسات والأحكام القانونية المحددة في مكتب المدعي العام، يمارس المدعي العام بالفعل السلطة التقديرية في تحديد كيفية تقييم مكتب المدعي العام للخطورة. فعلى سبيل المثال، بغية وضع أساس للملاحقة القضائية التي تقع على عاتق المسؤولين، ينظر مكتب المدعي العام الآن في التحقيق مع مرتكبي الجرائم من المستوى المتوسط⁽⁴³⁴⁾. وعلاوة على ذلك، يدرج المدعي العام أيضاً الاعتبارات المتصلة بالسياسات في تقييم طبيعة الجرائم، مثل الجرائم الجنسية أو الجرائم الجنسانية، مع الإشارة إلى ورقة السياسة العامة المتعلقة بالجرائم الجنسية والجرائم الجنسانية، والجرائم المرتكبة ضد الأطفال، والجرائم التي تؤدي إلى تدمير الممتلكات الثقافية، والضرر البيئي الواسع النطاق⁽⁴³⁵⁾. ولا يوجد حد رسمي لتقييم الخطورة⁽⁴³⁶⁾، وليس في الإطار القانوني المتعلق بالبحوث التمهيدية ما يمنع المدعي العام من ممارسة سلطته التقديرية في مرحلة التقييم العام فيما يتعلق بتقييم الخطورة.

(432) يلاحظ أن أي تقييم يتم إجراؤه أثناء البحث التمهيدي هو تقييم أولي، وبالتالي فإن "اختيار المدعي العام للحوادث أو مجموعات الأشخاص الذين من المحتمل أن يشكلوا قضيتهم (قضاياهم) المقبلة هو أمر أولي بطبيعته وليس ملزماً لتقييم المقبولة في المستقبل"، *الحالة في جمهورية كينيا*، القرار عملاً بالمادة 15 من نظام روما الأساسي بشأن الإذن بإجراء تحقيق في الوضع في جمهورية كينيا، [ICC-01/09-19-Corr](#)، 31 آذار/مارس 2010، ("قرار الإذن بالتحقيق في كينيا")، الفقرة 50.

(433) ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدية، الفقرات 60-66.

(434) الخطة الإستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الفقرة 5 (1): "التركيز على الجناة الأكثر مسؤولية، إذا لزم الأمر من خلال استراتيجية بناء تصاعدية"، والصفحة 19 أيضاً، الفقرة 24: "قد ينطوي أيضاً على استراتيجية للبناء إلى الأعلى من خلال التركيز على الجناة من المستوى المتوسط أو سيئي السمعة أولاً، بهدف الوصول إلى مستوى الأشخاص الأكثر مسؤولية في مرحلة لاحقة".

(435) ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن الاختيار وتحديد الأولويات، الفقرة 36: عمليات تقييم الخطورة لأغراض اختيار الحالات وتحديد الأولويات مثل تقييم الخطورة كعنصر للمقبولية بموجب المادة 17 (1) (د).

(436) رفضت دائرة الاستئناف وضع عائق قانوني مفرط التقييد لتفسير الخطورة من شأنه أن يعيق الدور الرادع للمحكمة؛ القرار المتعلق بالإذن بإجراء تحقيق في الحالة في كينيا، [ICC-01/09-19-Corr](#)، الفقرتان 50 و188، *الحالة في جمهورية كوت ديفوار*، القرار عملاً بالمادة 15 من نظام روما الأساسي بشأن الإذن بإجراء تحقيق في الحالة في جمهورية كوت ديفوار، [ICC-02/11-14-Corr](#)، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، الفقرات 202-204. ومع ذلك، انتقدت الدائرة التمهيدية الأولى المدعي العام بشدة لرفضه طلب الإذن بإجراء تحقيق فيما يتعلق بالحالة في جزر القمر على أساس الجاذبية غير الكافية. وأشارت الدائرة أيضاً إلى ما اعتبرته عدم وضوح (أو تفسيرات متضاربة) فيما يتعلق بعتبة الجاذبية المناسبة، انظر *الحالة المتعلقة بالسفن المسجلة في اتحاد جزر القمر والجمهورية اليونانية ومملكة كمبوديا*، القرار بشأن طلب المراجعة القضائية المقدم من حكومة جزر القمر، [ICC-01/13](#)، 16 أيلول/سبتمبر 2020.

650- وقد ينظر المدعي العام في تطبيق عتبة أعلى للخطورة عند البت فيما إذا كان سيبدأ البحث التمهيدي أو يواصل الدراسة فيها، بغية تخصيص الموارد المحدودة لمكتب المدعي العام للحالات الأكثر خطورة، ولأولئك الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية عن ارتكاب الجرائم. ولا يجوز الاحتجاج بأن المحكمة أنشئت للتحقيق في "أخطر الجرائم التي تهم المجتمع الدولي ككل" (437) وملاحقة مرتكبيها، مع التركيز على المسؤولين عن ارتكاب هذه الجرائم (438).

(2) مراعاة اعتبارات الجدوى عند اختيار الحالات وتحديد الأولويات

651- وثمة مسألة أخرى نظر فيها الخبراء وهي ما إذا كان ينبغي مراعاة الجدوى، ولا سيما احتمال القبض على المشتبه بهم، في التحليل المتعلق بالبحوث التمهيدية. وبشكل أكثر تحديداً، هل يجوز فتح بحث تمهيدي عندما تكون الجدوى من الدراسة محدودة.

652- وأعرب أصحاب المصلحة الذين تشاور معهم الخبراء عن قلقهم إزاء التحقيقات القليلة الجدوى المفتوحة، ولا سيما بالنظر إلى الموارد المحدودة المتاحة للمحكمة. وثمة مسألة أخرى أثرت في هذا السياق هي عدم قدرة المحكمة، في بعض الحالات، على حماية الشهود ومصادر المعلومات.

653- غير أنه بمجرد فتح باب المساءلة، يُكلف المدعي العام بتحديد ما إذا كانت الأحكام الواردة في المادة 53 (1) قد استوفيت، ولا يجوز له أن يرفض المضي قدماً في التحقيق (439) بسبب انخفاض الجدوى. وقد أكدت دائرة الاستئناف ذلك مؤخراً فيما يتعلق بالحالة في أفغانستان (440). وتقييم الجدوى كعامل منفصل "يمكن أن يضر أيضاً بالتطبيق المتسق للنظام الأساسي، وقد يشجع على العرقلة لمنع المحكمة من التدخل" (441). ومن شأن ذلك أيضاً أن يضعف قدرة مكتب المدعي العام على السعي إلى تحقيق أهداف قوية. وعلاوة على ذلك، فإن الجدوى تتأرجح صعوداً وهبوطاً أثناء البحوث التمهيدية والتحقيقات. ويتضح ذلك من التجارب الأخيرة التي تعرض لها السيد علي محمد علي عبد الرحمن (علي كوشيب) الذي أُلقي عليه القبض بعد 13 عاماً من صدور أول أمر بالقبض عليه (442). وفي حالة أوغندا، أُلقي القبض على السيد أونغوين بعد 10 سنوات من صدور أمر القبض (443).

654- وبعد بدء التحقيق رسمياً، يتمتع المدعي العام بسلطة تقديرية واسعة في تحديد كيفية المضي قدماً. ويجوز للمدعي العام، مع مراعاة الاعتبارات التشغيلية أو الاستراتيجية، أن يقرر عدم إجراء تحقيق نشط.

(437) نظام روما الأساسي، المادة 5 .

(438) المرجع نفسه، المادة 7 التي تتطلب "هجوماً واسع النطاق أو منهجياً" أو "سياسة حكومية أو تنظيمية"، والمادة 8 التي تتطلب "خطة أو سياسة عامة" أو "الارتكاب على نطاق واسع".

(439) المرجع نفسه. وتنص المادة 15 على أن "المدعي العام ... ينبغي أن يقدم إلى الدائرة التمهيدية طلباً للإذن بإجراء تحقيق" / "ببإشراف ... التحقيق".

(440) الحالة في جمهورية أفغانستان الإسلامية، الحكم في الطعن المقدم ضد قرار الإذن بإجراء تحقيق في الوضع في جمهورية أفغانستان الإسلامية، ICC-02/17-138، 5 آذار/مارس 2020، دائرة الاستئناف، الفقرات 44-50.

(441) ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدية، الفقرة 70 "يلحظ المكتب أن الجدوى ليست بموجب النظام الأساسي عاملاً مستقلاً في حد ذاته عند تحديد ما إذا كان سيفتح تحقيقاً".

(442) المدعي العام ضد أحمد محمد هارون (أحمد هارون) وعلي محمد علي عبد الرحمن (علي كوشيب)، القرار بشأن عقد جلسة استماع للمثول الأول للسيد علي كوشيب، ICC-02/05-01/07-82، 11 حزيران/يونيه 2020.

(443) المحكمة الجنائية الدولية، المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، صحيفة المعلومات المتعلقة بالقضية (2020) ..

وعلاوة على ذلك، بمجرد بدء التحقيق، حتى وإن لم يكن التحقيق⁽⁴⁴⁴⁾ نشطاً⁽⁴⁴⁵⁾، يكون للمدعي العام الحق في جمع الأدلة من أجل حفظها، بما في ذلك في إجراء مقابلات مع الشهود⁽⁴⁴⁶⁾، وطلب الحفاظ على الأدلة الحساسة زمنياً (مثل البيانات المتعلقة بالاتصالات الهاتفية، والبيانات المتعلقة بالإنترنت، وعمليات الاعتراض)، وإجراء أي أنشطة أخرى قد يراها ضرورية لكي تصبح القضية قابلة لإحيائها بعد فترة الإيقاف.

655- ويقر الخبراء بأن هذه الاستراتيجية تنطوي على فوائد ومخاطر على حد سواء. وقد يؤدي الجمع بين البحوث التمهيدية الأقل حجماً وسياسة تعليق التحقيقات ذات الصلة إلى وجود عدد كبير من التحقيقات المفتوحة مع تأجيل إنجازها إلى أجل غير مسمى. وهذا ليس وضعاً سعيداً لأي مدع عام. غير أن هذا النهج، مقارنة بالبحوث التمهيدية التي لا نهاية لها سيكون أكثر شفافية وأكثر تمكيناً لكل من المدعي العام والدول المعنية⁽⁴⁴⁷⁾.

التوصيات

التوصية 226: ينبغي للمدعي العام أن يضع سياسة بشأن المعايير المتصلة ببدء فحص أولي بناء على بلاغ بموجب المادة 15 (المرحلة 1 من الفحص الأولي) وأن يدرجها في تحديث لورقة السياسة العامة المتعلقة بالبحوث التمهيدية.

التوصية 227: لمعالجة التفاوت بين موارد مكتب المدعي العام والعدد الكبير من البحوث التمهيدية التي تؤدي إلى تحقيقات، ينبغي أن ينظر المدعي العام في اعتماد عتبة أعلى لخطورة الجرائم المزعوم ارتكابها. وينبغي أن تؤخذ الخطورة في الاعتبار أيضاً في المرحلة 1 من البحث التمهيدي.

التوصية 228: ينبغي ألا تؤخذ الجدوى في الاعتبار فيما يتعلق بتقييمات البحث التمهيدي.

التوصية 229: ينبغي أن ينظر المدعي العام تحت هذا العنوان في التوصيات المقدمة بشأن البلاغات والتوعية في مكتب المدعي العام أيضاً⁽⁴⁴⁸⁾.

باء - اختيار القضايا والجناة وتحديد الأولويات

⁽⁴⁴⁴⁾ في هذا السياق، تعني كلمة "نشط" مزود بطاقم كامل من المحققين.

⁽⁴⁴⁵⁾ انظر على سبيل المثال الحالة في جمهورية كينيا، قرار بشأن الطلب المقدم من "الضحايا" لمراجعة قرار الادعاء بوقف التحقيق النشط، [ICC-01/09-159](#)، 5 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، الفقرة 13: "لا تنص المادة 54 من النظام

الأساسي ولا ينص أي حكم آخر للإشراف القضائي على امتثال المدعي العام للمادة 54 (1) في حد ذاتها. وبناء على ذلك، الدائرة ليست مختصة بالتدخل في أنشطة المدعي العام المنفذة في نطاق المادة 54 (1) من النظام الأساسي".

ال فقرتان 27 و 28: "لا يعني التعليق المؤقت للتحقيق النشط في الحالة [...] أن التحقيق [...] مغلق أو منتهي".
⁽⁴⁴⁶⁾ ربما أمام قاض منفرد أثناء مرحلة ما قبل المحاكمة. وقد تم ذلك في حالة أوغندا، حيث أخذت شهادة سبعة من

الضحايا الضعفاء قبل اعتماد التهم؛ Paul Bradfield, [Preserving Vulnerable Evidence at the International Criminal Court](#), 19 International Criminal Law Review (2019), Court – the Article 56 Milestone in Ongwen.

⁽⁴⁴⁷⁾ يجوز للدول الطعن في اختصاص مكتب المدعي العام ("الطعن في المقبولية") عند البدء في التحقيق، ولكن ليس أثناء البحث التمهيدي. انظر الفقرة 511 أدناه.

⁽⁴⁴⁸⁾ انظر القسم السابع - واو أعلاه: استراتيجية التوعية.

656- بالإضافة إلى اختيار الحالات، يقوم مكتب المدعي العام باختيار القضايا وتحديد الأولويات داخل الحالات، ويتم تعريفها عموماً بأنها "أحداث محددة من المحتمل أن تكون قد ارتكبت خلالها جريمة أو أكثر تدخل في اختصاص المحكمة ويحدد نطاقها المشتبه به قيد التحقيق، والسلوك الذي يؤدي إلى مسؤولية جنائية بموجب النظام الأساسي"⁽⁴⁴⁹⁾.

657- وكما ذكر أعلاه، يبدأ اختيار القضايا أثناء البحث التمهيدي، حيث تشكل البحث التمهيدي جزءاً هاماً من تقييم مكتب المدعي العام للمقبولية. ونظراً لقدرة مكتب المدعي العام المحدودة على جمع المعلومات أثناء البحث التمهيدي، فإن أي قضايا يتم تحديدها في تلك المرحلة ليست ملزمة للمدعي العام عند فتح التحقيق⁽⁴⁵⁰⁾. ومع ذلك، يقر مكتب المدعي العام بأن الاختيار الأولي للقضية أثناء التحقيق يعتمد على تحليل النتائج والاستنتاجات التي تتوصل إليها البحث التمهيدي⁽⁴⁵¹⁾. وعلاوة على ذلك، وتمشيا مع استراتيجية إجراء تحقيقات كاملة ومفتوحة، تتم عملية اختيار القضايا بشكل تدريجي، وتستند إلى التحليل الجاري للحوادث الجنائية والمشتبه بهم المحتملين.

658- وتلقى الخبراء عدداً من الانتقادات والاقتراحات المتعلقة بالطريقة التي يختار بها مكتب المدعي العام القضايا ويحدد أولوياتها. ورأى البعض أن عدم النجاح الذي تحقق في المحكمة مؤخراً هو نتيجة لسوء اختيار القضايا. وأعرب أصحاب المصلحة عن قلقهم إزاء ما يبدو أنه مخصص وغير متوقع لاختيار القضايا من قبل مكتب المدعي العام. وسلط البعض الضوء على القضايا المتعلقة بالتحقيقات غير المتكافئة في جميع أطراف النزاع (مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية وأوغندا)، والفاصل الزمني بين التحقيق في أطراف النزاع المختلفة (مثل كوت ديفوار)، واختيار التهم التي لا تمثل بشكل كاف أنماط الجريمة الأساسية (مثل لوبانغا)، أو المشتبه بهم من ذوي المناصب الهرمية المنخفضة (مثل الورفلي)، أو الحالات/القضايا ذات الجدوى المنخفضة. كما أشير إلى الحاجة إلى مزيد من الشفافية فيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي لاختيار القضايا من قبل مكتب المدعي العام.

659- وكما ذكر من قبل بمزيد من التفصيل، تتعلق أكثر الشواغل المشتركة شيوياً بما يلي: '1' المعايير المطبقة أثناء اختيار القضايا وتحديد الأولويات، و'2' (عدم) التخطيط الاستراتيجي أثناء عملية اختيار القضايا وتحديد الأولويات.

1- المعايير الواجبة التطبيق عند اختيار القضايا وتحديد الأولويات

الاستنتاجات

660- لا تخضع عملية اختيار القضايا وتحديد أولوياتها للوثائق النظامية لمكتب المدعي العام، ومن ثم فإنها تقع ضمن السلطة التقديرية للمدعي العام. وكانت هناك منذ بضع سنوات انتقادات لمكتب المدعي العام بشأن عدم الشفافية فيما يتعلق بممارسة تلك السلطة التقديرية⁽⁴⁵²⁾. وردا على هذه الانتقادات،

⁽⁴⁴⁹⁾ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن الاختيار وتحديد الأولويات، الفقرة 2.

⁽⁴⁵⁰⁾ قرار الإذن بإجراء تحقيق في كينيا، ICC-01/09-19، الفقرة 50.

⁽⁴⁵¹⁾ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن الاختيار وتحديد الأولويات، الفقرة 10.

⁽⁴⁵²⁾ انظر على سبيل المثال John Galvin, 'The ICC Prosecutor, Collateral Damage, and NGOs: Evaluating the risk of a politicized prosecution' (2005) 13 U. Miami Int'l & Comp. Law Review, 48; William A. Schabas, 'Victor's Justice: Selecting 'Situations' at the International Criminal Court' (2010) 43 J. MARSHALL L. Rev. 535, 549.

أصدر مكتب المدعي العام في عام 2016 ورقة سياسة عامة بشأن اختيار الحالات وتحديد الأولويات⁽⁴⁵³⁾.

661- وبالإضافة إلى المبادئ العامة والمعايير القانونية التي توجه اختيار مكتب المدعي العام للحالات والقضايا في مرحلة البحث التمهيدي والمراحل التالية لها، تقدم ورقة السياسة العامة مجموعة واسعة من المعايير الوقائية لاختيار القضايا وتحديد أولوياتها. وبناء على هذه السياسة العامة، يعتمد اختيار القضايا على تقييم خطورة الجرائم، ودرجة مسؤولية الجناة المزعومين، والتهمة، مع كون الخطورة المعيار السائد⁽⁴⁵⁴⁾. ولذلك، يبدو أن اختيار القضايا يركز على التحليل الوقائي للحوادث الإجرامية والمشتبه بهم المحتملين. ويشمل تحديد الأولويات للقضايا شواغل استراتيجية وتشغيلية إضافية، وتركز هذه الشواغل، في معظمها، على جدوى التحقيقات والملاحقات القضائية المحتملة⁽⁴⁵⁵⁾.

662- وأعرب عن الشواغل الأكثر شيوعاً فيما يتعلق باختيار الجناة المزعومين، وممارسات توجيه الاتهام، وعدم إيلاء الاعتبار الواجب للجدوى عند اختيار القضايا.

(1) السياسة المتعلقة باختيار المشتبه بهم وتوجيه الاتهام إليهم

663- في حين أثارت تقييمات الخطورة بعض الانتقادات لتحديدها عند عتبة منخفضة للغاية⁽⁴⁵⁶⁾، يبدو أن معيار اختيار الحالات الأكثر إشكالية هو درجة مسؤولية الجناة المزعومين.

664- وتنص المادة 34 (1) من لائحة مكتب المدعي العام على التزام مكتب المدعي العام بالتحقيق مع "الأشخاص الذين يبدو أنهم الأكثر مسؤولية عن الجرائم المحددة". ويتفق الخبراء مع المدعي العام على أن عبارة "الأكثر مسؤولية" لا تقتصر على الأفراد الذين يشغلون أعلى المناصب، سواء في القوات المسلحة أو في الجماعات السياسية.

665- وإدراج أو عدم إدراج الجناة من المستوى المتوسط أو حتى من المستوى المنخفض ضمن "الأشخاص الأكثر مسؤولية" من العضلات المعروفة للمدعين العامين في المحاكم الدولية، لاسيما عندما تكون ولايتهم من حيث الزمان والمكان واسعة النطاق، والمشتبه بهم كثيرون⁽⁴⁵⁷⁾.

666- وحتى وقت قريب، كان مكتب المدعي العام يكرس موارده المحدودة أساساً للتحقيقات ومقاضاة عدد قليل من كبار المسؤولين الحكوميين والعسكريين، بما في ذلك الرؤساء الحاليين والرؤساء

⁽⁴⁵³⁾ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن الاختيار وتحديد الأولويات.

⁽⁴⁵⁴⁾ المرجع نفسه، الفقرة 6.

⁽⁴⁵⁵⁾ يشير مكتب المدعي العام إلى أنه "في مرحلة تحديد الأولويات، تصبح الجدوى، على النقيض من ذلك، عاملاً ذا صلة عند ممارسة السلطة التقديرية فيما يتعلق بتوقيت نشر القضايا المختارة". انظر [ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن اختيار الحالات وتحديد الأولويات](#)، الفقرة 51، الحاشية 48.

⁽⁴⁵⁶⁾ انظر القسم الثاني عشر - ألف 2 أعلاه، تطبيق المعايير المتعلقة بالقبول.

⁽⁴⁵⁷⁾ انظر على سبيل المثال Claudia Angermaier, 'Case selection and prioritization criteria in the work of the

International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia'; Alex Obote-Odora, 'Case selection and prioritization criteria for the international criminal tribunal for Rwanda'; Paul Seils 'The selection and prioritization of cases by the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court' in Morten

.Bergsmo (ed) [Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases](#) (TOAEP, 2010) 27-78

السابقين⁽⁴⁵⁸⁾، ومقاضاتهم. ويفسر هذا النهج بعض الصعوبات الرئيسية التي تواجهها المحكمة، بما في ذلك الحصول على الأدلة أو تنفيذ أوامر الاعتقال والضغط على الشهود⁽⁴⁵⁹⁾.

667- وفي حين تشير الخطة الاستراتيجية الحالية إلى أن التركيز سيظل على عائق الأفراد "الأكثر مسؤولية"، فإنها تنص على زيادة الاهتمام بـ "المجرمين السيئ السمعة أو من الطبقة المتوسطة المتورطين مباشرة في ارتكاب الجرائم"⁽⁴⁶⁰⁾. وبدلاً من الاعتماد فقط على مركز المشتبه به في التسلسل الهرمي، يعطي مكتب المدعي العام نفسه مزيداً من المرونة في تقييم الأشخاص الذين قد يدرجون ضمن الذين يتحملون "مسؤولية أشد". وهذا يسمح له بالتحقيق مع المشتبه بهم ذوي الرتب الدنيا الذين اكتسبوا سمعة سيئة أكبر أو الذين يشاركون بشكل مباشر في ارتكاب الجرائم⁽⁴⁶¹⁾ ومحاكمتهم.

668- ويبدو أن هذه السياسة نفذت فعلاً. ففي السنوات الخمس الماضية، طلبت المحكمة القبض على مشتبه به واحد فقط يشغل منصباً قيادياً رفيع المستوى وهو السيد نغاييسونا (2018)⁽⁴⁶²⁾. وفي الفترة نفسها، أصدرت المحكمة مذكرات توقيف علنية للقبض على أربعة أشخاص تقلدوا مناصب متوسطة المستوى بتهمة ارتكاب جرائم دولية أساسية⁽⁴⁶³⁾ وهم السيد يكاتوم (2018)⁽⁴⁶⁴⁾، والسيد المهدي (2015)⁽⁴⁶⁵⁾، والسيد الحسن (2018)⁽⁴⁶⁶⁾، والسيد الورفلي (2017، 2018)⁽⁴⁶⁷⁾. وتدل هذه

(458) على سبيل المثال، السيدان روتو وكينياتا في الحالة في كينيا (على الرغم من عدم شغلها مناصب عليا عند توجيه التهم إليهما)، والسيد غباغبو في الحالة في ساحل العاج، والسيد البشير في الحالة في السودان.

(459) على سبيل المثال، أدى تدخل الشهود إلى سحب التهم في كينيا، انظر [بيان المدعية العامة للمحكمة الجنائية الدولية، السيدة فاتو بنسودا، بشأن سحب التهم الموجهة إلى السيد أوهورو مويغاي كينياتا](#)، 5 كانون الأول/ديسمبر 2014؛ وتم توجيه الاتهام للرئيس السوداني البشير في عام 2009 ولكن لم يتم نقله إلى عهدة المحكمة حتى الآن؛ وقرار الدائرة الابتدائية بأن لا وجه لإقامة الدعوى في قضية غباغبو وبليه غوديه قيد الاستئناف حالياً، أسباب القرار الشفوي الصادر في 15 كانون الثاني/يناير 2019، [ICC-02/11-01/15-1263](#)، 16 تموز/يوليه 2019.

(460) [الخطة الإستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021](#)، الصفحة 20.

(461) المرجع نفسه، الصفحة 20: "سيركز مكتب المدعي العام أولاً على قاعدة الجريمة من أجل تحديد المنظمات (بما في ذلك هيكلها) والأفراد الذين يُدعى أنهم مسؤولون عن ارتكاب الجرائم. وقد يستتبع ذلك الحاجة إلى النظر في التحقيق مع عدد محدود من الجناة من المستويات المتوسطة والعليا ومقاضاتهم من أجل بناء أسس الإثبات في نهاية المطاف للقضية (القضايا) ضد أولئك الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية. وقد يقرر المكتب أيضاً مقاضاة الجناة من المستويات الأدنى عندما يكون سلوكهم خطيراً أو سيئاً بشكل خاص".

(462) النسخة العامة المنقحة من "مذكرة التوقيف الصادرة بحق باتريس - إدوارد نغاييسونا"، [ICC-01/14-02/18-2-Red](#)، 13 كانون الأول/ديسمبر 2018. وقد وجهت التهمة إلى السيد نغاييسونا باعتباره المسؤول الأعلى وفقاً للمادة 28 من النظام الأساسي. ويُدعى أنه زعيم بارز سابق و"المنسق العام الوطني" لحركة أنتي-بالاكا. انظر [صحيفة المعلومات المتعلقة بقضية المدعي العام ضد ألفريد يكاتوم وباتريس إدوارد نغاييسونا](#).

(463) لا يشمل القضايا بموجب المادة 70.

(464) النسخة العامة المنقحة من "مذكرة التوقيف الصادرة بحق السيد ألفريد يكاتوم"، [ICC 01/14-01/18-1-Red](#)، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

(465) مذكرة التوقيف الصادرة بحق أحمد الفقي المهدي، [ICC 01/12-01/15-1-Red](#)، 28 أيلول/سبتمبر 2015.

(466) مذكرة التوقيف الصادرة بحق الحسن أغ عبد العزيز أغ محمد أغ محمود، [ICC-01/12-01/18-2-ENG](#)، 27 آذار/مارس 2018.

(467) مذكرة التوقيف الصادرة بحق محمود مصطفى بوسيف الورفلي، [ICC-01/11-01/17-2](#)، 15 آب/أغسطس

2017.

التطورات على النهج الذي يتبعه المدعي العام حاليا فيما يتعلق بالقضايا المرفوعة ضد الأشخاص "الأكثر مسؤولية" (468).

669- ودعما لهذه السياسة الجديدة، قدم المدعي العام قائمة لعدد من الفوائد المحتملة، بما في ذلك "فرصة أفضل في نهاية المطاف للإدانة في القضايا المقبلة ضد كبار المسؤولين" (469). وتساءل البعض عما إذا كان تركيز المدعي العام على الجناة "الأكثر شهرة" أو "من الرتب المتوسطة" يتماشى مع الشرط الوارد في النظام الأساسي بمقاضاة الجناة "الأكثر مسؤولية" عن الجرائم المرتكبة.

670- وإذا أُريد اتباع سياسة تستهدف الجناة من المستوى المتوسط، من الأهمية بمكان أن تشكل مشاركتهم في السلوك الإجرامي العام جزءاً من خطة استراتيجية مصممة لتسهيل المقاضاة اللاحقة لمن يشغلون مناصب قيادية. وينبغي أن تتضمن الخطة الاستراتيجية أحكاماً لمقاضاة القادة والقبض عليهم. وقد تأخذ الخطة في الحسبان أيضاً احتمال إقرار الجناة من المستوى المتوسط بالذنب.

(2) حدود القضية: ممارسات توجيه الإتهام

٦٧١- وقد أثار نصح مكتب المدعي العام بإزاء التهم شواغل، بما في ذلك عدد التهم وأشكال المسؤولية التي اختارها المدعي العام. وانتقد بعض أصحاب المصلحة ما اعتبروه العدد المفرط من التهم، وعرض نظريات وأشكال مسؤولية متعددة، والعدد الكبير من التهم التي تشمل حتى المشتبه فيهم الذين يبدو أنهم متواضعو الرتبة ويشاركون في عدد محدود من الأحداث. ويقول النقاد إن ذلك أدى إلى إجراءات أولية معقدة وطويلة بلا داع.

672- واختيار وتعريف التهم وأشكال المسؤولية هي المعايير التي توجه اختيار الحالات (470). وكثيراً ما قال القضاة إنه لا يوجد تسلسل هرمي في أشكال المساءلة، أي بعبارة أخرى أنه لا توجد أشكال للمساءلة أكثر أو أقل أهمية من أشكال أخرى. غير أن مكتب المدعي العام يرى فيما يبدو أن "مسؤولية القادة وغيرهم من الرؤساء الهرميين بموجب المادة 28 من النظام الأساسي تشكل شكلاً حاسماً من أشكال المسؤولية" (471). وقد رُفض هذا النهج في قضية مبابا (472) وقضية غباغبو وبلية غوديه (473)، وكذلك

(468) يبدو أن الأشخاص الأربعة المذكورين أخيراً من ذوي الرتب الدنيا إلى المتوسطة: السيد الحسن عضو سابق مزعوم في جماعة أنصار الدين والقائد الفعلي للشرطة الإسلامية، انظر [قضية الحسن](#). والسيد المهدي عضو سابق مزعوم في جماعة أنصار الدين، والمسؤول عن "الحسبة" حتى عام 2012، وله علاقة بعمل المحكمة الإسلامية في تمبكتو، انظر [قضية المهدي](#). والسيد الورفلي قائد سابق مزعوم في لواء الصاعقة، انظر [المدعي العام ضد الورفلي](#)، [صحيفة المعلومات المتعلقة بالقضية](#). والسيد يكاتوم قائد سابق مزعوم في حركة أنتي- بالাকা، انظر [المدعي العام ضد ألفريد يكاتوم وباتريس إدوارد نغاييسونا](#)، [صحيفة المعلومات المتعلقة بالقضية](#).

(469) [الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021](#)، الصفحة 20.

(470) [ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن الاختيار وتحديد الأولويات](#)، الفقرتان 44 و 45.

(471) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(472) [المدعي العام ضد جان بيبير مبابا غومبو](#)، الحكم في الاستئناف المقدم من السيد جان بيبير مبابا غومبو ضد حكم الدائرة الابتدائية الثالثة "وفقاً للمادة 74 من النظام الأساسي"، [ICC-01/05-01/08-3636-Red](#)، 8 حزيران/يونيه 2018، الفقرات 189-194.

(473) [المدعي العام ضد لوران غباغبو](#)، القرار بشأن اعتماد التهم الموجهة إلى لوران غباغبو، 12 حزيران/يونيه 2014،

[ICC-02/11-01/11-656](#)، الفقرة 265؛ و [المدعي العام ضد لوران غباغبو وتشايلز بلية غوديه](#)، [ICC-02/11-01/15-1263](#)،

16 تموز/يوليه 2019، أسباب القاضي جيفري هندرسون، الفقرات 2028-2034.

في جلسة اعتماد التهم في قضية يكاتوم ونغاييسونا⁽⁴⁷⁴⁾. ومن الصعب جدا إثبات المسؤولية بموجب المادة 28 عندما تستند إلى أدلة غير مباشرة أو ظرفية. وينبغي إعادة النظر في الأهمية المعطاة لها في تعريف الاتهامات.

673- بالإضافة إلى أشكال المسؤولية، يسعى مكتب المدعي العام إلى "القيام قدر الإمكان بمراعاة المدى الحقيقي للجرائم المرتكبة في حالة معينة باختيار تم تقدم بدلا من ذلك عينة تمثيلية لأنواع الاضطهاد الرئيسية وكذلك المجتمعات المحلية المتأثرة بالجرائم المرتكبة في سياق الحالة المعنية"⁽⁴⁷⁵⁾. وفي حين أن هذا الهدف ليس من الناحية النظرية مشكلة في حد ذاته، فإن مكتب المدعي العام يواجه صعوبات في إثبات القضايا المعقدة التي تنطوي على تمثيل هذين النوعين من الاضطهاد (قضية غباغبو وبلية غوديه؛ وقضية مبا).

674- ومن التوصيات الشائعة التي قدمها بعض أصحاب المصلحة أن مكتب المدعي العام يمكن أن يركز على التهم الأصغر حجماً والقضايا الأكثر استهدافاً. ومن شأن الحد من نطاق القضايا بالتركيز على جزء من الذنب العام للمشتبه فيه أن يجبر المدعي العام على الخروج عن نهجه المتمثل في تمثيل أنواع الأفعال المرتكبة ومدى الضرر على أوسع نطاق ممكن. ومع ذلك، قد يكون هذا النهج أكثر نجاحاً ويتطلب وقتاً أقل في جلسة الاستماع.

675- ويرى الخبراء أنه ينبغي مراعاة نوعية الأدلة المتاحة وكميتها، سواء في اختيار القضايا وتحديد أولوياتها، أو في اختيار التهم، أو في تعريف أشكال المسؤولية. وسيستفيد مكتب المدعي العام من التركيز على الادعاءات الوقائية التي تدعمها أقوى الأدلة وأكثرها تنوعاً، وينبغي أن يمتنع عن الاعتماد على ادعاءات أضعف. وليس من الأفضل، في إطار مجرد الحالات، بل في سياق حالات محددة، وعلى الأدلة المتاحة، أن يُحدد ما إذا كان هذا النهج سيؤدي إلى فرض رسوم ميدانية أكثر محدودية، أو حتى إلى أشكال مسؤولية بموجب المادة 25 أو المادة 28.

(3) تحديد أولويات القضايا: المسائل المتعلقة بالجدوي

676- كما ذكر أعلاه، وبالإضافة إلى المبادئ والمعايير التي يسترشد بها في اختيار القضايا، يأخذ مكتب المدعي العام في الاعتبار المعايير الاستراتيجية والتشغيلية الإضافية في سياق ترتيب القضايا حسب الأولوية⁽⁴⁷⁶⁾. ويبدو أن الشواغل التي أعرب عنها الخبراء بشأن هذا الموضوع متناقضة في حين يرى بعض أصحاب المصلحة أن مكتب المدعي العام لا يقيم جدوى تحقيقاته بدقة كافية، بينما ينتقد آخرون تحديد أولويات القضايا على أساس الجدوى الوحيد أو الرئيسي.

677- ويرى الخبراء أن قائمة المعايير التشغيلية الواردة في ورقة السياسة العامة بشأن اختيار وتحديد الأولويات شاملة. وتتضمن الورقة نوعية الأدلة والتعاون والتقييمات الأمنية وآفاق القبض⁽⁴⁷⁷⁾. وتم تنفيذ جميع أوامر القبض الصادرة منذ اعتماد الوثيقة في عام 2016 (باستثناء أمر واحد) في غضون عام واحد.

⁽⁴⁷⁴⁾ المدعي العام ضد ألفريد يكاتوم وباتريس إدوارد نغاييسونا، القرار بشأن اعتماد التهم الموجهة إلى ألفريد يكاتوم

وباتريس إدوارد نغاييسونا، ICC 01/14-01/18-403-Red-Corr، 14 أيار/مايو 2020، الفقرة 58.

⁽⁴⁷⁵⁾ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن الاختيار وتحديد الأولويات، الفقرة 45.

⁽⁴⁷⁶⁾ المرجع نفسه، الفقرات 48-52.

⁽⁴⁷⁷⁾ المرجع نفسه، الفقرتان 51 و52.

وفي المقابل، لا يزال 14 أمرا بالقبض من مجموع 15 أمرا صادرا قبل عام 2015 معلقا حتى الآن⁽⁴⁷⁸⁾. وبقدر ما أكدت الدوائر التمهيدية جميع القضايا الأخيرة، جزئياً على الأقل، يبدو أيضاً أن الاعتبارات المتعلقة بالأدلة قد اتبعت بشكل أكثر صرامة في الآونة الأخيرة.

678- وهناك جانب من المخاطرة في التركيز بشدة على المسائل المتعلقة بالجدوى، فقد تتأثر المعايير التشغيلية المحددة لتوجيه الأولويات بالأولويات نفسها. وأعرب بعض موظفي مكتب المدعي العام عن قلقهم من أنه في حالة عدم إعطاء الأولوية للحالات أو القضايا، لن تكون هناك موارد كافية للتمكين من جمع الأدلة وتحليلها بكفاءة. وقد يؤدي ذلك إلى تأخير دائم في تقدم مثل هذه الحالات أو القضايا. في هذا السياق، من المهم النظر فيما إذا كانت الحالات أو القضايا تتضمن عناصر حساسة من حيث الوقت، مثل توافر الأدلة في الوقت الراهن، بما في ذلك الأدلة التي قد تكون حساسة زمنياً، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية أو السجلات المالية. وهناك أيضاً اعتبارات تتعلق بأمن الشهود المحتملين، وآفاق التعاون.

التوصيات

التوصية 230: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في وضع تسلسل هرمي لمعايير اختيار القضايا. وقد تشمل أهم المعايير ما يلي: '1' خطورة الجرائم (وفقاً لورقة السياسة العامة)؛ و'2' قوة الأدلة وتنوعها (التي ينظر فيها حالياً في سياق تحديد الأولويات بين القضايا فقط)؛ و'3' درجة مسؤولية المشتبه بهم المحتملين.

التوصية 231: قد يستفيد مكتب المدعي العام من التركيز على قوة الأدلة، مع إيلاء الأولوية للقضايا التي تحتوي على أقوى الأدلة، ولا سيما الأدلة غير القائمة على الشهادات مثل الاعتراض، ولقطات الفيديو في الوقت الحقيقي، وسجلات الطب الشرعي.

التوصية 232: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في اتباع نهج أكثر شفافية لتقييم درجة المسؤولية عن الجرائم ("المسؤولية الأقوى") والرتبة الهرمية للمتهم ("مرتكبو الجرائم من المستوى المتوسط والرتب العليا").

التوصية 233: كجزء من استراتيجية أوسع نطاقاً، قد يكون من المناسب مقاضاة الجناة من ذوي الرتب المتوسطة من أجل تحقيق الكفاءة، ومكافحة الإفلات من العقاب، ووضع سوابق قانونية راسخة. وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار الدور الذي يؤديه هؤلاء الأفراد في التخطيط الاستراتيجي العام المتعلق بالحالة عند ملاحقة المشتبه بهم سيئي السمعة أو من المستوى المتوسط.

التوصية 234: وتمشياً مع النهج القائم على الأدلة، ينبغي لمكتب المدعي العام أن يوضح أنه يركز على أولئك الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية عن الجرائم المعنية، حتى وإن لم يشغلوا مناصب عليا في المنظمات التي ستكون مسؤولة عن ارتكاب الجرائم، ولا سيما عندما يمكن أن تؤدي هذه القضايا إلى إجراء تحقيقات و/أو ملاحقات لأشخاص في مناصب رفيعة.

التوصية 235: ينبغي أن تكون التهم موجزة وأن تستند حسب الأصول إلى الأدلة المتاحة. وينبغي أن تقتصر على التهم التي تستند إلى أقوى الأدلة.

⁽⁴⁷⁸⁾ للحصول على نظرة عامة، انظر تقرير المحكمة الجنائية الدولية عن أنشطتها في الفترة 2018-2019، [A/74/324](#) (2019)، الصفحة 2.

التوصية 236: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في تحديد نطاق القضايا من حيث الزمان والمكان، مع مراعاة أشكال المسؤولية.

التوصية 237: تمثيلاً مع السوابق القضائية للمحكمة، ينبغي لمكتب المدعي العام أن يعتبر جميع أشكال المسؤولية متساوية من حيث الخطورة والأهمية.

التوصية 238: ينبغي لمكتب المدعي العام أن يتخلى عن بعض الاعتبارات المتعلقة بالسياسات عند تحديد أشكال المسؤولية، وأن يركز على أشكال المسؤولية المؤيدة بالأدلة المتاحة على أفضل نحو.

التوصية 239: ينبغي لمكتب المدعي العام أن يضع مبادئ توجيهية بشأن الاعتراف بالذنب. وينبغي أن تحكم هذه المبادئ التوجيهية الحالات التي يكون فيها الإقرار بالذنب مقبولا، لاسيما بالنظر إلى خطورة الجرائم وأية مسائل أدبية أو أخلاقية متصلة بها.

2- عملية اختيار القضايا وتحديد الأولويات

الاستنتاجات

679- يساور الخبراء القلق إزاء عملية اختيار القضايا والافتقار الواضح إلى الاعتبارات الاستراتيجية أثناء اتخاذ القرارات. واستناداً إلى المعلومات المقدمة إلى الخبراء، يبدو أن اختيار الحالات يتم في كثير من الأحيان على أساس مقترحات خاصة من الأفرقة، وليس وفقاً لخطة استراتيجية مدروسة.

680- وفي أيلول/سبتمبر 2016، أشار مكتب المدعي العام إلى اعتماده اتباع عملية شاملة لاختيار القضايا وترتيب الأولويات، وأدخل في ورقة السياسة العامة المتعلقة باختيار القضايا وتحديد الأولويات مفهوم استخدام "وثيقة اختيار القضايا" لتحديد جميع القضايا المحتملة في كل حالة وتيسير اتخاذ القرار بشأن اختيار القضايا وتحديد الأولويات⁽⁴⁷⁹⁾. وتنص ورقة السياسة العامة على أن مكتب المدعي العام سيختار القضايا التي سيتم التحقيق فيها من بين القضايا المحتملة مؤقتاً المشار إليها في وثيقة اختيار القضايا، ولكن علم الخبراء أن "وثيقة اختيار القضايا" المتوخاة لم تصدر حتى الآن.

681- وبدلاً من ذلك، يتلقى المدعي العام موجزاً سنوياً عن القضايا المحتملة وتوصيات تشير قليلاً إلى القرارات المتخذة في السنوات السابقة أو التخطيط المرتقب لسنة واحدة قادمة. ولا يتضمن هذا الموجز نظريات للقضايا، ولا يقدم تفاصيل عن المعايير التي يمكن على أساسها اختيار الحالات، ولا يقدم أيضاً معلومات كافية عن قوة الأدلة أو تنوعها، ويفتقر إلى تقييمات شاملة لخطورة الجناة أو الجناة المحتملين، ويبدو أنه يركز فقط على توافر المشتبه بهم للقبض عليهم.

682- ونتيجة لذلك، لا يوجد قبل اختيار القضايا وتحديد الأولويات تخطيط شامل لجميع القضايا المحتملة في كل حالة. وعلاوة على ذلك، لا توجد عملية مؤسسية لتمكين الأفرقة المتكاملة من الإسهام في عملية اختيار القضايا. ويؤدي هذا إلى شعور بعض الأفرقة بالإهمال وعدم إعطاء الأولوية لتحقيقاتها بحكم الواقع. وتتساءل هذه الأفرقة عما إذا كان صانعو القرار على دراية كافية بالواقع في كل حالة. وتوقع هذه السياسة التقييم المقارن للقضايا المختارة أو تحديد الأولويات.

⁽⁴⁷⁹⁾ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن الاختيار وتحديد الأولويات، الفقرتان 11 و12.

683- ولذلك، لا يوجد تقييم شامل للتقدم الذي أحرزه مكتب المدعي العام في كل حالة، بما في ذلك للعدد المناسب من القضايا لكل حالة. وفي العديد من الحالات، جرت محاكمة واحدة فقط وأغلقت بعد ذلك بحكم الواقع. ومن المشكوك فيه أن تكون محاكمة واحدة كافية لتلبية احتياجات العدالة في حالة بأكملها. وينبغي النظر في متابعة قضايا متعددة، لا سيما إذا كانت ستتم محاكمة الجناة من المستوى المتوسط.

التوصيات

التوصية 240: من أجل تحسين عملية اختيار القضايا وتحديد أولوياتها، ينبغي أن يقوم مكتب المدعي العام بما يلي:

1' استكمال الوثائق المتعلقة باختيار القضايا؛

2' إقامة دورة سنوية لجمع المعلومات من الأفرقة المتكاملة عن حالة تحقيقاتها، فضلا عن جمع توصياتها بشأن اختيار القضايا وتحديد الأولويات؛

3' ضمان أن يتمكن قادة الأفرقة (رؤساء الأفرقة في شعبة التحقيق والمدعون العامون الرئيسيون في شعبة المقاضاة) من تقديم آرائهم مباشرة إلى المدعي العام.

التوصية 241: من أجل تعزيز الجانب الاستراتيجي في اختيار القضايا، يتطلب مكتب المدعي العام خططا استراتيجية خاصة لكل حالة، وينبغي أن تشمل هذه الخطط أهداف المكتب فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات القضائية المنفصلة. وبعبارة أخرى، قد تكون الأهداف مؤقتة في بداية التحقيق ولكن تتطور بعد ذلك مع جمع المزيد من الأدلة والقيام بتحليلها.

التوصية 242: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في إعداد وثيقة موجزة للقضايا المحددة من أجل اتخاذ القرارات المتعلقة باختيار القضايا وترتيب أولوياتها في سياق الاستراتيجيات الموضوعية لكل حالة. وفي هذا الصدد، يشكل تحليل نماذج الجريمة وهياكلها نقطة انطلاق رئيسية حيث أنه يقدم لمحة عامة عن الأحداث استنادا إلى مدى خطورة الوقائع، ونطاقها الزمني والمكاني، وهياكل جميع الفئات التي يحتمل أن تكون مسؤولة.

جيم - تحديد الأولويات للحالات وإيقافها وإغلاقها

الاستنتاجات

684- من الضروري ترتيب أولويات الحالات لكفالة استخدام الموارد المحدودة لمكتب المدعي العام بكفاءة الطرق وأكثرها فعالية. وكما ذكر أعلاه⁽⁴⁸⁰⁾، فإن شعبة التحقيق لديها موارد كافية لإجراء ثمانية تحقيقات بحد أقصى في وقت واحد، ولا يمكنها إجراء المزيد من التحقيقات دون زيادة كافية في عدد الموظفين والموارد الأخرى. ولذلك، فإن التخطيط الاستراتيجي لمكتب المدعي العام يتطلب تحديد الحالات (ذات الأولوية) التي ستعطى لها الموارد الكافية، والتي ستظل نشطة ولكن بموارد أقل (أولوية أقل)، وكذلك ما إذا كان ينبغي تعليق التحقيقات مؤقتا (وقفها).

(480) انظر القسم الأول - جيم 3 أعلاه، عدد الموظفين.

685- وحتى حزيران/يونيه 2020، كان لدى مكتب المدعي العام 12 حالة قيد التحقيق في أفغانستان، وبوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، القضيتان الأولى والثانية، وكوت ديفوار، ودارفور، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجورجيا، وكينيا، ومالي، وميانمار، وأوغندا. ولم يتم حتى الآن إغلاق أي تحقيق، على الرغم من إيقاف بعض التحقيقات. وتولي شعبة التحقيق الأولوية حالياً للتحقيقات الجارية في بوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، القضية الثانية، وكوت ديفوار، القضية الثانية، ودارفور، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجورجيا، وليبيا (تحقيقان)، ومالي⁽⁴⁸¹⁾.

686- واستمع الخبراء إلى شواغل فيما يتعلق بتحديد الأولويات للحالات، وصعوبة الحفاظ على صلاحية التحقيقات الموقوفة للبقاء، وعدم قدرة مكتب المدعي العام على استكمال التحقيقات أو الغاؤها.

687- وحتى الآن، تم اتخاذ القرارات المتعلقة بترتيب الأولويات وفقاً لورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن اختيار القضايا وتحديد الأولويات. ولم تعتمد بعد سياسة بشأن إيقاف أو إغلاق التحقيقات. ومع ذلك، يقوم مكتب المدعي العام حالياً بوضع ورقة سياسة عامة بشأن استراتيجيات الإنجاز⁽⁴⁸²⁾ والمبادئ التوجيهية لإيقاف القضايا، والتي ستجرى بشأنها مشاورات مع الدول الأطراف. وكلا هذين التطورين موضع ترحيب، ولهما أهمية خاصة في وقت يتزايد فيه عبء العمل في مكتب المدعي العام وتزداد ندرة الموارد.

688- ويشجع الخبراء مكتب المدعي العام على وضع معايير واضحة بشأن إيقاف أو إلغاء أولوية التحقيقات. ومن المفهوم أنه يصعب الاستمرار في جمع الأدلة من التحقيقات التي تم إيقافها أو التي ألغيت أولويتها.

689- ويضطر المدعي العام في بعض الحالات إلى إيقاف التحقيق بسبب ضيق الموارد. وإذا اتبع نهجاً يتمثل في إجراء بحوث تمهيدية أقل اتساعاً وإيقاف بعض التحقيقات بشكل استباقي، ينبغي أن تنفذ هذه السياسة بشفافية وبطريقة تتماشى مع سياسات مكتب المدعي العام وأهدافه الاستراتيجية. وينبغي أن تكون هذه السياسة مصحوبة بإرشادات مناسبة لضمان الاتساق في تنفيذها. كما ينبغي أن تحدد التدابير التي ينبغي اتخاذها في حالة إيقاف التحقيق، وعند الاقتضاء، عند إعادة تنشيطه أو إغلاقه. وينبغي أيضاً النظر في العواقب المحتملة للإيقاف. وينبغي أن نتذكر أن هذا النهج يتطلب الإبقاء على حد أدنى من الموظفين والموارد الأخرى للحفاظ على الأدلة وقابليتها للاستعمال في حالة تنشيط التحقيق في وقت لاحق.

690- ويشير إغلاق التحقيق غير المكتمل مشاكل واضحة، لا سيما بالنسبة للضحايا. ولم يغلق أي تحقيق حتى الآن، ولكن هناك زيادة في التحقيقات المفتوحة.

691- ويرى الخبراء أن استراتيجيات الإنجاز جزء حاسم من التخطيط الاستراتيجي لمكتب المدعي العام. غير أنه لا يبدو حتى الآن أن عملية الإنجاز مشمولة في تخطيط عمليات المكتب. وينبغي توقع

⁽⁴⁸¹⁾ ICC-ASP/18/10، الصفحة 10، الفقرة 21.

⁽⁴⁸²⁾ كما هو محدد في الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الصفحة 5، يشمل الهدف الاستراتيجي 2 "وضع استراتيجية إنجاز واضحة للحالات قيد التحقيق"؛ والفقرة 23: "خلال الفترة 2019-2021، سيعطي المكتب الأولوية لوضع سياسة لإنجاز الحالات قيد التحقيق".

استراتيجيات الإنجاز في أقرب وقت ممكن، وينبغي أن تظل في الاعتبار طوال فترة التحقيق. وينبغي لمكتب المدعي العام أن يتوقع إجراءات الإقفال المطلوبة، بما في ذلك بالتنسيق مع قلم المحكمة والصندوق الاستئماني للضحايا.

692- وترد سياسة الإنجاز المستقبلية لمكتب المدعي العام في الخطة الاستراتيجية 2019-2021. وتركز هذه السياسة على التعاون والشراكة مع بلدان الحالات، وكذلك مع الأطراف الأخرى. والهدف من ذلك هو زيادة كفاءة عمل مكتب المدعي العام ووسائل البلدان للتحقيق في الدعوى ومقاضاة مرتكبيها⁽⁴⁸³⁾. كما شدد العديد من الخبراء على أهمية التشاور مع البلدان التي تشملها الحالة أو جيرانها، والدول الأطراف والشركاء المحتملين الآخرين. وينبغي أن تكون المجتمعات المحلية المتضررة على وجه الخصوص قادرة على تقديم التغذية المرتدة عند وضع استراتيجيات الإنجاز وتلقي المعلومات المناسبة والكافية في هذا السياق.

693 - وينبغي أن تتضمن سياسة المدعي العام بشأن استراتيجيات الإنجاز كيفية تنسيق عمله مع الولايات القضائية الأخرى. وينبغي أن تلتزم دعم الدول الأطراف وجمعية الدول الأطراف لتنفيذ استراتيجيات الإنجاز. وينبغي أن تتقاسم المعلومات والأدلة مع المحاكم الوطنية ذات الصلة وأن تساعد السلطات الوطنية في التحقيقات والملاحقات القضائية المحلية. وقد تم ذلك بالفعل في حالات أوغندا وجمهورية أفريقيا الوسطى. ومن شأن عدم القيام بذلك أن يكون مضيقاً للأدلة الوفيرة التي جمعها مكتب المدعي العام.

694- واقترح بعض أصحاب المصلحة أن تركز استراتيجيات الإنجاز على تحديد أثر تدخل المحكمة. كما أقر مكتب المدعي العام بأهمية قياس الأثر الإيجابي في الدول المعنية بالحالة والدول غير المعنية، حيث يعزز إدراج تقييم هذا الأثر في مؤشرات الأداء الرئيسية. وينبغي أن تنظر سياسة مكتب المدعي العام المقبلة المتعلقة باستراتيجيات الإنجاز في أفضل السبل لتحقيق الأثر الإيجابي في بلدان الحالات، وكيفية قياس هذه الأثر⁽⁴⁸⁴⁾.

التوصيات

التوصية 243: ينبغي أن يضع مكتب المدعي العام سياسة لتحديد الأولويات في الحالات وخفضها وتعليقها. وينبغي أن تتضمن هذه السياسة القواعد والمعايير التي توجه التخطيط الاستراتيجي في كل حالة. وينبغي أن تشمل الخطط المقررة أيضاً الأنشطة التي تظل ضرورية في حالة خفض مستوى الأولوية أو التعليق لضمان قابليتها للبقاء ولإعادة تنشيطها.

التوصية 244: ينبغي مراعاة العوامل المتعلقة بالجدوى بجدية بعد فتح التحقيق. وفي حالة وصول المزيد من الحالات إلى مرحلة التحقيق دون توفر موارد كافية لإجراء تحقيقات جديدة، ينبغي أن يوقف مكتب المدعي العام التحقيقات غير ذات الأولوية.

⁽⁴⁸³⁾ الخطة الإستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الصفحة 19: سياسة إنجاز لتغطية: (1) تحديد

أهداف الادعاء، إن أمكن مع بلد الحالة؛ و(2) تنسيق العمل، إن أمكن مع بلد الحالة، لزيادة سرعة وكفاءة التحقيقات؛ و(3) وجود شركاء يساعدون (...) بلد الحالة في بناء قدرته على التحقيق والمقاضاة بشكل حقيقي.

⁽⁴⁸⁴⁾ انظر القسم السادس - باء أعلاه، الفعالية.

التوصية 245: إذا لم تنجح الاستراتيجية المتعلقة بحالة ما بسبب عوامل تعتبر مؤقتة، ينبغي إيقاف التحقيق أو خفض أولويته. وإذا كان عدم النجاح بسبب عوامل تم تقييمها على أنها دائمة، مثل وفاة المتهم أو بناء قدرة وطنية للملاحقة القضائية بحيث يمكن إحالة القضايا إليها، ينبغي إغلاق التحقيق.

التوصية 246: ينبغي أن يحدد مكتب المدعي العام الموارد المطلوبة لإيقاف التحقيق في حالة ما أو إلغاء أولويتها و/أو إعادة تنشيط هذا التحقيق، وأن يبلغ جمعية الدول الأطراف بذلك.

التوصية 247: ينبغي إدراج ما يلي في وثيقة السياسة العامة المقبلة لمكتب المدعي العام بشأن الإنجاز:

‘1’ التنسيق بين مكتب المدعي العام، وقلم المحكمة، والصندوق الاستثماري للضحايا في وضع وتنفيذ استراتيجيات الإنجاز؛

‘2’ استراتيجيات لمكافحة الإفلات من العقاب ودعم عمليات العدالة على المستوى المحلي. وينبغي لجمعية الدول الأطراف أن تنظر في إنشاء فريق عامل لمساعدة ودعم المحكمة في مكافحة الإفلات من العقاب وإقامة الشراكات من أجل تطوير عمليات العدالة الداخلية والحفاظ على سيادة القانون؛

‘3’ استراتيجيات لتيسير تبادل الأدلة والمعلومات مع المحاكم والسلطات المحلية؛

‘4’ النظر في وضع استراتيجية مشتركة للتوعية في مكتب المدعي العام بشأن إنجاز الحالات، وهو ما يتمشى مع الاستراتيجية المعتمدة على مستوى المحكمة⁽⁴⁸⁵⁾.

التوصية 248: عند وضع ورقة سياسة عامة بمكتب المدعي العام بشأن الإنجاز، ينبغي أن ينظر المكتب في إدراجها في استراتيجية أوسع نطاقاً وأكثر شمولاً للدورة الحياتية لمشاركة مكتب المدعي العام في حالة ما. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجية جميع مراحل مشاركة المحكمة، بما في ذلك البحوث التمهيدية والتحقيقات والملاحقات القضائية والارتباطات مع الضحايا. وينبغي أيضاً أن تؤدي هذه الاستراتيجية الشاملة إلى وضع دليل تنفيذي لمكتب المدعي العام يحدد بوضوح المسؤولين عن وضع وتنفيذ الاستراتيجية الخاصة بالحالة، فضلاً عن رصد الامتثال لها.

التوصية 249: ينبغي أن يكفل مكتب المدعي العام، عند فتح تحقيق، وضع استراتيجية للتنفيذ والإنجاز.

التوصية 250: ينبغي إدراج خطط التنفيذ والاستراتيجية في مؤشرات الأداء الرئيسية.

القسم الثالث عشر - البحوث التمهيدية

الاستنتاجات

695- البحوث التمهيدية هي أحد الأنشطة الرئيسية الثلاثة التي يضطلع بها مكتب المدعي العام، إلى جانب التحقيقات والمحاكمات. وفي البحوث التمهيدية، تتمثل مهمة مكتب المدعي العام في تقييم ما إذا كانت البلاغات والحالات المقدمة تفي بالشروط التي ينص عليها النظام الأساسي لبدء التحقيق⁽⁴⁸⁶⁾.

(485) انظر القسم السابع - أو أعلاه، استراتيجية التوعية.

(486) المادة 53 (1) من نظام روما الأساسي، بالاقتران مع المادتين 15 و 17.

696- وكما ذكر أعلاه، لم يتعرض نظام روما الأساسي أو القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات للقرار المتعلق بإجراء بحث تمهيدي والإجراءات الواجبة للقيام بذلك ويظل القرار خاضعا للسلطة التقديرية للمدعي العام.

697- وتوخيا للشفافية فيما يتعلق بعملية البحوث التمهيديّة، وضع مكتب المدعي العام ورقة سياسة عامة بشأن البحوث التمهيديّة (2013)، وينشر المكتب تقريرا سنويا عن أنشطته فيما يتعلق بالبحوث التمهيديّة. وبالإضافة إلى ذلك، يعلن مكتب المدعي العام عن كل عملية تتعلق بفتح أو إغلاق بحث تمهيدي، ويقدم تحديثات في الأوقات الرئيسية الأخرى في هذا الشأن.

698- وفي حزيران/يونيه 2020، كانت ثمانية بحوث تمهيدية جارية⁽⁴⁸⁷⁾. وينتظر بحث تمهيدي أخرى قرارا من الدائرة التمهيديّة بشأن الاختصاص⁽⁴⁸⁸⁾. وكان هناك بحث تمهيدي آخر ولكن صدر بشأنها مؤخرا قرار من الدائرة الأولى برفض الإذن بإجراء مراجعة قضائية وتعتبر هذه الدراسة مغلقة الآن⁽⁴⁸⁹⁾.

699- وتلقى الخبراء عدداً من الانتقادات بخصوص البحوث التمهيديّة. وأدى عدم وجود إطار تنظيمي في نظام روما الأساسي إلى أن يرى البعض أن المحكمة أنشأت على ما يبدو شكلها الخاص من الإجراءات، وهو إجراء لم يتوخاه واضعو النظام الأساسي. كما تم توجيه الانتقادات إلى مكتب المدعي العام لاستخدامه تقارير خاصة لأغراض أخرى غير تحديد ما إذا كان ينبغي البدء في تحقيق أم لا.

700- وكما سيتم مناقشته بمزيد من التفصيل أدناه، يبدو أن الشواغل الرئيسية المتعلقة بعملية البحوث التمهيديّة هي: '1' أساليب عمل قسم البحوث التمهيديّة؛ و'2' طول البحوث التمهيديّة؛ و'3' نهج المدعي العام إزاء التكامل؛ و'4' الشفافية.

ألف- الشواغل المتعلقة بقسم البحوث التمهيديّة

701- من الناحية الهيكلية، تقع جميع أنشطة البحوث التمهيديّة في قسم البحوث التمهيديّة التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون. وقسم البحوث التمهيديّة مسؤول عن معالجة وتحليل جميع البلاغات الواردة بموجب المادة 15⁽⁴⁹⁰⁾، وتقييم الاختصاص والمقبولية للحالات، فضلا عن مصالح العدالة. ويرسل قسم البحوث التمهيديّة استنتاجاته مباشرة إلى المدعي العام.

702- وتلقى الخبراء مجموعة من المقترحات فيما يتعلق بقسم البحوث التمهيديّة. ويتعلق أحد هذه الاقتراحات بنقل قسم البحوث التمهيديّة من شعبة الاختصاص والتكامل والتعاون إلى شعبة التحقيق. وحلل الخبراء إيجابيات هذا النقل وسلبياته.

703- وتمثل الميزة الرئيسية لوجود قسم البحوث التمهيديّة في شعبة التحقيق، بصفته قسما منفصلا أو جزءا من قسم تحليل عمليات التحقيق، في تحقيق الاتساق بين أساليب العمل والنتائج. وقد يؤدي ذلك

⁽⁴⁸⁷⁾ كولومبيا، وغينيا، والعراق/المملكة المتحدة، ونيجيريا، والفلبين، وأوكرانيا، وفنزويلا (الأولى والثانية).

⁽⁴⁸⁸⁾ انظر الحالة في فلسطين.

⁽⁴⁸⁹⁾ الحالة المتعلقة بالسفن المسجلة في اتحاد جزر القمر والجمهورية اليونانية ومملكة كمبوديا، القرار بشأن "الطلب المقدم من حكومة اتحاد جزر القمر للإذن بالمراجعة القضائية"، ICC-01/13، 16 أيلول/سبتمبر 2020.

⁽⁴⁹⁰⁾ في المتوسط، يقدم 500 بلاغ جديد سنويا. وفي الفترة المشمولة بالتقرير، من 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2018 إلى

31 تشرين الأول/أكتوبر 2019، تلقى مكتب المدعي العام 795 بلاغا: تقرير مكتب المدعي العام بشأن أنشطة البحوث التمهيديّة (2019)، الفقرة 23.

أيضا إلى تجنب الانتقال من شعبة الاختصاص والتكامل والتعاون إلى شعبة التحقيق عندما تؤدي البحث التمهيدي إلى فتح تحقيق. ويبدو أن هذا الانتقال مرهق ويستغرق وقتا طويلا أحيانا. وعلاوة على ذلك، قد لا تتسق دائما النتائج التي يتوصل إليها قسم البحوث التمهيدي مع نتائج قسم تحليل عمليات التحقيق ويؤدي هذا إلى الازدواجية حيث ينبغي لقسم تحليل عمليات التحقيق في هذه الحالة أن يعيد النظر في نتائج التحليل.

704- وثمة ميزة أخرى تتعلق بعدم جواز أن يقوم مكتب المدعي العام بأعمال التحقيق، أثناء البحث التمهيدي، خارج مقر المحكمة. وأبدت للخبراء شواغل لاحتمال أن يكون موظفو شعبة الاختصاص والتكامل والتعاون غير قادرين على تحديد فرص جمع الأدلة عن بعد والاستفادة منها مثل زملائهم في شعبة التحقيق، أو من قيامهم بجمع الأدلة دون التقيد بالإجراءات المطلوبة. وبالتالي، قد يعزز وجود قسم البحوث التمهيدي في شعبة التحقيق الفرص المتاحة للتعرف على الأدلة وجمعها والحفاظ عليها.

705- وعلى الرغم من هذه المزايا، يرى الخبراء أن قسم البحوث التمهيدي يعمل بكفاءة وفعالية بوصفه قسماً مستقلاً في إطار شعبة الاختصاص والتكامل والتعاون. وعلاوة على ذلك، يمكن تحقيق المزايا المشار إليها أعلاه عن طريق تعيين موظفين من شعبة المقاضاة وشعبة التحقيق في الأفرقة المتكاملة المنشأة من المرحلة 2 من البحث التمهيدي. وكما ذكر أعلاه، استخدم مكتب المدعي العام بالفعل هذا النموذج في البحوث التمهيدي التي أجريت مؤخرا، ويوصي الخبراء بمواصلة العمل على هذا النحو⁽⁴⁹¹⁾.

التوصيات

التوصية 251: لتعزيز فعالية عملية الانتقال بين قسم البحوث التمهيدي وقسم تحليل عمليات التحقيق عند انتهاء البحث التمهيدي، ينبغي لمكتب المدعي العام أن يضيف الطابع المؤسسي على ممارسة إنشاء فريق متكامل من المرحلة 2 من البحث التمهيدي ليضم عضوا واحدا من كل من شعبة التحقيق، وشعبة المقاضاة، وشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون.

التوصية 252: ينبغي لمكتب المدعي العام أن ينسق أساليب عمل قسم البحوث التمهيدي وقسم تحليل عمليات التحقيق. وينبغي أن ينظر أيضا في اعتماد مبادئ توجيهية تحليلية تنطبق على جميع الشعب ذات الصلة.

التوصية 253: ينبغي أن يشجع مكتب المدعي العام تبادل الموظفين بين قسم البحوث التمهيدي وقسم تحليل عمليات التحقيق لزيادة تعريف الموظفين في كل قسم بأساليب العمل في القسم الآخر، وتيسير بدء التحقيق بسلاسة وكفاءة عند اختتام البحث التمهيدي.

باء- طول الأنشطة المتعلقة بالبحوث التمهيدي والحدود الزمنية لهذه الدراسات

الاستنتاجات

⁽⁴⁹¹⁾ انظر القسم الأول- جيم 3 (4) أعلاه، الفقرات 162-166.

706- آثار طول العديد من البحوث التمهيدية انتقادات واسعة من الدول الأطراف ومن المجتمع المدني. ويساور هؤلاء القلق إزاء الآثار السلبية لهذه التأخيرات على للضحايا والشهود، وتدهور الأدلة، وتضاؤل فرص التعاون في المستقبل، ومحدودية موارد المحكمة.

707- وأبلغ الخبراء باعتزام المدعية العامة إتمام جميع البحوث التمهيدية الجارية خلال الفترة المتبقية من ولايتها التي تنتهي في منتصف عام 2021. وعلى الرغم من ذلك، يلزم أيضاً اتباع نهج أكثر انتظاماً وإجراء تغييرات مؤسسية في السياسات من أجل تحسين الحالة.

708- والأنشطة التي يضطلع بها مكتب المدعي العام في سياق البحوث التمهيدية واسعة ومعقدة على حد سواء. ويتعين على المدعي العام إجراء تقييم شامل لتحديد ما إذا كانت الشروط القانونية للتحقيق مستوفاة، استناداً إلى معيار "الأساس المعقول". وعندما يُطلب إجراء بحث تمهيدي على أساس البلاغات الواردة بموجب المادة ١٥، يتعين على المدعي العام أن يطلب الإذن من الدائرة الأولية بإجراء بحث تمهيدي. وينبغي أن تكون هذه الطلبات مصحوبة بتحليل مفصل لأركان الجرائم المزعومة⁽⁴⁹²⁾. وتطلبت بعض الطلبات أكثر من جلسة استماع واحدة أمام الدائرة التمهيدية. ويقدم الجدول أدناه لمحة عامة عن أنشطة كل مرحلة من مراحل البحث التمهيدي، وعند الاقتضاء، الجداول الزمنية التي وضعها مكتب المدعي العام لبعض هذه المراحل.

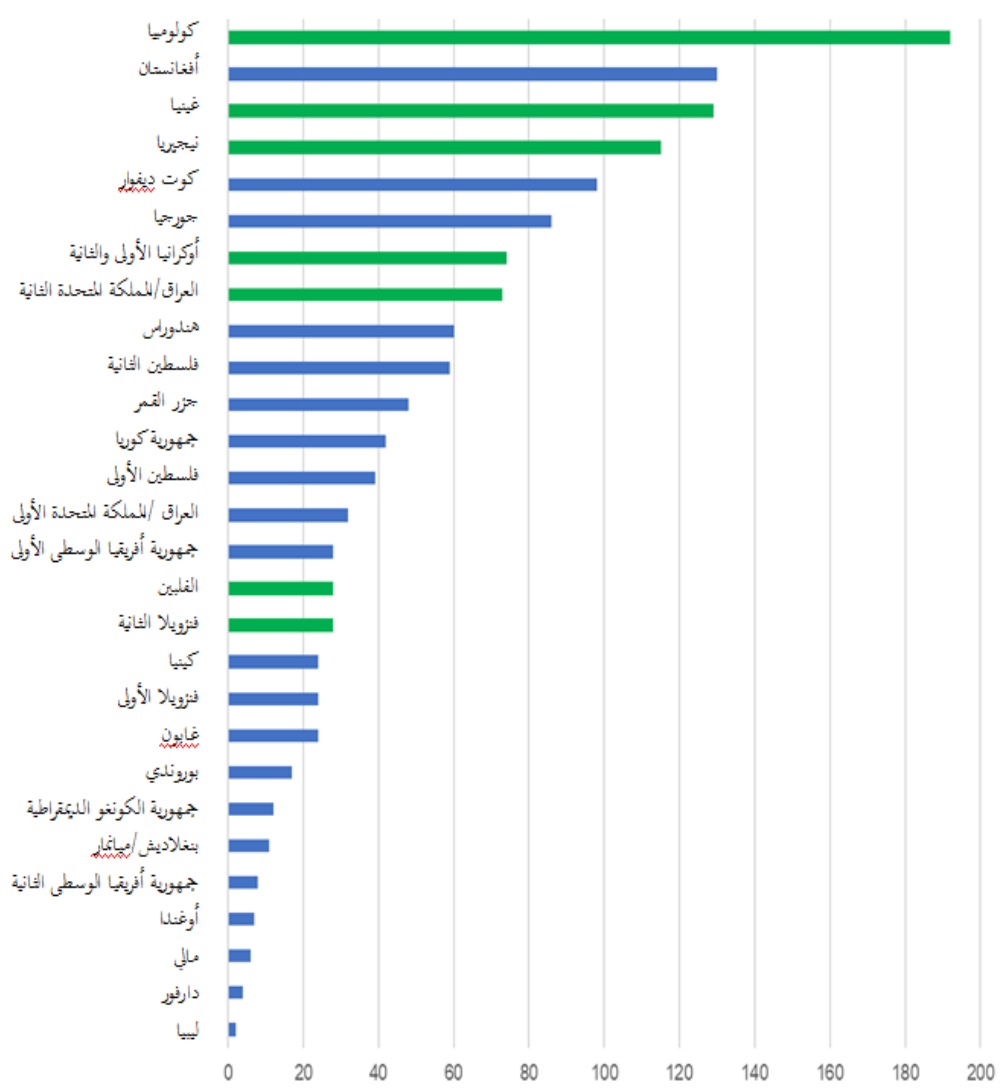
⁽⁴⁹²⁾ انظر مثلاً الحالة في جمهورية بنغلاديش الشعبية/جمهورية اتحاد ميانمار، الطلب المقدم للإذن بإجراء تحقيق عملاً بالمادة 15، [ICC-01/19-7](#)، 4 تموز/يوليه 2019.

المجدول 1: نظرة عامة على الأنشطة المتعلقة بالبحوث التمهيديّة

المرحلة	النشاط	المجدول الزمني	الوحدة	النتيجة
المرحلة 1	التقييم السابق للبحث التمهيدي	سنة واحدة (تشمل المراحل 1-1، و 1-2، و 3-1 أدناه)	قسم البحوث التمهيديّة التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون	قرار بشأن فتح بحث تمهيدي بناء على البلاغات المقدمة بموجب المادة 15
1-1	تصفية البلاغات الواردة بموجب المادة 15 لتحديد البلاغات التي تتطلب مزيداً من التحليل	شهران	وحدة المعلومات والأدلة بقسم البحوث التمهيديّة التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون	تقرير للمدعي العام بشأن البلاغات التي تتطلب مزيداً من التحليل
2-1	مواصلة تحليل البلاغات التي تتطلب مزيداً من التحليل (الاختصاص، الجرائم)	مرتان في السنة	قسم البحوث التمهيديّة التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون	تقرير المرحلة 1
3-1	موافقة اللجنة التنفيذية وقرار بشأن التقارير المتعلقة بالمرحلة 1	سنة واحدة بعد استلام البلاغ المقدم بموجب المادة 15	اللجنة التنفيذية التابعة للمدعي العام	فتح بحث تمهيدي/رفض الحالة
المرحلة 2	تحليل الاختصاص من حيث الموضوع	لا يوجد [نُهج شمولي]	قسم البحوث التمهيديّة التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون	تقرير بموجب المادة 5
المرحلة 3	تقرير بشأن التكامل وخطورة الوقائع	لا يوجد [نُهج شمولي]	قسم البحوث التمهيديّة التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون	تقرير بموجب المادة 17
المرحلة 4	تقرير بموجب المادة 53(1)	لا يوجد [نُهج شمولي]	قسم البحوث التمهيديّة التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون	تقرير بموجب المادة 53(1)
المرحلة "القضائية"	تطبيق المادة 15(3)	لا يوجد	شعبة المقاضاة	إحالة الطلب المقدم بموجب المادة 15(3) إلى الدائرة التمهيديّة

709- وقد تراوحت مدة البحث التمهيدي حتى الآن بين شهرين (ليبيا) و192 شهراً (كولومبيا). ويبين الرسم البياني أدناه (الشكل 4) جميع البحوث التمهيديّة التي أجراها مكتب المدعي العام حتى الآن بحسب طول كل منها. وترد البحوث التمهيديّة الجارية باللون الأخضر، والبحوث المكتملة باللون الأزرق.

الشكل 4: طول البحوث التمهيدية التي أجريت في الفترة 2003-2020، بالأشهر (493)



710- وكما يتبين من الرسم البياني، يتم فتح معظم البحوث التمهيدية وإغلاقها في أقل من خمس سنوات (20 من 28 حالة)⁽⁴⁹⁴⁾. وفي المتوسط، يستغرق مكتب المدعي العام حوالي أربع سنوات من فتح البحث التمهيدي إلى اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان سيطلب أو لا يطلب الإذن بفتح تحقيق. ولا تأخذ هذه الفترة في الاعتبار المدة التي تستغرقها المرحلة 1 (سنة واحدة على الأكثر).

711- ويرى الخبراء أن بقاء البحث التمهيدي عدة سنوات أمر غير مقبول ويضر بالأدلة المحتملة وفرص التحقيق الأخرى، ومحبط للضحايا والمجتمع المدني، وغير مرض للدول الأطراف.

(493) مدرجة بحسب التاريخ الذي بدأ فيه البحث التمهيدي من الأحدث إلى الأقدم. وتم حساب متوسط المدة بالأشهر لتشمل الشهر الذي بدأ فيه فتح البحث التمهيدي والشهر الذي تم فيه إغلاقه. ويستند الحساب إلى الفترة من الشهر الذي تم فيه الإعلان عن البحث التمهيدي إلى حزيران/يونيه 2020.

(494) متوسط المدة التي يستغرقها البحث التمهيدي بشكل عام هو 50 شهرا، ويتراوح بين شهرين و192 شهرا.

712- وقد يؤدي طول الفترة التي تستغرقها البحث التمهيدي، التي لا يجوز للمدعي العام خلالها أن يباشر أي نشاط من أنشطة التحقيق بعيدا عن المحكمة، إلى التأخير في جمع الأدلة⁽⁴⁹⁵⁾. وهناك أشكال عديدة من الأدلة الحساسة زمنيا مثل السجلات المصرفية وسجلات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وغالبا ما يتم حذف سجلات نشاط الإنترنت وسجلات الطيران في غضون بضعة سنوات. ويتجاوز متوسط طول البحوث التمهيدي بشكل عام عموماً هذه الأطر الزمنية. وقد تضعف ذاكرة الشهود مع مرور الوقت، وقد يقل استعدادهم للتعاون مع الآليات القضائية مع مرور الزمن.

713- وعلاوة على ذلك، قد يعتبر الإبقاء على البحث التمهيدي مفتوحة مدة طويلة مجحفاً بالدولة المعنية وقد يقلل من استعدادها للتعاون مع مكتب المدعي العام.

714- وفي مقابلات مع بعض موظفي مكتب المدعي العام، أفاد الخبراء بأن السبب في طول البحوث التمهيدي هو تعقيد واتساع نطاق الحالات، لاسيما الحالات التي تكون فيها الإجراءات الوطنية جارية. ومع ذلك، في حين أن التعقيد هو بالتأكيد عامل ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار، فإنه لا يبرر طول المدة التي تستغرقها بعض البحوث التمهيدي الطويلة مثل البحث التمهيدي المتعلقة بغينيا (التي لا تزال مستمرة بعد عشر سنوات) أو جورجيا (ثماني سنوات). ونطاق الحالتين محدود نسبياً⁽⁴⁹⁶⁾ بالمقارنة مع الحالات الأخرى. وبالمثل، تتباين البحوث التمهيدي الأكثر طولاً مثل البحوث التمهيدي المتعلقة بكولومبيا، وأفغانستان، ونيجيريا، وغينيا، وكوت ديفوار، وجورجيا من حيث تعقيدها والصعوبات التي قد تعترض البت في العناصر القانونية لكل من الجرائم المزعومة.

715 - وأدى طول مدة بعض البحوث التمهيدي إلى قيام بعض الدوائر التمهيدي بطلب تفسيرات من المدعي العام أو فرض مواعيد نهائية. وفي الحالة الأولى لجمهورية أفريقيا الوسطى، سعت الدائرة التمهيدي إلى الحصول من مكتب المدعي العام على "معلومات عن الوضع الراهن للدراسة الأولية للحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، بما في ذلك تقدير لموعد الانتهاء منها ومتى سيتخذ المكتب قراراً عملاً بالمادة 53 (1) من النظام الأساسي"⁽⁴⁹⁷⁾. ورفض مكتب المدعي العام ذلك على أساس أنه ليس ملزماً قانونياً بالامتناع لطلب الدائرة الابتدائية، وأكد أنه "لا يوجد نص في النظام الأساسي أو القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات يحدد وقتاً محدداً لإنجاز البحث التمهيدي"⁽⁴⁹⁸⁾.

716- وفي الآونة الأخيرة، في سياق الحالة في بنغلاديش وميانمار، كررت الدائرة التمهيدي الإعراب عن قلقها السابق⁽⁴⁹⁹⁾. وبعد ذلك، سعت الدائرة التمهيدي نفسها في سياق الحالة في جنر القمر إلى فرض

(495) لا يملك المدعي العام سلطة التحقيق في مرحلة البحث التمهيدي؛ المادة 15 (2) من نظام روما الأساسي؛ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدي، الفقرة 85.

(496) جورجيا: النطاق الزمني للدراسة من 1 تموز/يوليه إلى 10 تشرين الأول/أكتوبر 2008، انظر <https://www.icc-cpi.int/georgia>؛ وغينيا في موقع واحد منذ أحداث 28 أيلول/سبتمبر 2009، انظر <https://www.icc-cpi.int/guinea>.

(497) الحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، القرار المتعلق بطلب معلومات عن حالة البحوث التمهيدي للحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2006، [ICC-01-05-6](https://www.icc-cpi.int/doc/decisions/2006/ICC-01-05-6).

(498) الحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، تقرير الادعاء عملاً بقرار الدائرة التمهيدي الثالثة المؤرخ 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2006 بطلب معلومات عن حالة البحوث التمهيدي للحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، [ICC-01-05-07](https://www.icc-cpi.int/doc/decisions/2006/ICC-01-05-07)، 16 كانون الأول/ديسمبر 2006، الفقرتان 10 و 11.

(499) الطلب المقدم بموجب القاعدة 46 (3) من لائحة المحكمة، القرار بشأن "الطلب المقدم من الادعاء للحكم بالاختصاص بموجب المادة 19(3) من النظام الأساسي"، [ICC-RoC46\(3\)-01/18-37](https://www.icc-cpi.int/doc/decisions/2018/ICC-RoC46(3)-01/18-37)، 6 أيلول/سبتمبر 2018، الفقرات

موعد نهائي على المدعي العام لإعادة النظر في قراره وزعمت أنها "تطلب" ذلك بموجب المادة 53 (3) (أ). وشددت على أن "البحوث التمهيدية ينبغي أن تنتهي في غضون فترة زمنية معقولة"⁽⁵⁰⁰⁾.

717- ونظر الخبراء في الاقتراح الذي قدمه عدد من أصحاب المصلحة بضرورة أن تفرض على مكتب المدعي العام حدود زمنية لإنجاز البحوث التمهيدية. ومع أخذ جميع الآراء الواردة من أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين في الاعتبار، يرى الخبراء أن فرض حدود زمنية ملزمة قد يؤدي إلى نتائج عكسية. وقد يساء استخدامها من جانب الحكومات والأطراف الأخرى المعادية لتدخل المحكمة. وقد يتأخر تعاون هذه الحكومات والأطراف مع مكتب المدعي العام عن قصد من أجل بلوغ الأجل المحدد دون السماح للمكتب بتقييم الحالة قيد النظر بشكل مناسب.

718- ويرى الخبراء أن ثمة نهج أكثر إنتاجية يتمثل في وضع خطة شاملة لكل بحث تمهيدي، بما في ذلك مؤشرات لقياس التقدم المحرز في كل حالة، والتقدم المحرز في كل مرحلة من مراحل البحث التمهيدي، والمواعيد النهائية المستهدفة للإنجاز. وينبغي أن تتضمن الخطة معايير شفافة حول متى ينبغي أن تنتقل البحث التمهيدي من مرحلة إلى المرحلة التالية لها، ومتى ينبغي إغلاقها، ومتى ينبغي إعادة فتحها، عند الاقتضاء. وينبغي أن تكون المؤشرات مرنة من أجل تثبيط أي جهد يتعمد تأخير وإعاقة العمل في مكتب المدعي العام.

719- وبالإضافة إلى ذلك، واستناداً إلى تقييم الخبراء، تم تمديد بعض البحوث التمهيدية بسبب النهج الحالي للمدعي العام في التكامل والتكامل الإيجابي الذي سيتم تحليله أدناه، فضلاً عن محدودية الموارد المتاحة لقسم البحوث التمهيدية. وينبغي معالجة هذه المسائل جنباً إلى جنب مع وضع خطة البحث التمهيدي المخصصة لكل حالة.

التوصيات

التوصية 254: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في الاضطلاع بأنشطة البحوث التمهيدية بطريقة أكثر شمولاً. ويمكن الاستفادة قليلاً من النهج التدريجي (المراحل 2-4). وينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في تخفيض عدد التقارير المنفصلة التي يصدرها قسم البحوث التمهيدية، وأن يدمج التقارير المتعلقة بالمراحل 2 إلى 4 في تقرير واحد للدراسات الأولية يتضمن تقييماً للاختصاص من حيث الموضوع، والتكامل، وخطورة الوقائع، ومصالح العدالة.

التوصية 255: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في اعتماد خطة استراتيجية شاملة لكل بحث تمهيدي، مع وضع مؤشرات وجدول زمنية مؤقتة لجميع مراحلها وأنشطتها، بما في ذلك لإغلاقها، وعند الاقتضاء، لإعادة فتحها.

التوصية 256: ينبغي أن تتضمن الخطة الاستراتيجية، على الأقل: '1' الجدول الزمني للبحث التمهيدي، مع تقدير التواريخ التي ينبغي أن تقدم فيها التقارير التحليلية إلى المدعي العام؛ و'2' المؤشرات

84-88.

(500) الحالة المتعلقة بالسفن المسجلة في اتحاد جزر القمر والجمهورية اليونانية ومملكة كمبوديا، القرار بشأن "الطلب المقدم من حكومة اتحاد جزر القمر للإذن بالمراجعة القضائية"، ICC-01/13-68، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2018، الفقرات 119-121.

والحدود الزمنية لتقييم التكامل؛ و'3' المؤشرات والحدود الزمنية لأي ردود تطلبها الدولة المعنية؛ و'4' أي بعثات (زيارات) أو أنشطة أخرى باستثناء التحليل الذي يجري في مقر المحكمة، مع تقدير الوقت والموارد اللازمة لكل منها (بما في ذلك الفرص الفريدة المتاحة للتحقيق). وينبغي أن يكون واضحاً أن هذه الخطة تحتفظ بالمرونة وأنها عرضة للتغيير في حالة حدوث تغير مادي وكبير في الظروف الناشئة.

التوصية 257: ينبغي إعداد الخطة الإستراتيجية على أساس أن البحث التمهيدي لن تتجاوز سنتين. ويجوز للمدعي العام تمديد هذا الأجل، عند وجود ظروف استثنائية تبرر ذلك.

التوصية 258: ينبغي أن تكون الخطة الاستراتيجية وثيقة حية، يتم تحديثها بانتظام طوال فترة البحث التمهيدي. وينبغي أن توفر هذه الخطة، بعد الإذن بالتحقيق، الأساس الذي يستند إليه مكتب المدعي العام في تحديد أهداف واستراتيجيات التحقيق.

التوصية 259: إذا تجاوزت البحث التمهيدي، أو مرحلة من مراحل البحث التمهيدي، الحد الزمني المؤقت المنصوص عليه في الخطة الاستراتيجية، ينبغي أن يبين المدعي العام أسباب هذا التأخير في التقرير السنوي عن أنشطة البحوث التمهيديّة.

التوصية 260: إذا تجاوزت البحث التمهيدي حد السنتين المقترح للبحث، ينبغي تقييم الحاجة إلى أنشطة للحفاظ على الأدلة. وينبغي تكليف عضو شعبة التحقيق، الذي هو جزء من الفريق المتكامل، بتحديد أي فرص فريدة للتحقيق، وأن يتخذ، حيثما أمكن، خطوات للحفاظ على الأدلة.

التوصية 261: ينبغي إدراج الامتثال للخطة الاستراتيجية المتعلقة بالبحث التمهيدي في مؤشرات الأداء الرئيسية لمكتب المدعي العام وإبلاغ جمعية الدول الأطراف بذلك.

جيم- التكامل والتكامل الإيجابي

الاستنتاجات

720- بناء على المعلومات التي قام الخبراء بتقييمها، فإن النهج الحالي الذي يتبعه المدعي العام إزاء التكامل والتكامل الإيجابي هو أحد الأسباب الرئيسية لطول بعض البحوث التمهيديّة. وتنشأ المسائل المتعلقة بالتكامل فيما يتعلق بالجوانب التي يتناولها مكتب المدعي العام في التعامل في جانبين: التحليل القانوني والوقائي للتكامل من أجل تقييم الاختصاص، ومشاركة مكتب المدعي العام في أنشطة التكامل الإيجابي. وقد ثبت أن كلا الجانبين يثيران مشاكل في الممارسة العملية، وأنهما يؤديان إلى امتداد بعض البحوث التمهيديّة مدة طويلة.

1- تقييم التكامل من أجل المقبولية (المادة 17)

721- تشمل عمليات تقييم التكامل دراسة الإجراءات الوطنية ذات الصلة فيما يتعلق بالقضايا المحتملة التي ينظر فيها مكتب المدعي العام. وإذا كانت هناك تحقيقات أو ملاحظات قضائية من هذا القبيل، يقوم مكتب المدعي العام بتقييم صحتها⁽⁵⁰¹⁾.

⁽⁵⁰¹⁾ تقرير مكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيديّة لعام 2019، الفقرة 6. وقد يكون التقييم المتعلق بما إذا كانت

722 - يؤدي التكامل إلى إلغاء اختصاص المحكمة إذا كان التحقيق أو الإجراءات الداخلية تشمل نفس الشخص ونفس السلوك المزعوم في الإجراءات المعروضة على المحكمة (اختبار السلوك نفسه)⁽⁵⁰²⁾. ويتعين على مكتب المدعي العام أن يحدد بوضوح السلوك قيد التحقيق، وكذلك الأهداف المحتملة⁽⁵⁰³⁾. وعلاوة على ذلك، من الأهمية بمكان أن يقوم مكتب المدعي العام، بأوضح قدر ممكن وبشفافية، بإبلاغ ما يتوقعه من الدولة من حيث السعي إلى تحقيق العدالة في نفس السلوك الإجرامي.

723 - والاختبار ليس اختباراً نظرياً. وبالعكس، لإثبات أن الدولة مستعدة وقادرة على التحقيق والمقاضاة، ينبغي أن تثبت أنها اتخذت أو جاري اتخاذ خطوات "جدية وملموسة وتقدمية" في التحقيق الوطني⁽⁵⁰⁴⁾. ومع ذلك، عندما يقوم مكتب المدعي العام بتقييم المقبولية في مرحلة البحث التمهيدي، يبدو أنه يقوم بذلك على أساس مستقبلي أو مستمر أيضاً، وفي بعض الأحيان ينتظر سنوات لأن تثبت السلطات الوطنية "استعدادها وقدرتها"⁽⁵⁰⁵⁾.

إجراءات الدولة حقيقية معقداً جداً. ففي الحالة في دارفور، على سبيل المثال، قدمت السلطات الوطنية السودانية معلومات تنفيذ لإنشاء محاكم خاصة وإجراء عدد من المحاكمات. وقد تعتبر بعض هذه المحاكمات خطيرة نسبياً في السياق المحلي ولكنها لا تتعلق بالادعاء بارتكاب جرائم حرب واسعة النطاق وجرائم ضد الإنسانية وإبادة جماعية، ولا صلة لهذه المحاكمات المحلية بمقبولية القضايا المعروضة على المحكمة؛ انظر أيضاً [ICTJ] *Handbook on Complementarity* Paul Seils, (2016), p.56.

⁽⁵⁰²⁾ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدي، الفقرة 43، التي تشير إلى الحالة في جمهورية كينيا، طلب الإذن بإجراء تحقيق عملاً بالمادة 15، ICC-01/09-3، 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2009، الفقرتان 55 و78؛ والحالة في جمهورية كينيا، قرار عملاً بالمادة 15 من نظام روما الأساسي بشأن الإذن بالتحقيق في الحالة في جمهورية كينيا، ICC-01/09-19-Corr، 31 آذار/مارس 2010، الفقرة 50.

⁽⁵⁰³⁾ عموماً، لا يمكن أن يُتوقع من مكتب المدعي العام أن يحقق في جميع أنواع الجرائم وجميع الأحداث في مرحلة البحث التمهيدي وقبل الاضطلاع بتحقيق فعلي. وفي بعض البحوث التمهيدي السابقة، اختار مكتب المدعي العام الأحداث التي تدل على نمط سلوكي معين (جمهورية الكونغو الديمقراطية)، أو نمط معين للأحداث (ليبيا).

⁽⁵⁰⁴⁾ انظر على سبيل المثال القرار المتعلق بالمقبولية في قضية سيمون غباغبو، حيث وجدت دائرة الاستئناف أن المعلومات التي قدمتها الدولة لا تشير إلى أن السلطات قد اتخذت "خطوات حقيقية وملموسة وتقدمية"، المدعي العام ضد سيمون غباغبو، القرار بشأن الاختصاص، ICC-02/11-1/12-75-Red، 27 أيار/مايو 2015؛ انظر أيضاً المدعي العام ضد ويليام ساموي روتو، وهنري كيرونونوكوسجي، وجوشوا أراب سانغ، القرار بشأن الاختصاص، ICC-01/09-01/11-307، 30 آب / أغسطس 2011. وينبغي أيضاً النص على هذه الخطوات بوضوح كافٍ ومن خلال معلومات موثوقة بما فيه الكفاية، انظر المدعي العام ضد سيف الإسلام القذافي وعبد الله السنوسي، القرار بشأن الاختصاص، ICC-01/11-01/11-547-Red، 21 أيار/مايو 2014؛ انظر Paul Seils, *Handbook on Complementarity* (ICTJ) 2016, p.77.

ومن الجدير بالذكر أن جميع الأحكام الواردة في المادة 17 (1) من نظام روما الأساسي بشأن تقييم المقبولية منصوص عليها بالمضارع: المادة 17(1) (أ): إذا كانت تُجرى التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها، ما لم تكن الدولة حقا غير راغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك؛ والمادة 17(1) (ب): إذا كانت قد أجرت التحقيق في الدعوى (...). و 17(1) (ج): إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حوكم على السلوك موضوع الشكوى؛ و 17(د): إذا لم تكن الدعوى على درجة كافية من الخطورة.

⁽⁵⁰⁵⁾ على سبيل المثال، قام مكتب المدعي العام بثمانية عشرة بعثة إلى غينيا منذ بدء البحث التمهيدي في عام 2009. وحتى الآن، لم تُجرى أي محاكمات لمن يعتبرهم مكتب المدعي العام هم الأكثر مسؤولية في غينيا؛ ولم تُعقد أي محاكمات في غينيا. تقرير مكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدي (2019)، الصفحتان 39 و40. وقد أُعلن عن البحث التمهيدي في نيجيريا في 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2010، وكانت استنتاجات مكتب المدعي العام في عام 2019: "لا يبدو أن السلطات تحقق و/أو تلاحق قضايا تتعلق بشكل جوهري بنفس السلوك أو القضايا المشابهة لتلك التي حددها مكتب المدعي العام. وحتى الآن، لم يتحقق الالتزام المتكرر من جانب السلطات النيجيرية بتزويد مكتب المدعي العام

724- وهناك قلق واسع النطاق لدى العديد من أصحاب المصلحة الخارجيين من أن يتجاوز مكتب المدعي العام، بتطبيقه اختبار المقبولية في المستقبل، ولايته. ويتهم المكتب بأن ممارساته ترقى إلى مستوى "رصد حقوق الإنسان"، أو القيام بدور "الرقب". فعلى سبيل المثال، يبدو أنه في حالتي أفغانستان ونيجيريا، حيث لا تزال الجرائم ترتكب بعد بدء البحث التمهيدي، أجرى مكتب المدعي العام تقييماً مستمراً للإجراءات الوطنية مما أدى إلى تمديد فترة البحث التمهيدي عدة سنوات⁽⁵⁰⁶⁾. وفي بلدان أخرى، مثل غينيا أو كولومبيا، ظل مكتب المدعي العام يرصد الإجراءات الوطنية لسنوات عديدة، دون أن يتمكن من التوصل إلى نتيجة بشأن صحتها أو كفايتها.

725- وثمة شاغل آخر هو عدم وجود حدود زمنية للدول للكشف عن الأدلة التي تفيد بأنها تتخذ خطوات جدية وملموسة وتدرجية في مرحلة البحث التمهيدي. وليس لدى الدول مؤشرات أو معايير يتعين عليها الوفاء بها لاقتناع مكتب المدعي العام بإغلاق البحث التمهيدي⁽⁵⁰⁷⁾.

726- وعدم قيام مكتب المدعي العام بفرض حدود زمنية مفهوم إلى حد ما. وقد أبلغ بعض موظفي مكتب المدعي العام الخبراء بأن بعض الدول، حتى وإن تصرفت بحسن نية، تواجه نقصاً كبيراً في الموارد المالية والبشرية، مما يجعل الامتثال لطلبات مكتب المدعي العام المتعلقة بالحصول على معلومات عملية طويلة.

727- غير أن عدم وجود حدود زمنية أو معايير مرجعية للدول يجعل من الصعب على مكتب المدعي العام أن يتنبأ بالوقت الذي ستستغرقه تقييمات المقبولية، ناهيك عن تحديده. وقد أبلغ الخبراء بأن هذا النقص في الوضوح يسمح لبعض الدول بأن تؤخر عمداً المساعدة التي يفترض أن تقدمها إلى مكتب المدعي العام لتقييم التكامل. ومن الناحية العملية، قد تكون الدولة هي التي تقلل إلى أدنى حد من تعاونها أو تقدم معلومات غير متسقة أو غير كافية أو غير ذات صلة أو متأخرة. ولذلك، فإن مكتب المدعي العام ليس في وضع يسمح له بإحراز تقدم في القضايا التي قد تكون فيها الإجراءات الوطنية كافية لإقناع الدائرة التمهيديّة برفض الإذن بإجراء تحقيق، ولكن ليس هناك ما يبرر إغلاق البحث التمهيدي.

728- ويرى الخبراء أن تغيير النهج المتبع إزاء اختبار التكامل، بالاقتران مع معايير مرجعية مفيدة واستراتيجية مصممة خصيصاً لكل حالة، يمكن أن يساعد على معالجة هذه الحالة التي أصبحت غير مقبولة بالنسبة لمكتب المدعي العام.

2- التكامل الإيجابي

729- ومن المجالات الأخرى التي تثير القلق، لا سيما بالنسبة للعديد من الدول الأطراف، نهج المدعي العام إزاء التكامل الإيجابي. وهناك رأي سائد مفاده أن مكتب المدعي العام يقوم، أثناء البحوث التمهيديّة، بأنشطة تتجاوز ولاية المدعي العام، وأن ذلك لا يتفق مع الغرض من البحوث التمهيديّة.

بالمعلومات ذات الصلة بهذا الشأن"، تقرير مكتب المدعي العام عن البحوث التمهيديّة (2019)، الفقرة 199. ولا يزال تقييم المدعي العام معلقاً، في انتظار هذه النتائج.

⁽⁵⁰⁶⁾ على سبيل المثال، الحالة في أفغانستان والحالة في نيجيريا. انظر: Amnesty International, Willingly Unable. ICC.

⁽⁵⁰⁷⁾ Preliminary Examination and Nigeria's failure to address impunity for international crimes (2018), p.10

بعكس القدرة في مرحلة التحقيق على الطعن بناءً على أحكام المادتين 18 و 19 من نظام روما الأساسي.

730- ويرى الخبراء أن البحوث التمهيدية ينبغي الاضطلاع بها بهدف تحديد ما إذا كان ينبغي المضي في التحقيق فقط. وينبغي ألا تكون أنشطة التكامل الإيجابي التي يقوم بها مكتب المدعي العام أساساً لفتح بحث تمهيدي أو إطالة أمده.

731- ويرى المدعي العام أن التكامل الإيجابي هو نتيجة ثانوية مرحب بها لعملية البحث التمهيدي وليس نتيجة لسياسة متصورة مسبقاً من جانب مكتب المدعي العام⁽⁵⁰⁸⁾. ومع ذلك، فإن التكامل الإيجابي يشار إليه في كل خطة استراتيجية ومنصوص عليه في ورقة السياسة العامة المتعلقة بالبحوث التمهيدية⁽⁵⁰⁹⁾.

732- واستناداً إلى ورقة السياسة العامة المتعلقة بالبحوث التمهيدية التي وضعها مكتب المدعي العام، يجوز لمكتب المدعي العام أن يتواصل خلال المرحلة 3 مع السلطات المحلية من أجل تعزيز الإجراءات المحلية. وفي هذه الحالة، يجري تقييم التكامل بالتوازي مع أنواع أخرى من الارتباطات مع أصحاب المصلحة المحليين⁽⁵¹⁰⁾. وتشمل هذه الأنشطة، في جملة أمور، البعثات القطرية الداخلية، والمشاورة مع السلطات المحلية والمجتمع المدني، فضلاً عن أنشطة الرصد.

733- ويبين النهج المؤسسي المتبع في هذا الصدد، وكذلك الممارسة المتبعة في حالات مثل غينيا وكولومبيا ونيجيريا، أن جهود التكامل الإيجابي ليست عرضية. ففي حالة كولومبيا وغينيا، على سبيل المثال، عمل مكتب المدعي العام بشكل وثيق مع سلطات الدولة المعنية، وقام ممثلو المكتب بزيارة الموقع 15 و 17 مرة على التوالي أثناء البحث التمهيدي⁽⁵¹¹⁾. وفي حين أن بعض التطورات الإيجابية فيما يتعلق بجهود المساءلة قد حدثت خلال هذه الفترة في الحالتين، فإن هاتين الدراستين كانتا أيضاً من أكثر البحوث التمهيدية طولاً (انظر الشكل 3 أعلاه).

734- ويبدو أن مكتب المدعي العام يرى أن التكامل الإيجابي يقتصر على مرحلة البحث التمهيدي (استناداً إلى الخطة الاستراتيجية وورقة السياسة العامة). ومع ذلك، ليس هناك ما يمنعه من التفاعل بنفس الطريقة مع الدول خلال مرحلة التحقيق⁽⁵¹²⁾. وبمجرد فتح التحقيق، يقوم مكتب المدعي العام بعملية اختيار الحالات وتحديد الأولويات فيما يتعلق بالحالة. وفي هذا الوقت، سيكون من المفيد إجراء حوار عن قرب مع بلدان الحالات و/أو الدول المجاورة لوضع استراتيجية ذات أهداف واضحة للإدعاء. ومن شأن تحديد أولويات أن يستفيد الادعاء من التعاون مع الدول ذات الصلة وغيرها من السلطات المختصة.

(508) انظر الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الفقرة 50: "في حين أن الهدف الرئيسي من البحث التمهيدي يظل دائماً تحديد ما إذا كانت الشروط القانونية المطلوبة مستوفاة وتتطلب من المكتب أن يبدأ في التحقيق، فإن مجرد التواصل مع السلطات الوطنية قد يؤدي أحياناً إلى اتخاذ مزيد من الخطوات ... "(أضيف التأكيذ). (509) يتمثل أحد أهداف سياسة مكتب المدعي العام في "إنهاء الإفلات من العقاب من خلال التكامل الإيجابي"؛ و"ينبغي توجيه جزء كبير من جهود مكتب المدعي العام في مرحلة البحث التمهيدي نحو تشجيع الدول على الاضطلاع بمسؤوليتها الأساسية عن التحقيق في الجرائم الدولية ومقاضاة مرتكبيها"، ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدية، الفقرة 100؛ والخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الفقرات 49-51. (510) ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدية، الفقرات 100-103، ويمكن العثور على أمثلة لهذا النهج، على سبيل المثال، في الحالات في كولومبيا وغينيا ونيجيريا.

(511) منظمة رصد حقوق الإنسان، "نقطة الضغط" (2018)، التذييل الثاني، الصفحة 165.

(512) في الواقع، يمكن القول بأن الدول تتمتع بسلطة أكبر عندما يقرر المدعي العام أن هناك أساساً معقولاً لبدء التحقيق، مع إمكانية الطعن في المقبولة رسمياً على أساس المادة 18 (2) من نظام روما الأساسي.

735 - وعلاوة على ذلك، عندما يصل مكتب المدعي العام إلى مرحلة متقدمة من التحقيق ويبدأ في التحضير للمحاكمة، يمكنه، بل ينبغي له، أن يجد سبباً للتعامل مع الهيئات القضائية الأخرى، بما في ذلك مع الهيئات القضائية في بلدان الحالات، إن أمكن وفي الوقت المناسب. ويمكن استخدام تبادل المعلومات والأدلة للتشجيع على النظر في محاكمات جديدة تتجاوز النطاق المحدود لمكتب المدعي العام. وفي الواقع، تم الاضطلاع بهذه الأنشطة، حيث جرى تبادل الأدلة على أساس مخصص مع عدة هيئات قضائية أثناء التحقيقات.

736-وهنا، يبدو أن تقسيم العمل بين مكتب المدعي العام وجمعية الدول الأطراف من المسائل التي تتسم بأهمية محتملة. وفي حين أن مكتب المدعي العام مسؤول بوضوح عن تحديد نطاق تحقيقاته وملاحقاته القضائية، فضلاً عن تحديد الأطراف الذين يمكن دعمهم بتبادل المعلومات أو الأدلة معهم، يمكن أن تؤدي جمعية الدول الأطراف دوراً هاماً في تيسير الشراكات بين مكتب المدعي العام والدول الأطراف، والدول غير الأطراف، والمنظمات الأخرى. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تيسر جمعية الدول الأطراف معالجة الطلبات القضائية المقدمة من الدول الأطراف إلى مكتب المدعي العام، ويمكن أن تعمل كمنتهى للحوار بين الدول الأطراف (لاسيما دول الحالات) والهيئات الإقليمية أو الدولية الأخرى، ويمكن أن تساعد أيضاً في وضع تدابير وطنية وإقليمية للتصدي للحوادث الإجرامية، وسيادة القانون، والمساعدة في رصد تنفيذ استراتيجيات الإنجاز.

التوصيات

التوصية 262: ينبغي ألا يأخذ مكتب المدعي العام في الاعتبار الإجراءات الوطنية المرتقبة وأن يركز فقط على ما إذا كانت الإجراءات الوطنية جارية أو كانت جارية، وفقاً للمادة 17 ("تجري"، "كانت تجري") والمتطلبات التي تحددها دائرة الاستئناف (خطوات "ملموسة").

التوصية 263: ينبغي النظر في وضع حدود زمنية لامثال الدول لطلبات مكتب المدعي العام عند تقييم التكامل، إلى جانب توفير معايير واضحة لما يتطلبه مكتب المدعي العام لاتخاذ قرار بموجب المادة 17.

التوصية 264: ينبغي ألا تؤخر أنشطة التكامل الإيجابي فتح تحقيق أو إغلاق بحث تمهيدي. وينبغي أن يأخذ المدعي العام التكامل الإيجابي في الاعتبار في سياق استراتيجية الحالات في جميع مراحل الإجراءات، وليس فقط في مرحلة البحث التمهيدي. وينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام فيما إذا كان من الأنسب الاضطلاع بأنشطة تتصل بالتكامل الإيجابي بعد الإذن بإجراء تحقيق.

التوصية 265: ينبغي النظر في التكامل الإيجابي عند وضع استراتيجيات الإنجاز.

دال - شفافية البحوث التمهيديّة

الاستنتاجات

737-أبدت للخبراء شواغل بشأن الافتقار إلى الشفافية في عملية البحوث التمهيديّة. وأشار البعض إلى أن زيادة الشفافية من شأنها أن تحسن فرص التعاون من جانب الدول الأطراف والدول غير الأطراف، وأن تساعد منظمات المجتمع المدني على تعبئة جهودها في بلدان الحالات.

738- والشفافية أثناء البحث التمهيدي هي أحد الأهداف المحددة في ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام⁽⁵¹³⁾. ويعلن مكتب المدعي العام عن البدء في البحث التمهيدي، ويقدم تقارير خاصة بالحالات سواء كان قرارها بغلق البحث التمهيدي أو بطلب الإذن بإجراء تحقيق. وأثناء البحث التمهيدي، ينشر مكتب المدعي العام تقارير تتناول قضايا الاختصاص و/أو المقبولية، على أساس مخصص. ويقدم مكتب المدعي العام تقريراً سنوياً عن أنشطته الخاصة بالبحوث التمهيدية إلى جمعية الدول الأطراف والجمعية العامة للأمم المتحدة⁽⁵¹⁴⁾.

739- ومن ناحية أخرى، انتقد بعض أصحاب المصلحة هذا المستوى من الشفافية. واستمع الخبراء إلى مخاوف من أن تتحول عملية التقارير السنوية إلى عملية "تشهير وتجريح"، أو أن تشجع علنية البحوث التمهيدية الدول على مغادرة المحكمة⁽⁵¹⁵⁾.

740- وفي حين أن هذه شواغل وجيهة، يعتقد الخبراء أن من غير الممكن عملياً الحفاظ على سرية البحوث التمهيدية. وسترتب التسريبات والتكهنات حتماً، نظراً لأهمية أنشطة البحوث التمهيدية. وقد تكون التسريبات أكثر ضرراً لمكتب المدعي العام من الاعلان عن أنشطته. وعلاوة على ذلك، لن تتمكن منظمات المجتمع المدني ومجموعات الضحايا وأصحاب المصلحة الآخرين من تنظيم أنفسهم لدعم البحوث التمهيدية وتقديم معلومات إلى مكتب المدعي العام.

التوصيات

التوصية 266: ينبغي أن يواصل مكتب المدعي العام مستوى شفافيته الحالي فيما يتعلق بأنشطة البحوث التمهيدية: الإعلان عن فتح وإغلاق كل بحث تمهيدي، والتقرير السنوي المقدم إلى جمعية الدول الأطراف، والتحديثات والبيانات الخاصة بالحالات.

التوصية 267: ينبغي أن ينظر المدعي العام في تعيين جهة تنسيق في مكتب المدعي العام للرد على الأسئلة وكفالة الاتصال بممثلي المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين عند إجراء البحوث التمهيدية⁽⁵¹⁶⁾.

الرابع عشر - التحقيقات

الاستنتاجات

741- تقدم شعبة التحقيق عناصر التحقيق والتحليل إلى الأفرقة المتكاملة، وهي مسؤولة عن جوانب البحث الجنائي والعلمي للتحقيقات، فضلاً عن توفير الدعم التشغيلي لها⁽⁵¹⁷⁾. ويقود شعبة التحقيق مدير الشعبة، ويساعده منسق التحقيقات (ف-5). وتتألف شعبة التحقيق من أربعة أقسام وهي قسم التحقيقات، وقسم تحليل عمليات التحقيق، وقسم البحث الجنائي العلمي، وقسم التخطيط والعمليات.

⁽⁵¹³⁾ ورقة السياسة العامة لمكتب المدعي العام بشأن البحوث التمهيدية، الفقرات 94-99.

⁽⁵¹⁴⁾ انظر على سبيل المثال الوثيقة A/74/324.

⁽⁵¹⁵⁾ على النحو المبين في الحالة في بوروندي والحالة في الفلبين.

⁽⁵¹⁶⁾ انظر القسم السابع - دال أعلاه. العلاقات مع المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية.

⁽⁵¹⁷⁾ الوثيقة ICC-ASP/18/10، الصفحة 69، الفقرة 278.

742- وفي نهاية حزيران/يونيه 2020، كان لدى شعبة التحقيق ما مجموعه 181 موظفا (128 وظيفة ثابتة و 53 وظيفة متكررة من وظائف المساعدة المؤقتة العامة). ويبين الجدول 2 أدناه توزيع الموظفين بكل قسم من أقسام شعبة التحقيق.

الجدول 2: توزيع الموظفين في شعبة التحقيق

شعبة التحقيق	الوظائف ثابتة من الفئة الفنية ومن المساعدة المؤقتة العامة	الوظائف ثابتة من فئة الخدمات العامة ومن المساعدة المؤقتة العامة
قسم التحقيقات	75	6
قسم تحليل عمليات التحقيق	22	13
قسم البحث الجنائي العلمي	11	1
قسم التخطيط والعمليات	27	26
المجموع:	135	46

743- واستمع الخبراء إلى عدد من الشواغل، من أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين على السواء، فيما يتعلق بالتحقيقات التي يجريها مكتب المدعي العام. وأدت النتائج المخيبة للآمال الأخيرة في أعمال المحكمة إلى إشارة البعض إلى أن شعبة التحقيق بحاجة إلى مراجعة شاملة لاستراتيجياتها وتقنياتها في مجال التحقيق، وإعادة تقييم لأنواع وجودة الأدلة التي تجمعها الشعبة. ووجهت انتقادات أيضا بشأن افتقار المحللين والمحققين الواضح للمعرفة ببلدان الحالات، والافتقار إلى الوجود الميداني لمكتب المدعي العام أثناء التحقيقات. وعلاوة على ذلك، هناك بعض الانتقادات المتعلقة بنقص المعرفة القانونية أو الإلمام بأركان الجرائم في نظام روما الأساسي من جانب بعض موظفي شعبة التحقيق. وأعرب أيضا عن القلق إزاء عدم وجود استراتيجية للتحقيق، وعدم اتباع نهج تفاعلي مناسب تجاه جمع الأدلة. وأخيرا، أشير إلى أنه يبدو أن هناك مسافة واسعة جدا بين الإدارة العليا لشعبة التحقيق والعمل الموضوعي للشعبة.

744- وفي أعقاب ذلك، تلقى الخبراء معلومات جديدة عن عدد من التحسينات الهامة التي تنظر فيها الشعبة. وهذا ما يسمى بنهج "التحقيقات 3-0"⁽⁵¹⁸⁾. والهدف من هذه التحسينات هو تحسين التحقيقات التي يجريها مكتب المدعي العام وزيادة فعاليتها وجودتها وسرعتها، في إطار الموارد المتاحة. ولا تزال الوثيقة المتعلقة بنهج "التحقيقات 3-0" في مرحلة الصياغة، ويفترض الخبراء أنها وثيقة عمل لا تزال بحاجة إلى موافقة مكتب المدعي العام وتنفيذها. ويتوافق العديد من توصيات الخبراء الواردة أدناه مع بعض أحكام هذه الوثيقة.

ألف - استراتيجية التحقيق

(518) تشير عبارة التحقيقات 1-0 إلى التحقيقات التي أجريت في ولاية المدعي العام الأول، السيد أوكامبو؛ وتشير عبارة التحقيقات 2-0 إلى التحقيقات التي أجريت في الجزء الأعظم من ولاية السيدة بنسودا، منذ عام 2012.

745- يتبع مكتب المدعي العام حالياً استراتيجية الهدف منها هو إجراء تحقيقات متعمقة ومفتوحة بهدف أن تكون الإجراءات القضائية جاهزة للمحاكمة في أقرب وقت ممكن⁽⁵¹⁹⁾. واعتمد هذا النهج في عام 2012 بدلا من النهج المغلق والمستهدف للتحقيقات الذي كان متبعاً في ذلك الحين. ويرى الخبراء أن هذه خطوة إيجابية هامة ينبغي تنفيذها بحزم.

746- وكما ذكر أعلاه، يشعر الخبراء بالقلق إزاء عدم وجود خطة خاصة لكل حالة منذ شروع مكتب المدعي العام في التحقيق في حالة ما. وتقوم الأفرقة المتكاملة حالياً بوضع أول خطة للتحقيق بعد فتح التحقيق، وتقوم اللجنة التنفيذية باستعراض هذه الخطة بصفة دورية، وتغطي هذه الخطة عموماً سنة واحدة. ويبدو أن هناك نقصاً في التخطيط الاستراتيجي الطويل الأجل، حيث تركز خطط البحوث التمهيدية على أولويات التحقيق والتحليل للأشهر القليلة المقبلة فقط.

747- وعدم وجود تخطيط استراتيجي فعال يجعل من الصعب تقييم التقدم المحرز في التحقيقات واتخاذ قرارات استراتيجية فيما يتعلق بمختلف مراحل التحقيق. ومما لا شك فيه أنه لا يمكن معرفة جميع الأحداث والملايسات والمشتبه بهم في مرحلة مبكرة من التحقيق ولكن ينبغي أن تكون هناك رؤية مستقبلية لما يعتزم مكتب المدعي العام تحقيقه في كل حالة. وفي الوقت الحالي، لا يوجد لدى مكتب المدعي العام معايير لتقييم التقدم المحرز والالتزام بالأهداف الاستراتيجية في كل حالة. وأبلغ الخبراء أيضاً بأن عدم وجود فهم شامل لخطط المدعي العام ورؤيته لكل حالة يؤثر على تركيز الأفرقة المتكاملة ويؤدي إلى اتخاذ القرارات على أساس رد الفعل.

748- وعلاوة على عدم وجود تخطيط استراتيجي طويل الأجل لكل حالة، استمع الخبراء إلى شواغل بشأن عدم وجود سياسة شاملة لاستراتيجية التحقيق التي يتبعها مكتب المدعي العام. وفي حين أن استراتيجيات الإدعاء مدرجة في الخطط الاستراتيجية لمكتب المدعي العام، لا يوجد اهتمام مماثل للتحقيقات. وقد تراكمت لدى شعبة التحقيق مجموعة هائلة من أفضل الممارسات والدروس المستفادة، فضلاً عن تصورات لتنفيذ الإطار القانوني للمحكمة في مجال التحقيقات. وكما سيرد بمزيد من التفصيل أدناه، التوعية بالولاية القانونية لشعبة التحقيق مهمة أيضاً من أجل ضمان إقامة شراكات أقوى واكتساب قدر أكبر من التعاون في أنشطة جمع الأدلة⁽⁵²⁰⁾. ويمكن تجميع كل هذه المعارف في استراتيجية التحقيق في مكتب المدعي العام، مع إدراج النتائج والتوصيات الصادرة عن مشروع التحقيقات 0-3 الجاري.

التوصيات

التوصية 268: ينبغي أن تنظر شعبة التحقيق في صياغة ورقة سياسة عامة بشأن تحقيقات مكتب المدعي العام، تجمع بين أفضل الممارسات والدروس المستفادة من الممارسة على مدى 18 عاماً. وينبغي أن تتضمن الورقة رؤيتها لأفاق المستقبل. وينبغي أن تغطي ورقة السياسة العامة المبادئ والممارسات والمعايير والاستراتيجيات التي ينبغي تطبيقها في تحقيقات مكتب المدعي العام.

⁽⁵¹⁹⁾ الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الصفحة 4، الفقرة 4.

⁽⁵²⁰⁾ انظر القسم السابع - واو أعلاه، استراتيجية التوعية.

التوصية 269: ينبغي أن تضع شعبة التحقيق استراتيجية تحقيق طويلة الأجل لكل حالة، من بداية البحث التمهيدي أو التحقيق إلى حين ترتيب الأولويات أو تعليق التحقيق أو إغلاقه. وينبغي تزويد هذه الاستراتيجية بمؤشرات مرنة علمتها من لتمكينها من على مؤشرات مرنة لمراقبة تنفيذ الاستراتيجية.

التوصية 270: ينبغي أن تتضمن الاستراتيجية، على الأقل: '1' أهداف التحقيق؛ و'2' الحوادث الرئيسية التي تم تحديدها، واستراتيجيات التحقيق المنفصلة لكل حادث؛ و'3' مصفوفة بالأحداث التي تم تحديدها، إلى جانب المشتبه بهم المحتملين، لتكون جزءاً من وثيقة اختيار القضايا وتحديد الأولويات؛ و'4' أنواع الأدلة المتاحة وحجمها، بما في ذلك الأدلة التي يمكن الحصول عليها من خلال التحقيقات المالية والتحقيقات الإلكترونية وغيرها من التحقيقات؛ و'5' متطلبات التحليل من حيث البرمجيات والموارد؛ و'6' التخطيط لوجود ميداني لشعبة التحقيق؛ و'7' آفاق التعاون والشركاء وأصحاب المصلحة؛ و'8' احتمالات القبض، وتقييم قدرات التعقب فيما يتعلق بالحالة؛ و'9' الموارد اللازمة للامتثال لأهداف الخطة الاستراتيجية؛ و'10' معايير واستراتيجيات الإغلاق والتعليق.

التوصية 271: ينبغي التعامل مع الخطط الاستراتيجية الخاصة بكل حالة بطريقة مرنة، وتكييفها في ضوء التطورات الجارية مع تقدم التحقيق. وينبغي أن تُدرج خطط التحقيق السنوية في استراتيجية تحقيق طويلة الأجل، ومواءمتها معها، لضمان مساهمة الأنشطة الجارية في الأهداف العامة لكل تحقيق.

باء- تقنيات وأدوات التحقيق

الاستنتاجات

749- أعرب بعض أصحاب المصلحة الذين أجرى الخبراء مقابلات معهم عن قلقهم إزاء قدرة مكتب المدعي العام على استخدام التقنيات المتخصصة للتحقيق، لاسيما فيما يتعلق بالتحقيقات المالية وتعقب الهاربين والقبض عليهم.

750- وتتطلب هذه الشواغل الجمع بين زيادة القدرات الداخلية، وزيادة التعاون مع السلطات الوطنية والمنظمات الحكومية الدولية وأصحاب المصلحة الآخرين الذين لهم القدرة على مساعدة مكتب المدعي العام في جمع الأدلة المتخصصة.

1- التعاون لجمع الأدلة

751- تتطلب معظم تدابير التحقيق التي يتخذها مكتب المدعي العام التعاون من الدول الأطراف، والسلطات الحكومية الوطنية، والهيئات الحكومية الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، والكيانات التجارية، وغيرها. وتتزايد الحاجة إلى هذا التعاون مع تزايد عدد الحالات، وانتشار المشتبه بهم الهاربين، والحاجة إلى الحصول على شهادة أشخاص من الخارج، وزيادة استخدام الأدلة الإلكترونية (مثل الخدمات المصرفية عبر الإنترنت، وخدمات الرسائل عبر الإنترنت، ووسائل التواصل الاجتماعي، ومنصات البريد الإلكتروني)⁽⁵²¹⁾.

⁽⁵²¹⁾ انظر القسم السابع- جيم أعلاه. العلاقات مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى.

752- وفي هذا السياق، إذا أراد مكتب المدعي العام القيام بتحقيقات مجدية وفعالة في حدود موارده المحدودة وولايته الواسعة، سيلزم أن يعتمد على مساعدة كيانات خارجية. وأكد موظفو مكتب المدعي العام الذين أجرى الخبراء مقابلات معهم على الحاجة إلى اتفاقيات تعاون أشد قوة مع السلطات الوطنية، بما في ذلك مع القوات المسلحة والوكالات الوطنية لإنفاذ القانون، والمنظمات الدولية، والمنظمات الحكومية الدولية، والشركات الخاصة. وقد تم التسليم بالحاجة إلى زيادة التعاون في الخطة الاستراتيجية الأخيرة لمكتب المدعي العام⁽⁵²²⁾.

753- ولطلبات التعاون القضائي أهمية خاصة. ففي كثير من الحالات، توجد المعلومات اللازمة لتمكين مكتب المدعي العام من إجراء التحقيق في بلد أجنبي. ولا شك في أن الوكالات الوطنية تملك الوسائل والإطار القانوني اللازمين لجمع المعلومات اللازمة لنجاح التحقيقات. وتشمل هذه الوسائل الاتصالات التي يتم اعتراضها، وسجلات المكالمات الهاتفية، وصور الأقمار الصناعية، والوثائق المصرفية، وملفات الهجرة. والشركات الخاصة هي الأمانة على محتويات حسابات التواصل الاجتماعي أو البريد الإلكتروني، ويمكن للمصارف الخاصة أن تقدم معلومات عن التحويلات المالية. والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية (مثل الإنتربول، واليوروبول، والأمم المتحدة، ووكالات الأمم المتحدة) كثيرا ما تكون قادرة على الاطلاع على ملفات الهجرة، وتنشط في بلدان الحالات، وتتدخل على الخطوط الأمامية وتجمع الوثائق الطبية ووثائق البحث الجنائي. وقد تم الحصول على أدلة من هذا النوع وتقديمها في عدة قضايا معروضة على المحكمة⁽⁵²³⁾.

754- وبالإضافة إلى الأنواع الخاصة من المعلومات، هناك حاجة أيضا إلى إطار أقوى للتعاون فيما يتعلق بالشهود. ولا يزال الشهود أهم مصدر للأدلة. وأبلغ الخبراء بالطلبات المتزايدة التي تفرضها بعض الدول على مكتب المدعي العام لإجراء جلسات استماع للشهود. ومن المؤسف أن هذا هو الحال أيضا بالنسبة لبعض الدول الأطراف. ومن غير المألوف أن يؤدي التأخير في جلسات الاستماع إلى خسارة أو انخفاض فرص جمع الأدلة.

755- وتتعاون شعبة التحقيق حاليا مع عدد من الشركاء، بما في ذلك بعض الدول الأطراف والهيئات الحكومية الدولية، وهي تعمل بنشاط على تعزيز هذا التعاون. غير أن بعض المسؤولين في مكتب المدعي العام أعربوا عن قلقهم البالغ إزاء استمرار حالات مثيرة للجزع يعوق فيها عدم التعاون تنفيذ طلبات الحصول على المعلومات، ويتعرض فيها ذلك للتأخير المفرط. وفي حالات أخرى، لا تتضمن الردود على طلبات الحصول على معلومات التفاصيل المطلوبة أو قد تكون قد تم تنقيحها على نطاق واسع بحيث تفقد أي فائدة في الممارسة العملية.

(522) "يمكن تسريع أنشطة المكتب الأساسية من خلال زيادة التعاون والتنسيق الاستراتيجيين مع الشركاء، بما في ذلك الجهات المستجيبة الأولى والمبكرة (...). وعلى سبيل المثال، يعترف مكتب المدعي العام مواصلة العمل بالتعاون مع آليات الأمم المتحدة التي لديها ولاية التحقيق في الحالات التي تكون للمحكمة الجنائية الدولية أيضا ولاية قضائية بشأنها". الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الصفحة 21، الفقرة 27.

(523) في قضية المدعي العام ضد جان بيبير بما غومبو، وإيميه كيلولو موسامبا، وجان-جاك مانغيندا كايونغو، وفيديل بابالا واندو، ونارسييس أريديو، القرار عملا بالمادة 74 من النظام الأساسي، [ICC-01/05-01/13-1989-Red](#)، 19 تشرين الأول/أكتوبر 2016، تشير الفقرة 214 إلى سجلات شركة ويسترن يونيون وسجلات بيانات المكالمات الهاتفية؛ وفي قضية المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، القرار بشأن اعتماد التهم، [ICC-02 / 04-01 / 15-422-Red](#)، 23 آذار/مارس 2016، تشير الفقرة 55 إلى الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تم اعتراضها.

756- ويقر الخبراء بأن بعض هذه المشاكل قد تأتي من الطبيعة المفرطة التعقيد أو الغامضة للطلبات، مما يمنع الدول أو أصحاب المصلحة الآخرين من الاستجابة بوجه مناسب. وقد لا يكون المعنيون على علم بالولاية القانونية لمكتب المدعي العام⁽⁵²⁴⁾. كما هو مبين أدناه، يجب على مكتب المدعي العام أن يبدي التصميم والروح الاستراتيجية من أجل ضمان التعاون اللازم، وتطوير المعارف التقنية اللازمة داخليا لضمان أن تكون طلبات المساعدة قوية وتتضمن جميع المعلومات ذات الصلة التي تسمح للوكالات ذات الصلة بالاستجابة على نحو مفيد. ومن المهم أيضا بناء القدرات المهنية داخل مكتب المدعي العام لكفالة التعامل مع المعلومات الواردة على النحو السليم، وبالتالي إشاعة مزيد من الثقة في السلطات أو المنظمات أو الشركات التي تتلقى طلبات المساعدة.

التوصيات

التوصية 272: ينبغي لمكتب المدعي العام أن يواصل إقامة شراكات قوية وإبرام مذكرات تفاهم مع الدول الأطراف والمنظمات الدولية والحكومية الدولية والشركات الخاصة.

التوصية 273: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في التماس المساعدة من جمعية الدول الأطراف لزيادة الوعي باحتياجاته. ويمكن تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة.

التوصية 274: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام وجمعية الدول الأطراف في سبل لتعزيز التعاون. ويمكن النظر في وضع إطار موحد للتعاون لجميع الدول الأطراف أو للمجموعات الإقليمية للدول الأطراف⁽⁵²⁵⁾.

التوصية 275: قد ينظر مكتب المدعي العام وجمعية الدول الأطراف في استعراض الاتفاقات المبرمة مع الوكالات الدولية والوكالات الحكومية الدولية التي يتعاون معها مكتب المدعي العام باستمرار، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة.

التوصية 276: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في استعراض القوانين والإجراءات والسياسات الوطنية التي تنظم التعاون من أجل تعزيز التعاون مع الدول الأطراف في جمع الأدلة.

التوصية 277: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في توفير تدريب مشترك لموظفي المحكمة ومحققين من الدول الأطراف، ليس بهدف بناء القدرات فحسب، بل أيضا لتعزيز شبكة غير رسمية من الاتصالات.

التوصية 278: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في إمكانية إعارة موظفين وطنيين لإنفاذ القانون على المستوى الاستراتيجي للمساعدة في تحقيق نفس الأهداف.

2- طلبات التعاون - قسم التعاون الدولي التابع لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون

⁽⁵²⁴⁾ انظر على سبيل المثال تقرير حلقة العمل المعقودة في 26 و 27 تشرين الأول/أكتوبر 2015 بشأن تحديات التعاون التي تواجهها المحكمة فيما يتعلق بالتحقيقات المالية، الصفحة 4: "غالبا ما يكون لدى وكالات إنفاذ القانون في الدول الأطراف والسلطات المركزية المسؤولة عن التعاون القضائي الدولي وعي محدود فقط بشأن ولاية المحكمة فيما يتعلق بالتحقيقات المالية واسترداد الأصول".

⁽⁵²⁵⁾ انظر التوصية 152.

الاستنتاجات

757- شعبة الاختصاص والتكامل والتعاون هي المسؤولة عن أنشطة التعاون في مكتب المدعي العام. وفي إطار هذه الشعبة، يتولى قسم التعاون الدولي مسؤولية تيسير التحقيقات والمحاكمات عن طريق إرسال طلبات التعاون والمساعدة القانونية إلى الدول المعنية. ويوفر هذا القسم للأفرقة المتكاملة مستشارين في مجال التعاون الدولي يتعاملون مع احتياجات التعاون الخاصة بأوضاع معينة.

758- ويدرك الخبراء الدور الحاسم الذي يقوم به قسم التعاون الدولي في تيسير التعاون وفتح الأبواب لمساعدة المحققين والمدعين العامين في مهامهم. وقضايا التعاون معقدة ومحددة في كل حالة. وهذا يتطلب العمل في بلدان مختلفة، لكل منها نظامها السياسي الخاص وإطارها التشريعي وهيكلها البيروقراطي. على الرغم من أهمية عمل هذا القسم، تلقى الخبراء العديد من الانتقادات. ويشعر كثيرون بأن شعبة الاختصاص والتكامل والتعاون تنظر إلى مهمتها كمهمة دبلوماسية ولا تركز على الاستجابة لطلبات المساعدة المقدمة من المدعين العامين والمحققين. ويرى بعض المسؤولين أن هذا ليس مساعدة، بل عقبة.

759- ويبدو أن النظام المعقد لصياغة طلبات المساعدة وتقديمها يسبب تأخيرات كبيرة. ويقوم حالياً مستشارو التعاون الدولي بصياغة هذه الطلبات، بالتشاور مع المدعي العام الأول ورئيس فريق المحققين. وبمجرد صياغة الطلبات، يقوم مستشار في التعاون القضائي ومساعدان (موظف خدمات عامة، فئة أخرى) باستعراض الطلبات التي تتحقق من الامتثال. ومن شأن هذه الطبقة الإضافية من الاستعراض أن تؤدي إلى اختناق في العملية، وهو ما يشكل مصدر إحباط لأعضاء الأفرقة المتكاملة من شعبة المقاضاة وشعبة الادعاء.

760- وبالإضافة إلى التأخير في عملية تقديم طلبات المساعدة وإبلاغها، أعرب عن القلق من أن نظام طلبات المساعدة هذا لا يتكيف عموماً مع احتياجات مكتب المدعي العام في مجال التحقيق. ولتجنب ضياع فرص التحقيق، يلزم وجود آلية للاتصال مباشرة بالسلطات الوطنية ذات الصلة والوكالات الأخرى. ويفضل المحققون أن يكون لهم اتصال مباشر مع الوكلاء الوطنيين، وبالتالي تجنب نظام طلبات المساعدة المرهق الذي يستغرق وقتاً طويلاً.

التوصيات

التوصية 279: ينبغي تحسين فعالية عملية طلب المساعدة. ويمكن تفادي حالات تأخير كثيرة عن طريق إلغاء عملية الاستعراض التكميلية، التي تتطلب من مستشاري التعاون الدولي ضمان الامتثال لممارسات التعاون القضائي وموثوقيتها. وينبغي أن يبلغ المدعون العامون الأوائل مستشاري التعاون بمحتوى طلبات التعاون. وينبغي أن يكون هؤلاء المستشارين قادرين على تسهيل تنفيذ الطلبات بمزيد من السرعة.

التوصية 280: ينبغي وضع إطار للاتصالات التنفيذية غير الرسمية في جميع البلدان التي هي في حالة. وعندئذ يمكن للمحققين أن يقوموا بتحريات غير رسمية لدى سلطات إنفاذ القانون أو السلطات الوطنية للتأكد مما إذا كانت المعلومات المطلوبة موجودة فعلاً ومتاحة. وينبغي أن تتبعها، عند الاقتضاء، اتفاقات بشأن تقديم طلبات المساعدة.

التوصية 281: ينبغي النظر في تيسير وصول القيادات المناسبة في شعبة المقاضاة وشعبة التحقيق إلى قاعدة البيانات المتعلقة بطلبات المساعدة.

التوصية 282: ينبغي أن تؤخذ التوصيات الواردة في القسم المتعلق بعدد الموظفين⁽⁵²⁶⁾ في الاعتبار فيما يتعلق بطلبات التعاون.

3- تطوير الخبرة التقنية بشعبة التحقيق

الاستنتاجات

761- هناك صلة وثيقة بين قدرة مكتب المدعي العام على الحصول على التعاون، وامتلاك القدرة التقنية اللازمة داخل المكتب. والخبراء التقنيون الداخليون هم المفتاح في تحديد المعلومات المطلوبة بدقة للمضي قدماً في التحقيق، وتحديد مكان وجود هذه المعلومات. يؤدي الخبراء التقنيون أيضاً دوراً مهماً في تقييم جودة المعلومات الواردة وتحليلها وإعداد المنتجات التحليلية التي يمكن استخدامها في المحكمة.

762- وقد أثبت مكتب المدعي العام بالفعل أنه عندما يكون لدى شعبة التحقيق المهارات التقنية اللازمة، يمكنها الحصول على الأدلة اللازمة واستخدامها لإثبات الوقائع وفقاً لأعلى مستويات الإثبات. وعلى سبيل المثال، ركز مكتب المدعي العام إلى حد ما على استخدام سجلات بيانات المكالمات من خلال تعيين محلل يتمتع بمهارات محددة في تحليل الاتصالات، وتوفير المزيد من التدريب الداخلي. ونتيجة لذلك، اعتمد الادعاء في قضية بمبا وآخرين بدرجة كبيرة على تحليل سجلات بيانات المكالمات. وقبلت المحكمة أدلة المحلل⁽⁵²⁷⁾. وبالمثل، في قضية أونغوين⁽⁵²⁸⁾، قدم محلل عسكري شهادة إلى الدائرة الابتدائية بشأن جمع المواد التي تم اعتراضها. وللأسف، كما ذكر من قبل، فإن قدرة مكتب المدعي العام منخفضة حالياً فيما يتعلق بموضوعين رئيسيين: التحقيقات المالية، وتعقب الهاربين.

1- التحقيقات المالية

763- تعزيز قدرة المحكمة على إجراء تحقيقات مالية واسترداد الأصول "أمر لا غنى عنه لتنفيذ ولاية المحكمة على نحو فعال وتحقيق العدالة"⁽⁵²⁹⁾. وتعقب الأصول وتجميدها وضبطها واستردادها جهد مشترك بين جميع أجهزة المحكمة⁽⁵³⁰⁾. وفي السياق المؤسسي، يُتوقع من مكتب المدعي العام أن يضطلع بولايته فيما يتعلق بإجراء التحقيقات والتحليلات المالية في إطار أنشطته المتعلقة بالتحقيق⁽⁵³¹⁾. ويجري قلم

⁽⁵²⁶⁾ انظر القسم الأول - جيم 3 أعلاه، عدد الموظفين.

⁽⁵²⁷⁾ المدعي العام ضد جان - بيير بمبا غومبو، وإيميه كيلولو موسامبا، وجان - جاك مانغندا كابونغو، وفيديل بابالا واندو، ونرسييس أريديو، القرار عملاً بالمادة 74 من النظام الأساسي، [ICC-01/05-01/13-1989-Red](https://www.icaad.org/Red-01/05-01/13-1989-Red)، 19 تشرين الأول/أكتوبر 2016، الفقرة 221.

⁽⁵²⁸⁾ المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، مستخرج من أقوال الشاهد، [ICC-02/04-01/15-T-UGA-OTP-P-040318](https://www.icaad.org/Red-02/04-01/15-T-UGA-OTP-P-040318)، 30-Red-ENG، 18 كانون الثاني/يناير 2017.

⁽⁵²⁹⁾ المحكمة الجنائية الدولية، [التحقيقات المالية واسترداد الأصول](https://www.icaad.org/Red-02/04-01/15-T-UGA-OTP-P-040318) (2017)، الصفحتان 9 و 10. وللاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر تقرير حلقة العمل المعقودة في 26 و 27 تشرين الأول/أكتوبر 2015 في لاهي ببولندا بشأن [تحديات التعاون التي تواجهها المحكمة فيما يتعلق بالتحقيقات المالية](https://www.icaad.org/Red-02/04-01/15-T-UGA-OTP-P-040318).

⁽⁵³⁰⁾ [التحقيقات المالية واسترداد الأصول](https://www.icaad.org/Red-02/04-01/15-T-UGA-OTP-P-040318)، الصفحتان 9 و 10.

⁽⁵³¹⁾ بالإضافة إلى ذلك، يجري مكتب المدعي العام تحقيقات مالية لتحديد الأصول ومجمل المعلومات ذات الصلة إلى الدوائر لتشكيل الأساس الذي يمكن أن تستند إليه في المستقبل في حالة إصدار أوامر بالمصادرة وجبر أضرار الضحايا.

المحكمة تحقيقات مالية لتقييم المساعدة القانونية وعوز المدعى عليهم. وينسق الجهازان جهودهما من خلال فريق عامل مشترك بين الأجهزة، ويتبادلان المعلومات بشأن المسائل المتصلة بولاية كل منهما⁽⁵³²⁾.

764- وأبرز عدد من أصحاب المصلحة الحاجة إلى إجراء تحقيقات مالية أكثر كفاءة في مكتب المدعي العام. كما أن الدول الأطراف تتوقع ذلك⁽⁵³³⁾. وبعد مرور عامين على اعتماد إعلان باريس (2017)، أصبحت التحقيقات المالية واسترداد الأصول من أولويات المحكمة⁽⁵³⁴⁾. وخلال المقابلات، أكدت قيادة شعبة التحقيق أنه من الناحية المثالية، ينبغي أن يشرع مكتب المدعي العام في المحاكمة مع تعيين جميع أصول المشتبه بهم الرئيسيين للاستيلاء عليها واستردادها في المستقبل. وينبغي أن تتاح، بالإضافة إلى ذلك، الأدلة المالية المتصلة بالجرائم الأساسية. وقضت إحدى الدوائر بأنه لا يلزم ربط اقتفاء أثر الأصول بالجرائم موضوع المحاكمة⁽⁵³⁵⁾.

765- ولا يوجد حالياً محلل أو محقق في مكتب المدعي العام مخصص للتحقيقات المالية. وعلى الرغم من أن بعض موظفي شعبة التحقيق لديهم المهارات المطلوبة، فإنهم يضطلعون بمهام المحققين والمحللين العاملين لأن الأفرقة مثقلة بأنشطة التحقيق والتحليل الأساسية⁽⁵³⁶⁾. وقد تم الاعتراف بوضوح بالحاجة إليهم داخل مكتب المدعي العام. وفي طلبه لإنشاء وظيفة جديدة لمحقق أقدم برتبة ف-4 في ميزانية عام 2020، يؤكد مكتب المدعي العام أنه من خلال الحصول على موظف محترف يتمتع بمعرفة واسعة في مجال التحقيقات المالية، سيتمكن المكتب من تقديم "توجيه استراتيجي، وتخطيط وتنسيق الأنشطة المتعلقة بالتحقيقات المالية المطلوبة، بما في ذلك أنشطة تعقب الأصول"، فضلاً عن دعم الأهداف الأخرى للمحكمة⁽⁵³⁷⁾. ولا يمكن توقع إحراز تقدم في هذا المجال دون وجود موظف مكرس للمهمة داخل مكتب المدعي العام⁽⁵³⁸⁾.

766- وأبلغ الخبراء أيضاً بأن بعض أصحاب المصلحة لا يقدرّون أهمية التمييز بين ولاية المحقق المالي الذي يستخدمه قلم المحكمة من جهة، والمحقق المالي الذي يعمل في مكتب المدعي العام من جهة أخرى. وهم يفترضون، خطأً، أن المحقق المالي لقلم المحكمة قادر على إجراء جميع جوانب التحقيقات المالية. وتتجسد الولايات المختلفة في الإطار القانوني للمحكمة⁽⁵³⁹⁾.

(532) فيما يتعلق بالتحقيقات المالية التي يجريها قلم المحكمة، انظر [الفقرة 833](#) أدناه.

(533) [ICC-ASP/18/10](#)، الفقرة 284: "أبرزت الدول الأطراف ضرورة أن يقوم المكتب والمحكمة بتعزيز أنشطة التحقيقات المالية لأغراض متعددة".

(534) تقرير المكتب عن التعاون، (2019) [ICC-ASP/18/17](#)، الفقرة 9.

(535) *المدعي العام ضد جان - بيير مبابا غومبو، وإيميه كيلولو موسامبا، وجان - جاك مانغندا كابونغو، وفيديل بابالا واندو، ونرسييس أريديو، القرار بشأن "الطلب المقدم من الدفاع لإلغاء الأمر الصادر بتجميد أصول السيد إيميه كيلولو موسامبا"*، [ICC-01/05-01/13-1485-Red](#)، 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، الفقرة 17.

(536) انظر القسم الأول - جيم 3 أعلاه، ملاك الموظفين.

(537) [ICC-ASP/18/10](#)، الفقرة 284.

(538) انظر القسم الثاني - ياء 3 أعلاه، الإعارات.

(539) مكتب المدعي العام: *نظام روما الأساسي*، المادتان 54 و93 (1) (ك)، قلم المحكمة؛ *ونظام روما الأساسي*، المادة 67 (1) (د)؛ *القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات*، القاعدة 21 (5)؛ *لائحة المحكمة*، القاعدة 85؛ *لائحة قلم المحكمة*، المادتان 130 (2) و132 (2).

(3) تعقب الهاربين والقبض عليهم

767- عدم القدرة على تأمين القبض على الهاربين مشكلة متأصلة في نظام روما الأساسي. وعلى الرغم من بعض التطورات الإيجابية التي حدثت مؤخراً⁽⁵⁴⁰⁾، لم تنفذ حتى حزيران/يونيه 2020 أوامر القبض الصادرة بحق 14 شخصاً في ست حالات⁽⁵⁴¹⁾. وبالإضافة إلى ذلك، وفي حالتين أحالهما مجلس الأمن إلى المحكمة، وهما السودان وليبيا، قدم مكتب المدعي العام إلى مجلس الأمن 15 إخطاراً بعدم التعاون من جانب الدول الأطراف، ولم يتلق أي رد⁽⁵⁴²⁾.

768- ويبدو أن المحكمة وجمعية الدول الأطراف ينسقان لوضع إطار أقوى لتعقب الهاربين وإلقاء القبض عليهم. وفي عام 2013، عيّنت الجمعية مقررًا معنيًا باستراتيجيات إلقاء القبض⁽⁵⁴³⁾، وقدم المقرر إلى جمعية الدول الأطراف والمحكمة خطة عمل شاملة تستند إلى الدروس المستفادة من السلطات القضائية الوطنية والدولية⁽⁵⁴⁴⁾. وأحاطت جمعية الدول الأطراف علماً بتقرير المقرر⁽⁵⁴⁵⁾، وعقدت عدداً من المشاورات، فضلاً عن أنشطة لتبادل المعلومات والتوعية⁽⁵⁴⁶⁾. وللأسف، لم تترتب على هذه الجهود، على ما يبدو، نتائج إيجابية كبيرة⁽⁵⁴⁷⁾. ويستمر العمل في هذا المجال حيث تشمل الخطة الإستراتيجية لمكتب المدعي العام 2019-2021 "وضع استراتيجيات ومنهجيات معززة مع الدول لزيادة معدل القبض على الأشخاص الذين صدرت بحقهم أوامر بالقبض من المحكمة"⁽⁵⁴⁸⁾.

769- بيد أن التعاون جانب واحد فقط من المشكلة التي تواجه المحكمة في تنفيذ أوامر القبض. وأعرب أصحاب المصلحة الداخليون والخارجيون الذين استشارهم الخبراء عن تأييدهم لبناء قدرة داخلية أشد قوة بالمحكمة، وتحديدًا داخل مكتب المدعي العام لتعقب الهاربين وتزويد الدول بمعلومات في الوقت

(540) انظر المدعي العام ضد ألفريد يكاتوم وباريس إدوارد نغايسون، صحيفة المعلومات المتعلقة بالقضية؛ والمدعي العام

ضد أحمد محمد هارون ("أحمد هارون") وعلي محمد علي عبد الرحمن ("علي كوشيب")، [ICC-02/05-01/07-82](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-02/05-01/07-82)، قرار بشأن عقد جلسة استماع للممثل الأول للسيد علي كوشيب، 11 حزيران/يونيه 2020.

(541) قد يكون العدد الفعلي أعلى بكثير، بالنظر إلى ممارسة إصدار أوامر قبض سرية. للاطلاع على قائمة أوامر القبض المتعلقة، انظر [A/74/324](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/A/74/324)، الصفحة 3.

(542) المرجع نفسه، الصفحة 16، الفقرة 75.

(543) تقرير المكتب عن التعاون، المرفق الرابع، تقرير عن مشروع خطة العمل بشأن استراتيجيات القبض المقدم من المقرر، (2015) [ICC-ASP/14/26/Add.1](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-ASP/14/26/Add.1)، الفقرة 2.

(544) تقرير المكتب عن التعاون، إضافة، المرفق السابع، تقرير عن مشروع خطة العمل بشأن استراتيجيات القبض المقدم من المقرر، (2014) [ICC-ASP/13/29/Add.1](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-ASP/13/29/Add.1).

(545) تقرير المكتب عن التعاون، (2019) [ICC-ASP/18/17](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-ASP/18/17)، الفقرة 14.

(546) انظر على سبيل المثال تقرير المحكمة عن التعاون، (2019) [ICC-ASP/18/16](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-ASP/18/16)، الفقرة 46؛ وتقرير المحكمة عن

التعاون، (2018) [ICC-ASP/17/16](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-ASP/17/16)، الفقرة 41؛ وتقرير المكتب عن التعاون، (2019) [ICC-ASP/18/17](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-ASP/18/17)، الفقرات 15-18.

(547) في عام 2019، أفادت المحكمة أنه من أجل حشد جهود القبض، هناك حاجة لأنواع مختلفة من الإجراءات لكل أمر في مراحل مختلفة: (أ) جهود التتبع، و(ب) تحديد النفوذ والشركاء المحتملين؛ و(ج) الدعم التشغيلي؛ انظر تقرير المحكمة عن التعاون، (2019) [ICC-ASP/18/16](https://www.icc-cpi.org/doc/asp/19/16/ICC-ASP/18/16)، الفقرات 43-49.

(548) الخطة الإستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021، الصفحة 22.

المناسب عن أماكن وجودهم. ويتماشى هذا مع توصية المقرر الذي عينته جمعية الدول الأطراف في عام 2014 بإنشاء وحدة معنية بالتتبع "على سبيل الأولوية داخل مكتب المدعي العام" (549).

770- وأنشأ مكتب المدعي العام فريقا لتتبع المشتبه بهم الهاربين في عام 2018 (550). وعند كتابة هذا التقرير، كان بالفريق موظفان يعملان بدوام كامل، كلاهما من قسم التحقيقات التابع لشعبة التحقيق (551). وكان بالفريق أيضا مستشاران للتعاون تابعان لشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون وملحقان للعمل بالفريق على أساس عدم التفرغ بجانب مهامهم الرئيسية في الشعبة. وبناء على المقابلات التي أجراها الخبراء (552)، تعاني الوحدة من النقص في الموارد ولا يمكنها الوفاء بجميع المهام المطلوبة لتتبع وتحليل وتنسيق التعاون بوجه مناسب. وفي هذا السياق، يحيط الخبراء علما ببيان مكتب المدعي العام بأن موارده المحدودة تستبعد "بعض الوسائل الأكثر طموحا التي تستخدمها وحدات التعقب في المحاكم الجنائية الدولية الأخرى" (553).

771- ولقلم المحكمة أيضا مسؤوليات معينة في هذا المجال (554). وبُذلت جهود على مر السنين لتحسين التعاون بين مكتب المدعي العام وقلم المحكمة بشأن المسائل المتعلقة بالمشتبه بهم الهاربين. ومن الأمثلة على ذلك إنشاء فريق عامل مشترك بين الأجهزة معني بالاستراتيجيات (الفريق العامل المعني بالمشتبه بهم الهاربين) في آذار/مارس 2016. ويقوم الفريق العامل بجمع وتبادل المعلومات المتعلقة بسفر الأشخاص الخاضعين لأوامر القبض (555). ويتألف الفريق العامل من الفريق المعني بتعقب المشتبه بهم الهاربين وموظفين اثنين من قلم المحكمة. وسبق تعيين أحد هذين الموظفين خصيصا لهذا الغرض. واستنادا إلى المعلومات التي تم تبادلها مع الخبراء، يمكن إدخال تحسينات كبيرة على الطريقة التي يجري بها التعاون حاليا، وذلك للتقليل إلى أدنى حد من الازدواجية، وتجنب التنافس بين الأجهزة، وجني ثمار اتباع نهج موحد حقا بين الجهازين (556).

772- ومن الجدير بالذكر أنه ليس للفريق المعني بتعقب الهاربين وإلقاء القبض عليهم ميزانية مخصصة بالمحكمة. ولذلك، فإن جميع نفقاته، بما في ذلك النفقات المتصلة مباشرة بإلقاء القبض على المشتبه بهم، ينبغي تغطيتها من صندوق الطوارئ، سواء كان ذلك من مكتب المدعي العام أو قلم المحكمة. وعدم التأكد من توافر الموارد يحول دون التخطيط للعمليات ويؤدي إلى التأخير.

(549) تقرير المكتب عن التعاون، إضافة، المرفق السابع، التقرير عن استراتيجيات إلقاء القبض الذي قدمه المقرر،

(2014) [ICC-ASP/13/29/Add.1](#)، الصفحة 56، الفقرات 42-44.

(550) نُفذت أنشطة التتبع بمكتب المدعي العام قبل عام 2018 بواسطة موظفين مختلفين بالمكتب دون تشكيل وحدة مخصصة لذلك.

(551) أُبلغ الخبراء بأنه نتيجة لعبء العمل الكبير في الفريق المعني بتعقب المشتبه بهم الهاربين، من المتوقع أن يتم تعيين موظف ثالث للعمل بهذا الفريق في المستقبل القريب.

(552) يعرب الخبراء عن تقديرهم للمبادرة التي اتخذها الفريق المعني بتعقب المشتبه بهم الهاربين لتقديم إحاطة مفصلة عن المشتبه به الذي سَلَّم نفسه مؤخرا.

(553) [الخطة الإستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021](#)، 17 تموز/يوليه 2019، الفقرة 30.

(554) انظر على سبيل المثال [نظام روما الأساسي](#)، المادة 89، [والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات](#)، القواعد 13 و176 و184.

(555) تقرير المكتب عن التعاون، (2017) [ICC-ASP/16/16](#)، الفقرة 41.

(556) انظر القسم الأول- ألف 1 (2) أعلاه، [الحوكمة](#)، الفقرتان 49 و50.

773- وعلاوة على ذلك، ليس لدى المحكمة ما تقدمه للحصول على معلومات عن الهاربين. وفي حين استفادت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة أو المحكمة الجنائية الدولية لرواندا من برامج المكافآت، لا يسع المحكمة إلا أن تعرض تغطية التكاليف التي تكبدها الوسطاء في توفير المعلومات، ولكن لا يمكنها أن تقدم حوافز لهم بطريقة أخرى.

774- ومن المهم للمحكمة أن تعزز الوسائل المتاحة لها، ليس فقط لرصد تحركات الهاربين، ولكن أيضا لتوقع تحركاتهم والسعي مسبقا لالتماس التعاون من الدول المعنية. ومن شأن عدم القيام بذلك أن تضيق الموارد المخصصة للتحقيق في هذه القضايا إلى حين الوصول إلى مرحلة القبض، أو للحفاظ على الأدلة في الحالات التي يتم فيها تعليق القضايا. وينبغي لمكتب المدعي العام أن يحدد الأولويات لجهوده وأن يركزها على هذه المهمة، كما ينبغي أن يعزز تعاونه مع قلم المحكمة.

(4) التحقيقات عن بعد

775- تؤثر جائحة الكورونا التي لا تزال قائمة حتى الآن بشكل بالغ على عمليات مكتب المدعي العام، لا سيما فيما يتعلق بجمع الأدلة. وبسبب القيود المفروضة على السفر، توقفت البعثات الميدانية لجمع الأدلة أو أداء المهام الإدارية المتصلة بالشهود. وفي هذا السياق، أصبحت القدرة على استخدام تقنيات التحقيق عن بعد والمرونة في إسناد المهام إلى الموظفين ذات أهمية كبيرة.

776- وتعمل شعبة التحقيق منذ عدة سنوات على تطوير أساليب التحقيق عن بعد. وقبل حدوث الجائحة بمدة طويلة، واجه موظفو التحقيق صعوبات في جمع الأدلة بسبب عدم التعاون، والمخاوف المتعلقة بسلامة الموظفين أو الشهود، وصعوبة الوصول إلى بعض المواقع. واستجابة لهذه التحديات، ركزت شعبة التحقيق على التحقيقات الإلكترونية، وكذلك على وضع عدد من المبادئ التوجيهية والإجراءات التشغيلية الموحدة. وعقدت أيضا دورات تدريبية داخلية.

777- وفي سياق القيود المستمرة وعدم اليقين بشأن مدتها، ركزت شعبة التحقيق بسرعة على العديد من المشاريع ذات الصلة، بما في ذلك على إجراء المقابلات عن بعد. ويشترك موظفو التحقيق بشكل متزايد في استعراض الأدلة وفي التخطيط للأنشطة المتعلقة بجمع الأدلة. ويدل ذلك على أهمية الحفاظ على المرونة في تخصيص الموارد⁽⁵⁵⁷⁾. وهذه التطورات إيجابية ليس فقط فيما يتعلق بالمشاكل الناتجة عن الجائحة، ولكن في زيادة كفاءة التحقيقات بشكل أعم.

778- وفي الوقت نفسه، كشفت الجائحة عن المشاكل التي تعاني منها شعبة التحقيق لعدم تمتعها بوجود ميداني في بلدان الحالات. ومن شأن وجود موظفين دائمين في الميدان أن يسمح لشعبة التحقيق بالاستمرار جزئيا على الأقل في جمع الأدلة وأداء المهام الإدارية المتعلقة بالشهود، رغم القيود المفروضة على السفر.

التوصيات

(557) انظر القسم الثاني - باء أعلاه، المرونة وقابلية الموظفين للتوسع والتنقل.

التوصية 283: في غياب أموال إضافية، ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في تكليف أحد موظفيه الحاليين، من ذوي المهارات في مجال التحقيقات المالية، بالعمل حصرياً في التحقيقات المالية. وعلى غرار التوصية 103، يمكن أيضاً أن تشغل هذه الوظيفة عن طريق الإعارة.

التوصية 284: ينبغي أن تنظر جمعية الدول الأطراف في تعيين جهة تنسيق لعمليات القبض.

التوصية 285: لتحسين تعقب المشتبه بهم، ينبغي أن يواصل مكتب المدعي العام تعزيز آليات التنسيق والتعاون على المستوى التقني (إنفاذ القوانين الوطنية)، والتركيز على شبكات التعاون غير الرسمية.

التوصية 286: ينبغي أن يعزز مكتب المدعي العام الفريق المعني بتعقب المشتبه بهم الهاربين بتعيين محلل/محقق إضافي.

التوصية 287: ينبغي أن يعزز مكتب المدعي العام التنسيق مع المحقق المالي لقلم المحكمة. وقد تكون إحدى الخطوات الأولى لتسهيل هذا التنسيق إنشاء فريق عامل مشترك بين الأجهزة لتتبع الأصول والتحقيقات المالية.

التوصية 288: ينبغي أن يتضمن التخطيط للتحقيق في كل حالة احتمالات وأنشطة القبض.

التوصية 289: يلزم وجود برنامج للمكافآت بالمحكمة لتسهيل الحصول على معلومات من الجمهور بشأن مكان الهاربين والقبض عليهم. وينبغي أن تنظر جمعية الدول الأطراف في إنشاء فريق عامل معني بالنظر في السبل الممكنة لإنشاء مثل هذا البرنامج وتمويله.

التوصية 290: يلزم وجود صندوق للعمليات الخاصة بمكتب المدعي العام. وسيسمح هذا الصندوق للأفرقة المعنية بتعقب المشتبه بهم والقبض عليهم بالتخطيط للنفقات في الميدان وتغطيتها دون تأخير.

التوصية 291: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في مواصلة تطوير تقنيات التحقيق عن بعد، بما في ذلك تقنيات تصفية الشهود عن بعد، وجمع الأدلة عبر الإنترنت.

التوصية 292: بمجرد رفع القيود المفروضة نتيجة لجائحة الكورونا، ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في الدروس المستفادة فيما يتعلق بما يلي: '1' تقنيات التحقيق عن بعد؛ و'2' الاستخدام المرن للموظفين عند وجود قيود على السفر؛ و'3' الدور الذي كان يمكن أن يؤديه الفريق الميداني؛ و'4' القيود المستقبلية المحتملة لأسباب مثل الأوبئة المحلية والقيود المفروضة على الميزانية؛ و'5' المتطلبات المحتملة للتعاون فيما يتعلق بتقنيات التحقيق عن بعد مثل الشراكات مع موردي خدمات الإنترنت.

جيم - الوجود الميداني لشعبة التحقيق في بلدان الحالات

الاستنتاجات

779- تلقى الخبراء عدداً من الانتقادات فيما يتعلق بالوجود الميداني لشعبة التحقيق أثناء التحقيقات، وما يتصل بذلك من نقص في المعرفة ببلدان الحالات. هذا يعيق جمع الأدلة وتقييمها بكفاءة. وقد أعرب بعض أعضاء دوائر المحكمة عن أوجه القصور هذه في أحكامهم⁽⁵⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁸⁾ المدعي العام ضد جيمان كاتانغا، القرار عملاً بالمادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/04-01/07-3436-ENG، 7 آذار/مارس 2014، الفقرتان 66 و67: "وسمحت الشهادات التي أدلى بها أمام المحكمة بتقدير الأهمية الخاصة جداً

780- وعموجب النموذج الحالي ، يتم نشر محققى مكتب المدعي العام في الميدان على أساس التناوب لمدة أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع في كل مرة. وتحاول شعبة التحقيق ضمان وجود مكتب المدعي العام على الأرض في جميع الأوقات، حتى لو كان عددا صغيرا. وفي معظم الحالات، يعمل المحققون في مجموعات تتكون من محققين اثنين. عندما يستخدم مكتب المدعي العام مترجمين فوريين، عادة ما يتم تعيينهم محليا، وينضمون إلى الأفرقة أثناء المقابلات فقط. لا يمتلك مكتب المدعي العام مكنا ميدانيا مخصصا في أي من البلدان التي تعاني من حالات، ولديه وصول محدود إلى المكاتب الميدانية التي، على أي حال ، أنشأها قلم المحكمة فقط بعد فتح التحقيقات.

781- ويرى الخبراء أن هذا النموذج غير مجدي وغير فعال وأنه يتطلب مراجعة أساسية. وقد يجلب الحضور الميداني العديد من المزايا مثل زيادة القدرة على جمع الأدلة وتقييمها في الوقت المناسب؛ وزيادة الوصول إلى الشهود والمجتمع المحلي، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني؛ وتوعية أقوى بحركتها مكتب المدعي العام؛ وخفض التكاليف. ومن المفهوم أنه لا يمكن أن يكون هذا هو الحال في كل حالة مع إيلاء الاعتبار الواجب للشواغل الأمنية والتشغيلية الأخرى. ومع ذلك ، ينبغي استكشاف هذا في كل تحقيق.

782- وعلاوة على قلة الوجود الميداني لمكتب المدعي العام، استمع الخبراء إلى مخاوف بشأن عدم فهم الوضع في البلدان والإمام بها. ولا يتعلق هذا النقص في المعرفة بالمسائل السياسية والاجتماعية والثقافية المعقدة فحسب ولكن أيضًا بالجوانب الأساسية، مثل اللغات. ويقال إن أوجه القصور هذه تعيق المحققين عن تحديد وتقييم خطوط التحقيق، وتحد من ثقة مجتمعات للضحايا بالمحكمة.

783- وشعبة التحقيق على علم بهذه المشكلة، وتعمل حاليا على تحديد النموذج المستقبلي للوجود الميداني. وهذا يشمل اعتبارات التغييرات المطلوبة في سياسات الموارد البشرية للسماح لمزيد من الموظفين العاملين في الميدان. ويقدر الخبراء الصعوبات التي تعترض تعيين موظفي المقر الرئيسي في الميدان، مع مراعاة التكاليف الباهظة التي قد تترتب على ذلك.

784- وقد أحرز بالفعل بعض التقدم في هذا المجال، كما يتضح من تعيين ستة مساعدين تحقيق معينين بحالات محددة. كما جددت شعبة التحقيق منصب الخبير القطري برتبة ف-3، مع وجود خبير بالفعل في حالة ميانمار/بنغلاديش. ويعد هذا تقدما كبيرا ولكنه لا يكفي لمعالجة الوقت غير الكافي الذي يقضيه محققو مكتب المدعي العام في الميدان، ونقص المعرفة ببلدان الحالة من جانب موظفي مكتب المدعي العام. وعند كتابة هذا التقرير، يبدو أن شعبة التحقيق تقوم بجمع معلومات عن قدرة الموظفين وتفضيلهم للنشر المحتمل على المدى الطويل في الميدان، والتخطيط لزيادة التوظيف المحلي.

التوصيات

التوصية 293: ينبغي أن يواصل مكتب المدعي العام النظر في مختلف النماذج المتاحة لزيادة عدد المحققين الميدانيين على المدى الطويل. ويؤيد الخبراء استراتيجية زيادة التوظيف على المستوى المحلي والميداني بعقد المساعدة المؤقتة العامة أو عقود اتفاقات الخدمة الخاصة، فضلا عن التوظيف الدولي للعمل بالميدان.

للعادات المحلية ودور العلاقات الأسرية في إيتوري (...). وعلى الأرجح، كان تحقيق الادعاء سيستفيد من متابعة هذه المسائل؛ المدعي العام ضد لوران غباغبو وتشارلز بليه غوديه، رأي القاضي تارفوسر، [ICC-02/11-01/15-1263-AnxA](#)، 16 تموز/ يوليو 2019، الفقرة 93: "والأمر الأكثر إثارة للقلق هو أنه تم اختيار موظفين على دراية قليلة باللغة الفرنسية لإجراء مقابلات ذات أهمية حاسمة للقضية"، الفقرة 54 بشأن التفسير الخاطئ بوضوح للشعارات الانتخابية.

التوصية 294: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في زيادة عدد المحققين المساعدين المخصصين للحالات والخبراء المحليين.

التوصية 295: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في تعيين محققين محليين في بلدان الحالات التي يمكنهم فيها العمل في الميدان طوال مدة التحقيق، والتي يمكنهم فيها تقديم الدعم للأفرقة المتكاملة، فضلاً عن الاتصال بجهات التنسيق المحلية.

التوصية 296: في الحالات التي لا يكون فيها التعيين محلياً ممكناً، ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في الحلول التي تسمح لبعض المحققين و/أو المحللين المشاركين في الأفرقة باكتساب معرفة أكبر بسياق التحقيق. والبعثات الطويلة الأجل هي أحد الخيارات. وقد يكون تعيين موظفين مناسبين من البلدان المجاورة خياراً آخر.

التوصية 297: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في زيادة تعاونه مع قلم المحكمة فيما يتعلق باستخدام المكاتب الميدانية. وينبغي أن تتضمن المكاتب الميدانية موظفين من مكتب المدعي العام، بما في ذلك محللين، وموظفين متعاقدين محليين. وينبغي أن يسعى مكتب المدعي العام وقلم المحكمة معاً إلى التوصل إلى ترتيب دائم. وينبغي، على وجه الخصوص، النظر في إمكانية أن يستخدم مكتب المدعي العام المكاتب الميدانية في أنشطة التوعية والتعاون، وفي تعزيز اتصال شعبة التحقيق بالمسؤولين المحليين والضحايا والشهود، بعد إجراء المشاورات اللازمة مع شعبة المقاضاة وشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون.

التوصية 298: ينبغي أن يواصل مكتب المدعي العام مشاوراته الجارية مع الموظفين بشأن انتشارهم الطويل الأجل المحتمل في الميدان. وينبغي له أيضاً أن يتشاور مع قسم الموارد البشرية بالمحكمة لوضع عقود تنص على مرونة مراكز العمل.

دال - تقييم الأدلة وتحليلها

الاستنتاجات

785- يتصل الكثير من الشواغل التي استمع إليها الخبراء بنوعية الأدلة وتقييمها من جانب مكتب المدعي العام. وهذه المسألة حاسمة في ضوء الصعوبات التي يواجهها مكتب المدعي العام في إثبات الادعاءات الوقائية المعروضة على القضاة بنجاح. وتشمل بعض الانتقادات التي أعربت عنها الدوائر في السنوات الأخيرة افتقار النظريات المعروضة للقضايا إلى الدعم⁽⁵⁵⁹⁾، والأشكال المشكوك فيها للمسؤولية⁽⁵⁶⁰⁾، والاستخدام غير الناجح لأنماط السلوك لإثبات سياسة معينة أو سلوك معين⁽⁵⁶¹⁾،

⁽⁵⁵⁹⁾ انظر، على سبيل المثال، المدعي العام ضد لوران غباغبو وتشارلز بلييه غوديه، الرأي المنفصل للقاضي كونو تارفوسر، [ICC-02/11-01/15-1263-AnxA](#)، 16 تموز/يوليه 2019، الفقرة 13: "ساهم الشهود من جميع مناحي الحياة في تقديم صورة لساحل العاج لا يمكن التوفيق بينها وبين الصورة التي قدمها المدعي العام؛" والفقرة 75: "لا يفشل الدليل المسجل في إقناعي بأن أي من الحوادث المنسوبة إلى المتهمين قد وقع بالفعل وفقاً للرواية التي اقترحها المدعي العام فحسب، ولكنه مناسب أيضاً لتأييد واحدة أو أكثر من الروايات الأخرى المعقولة بنفس القدر، إن لم يكن أكثر".

⁽⁵⁶⁰⁾ المدعي العام ضد ألفريد يكاتوم وباتريس إدوارد نغايسون، القرار بشأن تأكيد التهم الموجهة إلى ألفريد يكاتوم وباتريس إدوارد نغايسون، [ICC-01/14-01/18-403-Red-Corr](#)، 11 كانون الأول/ديسمبر 2019، الفقرتان 108 و158.

⁽⁵⁶¹⁾ المدعي العام ضد جان بيير ميمبا غومبو، الرأي المنفصل للقاضي فان دين وينغرت والقاضي هوارد موريسون، [ICC-01/05-01/08-3636-Anx2](#)، 8 حزيران/يونيه 2018، الفقرات 69-72.

واستخدام أدلة ظرفية أو غير محددة أو كافية بقدر كاف⁽⁵⁶²⁾، وافتقار ادعاءات الارتباط إلى الدعم⁽⁵⁶³⁾. وبالإضافة إلى ذلك، لم ينجح مكتب المدعي العام في اعتماد العديد من التهم المعروضة على المحكمة في إجراءات الاعتماد. ويدعو هذا إلى القلق بالنظر إلى العتبة المنخفضة جداً للإثبات المطلوبة من مكتب المدعي العام في هذه المرحلة من الإجراءات⁽⁵⁶⁴⁾.

786- وتشير هذه النتائج إلى الافتقار إلى التحليل الشامل وتقييم نوعية الأدلة ونظريات القضايا. وأبلغ الخبراء أثناء المقابلات التي أجراها مع بعض أعضاء فريق مكتب المدعي العام بأن المحللين لا يحظون بالتقدير الكافي ولا يستغلون بالقدر المناسب، في حين أن العديد من الانتقادات التي أعرب عنها القضاة تشير إلى عدم وجود تحليل وتقييم فعالين للأدلة.

787- ويبدو أن مكتب المدعي العام ينظر إلى المحللين أحياناً على أنهم "ميسرين" للعمليات، مما يقلل من عملهم إلى مستوى لا يتفق مع أهمية مساهمتهم المحتملة. وتفيد التقارير التي تلقاها الخبراء بأن التحقيق في بعض الأفرقة المتكاملة يعتمد في الغالب على الأدلة المتاحة وليس على تحليل الأدلة. هذه سياسة غير مناسبة في سياق الحالات المعقدة التي يحقق فيها مكتب المدعي العام. وينطبق هذا بشكل خاص على الموارد المحدودة والتزامات الإفصاح وبعض التعليقات السلبية من القضاة. وينبغي التخطيط بعناية لجمع الأدلة والبناء عليها بشكل منهجي ومنظم.

788- وتنشأ بعض المشاكل من العدد الصغير نسبياً للمحللين في شعبة التحقيق ورتبهم المنخفضة في الأفرقة المتكاملة. وجميع المحللين الرئيسيين ما عدا واحد برتبة ف-3. وهم مستبعدون بالفعل من قيادة الأفرقة وبالتالي من المناقشات الاستراتيجية. وهم يدعون لإبداء آرائهم على أساس مخصص، وفقاً للسياسة التي تتبعها إدارة الفريق. ولا يشارك المحللون بما فيه الكفاية في وضع الخطط المتعلقة بجمع الأدلة. وينبغي الاستعانة بخبرتهم في هذا الصدد، لا سيما في تحديد الثغرات في الأدلة⁽⁵⁶⁵⁾. ويبدو أيضاً أن هناك قلقاً واسع النطاق لعدم وجود ما يكفي من المحللين في شعبة التحقيق لتقديم منتجات تحليلية دقيقة وفي الوقت المناسب. وفي سياق الحاجة المتزايدة إلى أنواع بديلة من الأدلة، سيضطر مكتب المدعي العام إلى تعيين محللين من ذوي الخبرة التقنية المتخصصة في مجالات مثل التحليل الإلكتروني والمالي والاستخباراتي⁽⁵⁶⁶⁾.

789- وأثيرت أيضاً بعض الشواغل بشأن قلة استخدام مكتب المدعي العام للتحليل الذي يتم في مجالات أخرى خلاف التحقيقات. وعلى سبيل المثال، هناك أقل من محلل متفرغ واحد في الأفرقة المتكاملة أثناء المحاكمات. وبالإضافة إلى احتياجات التحليل الخاصة بالحالات، ينبغي أن يكون قسم

⁽⁵⁶²⁾ المرجع نفسه، الفقرات 11-14.

⁽⁵⁶³⁾ [ICC-01/14-01/18-403-Red-Corr](#)، الفقرات 103 و157-158.

⁽⁵⁶⁴⁾ بناء على المعلومات المقدمة إلى الخبراء، اعتمدت في المتوسط 38٪ فقط من التهم الموجهة من مكتب المدعي العام في المرحلة التمهيدية للمحاكمات.

⁽⁵⁶⁵⁾ هذه أيضاً تجربة المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا حيث يبدو في العديد من

القضايا أنه كان هناك إفراط أو نقص في جمع الأدلة، انظر Peter Nicholson, 'The Function of Analysis and Analysts', in Morten Bergsmo et al. (eds), [Historical Origins of International Criminal Law: Volume 5](#) (2017), p.132.

⁽⁵⁶⁶⁾ في حزيران/يونيه 2020، كان بشعبة التحقيق التابعة لمكتب المدعي العام محلل عسكري واحد، ومحلل بيانات واحد.

تحليل التحقيقات قادراً على توفير أساس تجريبي لتوجيه عملية اتخاذ القرار الاستراتيجي في مكتب المدعي العام فيما يتعلق مثلاً باختيار الحالات والقضايا وترتيب أولوياتها، والكشف عن الخيوط المحتملة، واختيار الشهود للمحاكمات.

790- وأبلغ الخبراء أيضاً بأن المشورة التي يقدمها المحللون والتي تكون نافذة أو غير متسقة مع الآراء التي أعرب عنها أعضاء الفريق يتم تجاهلها. وأعرب بعض الموظفين الذين قابلهم الخبراء عن رأي مفاده أن هذه الممارسة كانت مصدراً لبعض النتائج السلبية في المحكمة. ويُتوقع من المحللين تحديد الثغرات ونقاط الضعف الأخرى في الفرضيات والمعلومات المتوفرة. وينبغي تشجيع هذه المعلومات.

التوصيات

التوصية 299: ينبغي أن يعترف مكتب المدعي العام بالدور الهام الذي يقوم به التحليل وأن يقدّره. وينبغي أن يكون جمع الأدلة قائماً على التحليل لتجنب أي فائض أو نقص في الأدلة. وينبغي أن يساعد ذلك على دعم التحقيقات التي تقودها الأدلة بدلاً من التحقيقات التي تقودها الأهداف.

التوصية 300: ينبغي أن يضع المحللون خططاً لجمع الأدلة وإدارتها (بموافقة قيادة الفريق). وينبغي أيضاً التماس مساهمتهم في صياغة الخطط الاستراتيجية المتعلقة بحالات وقضايا محددة.

التوصية 301: ينبغي أن يشكل المحللون عنصراً حاسماً في استعراض الأدلة في جميع المراحل. وينبغي على وجه الخصوص أن يكون استعراض الأدلة المتعلقة بأوامر القبض والأدلة الداخلية قائماً على التحليل وبناء على المعلومات المقدمة من المحلل الرئيسي في كل فريق.

التوصية 302: ينبغي أن يؤدي المحللون دوراً رئيسياً في إعداد القضايا. وينبغي لهم أيضاً المساعدة في وضع فرضيات ونظريات واقعية، وفي توجيه عملية جمع الأدلة.

التوصية 303: ينبغي أن يوفر مكتب المدعي العام موارد إضافية لقسم تحليل عمليات التحقيق. ويلزم توفير المزيد من المحللين، لاسيما برتبة ف-1 وف-2، للاستجابة لمتطلبات التحليل في مكتب المدعي العام.

التوصية 304: ينبغي النظر في تعيين أو إعارة محللين من ذوي المهارات الخاصة لضمان الاستفادة بصورة فعالة من التنوع في قاعدة الأدلة.

القسم الخامس عشر – الآليات الداخلية لمراقبة الجودة في مكتب المدعي العام

الاستنتاجات

791- لتعزيز أداء الأفرقة ورصدها، وضع مكتب المدعي العام عدة آليات داخلية لضمان مراقبة الجودة على نحو كاف، كجزء من الإعداد للقضايا المتعلقة بإصدار أوامر القبض، والإجراءات التمهيدية، والمحاكمات. وتشمل هذه الآليات استعراض الأدلة من جانب النظراء، واستعراض الوثائق الرئيسية، واختبار المرافعات الشفوية الحاسمة، ووضع مبادئ توجيهية داخلية لتوحيد عمل كل شعبة، وسياسة للتعليم من الدروس المستفادة.

792- ومع ذلك، أبلغ عدد من أعضاء مكتب المدعي العام الخبراء بأن تنفيذ هذه الآليات غير كاف. وتكررت الانتقادات المقدمة إلى الخبراء بشكل أساسي على ما يلي: '1' عدم فعالية بعض الاستعراضات؛ و'2' عدم مراقبة التقدم في المحاكمات؛ و'3' عدم وجود دروس مستفادة كافية للإجراءات. ويرى الخبراء أن هذه المعلومات موثوقة، وأن تحسين هذه المجالات أمر بالغ الأهمية لضمان تحديد أي مشاكل محتملة ومعالجتها في الوقت المناسب.

ألف- مراجعة الأدلة: المراجعة الداخلية ومراجعة النظراء

793- وفيما يتعلق بمراقبة الجودة الداخلية، أبلغ الخبراء بأن الأفرقة تجري بانتظام استعراضات داخلية للأدلة. ومن المتوقع أن يقوم كل فريق بتقييم الأدلة التي جمعها خلال الفترة السابقة وأن يضع خطة لجمع أدلة جديدة. غير أن هذه العملية ليست رسمية، وهي تتم على أساس مخصص، وفقا لقرار رئيس الفريق. وأبلغ الخبراء بأن جمع الأدلة يستمر في بعض الحالات دون الاستفادة من التحليل ودون إدماج الأدلة التي تم جمعها في فرضيات القضايا واستراتيجياتها.

794- وفي حين لا يبدو أن هناك متابعة رسمية فيما يتعلق بتنفيذ الاستعراضات الداخلية للأدلة، فإن سجل مؤشرات الأداء لشعبة التحقيق يشير إلى تقييم مصادر المعلومات للشهود الرئيسيين⁽⁵⁶⁷⁾. وقد أظهرت آخر التقييمات أن أداء شعبة التحقيق في هذا الصدد في الأعوام 2016 و2017 و2019 كان ضعيفا. وهذه مشكلة خطيرة بالنسبة لمكتب المدعي العام، فقد خلص القضاء مرارا إلى أن العديد من شهود الادعاء المميزين غير صادقين أو لا يمكن الاعتماد عليهم⁽⁵⁶⁸⁾. وبالإضافة إلى عدم تنفيذ الإجراءات على نحو كاف، لا يتلقى جميع أعضاء الفريق تدريباً على تقييم مصادر المعلومات⁽⁵⁶⁹⁾، وقد يؤدي ذلك إلى نزع متباينة لتقييم الأدلة.

795- بالإضافة إلى عمليات استعراض الأدلة المنتظمة داخل الأفرقة، أبلغ الخبراء بأن جميع القضايا، قبل تقديم طلب إصدار أمر بالقبض أو مسودة عريضة الاتهام، يجب أن تخضع لمراجعة إلزامية للأدلة من فريق من المراجعين من خارج الفريق (ولكن من داخل مكتب المدعي العام). ويقود العملية وكيل الادعاء الرئيسي التابع للفريق المتكامل، وتحكمه المبادئ التوجيهية الداخلية التي صدرت مؤخرا.

796- وأثيرت عدة شواغل فيما يتعلق بالإجراءات المعمول بها حاليا لاستعراض الأدلة من جانب النظراء. وهناك انتقادات لنوعية القضايا والأدلة المقدمة إلى القضاء. وهذه أيضا مسائل أثارها الدوائر. وفي هذا الصدد، أشير إلى الانتقادات الخطيرة التي وجهت إلى الأدلة التي قدمها المدعي العام في الاستئناف

⁽⁵⁶⁷⁾ بناء على الوثيقة المعنونة نظرة عامة حول مؤشرات الأداء في مكتب المدعي العام، 2019.

⁽⁵⁶⁸⁾ انظر على سبيل المثال المدعي العام ضد *توماس لوبانغا دييلو*، القرار عملا بالمادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/04-01/06-2842، 14 آذار/مارس 2012، الفقرات 247، 288، 404؛ والمدعي العام ضد *جيرمان كاتانغا*، القرار عملا بالمادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/04-01/07-3436-ENG، 7 آذار/مارس 2014، الفقرتان 141 و 189؛ والمدعي العام ضد *بوسكو نتانغاندا*، القرار عملا بالمادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/04-02/06-2359، 8 تموز/يوليه 2019، الفقرة 235؛ والمدعي العام ضد *جان بيري مبابا غومبو*، القرار عملا بالمادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/05-01/08-3343، 21 آذار/مارس 2016، الفقرتان 537 و538.

⁽⁵⁶⁹⁾ أبلغ الخبراء بأن محلي قسم تحليل عمليات التحقيق وحدهم هم الذين يتلقون تدريباً إلزامياً على تقييم المصدر.

المتعلق بقضية بما وإلى القرار الصادر مؤخرا في قضية غباغبو وبلية غوديه بشأن القرار الصادر بأن "لا وجه لإقامة الدعوى" (570).

797- وعلاوة على ذلك، من دواعي القلق الشديد أن مكتب المدعي العام لم ينجح دائما في إقناع الدوائر بأنه قدم أدلة كافية تقل كثيرا عن الحد الأدنى المطلوب لاعتماد التهم (571). وعلى الرغم من أن معظم القضايا قد نجحت في مرحلة الاعتماد، فقد رُفضت تهم متعددة بسبب عدم كفاية الأدلة. وستحسب إجراءات استعراض النظراء الصارمة لتمكين مكتب المدعي العام من إلغاء التهم المشكوك فيها من الناحية الواقعية أو القانونية قبل صدور الأمر بإلقاء القبض أو تقديم عريضة الاتهام.

798- استناداً إلى المعلومات المقدمة إلى الخبراء، يبدو أن أكثر المشاكل انتشاراً في النظام الحالي لاستعراضات النظراء هي: '1' عدم كفاية الوقت المتاح لأفرقة الاستعراض للنظر في وثائق القضية؛ و'2' عدم كفاية المعرفة بالحالات لتمكين الأعضاء من خارج الفريق من تقدير وفهم القضايا بشكل كامل؛ و'3' التشكيل المشكوك فيه لأفرقة الاستعراض؛ و'4' الإبلاغ المشكوك فيه عن نتائج الاستعراض.

799- أولاً، فيما يتعلق بالوقت المتاح، أُبلغ الخبراء بأنه في حالة عدم وجود وقت كافٍ للتحضير، لا يكون أمام أعضاء الفريق سوى خيار ضيق هو الاعتماد على الآراء التي قدمها الفريق. وتنص المبادئ التوجيهية لشعبة المقاضاة على أنه ينبغي تزويد فريق الاستعراض بجميع المواد اللازمة قبل أسبوع واحد على الأقل من إجراء الاستعراض. وبالنظر إلى أن معظم حالات مكتب المدعي العام تشمل أحداثاً متعددة مع عدد كبير من الضحايا، وتعتمد على عدد كبير من شهادات الشهود، فإن المواد التي تتاح للمراجعين عادة ما تتألف من بضعة آلاف من الصفحات (572). ومن الواضح أن أسبوعاً واحداً لاستعراض الوثائق والأدلة الأساسية غير كافٍ لإجراء العملية بدقة. ويؤدي ما سلف إلى موقف يتم فيه تقييم الفريق، الذي يتوق إلى ترك انطباع جيد، من قبل لجنة لديها القليل من المعرفة بالحالة والظروف المحيطة بالقضية.

800- وثمة مجال آخر مثير للمشاكل هو تكوين أفرقة الاستعراض. وأُبلغ الخبراء بأن الأفرقة تتألف حالياً بشكل حصري تقريباً من كبار المحامين، ولا يوجد سوى عدد قليل من المحللين والمحققين. وينتج عن ذلك كما هو متصور ومن حيث الواقع أيضاً إلى استبعاد موظفين من ذوي الكفاءة بمكتب المدعي العام من أفرقة المراجعة. بالإضافة إلى ذلك، تتكون عضوية الأفرقة أساساً من مديريين رئيسيين (ف-5 وما فوقها)، مما يؤدي إلى تفاقم مسألة إتاحة الوقت الكافي لمراجعة الوثائق والأدلة. واقترح على الخبراء أن يُنظر عند تعيين أعضاء أفرقة الاستعراض إلى خبرتهم بدلاً من أقدميتهم.

801- وأخيراً، وجهت انتقادات بشأن الطريقة التي يتم بها الإبلاغ عن نتائج عملية الاستعراض وتقديم تقارير عنها. وفي الوقت الحالي، يقوم مدير شعبة المقاضاة بإبلاغ اللجنة التنفيذية بنتائج عملية الاستعراض عن طريق البريد الإلكتروني. وقد تؤدي هذه العملية إلى التقليل من تنوع الآراء واستبعاد الأصوات المعارضة.

(570) انظر القسم الرابع عشر أعلاه، تقييم الأدلة وتحليلها.

(571) اعتمدت الدوائر التمهيدية معظم التهم الموجهة إلى أفراد (17 من أصل 21).

(572) بما في ذلك الأدلة المستخدمة في طلبات إصدار أوامر القبض/عرائض الاتهام. وتزود الأفرقة بملخصات للأدلة المختارة.

التوصيات

التوصية 305: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في زيادة رصد عمليات استعراض الأدلة الداخلية. وينبغي أن تكون إلزامية في كل تحقيق و تحضير المحاكمة، وأن تكون منظمة بشكل مناسب.

التوصية 306: ينبغي أن يقيم مكتب المدعي العام أسباب ضعف الامتثال لتقييم المصدر. وينبغي أن تكفل امتثال المبادئ التوجيهية لتقييم المصادر للسوابق القضائية ذات الصلة الصادرة عن الدوائر.

التوصية 307: ينبغي إدراج الإبلاغ عن الامتثال لتقييم مصدر الشهود في تقرير مكتب المدعي العام عن مؤشرات الأداء الرئيسية.

التوصية 308: ينبغي أن تكون مراجعات النظراء للأدلة أكثر كفاءة وذات مغزى من خلال:

1' إتاحة مزيد من الوقت للأفرقة للتحضير للاستعراضات. يجب أن يكون الحد الأدنى لوقت التحضير للمراجعة أسبوعين؛

2' النظر في تكليف أعضاء فريق المراجعة فقط بمراجعة ملف القضية لعدد مناسب من الأيام، أي تعليق جميع المهام الأخرى للموظف المعين للفريق لتلك الفترة الزمنية. في هذا السياق، قد يكون من الأنسب أن يتم تضمين المزيد من صغار الموظفين في فريق التقييم

3' تعيين عضو بارز في لجنة المراجعة لصياغة تقرير الفريق وتقديمه في نفس الوقت إلى مدير شعبة المقاضاة وجميع أعضاء الفريق الذين تخضع وثيقتهم للمراجعة. وينبغي أن تتضمن التقارير تفاصيل وحججاً كافية لصالح أو ضد قبول الادعاءات الوقائية الواردة في مسودة الوثيقة قيد الاستعراض؛

4' النظر في زيادة استخدام "تمارين المحاكاة" أو المعارضة الصورية في المراجعات. وقد يمثل ذلك نظرة مسبقة لما قد سيحدث أثناء جلسة الاستماع.

التوصية 309: يتطلب تشكيل لجان مراجعة النظراء التحسينات التالية:

1' إشراك المحللين والمحققين في إعداد الاستعراضات والنظر فيها. وينبغي أن يقود موظفو شعبة التحقيق المناقشات حول المسائل المتعلقة بالاستدلال وتقصي الحقائق، في حين ينبغي أن يقود موظفو شعبة المقاضاة المناقشات المتعلقة بالتحليل القانوني؛

2' النظر في دعوة المزيد من الموظفين من الرتب ف-2، وف-3، وف-4 للمشاركة في الأفرقة، من أجل الاستفادة من الوقت المتاح لإعداد الاستعراض بأفضل وجه ممكن. سيكون السماح لمزيد من الموظفين المبتدئين بالمشاركة بمثابة اعتراف إيجابي بعملهم؛

3' عند تعيين أعضاء أفرقة الاستعراض، ينبغي النظر في الخبرة بالحالة أو الخبرة الإقليمية لأعضاء الفريق المحتملين.

التوصية 310: ينبغي أن يقيم مكتب المدعي العام عملية اختبار صارم لمدى جاهزية القضايا للمحاكمة في الفترة بين اعتماد التهم وبدء المحاكمة⁽⁵⁷³⁾.

⁽⁵⁷³⁾ في الوقت الحالي، مراجعة الأدلة من جانب النظراء إلزامية في المراحل السابقة لتقديم طلب الحصول على أمر القبض،

باء- متابعة القضايا

الاستنتاجات

802- لا توجد في شعبة المقاضاة حالياً عملية موحدة لمتابعة القضايا. ولذلك، تعتمد شعبة المقاضاة على مدير الشعبة ووكيل الادعاء الرئيسي المسؤول عن الإجراءات لتحديد التقدم المحرز في القضية وتقرير ما إذا كانت هناك مشاكل ينبغي إبلاغ الفريق بأكمله أو المدعي العام بها. وفي هذا الصدد، استمع الخبراء إلى مخاوف من أن المدعي العام ليست لديه دائماً معلومات محدثة وكافية عن التقدم المحرز في المحاكمات. ولا يوجد خط اتصال مباشر بين قيادة الفريق المتكامل والمدعي العام أو نائب المدعي العام.

803- وهناك عدة نهج ممكنة لتحقيق المزيد من الرصد المنتظم للمحاكمات. فأولاً، كما ذكر من قبل⁽⁵⁷⁴⁾، ستوفر الاجتماعات الأسبوعية بين جميع رؤساء الأفرقة والمدعي العام أو نائب المدعي العام منتدى مناسباً لتقديم آخر المستجدات بشأن كل قضية. وثانياً، كما حدث بالفعل في عدة قضايا، ينبغي النظر في الطلب العام لتجميع "يوميّات للمحاكمة"، أي رسائل إلكترونية يومية أو أسبوعية من وكيل الادعاء الرئيسي بشأن التقدم المحرز في المحاكمة. وسيوفر ذلك تدفقاً منتظماً للاتصال بين الفريق والإدارة.

804- وفيما يتعلق بالتحضير للمرافعات أمام المحكمة، تقوم مجموعة من كبار المسؤولين في مكتب المدعي العام بتقييم كل بيان افتتاحي وبيان ختامي. وخلال هذه العملية، يقدم وكيل الادعاء الرئيسي حججه شفويّاً للتعليق والموافقة. وتجري بعض الأفرقة عمليات محاكاة لاستجواب الشهود شفويّاً قبل استجوابهم في المحكمة. بيد أن هذا النهج ليس عاماً ويتوقف على وكيل الادعاء الرئيسي.

805- وعموماً، يبدو أن الأفرقة المتكاملة اتبعت نهجاً مختلفة لضمان جودة عملها أثناء المحاكمات. وهناك القليل من الاتساق بين الأفرقة. وسيكون من المفيد لمكتب المدعي العام أن ينظر في أفضل الممارسات المتبعة بأفرقة المحاكمات حتى الآن، وأن يضع نهجاً شاملاً ومتسقاً يكفل توفير المعلومات على نحو أفضل لكبار المسؤولين.

التوصيات

التوصية 311: ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في استعراض الممارسات التي تستخدمها أفرقة المحاكمات حتى الآن من أجل وضع نهج شامل ومتسق للطريقة التي ينبغي أن تستعد بها أفرقة المحاكمات لاستجواب الشهود، وتقديم الأدلة المعقدة، والمرافعات الشفوية.

التوصية 312: ينبغي أن يسجل مكتب المدعي العام جميع النتائج التي توصل إليها في هذا السياق على البوابة المخصصة للدروس المستفادة.

جيم- الدروس المستفادة

الاستنتاجات

وقبل تقديم الوثيقة التي تحتوي على التهم.

⁽⁵⁷⁴⁾ انظر القسم الأول- جيم أعلاه، الإدارة والهياكل الإدارية لمكتب المدعي العام.

806- يتمثل جانب رئيسي آخر لتحسين نوعية القضايا في إدراج الدروس المستفادة من التحقيقات والملاحظات القضائية السابقة في التخطيط للقضايا والتحضير لها. وبدأ مكتب المدعي العام برنامج الدروس المستفادة رسمياً في عام 2014. ومن أجل الحصول على جميع الدروس المستفادة في مكان واحد، أنشأ مكتب المدعي العام بوابة للدروس المستفادة على الشبكة الداخلية، حيث يتم اتاحتها لجميع موظفي مكتب المدعي العام. وحددت السياسة عدداً من الأحداث التي ينبغي أن تؤدي إلى ممارسة الدروس المستفادة ("الأحداث المسببة")، مثل قرار اعتماد التهم، أو الحكم الابتدائي، أو الحكم في الاستئناف، مع الإشارة إلى من سيكون مسؤولاً عن بدء هذه العملية.

807- بيد أن هذه السياسة لم تطبق إلا قليلاً. ووقع منذ عام 2014 ما لا يقل عن أربعين "حدثاً مسبباً" ولكن لم تسجل بالبوابة سوى الدروس المستفادة من ستة أحداث فقط. وعلاوة على ذلك، لم تسجل في البوابة نتائج العملية الخارجية التي أجريت فيما يتعلق بالحالة في كينيا، وبالتالي فهي غير متاحة لموظفي مكتب المدعي العام. ولم يسعى مكتب المدعي العام على ما يبدو إلى ممارسة عملية الدروس المستفادة رسمياً في قضية بمبا، وقضية غباغو وبلييه غوديه.

808- وأبلغ الخبراء بأن عملية الدروس المستفادة لم تتخذ الشكل المؤسسي على النحو المتوخى في البداية، وتؤكد لهم ذلك. وذكر معظم الموظفين الذين استشارهم الخبراء أنهم لم يشاركوا قط في عملية الدروس المستفادة، ولم يستخدموا بوابة الدروس المستفادة أبداً، ولا يعرفون من هو المسؤول عن بدء هذه العمليات. وأفادت الإدارة العليا الحالية بأن عملية "الدروس المستفادة" تتم بالأحرى بطرق غير رسمية من خلال العروض التي تقدم في المكتفات التي تنظمها إدارة الشعبة، أو المناقشات التي تتم خلال الاجتماعات التي تعقد مع المديرين، أو الاجتماعات القانونية لشعبة المقاضاة، أو عند تبادل الرسائل الإلكترونية مع الإدارة.

809- ويرى الخبراء أن النهج الحالي غير ملائم على الإطلاق. ولا يتفق أن يقتصر الوصول إلى المناقشات المتعلقة بالنجاحات والإخفاقات السابقة، أو أفضل الممارسات، على اجتماعات الشعب أو المناقشات بين الإدارة العليا مع مكتب المدعي العام، مع كون مكتب المدعي العام "مؤسسة للتعليم"⁽⁵⁷⁵⁾. ومن غير المجدي استبعاد الموظفين من المناقشات التي تتناول في بعض الأحيان مباشرة القضايا التي يعملون بها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم هذه "المناقشات بشأن الدروس المستفادة" تستبعد الأعضاء من شعبة التحقيق وكذلك الأعضاء من الأفرقة الأخرى، مما يحول دون التفكير المؤسسي وتطوير أفضل الممارسات. ويعوق هذا النهج أيضاً إنشاء ذاكرة مؤسسية والحفاظ عليها. ومن المهم تتبع أفضل الممارسات أثناء تطورها، ومن ثم مساعدة المحققين والمدعين العامين في المستقبل على اتخاذ قرارات مستنيرة أثناء عملهم.

810- وأبلغ الخبراء أيضاً بأن السبب في عدم القيام بعمليات الدروس المستفادة هو عبء العمل الملقى على عاتق الموظفين وعدم وجود الوقت الكافي لديهم للتفكير في الأحداث الرئيسية المتعلقة بالقضايا. ومن المهم أن يحدد مكتب المدعي العام أفضل السبل لدمج عمليات الدروس المستفادة في سير العمل بالأفرقة.

811- ومن المشاريع الهامة ذات الصلة فيما يتعلق بمراقبة الجودة الداخلية تقرير السوابق القضائية للتحقيقات الذي تصدره شعبة التحقيق. وهو خلاصة وافية لسوابق المحكمة التي ينبغي أن تستخدم

⁽⁵⁷⁵⁾ انظر [الخطة الاستراتيجية لمكتب المدعي العام للفترة 2019-2021](#)، الصفحة 11، الفقرة 6.

لمواكبة التطورات في الدوائر. ولا توجد مخصصات لهذا المشروع في ميزانية شعبة التحقيق حالياً. وفي حين يدرك الخبراء القيود المفروضة على الموارد في شعبة التحقيق، فإن مواكبة السوابق القضائية أمر بالغ الأهمية لضمان امتثال كل تحقيق وتقييم للأدلة لمعايير ومتطلبات الدوائر. ولا يقلل عدم اتساق السوابق القضائية بأي حال من الأحوال من أهمية هذه العملية، بل يعززها.

التوصيات

التوصية 313: ينبغي أن يستعرض مكتب المدعي العام المبادئ التوجيهية المتعلقة بالدروس المستفادة، وأن ينظر في جعل التقيد بالعملية إلزامياً و/أو جزءاً من تقييم أداء المديرين.

التوصية 314: تعيين موظف أقدم في إدارة مكتب المدعي العام يكون مسؤولاً عن رصد الامتثال للدروس المستفادة.

التوصية 315: دمج الدروس المستفادة في سير عمل الأفرقة.

التوصية 316: إعادة النظر في الممارسة الحالية التي تتطلب من أعضاء الفريق، في نهاية القضية، إعادة تكليفهم على الفور بمهام أخرى وبالتالي عدم توافرهم للنظر في الدروس المستفادة.

التوصية 317: النظر في إدراج الدروس المستفادة في مؤشرات الأداء الرئيسية لمكتب المدعي العام، والإبلاغ عنها علناً.

التوصية 318: النظر في سبل الحفاظ على تقرير السوابق القضائية للتحقيقات، والنظر في تعيين موظف مؤهل مبدئياً للحفاظ على هذا المشروع.

التوصية 319: ينبغي إدماج التقيد بالسوابق القضائية باعتبارها دروساً مستفادة وينبغي تعريف الموظفين الجدد بالسوابق القضائية ذات الصلة.

المسائل المحددة المتعلقة بالأجهزة: قلم المحكمة

القسم السادس عشر - الدفاع والمساعدة القانونية⁽⁵⁷⁶⁾

ألف - التمثيل المؤسسي

الاستنتاجات

812- "متطلبات استقلال ونزاهة القضاء عالمية ومتأصلة في كل من القانون الطبيعي والقانون الوضعي. وعلى الصعيد الدولي، توجد مصادر هذا القانون في الارتباطات التعاقدية والالتزامات العرفية والمبادئ العامة للقانون"⁽⁵⁷⁷⁾.

⁽⁵⁷⁶⁾ يتناول هذا القسم المسائل التنظيمية المتعلقة بالدفاع والمساعدة القانونية. وترد الجوانب المتعلقة بالإجراءات في القسم

العاشر، كفاءة الإجراءات القضائية وحقوق المحاكمة العادل.

⁽⁵⁷⁷⁾ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، (1995) E/CN.4/1995/39، الفقرة 32.

813 - ويرتبط مبدأ "المساواة في وسائل الدفاع" بشكل وثيق بالحق في محاكمة عادلة. وفي إطار حقوق الإنسان، المساواة في وسائل الدفاع مكفولة كجزء من الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية، و"تعني أن الحقوق الإجرائية ذاتها يجب أن تُتاح لجميع الأطراف ما لم تكن التفرقة قائمة على القانون ويمكن تبريرها على أسس موضوعية ومعقولة، لا يترتب عليها حرمان فعلي أو غير ذلك من الإجحاف بالمدعى عليه"⁽⁵⁷⁸⁾.

814 - وحقوق المتهم⁽⁵⁷⁹⁾، بما في ذلك الحق في التمثيل القانوني⁽⁵⁸⁰⁾ والمساعدة القانونية⁽⁵⁸¹⁾، مدرجة في الإطار القانوني للمحكمة، الذي يتفق كثيراً مع المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

815 - وقد أوضحت الدائرة الابتدائية الأولى أن شرط "المساواة الكاملة" المنصوص عليه في المادة 67 من نظام روما الأساسي يشمل مبدأ التكافؤ في وسائل الدفاع، وأنه ينبغي بالتالي توفير التسهيلات المناسبة للدفاع وفقاً للمادة 67 (1) (ب) من النظام الأساسي. وعلى الرغم من اعتراف الدائرة بأنه سيكون من المستحيل خلق حالة من المساواة المطلقة في وسائل الدفاع، فإن "من الواضح أن تقييم مدى كفاية مرافق الدفاع سيتأثر بمدى ما هو تحت تصرف الادعاء، لأنه سيكون من الضروري والمرغوب فيه بشكل عام تصحيح الفوارق الكبيرة"⁽⁵⁸²⁾.

816 - ويتيح المحامون إمكانية الوصول إلى العدالة، ويساعدون في ممارسة الحق في العدالة، ويعملون على إعمال الحق في محاكمة عادلة. وهذه الحقوق هي حقوق إنسان معترف بها عالمياً ومن حق جميع البشر التمتع بها. وتؤدي مهنة المحاماة دوراً حيوياً في ضمان إقامة العدل بشكل مناسب⁽⁵⁸³⁾.

817 - وعلى الرغم من الأحكام المذكورة أعلاه، التي تعكس عالمية معايير المحاكمة العادلة، لا تذكر المادة 34 من نظام روما الأساسي من بين الأجهزة المختلفة للمحكمة - هيئة الرئاسة، والدوائر، ومكتب المحامي العام، وقلم المحكمة - جهازاً خاصاً مسؤولاً عن الدفاع.

818 - وفي الغالبية العظمى من القضايا التي نظرت فيها المحكمة حتى الآن، كان المسؤولون عن الدفاع محامين خاصين وخارجيين ممن وردت أسمائهم في "قائمة المحامين" التي وافقت عليها المحكمة.

819 - وقد أنشئ مكتب المحامي العام للدفاع في عام 2006 لتعزيز حقوق الدفاع والأشخاص الذين يحق لهم الحصول على المساعدة القانونية وتمثيلهم وحمايتهم، والنهوض بقضايا الدفاع⁽⁵⁸⁴⁾، وتمثيل مصالح

⁽⁵⁷⁸⁾ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، التعليق العام رقم 32، المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية والمحاكمة العادلة، (2007) [CCPR/C/GC/32](#)، الفقرة 13.

⁽⁵⁷⁹⁾ [نظام روما الأساسي](#)، المواد 55 و 66 و 67.

⁽⁵⁸⁰⁾ القواعد الإجرائية وقواعد الأثبات، القواعد 20-22.

⁽⁵⁸¹⁾ [نظام روما الأساسي](#)، المواد 43 و 55 و 67.

⁽⁵⁸²⁾ *المدعي العام ضد توماس لوبانغا ديبلو*، القرار بشأن طلب الدفاع الحصول على نسخ متزامنة من المحاضر بالفرنسية،

[ICC-01/04-01/06-1091](#)، 14 كانون الأول/ديسمبر 2007، الفقرتان 18-19.

⁽⁵⁸³⁾ مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين،

(2016) [A/HRC/32/34/Add.1](#)، الفقرة 55.

⁽⁵⁸⁴⁾ تحدد القاعدة 77 من لائحة المحكمة الولاية الكاملة لمكتب المحامي العام للدفاع ويمكن تلخيصها في ثلاث وظائف رئيسية: (1) تقديم المساعدة لأفرقة الدفاع، و(2) تمثيل وحماية حقوق الدفاع والعمل كصوت للدفاع، و(3) العمل كفريق دفاع "احتياطي" مستعد لتولي مهام محددة في المحكمة. وأشار تقرير صادر عن رابطة المحامين الدولية إلى أن "[مكتب

الدفاع العامة في الإجراءات⁽⁵⁸⁵⁾. وهو يعمل أيضاً كفريق دفاع احتياطي، كما يعمل بصفته محامياً منتدباً إذا طلب منه ذلك⁽⁵⁸⁶⁾. وهو مكتب مستقل من حيث مهامه التقنية، ولكنه يقع ضمن اختصاص قلم المحكمة للأغراض الإدارية. وفي حين أن مكتب المحامي العام للدفاع يوفر دعماً وتمثيلاً هامين لأفرقة الدفاع أمام المحكمة، فإن دوره التمثيلي لا يُذكر رسمياً عند مشاركته في أي آليات أو عمليات تنسيق أخرى على نطاق المحكمة.

820- وهناك نقابة للمحامين سواء لمحامي الدفاع أو محامي الضحايا المقبولين للدفاع أمام المحكمة الجنائية الدولية. وتضم هذه النقابة 340 عضواً حالياً، ويشارك أقل من 100 منهم في قضايا أمام المحكمة، بما في ذلك موظفو الدعم الذين هم أكثر عدداً من المحامين. وتضم النقابة أيضاً محامين ليسوا أعضاء في نقابات المحامين الوطنية. والنقابة مستقلة وليست جزءاً من المحكمة، ولكن تم الاعتراف بها من قبل جمعية الدول الأطراف كنقابة للمحامين في كانون الأول/ديسمبر 2019⁽⁵⁸⁷⁾. ومن شأن ذلك أن أعضاء النقابة في وضع أفضل من غيرهم لإثارة شواغلهم داخل المحكمة أو في جمعية الدول الأطراف.

التوصيات

التوصية 320: على الرغم من تمثيل المتهمين أساساً بمحامين خاصين وخارجيين من قائمة المحامين المقبولين للدفاع أمام المحكمة، ينبغي الإبقاء على إمكانية تعيين محامين من مكتب المحامي العام للدفاع (محامين منتدبين) للدفاع عن المتهمين.

التوصية 321: في ضوء الاعتراف بنقابة المحامين لدى المحكمة الجنائية الدولية وبدورها كنقابة للمحامين في المحكمة، ينبغي الاعتراف رسمياً بدورها في التدريب السنوي للمحامين. وعلاوة على ذلك، يمكن النظر في انتخاب ممثل للنقابة ليكون عضواً في اللجنة الاستشارية المعنية بالنصوص القانونية.

المدعي العام للدفاع] أنشئ لمعالجة عدم التوازن بين الادعاء والدفاع بما يتفق مع مبدأ تكافؤ الفرص في الدفاع من خلال ضمان حصول أفرقة الدفاع على المساعدة والدعم القانونيين أثناء المحاكمات. ويُنظر إلى المكتب أيضاً على أنه الصوت المؤسسي للدفاع" - تقرير رابطة المحامين الدولية، الإنصاف في المحكمة الجنائية الدولية (2011)، الصفحة 29. (585) انظر على سبيل المثال الحالة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (القضية الأولى)، معلومات إلى الصندوق الاستئماني للضحايا بشأن "الإخطار بقرار مجلس الإدارة وفقاً للمادة 50 (أ) من لائحة الصندوق بالقيام بأنشطة معينة في جمهورية الكونغو الديمقراطية"، ICC-01/05-100، 8 نيسان/أبريل 2020؛ والحالة في دولة فلسطين، القرار بشأن طلب الإذن بتقديم ملاحظات وفقاً للقاعدة 103 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، ICC-01/18-63، 20 شباط / فبراير 2020؛ والحالة في [مخدوف]، المدعي العام ضد [مخدوف]، تكليف المسجل بتقديم توضيحات إلى مكتب المحامي العام للدفاع، ICC-ACRed-02/16، [مخدوف]؛ الحالة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، القرار بشأن طلب الإذن بتقديم ملاحظات على طلبات المشاركة في الإجراءات، ICC-01/04-329-EN، 23 أيار/مايو 2007. (586) انظر لائحة المحكمة، القاعدة 77 (4)، للاطلاع على المسؤوليات المحددة لمكتب المحامي العام للدفاع للحصول على أمثلة للحالات التي تم فيها تعيين محام منتدب من المكتب، انظر على سبيل المثال الحالة في أوغندا، طلب ملاحظات لاتخاذ القرار، ICC-02/04-230، 24 كانون الأول/ديسمبر 2018، الفقرة 4؛ المدعي العام ضد ألفريد يكاتوم، القرار بشأن التمثيل القانوني للسيد ألفريد يكاتوم، ICC-01/14-01/18-16، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2018؛ المدعي العام ضد سيف الإسلام القذافي وعبد الله السنوسي، نسخة علنية منقحة من القرار المتعلق بطلب معلومات من ليبيا بأن القبض على السيد سيف الإسلام القذافي، ICC-01/11-01/11-39-Red، 6 كانون الأول/ديسمبر 2011. (587) تعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، (2019) ICC-ASP/18/Res.6، الفقرة 80.

التوصية 322: فيما يتعلق بالهيكل الداخلي، فإن إعادة تشكيل المكتب الحالي للمحامي العام للدفاع وإسناد مسؤوليات إضافية إليه من شأنه أن يسمح بتحسين الحوكمة والإدارة، ويزيد من شفافية الميزانية، ويوفر استراتيجيات لخدمات الدفاع، ويعزز المساءلة، ويكفل التمثيل المناسب للدفاع في اللجنة الاستشارية المعنية بالنصوص القانونية.

التوصية 323: يمكن تحقيق هذه الأهداف من خلال وضع خدمات الدفاع التي يقدمها قسم دعم المحامين وكذلك المساعدة القانونية تحت إدارة وحوكمة مكتب المحامي العام للدفاع. وسيحتفظ مكتب الدفاع الجديد هذا بالاستقلال الوظيفي، كما هو الحال بالنسبة لمكتب المدعي العام للدفاع الحالي، وسيمثل مصالح الدفاع داخل المحكمة، على سبيل المثال من خلال حضور اجتماعات مجلس التنسيق⁽⁵⁸⁸⁾، وتمثيل الدفاع في اللجنة الاستشارية للنصوص القانونية. وهذا من شأنه أن يحل الموقف الصعب الذي يوجد فيه قلم المحكمة أيضاً، حيث يتعين عليه تمثيل الدفاع مع الحفاظ على حياده.

التوصية 324: سيكون مكتب الدفاع مسؤولاً أيضاً عن الرقابة، وبناء القدرات، والتطوير الاستراتيجي لممثلي الدفاع أمام المحكمة.

التوصية 325: يوصى كذلك بأن يتيح قسم الإعلام والتوعية نشر البيانات الصحفية التي يصدرها مكتب الدفاع على الموقع الإلكتروني للمحكمة، بروح المساواة المؤسسية في وسائل الدفاع.

التوصية 326: أخيراً، ينبغي أيضاً، لدى وضع استراتيجيات المحكمة للإعلام والتوعية، أن يستشار مكتب الدفاع لضمان احترام جهود الاتصال هذه لمبادئ المحاكمات العادلة وقرينة البراءة.

التوصية 327: يعتقد الخبراء أن مكتب الدفاع الجديد، الذي سيقدم صوتاً معززا للدفاع على المستوى المؤسسي، إلى جانب اعتراف جمعية الدول الأطراف بنقابة المحامين لدى المحكمة الجنائية الدولية ودعوتها إلى تقديم تقرير إلى الجمعية⁽⁵⁸⁹⁾، سيصحح ما كان يمكن أن يُنظر إليه على أنه اختلال مؤسسي فيما يتعلق بالدفاع.

باء- المساعدة القانونية

الاستنتاجات

821- بالإضافة إلى المسائل الهيكلية المذكورة أعلاه، هناك مسائل أخرى تحتاج إلى معالجة عاجلة قبل أن يمكن القول حقاً بأن الدفاع يحظى بالاحترام والمعاملة العادلة التي يستحقها دوره المهم في المحكمة. يمكن رؤية ذلك بشكل أوضح في الطريقة التي يتم بها التعامل مع المساعدة القانونية.

822- المساعدة القانونية "عنصر أساسي في نظام عدالة جنائية فاعل يقوم على سيادة القانون." وتتطلب مبادئ الأمم المتحدة وتوجيهاتها بشأن الوصول إلى المساعدة القانونية في أنظمة العدالة الجنائية تقديم مساعدة قانونية فعالة على وجه السرعة في جميع مراحل عملية العدالة الجنائية وأن يكون لكل شخص متهم بارتكاب جريمة جنائية ما يكفي من الوقت والتسهيلات والدعم التقني والمالي، في حال لم

⁽⁵⁸⁸⁾ انظر التوصية 11.

⁽⁵⁸⁹⁾ ICC-ASP/18/Res.6، الفقرة 81: "تدعو نقابة المحامين لدى المحكمة الجنائية الدولية إلى تقديم تقرير إلى الجمعية، من خلال المكتب، عن أنشطتها قبل دورتها التاسعة عشرة بوقت كاف".

يكن لديهم الوسائل الكافية، لإعداد دفاعهم. وهو من الواجبات التي تعهدت بها الدول الأطراف عندما أصبحت ملزمة بنظام روما الأساسي.

823- وقال ممثلو الدفاع والمجتمع المدني للخبراء إن أفرقة الدفاع التابعة للمحكمة تعاني من النقص في التمويل، وإن الدعم والتسهيلات المقدمة لهم محدودة وتعوق قدرتهم على إعداد وتنفيذ دفاع فعال. وقالوا أيضاً إنه يتعين عليهم التعامل مع نظام مساعدة قانونية غير ملائم للغرض، وإدارة غير فعالة من قبل قلم المحكمة، وتعاون غير كاف من جانب الدول الأطراف. وقالوا كذلك إنهم يتلقون دعماً مهماً من مكتب المحامي العام للدفاع، لكنه يعاني من النقص في التمويل أيضاً.

824- تدرج إدارة مخطط المساعدة القانونية للمحكمة في نطاق اختصاص المسجل ويجوز للمستفيدين من نظام المساعدة القانونية للمحكمة اللجوء إلى هيئة الرئاسة لمراجعة القرارات الإدارية للمسجل فيما يتعلق بالمساعدة القانونية (المادة 43 (1) من نظام روما الأساسي).

825- وتنص المادتان 55 (2)(ج) و 67(1)(د) من نظام روما الأساسي على الأسس القانونية لاستحقاق الشخص الذي يكون من المزمع استجوابه إما من قبل المدعي العام أو السلطات الوطنية، والمتهم بالتالي، الحصول على مساعدة قانونية بناء على طلب مقدم بموجب الباب 9 من النظام الأساسي، وأن يبلغ، إذا لم يكن لديه مساعدة قانونية، بهذا الحق لأن توفر له المحكمة المساعدة القانونية كلما اقتضت مصلحة العدالة ذلك، دون أن يدفع أية أتعاب لقاء هذه المساعدة إذا لم تكن لديه الإمكانيات الكافية لتحملها.

826- وتنص القاعدة 21 (1) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات على أن توضع معايير وإجراءات تقديم المساعدة القانونية في إطار اللائحة على أساس أي اقتراح يقدمه المسجل بعد التشاور مع أية هيئة تمثيلية مستقلة لرابطات محامين أو رابطات قانونية، كما تشير إلى ذلك الفقرة 3 من القاعدة 20. ويرد تعريف المبادئ والمعايير المتعلقة بتحديد العوز في "التقرير بشأن مبادئ ومعايير تحديد العوز لأغراض المساعدة القانونية (وفقاً للفقرة 116 من تقرير لجنة الميزانية والمالية المؤرخ 13 آب/أغسطس 2004)" المستكمل بالتعديل على المبادئ التي تحكم تحديد العوز الواردة في المرفق الأول من "التقرير عن عمل نظام المساعدة القانونية للمحكمة ومقترحات تعديله".

827- وكانت سياسة المساعدة القانونية قيد الاستعراض منذ عام 2012، ولا تزال كذلك. وفي نيسان/أبريل 2012، بدأ سريان "سياسة الأجور المنقحة" التي اعتمدها مكتب جمعية الدول الأطراف قبل عام من ذلك. وفي الدورة الحادية عشرة للجمعية، المعقودة في عام 2012، طلبت الجمعية إلى المحكمة إجراء استعراض شامل لخطة المساعدة القانونية وتقديم وثيقة سياسة عامة واحدة بشأن سياسة المحكمة المتعلقة بالمساعدة القانونية. ويقال إن السياسة الحالية للمساعدة القانونية⁽⁵⁹⁰⁾، التي تعود إلى عام 2013، تعكس قرارات سابقة للجمعية بشأن إجراءات المساعدة القانونية، والأحكام القانونية ذات الصلة للمحكمة، وإجراءات التشغيل الموحدة. ومعدلات الأجور المتوقعة، والمطبقة الآن، هي تلك التي حددتها سياسة الأجور المنقحة لعام 2012، والتي عكست في حد ذاتها انخفاضاً كبيراً عن الأحكام السابقة المتعلقة بالأجور.

⁽⁵⁹⁰⁾ وثيقة السياسة الموحدة لقلم المحكمة بشأن نظام المساعدة القانونية للمحكمة (2013).

٨٢٨- وبعد أن أقرت جمعية الدول الأطراف بوجود مجال لزيادة الكفاءة وتحسين النظام، كلفت الاتحاد الدولي للعدالة الجنائية الدولية بتقييم نظام المساعدة القانونية في المحكمة⁽⁵⁹¹⁾، وطلبت إلى المحكمة أن تعيد النظر في سياسة المساعدة القانونية بالمحكمة بناء على هذا التقييم وأن تقترح التعديلات اللازمة حسب الاقتضاء. ولهذا الغرض، كلف قلم المحكمة أحد الخبراء المستقلين بإعداد تقرير في هذه الشأن⁽⁵⁹²⁾، وقدم التقرير إلى جمعية الدول الأطراف في عام 2017. وفي العام نفسه، أوصت لجنة الميزانية والمالية المحكمة بأن تقترح إصلاحات "يمكن تحقيقها بالموارد الحالية عن طريق استكشاف الفرص المتاحة لاستيعاب العبء الإداري دون الإخلال بالحاجة إلى المساءلة وتحديد الأولويات".

829- وجاء تقرير ميسر جمعية الدول الأطراف المعني بالمساعدة القانونية⁽⁵⁹³⁾ في أعقاب المشاورات التي أجريت مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة بشأن التعديلات التي يمكن إدخالها على السياسة الحالية. وخلصت المشاورات إلى أن مشروع السياسة المعدل ليس جاهزاً بعد لكي تنظر فيه جمعية الدول الأطراف وأوصت بأن يواصل الفريق العامل المعني بالمساعدة القانونية عمله. وأشارت المشاورات أيضاً إلى مسائل محددة تتطلب مناقشة موضوعية من جانب الدول الأطراف قبل تقديم الآثار المالية المترتبة على التعديلات إلى لجنة الميزانية والمالية للنظر. وكان من بين هذه المسائل الأخيرة: '1' المشاكل المتعلقة بالتغير الذي حدث مؤخراً في سياسة الدولة المضيفة تجاه الضرائب المستحقة على المدفوعات القانونية للمحامين وموظفي الدعم والتي أدت إلى انخفاض الدخل الصافي للأشخاص المعنيين، والتهديد الإضافي المتمثل في تطبيق هذه السياسة بأثر رجعي؛ و'2' عدم وجود مخصصات للأجور المستحقة لموظفي الدعم والضمان الاجتماعي (مثل إجازة الأمومة) والمزايا الأخرى التي يتمتع بها موظفو المحكمة؛ و'3' المرونة الممنوحة للمحامين في تحديد معدلات الأجور لموظفي الدعم والتي تؤثر على دخل وتأمينات الموظفين المبتدئين بشكل غير متناسب. وقد يؤدي حل هذه المسائل وغيرها من المسائل المتعلقة بالأجور التي لا تزال دون حل إلى زيادة في الميزانية الواجبة للمساعدة القانونية.

830- في وقت كتابة هذا التقرير، لم يكن قد تم بعد تعيين ميسر للمساعدة القانونية. وفهم الخبراء أنه جاري معالجة مسألة الضرائب بشكل ثنائي بين نائب رئيس مكتب الشؤون القانونية في لاهاي وحكومة هولندا.

831- وشكلت المساعدة القانونية للدفاع ما يبلغ 2.2 في المائة فقط من إجمالي طلب ميزانية المحكمة لعام 2020، مقارنة بـ 32٪ من الموارد المخصصة لمكتب المدعي العام. وحتى عندما يكون حجم الوحدات المعنية مختلفاً، ينبغي أن يكون هناك نوع من التوازن في أجور محامي الدفاع وموظفي أفرقة الدفاع، وكذلك في الوصول إلى الموارد بغية إجراء التحقيقات الأساسية للتحضير وإجراء دفاع فعال. ويرى الخبراء أنه ينبغي تزويد أفرقة الدفاع بالموارد اللازمة لضمان محاكمة عادلة.

832- وينبغي أيضاً تزويد الممثلين القانونيين الخارجيين للضحايا بموارد كافية لتمكينهم من تمثيل الضحايا بطريقة تسهل مشاركتهم الفعالة في الإجراءات، بما في ذلك أثناء مرحلة الجبر.

833- وقلم المحكمة مسؤول ليس فقط عن إدارة المساعدة القانونية، ولكن أيضاً عن تقييم طلبات المساعدة القانونية. ولديه محقق مالي واحد فقط. وينبغي القيام بفحص دقيق عند تقييم هذه الطلبات قبل

⁽⁵⁹¹⁾ الاتحاد الدولي للعدالة الجنائية، تقرير عن تقييم أداء نظام المساعدة القانونية للمحكمة الجنائية الدولية (2015).

⁽⁵⁹²⁾ Richard J. Rogers, [Assessment of the ICC's Legal Aid System](#) (2017).

⁽⁵⁹³⁾ تقرير المكتب عن المساعدة القانونية، (2019) [ICC-ASP/18/11](#)، المرفق.

منح المساعدة القانونية لأحد الأفراد، حتى لا تجد المحكمة نفسها في حاجة إلى تقديم مبالغ مسبقة أو دفع مبالغ لا داعي لها. ولهذا الغرض، يلزم الحصول على بيانات أفضل وأكثر عدداً، من الدول الأطراف ومن الوحدات التي تجمع معلومات قد تكون ذات صلة بالمحكمة، فضلاً عن تعزيز القدرات داخل قلم المحكمة. وشرعت المحكمة في توحيد جميع المهام المتعلقة بالتحقيقات المالية للمشتبه بهم والمتهمين، بحيث يمكن إدارة عملية تحديد الأصول وتعقبها وتجميدها وحجزها واستخدامها على نحو سليم لتمويل التعويضات على نحو فعال، مع إيلاء الاحترام الواجب لحقوق المتهمين. وفهم الخبراء أنه يمكن استعراض الإطار وعمليات صنع القرار والتعاون بين مختلف الوحدات/المكاتب المعنية لضمان زيادة الكفاءة.

التوصيات

التوصية 328: ينبغي بذل جهود متجددة، مع مراعاة التقييمات والمشاورات السابقة التي أجريت بالفعل، لالتهاء من إصلاح سياسة المساعدة القانونية. وينبغي أن يكون الإصلاح سهل المnal وفعالاً ومستداماً وذا مصداقية، وأن يضمن أيضاً المساواة في وسائل الدفاع مع الادعاء ويوفر التسهيلات الكافية لفرقة الدفاع لتمكينها من إعداد الدفاع وتنفيذه بصورة فعالة. ويوصى بإجراء إصلاح كامل للسياسة بدلاً من تحديث الأرقام فقط، منعاً لعودة الموضوع إلى جدول أعمال جمعية الدول الأطراف في السنوات القادمة. وينبغي تنفيذ الإصلاح والالتهاء منه بمساعدة فريق عامل مؤلف من أفراد ذوي خبرة مؤكدة في العمل مع الدفاع والضحايا وسياسات المساعدة القانونية أمام المحاكم الدولية يتم ترشيحهم من قبل المسجل، ومكتب المحامي العام للدفاع، ومكتب المحامي العام للضحايا، ونقابة المحامين لدى المحكمة الجنائية الدولية. وينبغي أن لا يبدأ الفريق العامل عمله بقيود معينة (مثل القيود المتعلقة بالميزانية).

التوصية 329: وينبغي أن تكون القرارات المتعلقة بتفسير المساعدة القانونية وتطبيقها في متناول أفرقة الدفاع والضحايا الأخرى، مع أي عمليات تنقيح ضرورية، لضمان تطبيق السياسة بشكل موحد.

التوصية 330: ينبغي إعادة النظر في الإطار الحالي للوظائف المتعلقة بالتحقيقات المالية المتعلقة بالمشتبه بهم والمتهمين لضمان زيادة كفاءتها. وينبغي أيضاً توثيق علاقة العمل مع الوحدات الأخرى داخل المحكمة التي تجمع المعلومات التي قد تكون ذات صلة.

التوصية 331: يلزم توفير موارد إضافية في قلم المحكمة لتعزيز وظيفة المحققين الماليين الوحيدة واستكمالها، فضلاً عن قدرة قلم المحكمة على دعم الدول الأطراف في تنفيذ طلبات التعاون في هذا الميدان. ولهذا، يوصي الخبراء بأن تستعين المحكمة بأفراد منتدبين ذوي خبرة محددة. ويلاحظ الخبراء أن تعزيز قدرة قلم المحكمة في هذا المجال من شأنه أن يساهم في خفض تكاليف المساعدة القانونية.

التوصية 332: وللدول الأطراف في نظام روما الأساسي دور ينبغي أن تؤديه في ضمان أن تكون إعلانات المتهمين المتعلقة بالعوز صادقة وأن تكون الأصول، بما فيها ممتلكات المتهمين، مضمونة لحين الانتهاء من المحاكمة.

التوصية 333: ينبغي أن تنظر المحكمة في وضع جداول للأتعاب المهنية للموظفين القانونيين العاملين في أفرقة الدفاع عن الضحايا الخارجية، ولا سيما المهنيين الشباب والنساء. وإلى جانب المعدل الأقصى المشار إليه في سياسة المساعدة القانونية لكل دور، ينبغي أيضاً توقع حد أدنى من المعدل. وينبغي أن يحترم

استخدام الأموال التي تقدمها المحكمة من حيث المساعدة القانونية مختلف الوظائف، في حين لا يكون تمييزاً.

التوصية 334: ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على العلاقة بين المحكمة وموظفي الدعم الذين يساعدون المحامين الخارجيين للدفاع وللضحايا من خلال منحهم عقود اتفاقات الخدمة الخاصة أو مركز استشاري.

التوصية 335: على النحو الموصى به في أماكن أخرى، وتمشيا مع مبدأ المحكمة الواحدة، ينبغي توسيع نطاق الرفاه في المحكمة (بما في ذلك على سبيل المثال النظام الذي ينص عليه الأمر الإداري المتعلق بالتحرش، والوصول إلى مكتب الأمم المتحدة في الوحدة)، كما ينبغي توسيع نطاق الإجراءات التأديبية لتشمل موظفي الدعم⁽⁵⁹⁴⁾.

القسم السابع عشر - مشاركة الضحايا

الاستنتاجات

ألف - نظرة عامة على النظام

834- في خروج كبير عن نموذج العدالة الجنائية الدولية العقابي أساساً الذي تجسد في المحاكم المخصصة الأولى، "لم يمنح نظام روما الأساسي للضحايا الحق في الجبر فحسب، بل أدخل أيضاً نظاماً تشاركياً جديداً تماماً" للضحايا⁽⁵⁹⁵⁾. وقد استوحى ذلك من إعلان المبادئ الأساسية لإنصاف ضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطات لعام 1955⁽⁵⁹⁶⁾. وأعقب ذلك الإعلان قرار لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة لعام 2005 الذي تضمن مبادئ توجيهية. ومنذ ذلك الحين، أصبحت مشاركة الضحايا بأشكال مختلفة سمة من سمات المؤسسات الجنائية الدولية أو المؤسسات الجنائية التي أضفي عليها الطابع الدولي الأخرى مثل المحكمة الخاصة بلبنان والدوائر الاستثنائية في محاكم كمبوديا.

835- ومن الملفت للنظر البساطة التي يمكن بها تحقيق مثل هذا التحول الكبير. ويتناول النظام الأساسي هذا الموضوع بإيجاز شديد. والحكم الرئيسي في هذا الصدد هو المادة 68 (3) التي تنص على ما يلي:

"تسمح المحكمة للضحايا، حيثما تتأثر مصالحهم الشخصية، بعرض آرائهم وشواغلهم والنظر فيها في أي مرحلة من الإجراءات تراها المحكمة مناسبة وعلى نحو لا يمس أو يتعارض مع حقوق المتهم ومع مقتضيات إجراء محاكمة عادلة ونزيهة. ويجوز للممثلين القانونيين للضحايا عرض هذه الآراء والشواغل حيثما ترى المحكمة ذلك مناسباً، وفقاً للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات"⁽⁵⁹⁷⁾.

⁽⁵⁹⁴⁾ انظر القسم الأول - ألف 1 (2) أعلاه، المحكمة/منظمة دولية والحوكمة، التوصية 4؛ وانظر أيضاً القسم الرابع - باء 4 أعلاه، المجلس القضائي للمحكمة، التوصية 115.

⁽⁵⁹⁵⁾ Christine Van den Wyngaert, [Victims before International Criminal Courts: Some Views and Concerns](#)

[of an ICC Trial Judge](#) (2011) 44(1) Case Western Reserve Journal of International Law, 475-496, p. 477

⁽⁵⁹⁶⁾ إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال

السلطة، (1985) [A/RES/40/34](#).

⁽⁵⁹⁷⁾ المادة 68 (3) من نظام روما الأساسي.

836- وفي حين يتضمن هذا الحكم بياناً واضحاً بحق الضحايا في المشاركة في الإجراءات، فإنه لا يتضمن شيئاً عن كيفية إعمال هذا الحق، باستثناء الاعتراف بإمكانية وجود دور ما للمحامين. بيد أنه تشمل كلمة "الإجراءات" إجراءات التحقيق⁽⁵⁹⁸⁾. وتسمح المادة 15(3) للضحايا بتقديم "بيانات" بناء على طلب المدعي العام الإذن ببدء التحقيق. وتنص المادة 19(3) على أنه يجوز للضحايا أن يقدموا "ملاحظات" إلى المحكمة في الإجراءات المتعلقة بالاختصاص أو المقبولة.

837- ويرد المزيد من التفصيل في القواعد 89 إلى 92 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات التي تتناول إجراءات التقديم للقبول كمشارك، واختيار الممثلين القانونيين، وطرائق مشاركة الممثلين القانونيين، والتزام المحكمة بإخطار الضحايا وممثلهم القانونيين، بمن فيهم أولئك الذين تواصلوا مع المحكمة فيما يتعلق بالحالة، بقرارات معينة، بما في ذلك قرار المدعي العام بعدم الشروع في التحقيق أو عدم المقاضاة، وقرار المحكمة بعقد جلسة لاعتماد التهم.

838- ويؤكد هذا الالتزام بالإخطار على المرحلة المبكرة جداً من الحالة التي يمكن أن يسري فيها الحق في المشاركة من خلال علم المحكمة بمصلحة الضحايا وهويتهم حتى في حالة عدم وجود إجراءات قضائية نشطة⁽⁵⁹⁹⁾. ولذلك يبدو غريباً أن شروط الإخطار بموجب المادة 92 لا تنطبق على "الإجراءات المنصوص عليها في الباب 2 من النظام الأساسي، التي تشمل الإجراءات التي ينطبق عليها الحق المنصوص عليه في المادة 19(3) و المشار إليه في الفقرة السابقة. غير أن القاعدة 92 تتعلق بالإخطار فقط ولا تحد من قدرة الضحايا على المشاركة في الإجراءات المشار إليها في القاعدتين الفرعيتين 2 و 3. وهكذا، فإن الضحايا يضطرون بدور كبير في طائفة واسعة من جوانب عمل المحكمة. فيتم الاسترشاد بأرائهم وشواغلهم في قرار فتح التحقيقات، ويقدمون حججاً قانونية بشأن المسائل الموضوعية والإجرائية في جميع مراحل الإجراءات، ويؤدون دوراً رئيسياً في إجراءات الجبر⁽⁶⁰⁰⁾.

839- ورغم أن القواعد المشار إليها أعلاه تعطي توجيهات للمحكمة بشأن المسائل التي تغطيها بالفعل، فإن قدرها كبيراً منها متروك لتقدير القضاة. وهذا، إلى جانب الأحكام العامة جداً للمادة 68(3)، يترك مجالاً واسعاً من الحرية والمرونة للقضاة في سعيهم لوضع نظام مرض لمشاركة الضحايا⁽⁶⁰¹⁾. ووصفت المادة 68 (3) كمثال على "الغموض البناء" أو "التعتيم"، وهي تقنية صياغة تشريعية تهدف إلى

⁽⁵⁹⁸⁾ الحالة في دولة فلسطين، القرار بشأن الحصول على معلومات وتوعية الضحايا بالحالة، ICC-01/18-2، 13 تموز/يوليه 2018.

⁽⁵⁹⁹⁾ علاوة على ذلك، قيل إن استخدام مصطلح "الإجراءات" يعكس النهج المتبع في روما بعدم تقييد حقوق الضحايا

في المشاركة في "المحاكمة". انظر Otto، 'Article 68: Protection of Victims and Witnesses', in David Donat-Cattin, Triffterer and Kai Ambos (eds) *Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary, Third Edition*

(Beck:Hart:Nomos, 2016), pp. 1686-87؛ والمدعي العام ضد توماس لوبانغا دييلو، القرار بشأن طلبات المشاركة في

الإجراءات أرقام 1 و VPRS 2 و VPRS 3 و VPRS 4 و VPRS 5 و VPRS 6، ICC-01/04-101-tEN-Corr، 17 كانون

الثاني/يناير 2006، الفقرات 36-76.

⁽⁶⁰⁰⁾ انظر مثلاً *Victims' Rights Working Group Bulletin*, Winter-Spring 2014-2015, Issue 25, pp. 7-8.

⁽⁶⁰¹⁾ حول الغموض أو الصياغة الواسعة للأحكام المتعلقة بمشاركة الضحايا والتي تشير ضمناً إلى أن القائمين بالصياغة

يعتزمون ترك سلطة تقديرية واسعة للقضاة في تشكيل وصياغة عملية المشاركة الفعلية، انظر على سبيل المثال Elisabeth Baumgartner, 'Aspects of victim participation in the proceedings of the International Criminal Court' (2008)

90(870) International Review of the Red Cross, p. 411, citing Emily Haslam, 'Victim participation at the International Criminal Court: a triumph of hope over experience?' in Dominic McGoldrick et al. (eds), *The*

Permanent Criminal Court: Legal and Policy Issues, (Hart Publishing: Oxford: 2004), p. 315, n 324.

إنتاج نص يمكن لجميع الذين يناقشون أو يتجادلون حول نقطة ما أن يتعايشوا معه⁽⁶⁰²⁾. وفي حين أن الشروط المتفق عليها تخدم هذا الغرض بلا شك، فإنها قد تعكس أيضا الشعور بعدم اليقين بشأن الأثر الذي يمكن أن يتركه هذا النهج الجديد على قدرة المحكمة على إقامة العدل بإنصاف ودون تأخير.

باء- النظام في الممارسة العملية

840- في حين أن الأوامر القضائية هي لب النظام، فإن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة يتوقف على عمل عدد من المكاتب في قلم المحكمة ومكتب المدعي العام والممثلين القانونيين للضحايا. وتضطلع ثلاثة مكاتب في قلم المحكمة بأدوار قد تتداخل فيما بينها، وهي قسم الإعلام والتوعية، وقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، وقسم الضحايا والشهود. غير أن ولايات هذه الأقسام توفر على ما يبدو تقسيما واضحا للعمل والمهام بين هذه الأقسام الثلاثة. وقسم الإعلام والتوعية هو قسم داخل قلم المحكمة ويقوم بدور رئيسي في التوعية بالمحكمة وكفالة أن "تكون المحاكمات علنية حقاً ومتاحة"، لا سيما بين المجتمعات المحلية المتضررة من الجرائم التي هي موضوع هذه المحاكمات⁽⁶⁰³⁾. وقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم هو "القسم المسؤول عن تيسير عملية تقديم طلبات الضحايا، وهو مسؤول أيضا عن نظام إدارة طلبات الضحايا (قاعدة بيانات الضحايا). وهو يقوم بإبلاغ الضحايا بحقوقهم ويتلقى الطلبات. كما يساعد الضحايا على تنظيم تمثيلهم القانوني⁽⁶⁰⁴⁾. ومن ناحية أخرى، يساعد قسم الضحايا والشهود في حماية وسلامة الشهود والضحايا الذين يمثلون بالفعل أمام المحكمة⁽⁶⁰⁵⁾. وقد يساعد قسم الضحايا والشهود آخرين أيضاً، مثل أفراد الأسرة، الذين هم في خطر نتيجة لشهادة الشاهد. وعندما يدلي الضحايا بشهاداتهم كشهود، يوفر قسم الضحايا والشهود الدعم الإداري واللوجستي لهم لتمكينهم من المثول أمام المحكمة"⁽⁶⁰⁶⁾.

841- وبالإضافة إلى ذلك، يعمل مكتب المحامي العام للضحايا كهيئة مستقلة بموجب القاعدة 81 (2) من لائحة المحكمة ولكنه يقع تحت مظلة قلم المحكمة للأغراض الإدارية. وترد مسؤوليات مكتب المحامي العام للضحايا في المادة 81 (4) من اللائحة وتشمل '1' تقديم المساعدة والدعم العامين للضحايا وللممثل القانوني للضحايا؛ و'2' بناء على تعليمات أو إذن من الدائرة، '3' المثول أمام المحكمة في مسائل محددة، و'4' تقديم البيانات قبل تعيين ممثل قانوني، و'5' تمثيل مجني عليه أو أكثر في جميع مراحل الدعوى عندما تقتضي مصلحة العدالة ذلك، و'6' العمل كممثل قانوني منتدب بموجب القاعدة 73 أو القاعدة 80. ولكل من هذه الكيانات خبرة قوية في النظام ويستجيب للتحديات التي كثيرا ما يتعرض لها.

(602) انظر على سبيل المثال Jovana Davidovic, 'International Criminal Court, the Trust Fund for Victims and Victim Participation', Larry May and Elizabeth Edenberg (eds) *Jus Post Bellum and Transitional Justice* (Cambridge University Press: 2013), p. 236; see also Sergey Vasiliev, 'Victim Participation Revisited- What the ICC is Learning about Itself', Carsten Stahn (ed), *The Law and Practice of the International Criminal Court* (Oxford: 2015), pp. 1143-44.

(603) انظر على سبيل المثال ICC, *The Registry* (PIOS publication). وقد أشارت المحكمة إلى قسم الإعلام والتوعية بوصفه "الميسر المحايد للاتصال والترويج للمحكمة"؛ انظر ICC-01/18-2.

(604) ICC, *Victims before the International Criminal Court. A guide for the participation of victims in the proceedings of the ICC (Victim's booklet)*, p. 14.

(605) المرجع نفسه، الصفحة 14.

(606) المرجع نفسه، الصفحتان 14 و15.

842- وقد اعترفت دوائر المحكمة مراراً وتكراراً بأن الغرض من هذه العملية هو إعطاء الضحايا دوراً "مفيداً" في الإجراءات. وقيل أيضاً إن الهدف هو "أن يكون لهم أثر كبير في الإجراءات" (607). ووفقاً للمحكمة "... ينبغي أن تكون قدرة الضحايا على المشاركة في الإجراءات فعالة حقاً، ويجب تطبيق الشروط الواضحة للأحكام ذات الصلة، مع ضمان أن لا يخل تنفيذ هذا الهدف بنزاهة المحاكمة" (608).

843- وأثيرت مسألة أثر مشاركة الضحايا على طول الإجراءات والعمل المطلوب من محامي الدفاع، لاسيما فيما يتعلق بتقديم البيانات. وقيل إنه لا ينبغي أن تبدأ مشاركتهم في الإجراءات قبل صدور الحكم. وقيل أيضاً إن ربط الحق في الجبر بالإدانة يزيد من خطر أن يصبح أي محام يمثل الضحايا مدعياً ثانياً. ولكن في غياب أمثلة ملموسة للروايات الطريفة التي تدعي عكس ذلك، لا يوجد أساس للقول بأنه ينبغي تقييد حق الضحايا في المشاركة في الإجراءات أمام المحكمة.

جيم- الاعتراف للضحايا بصفة المشاركين

844- بناء على القاعدة 89 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، يقوم الضحايا، من أجل عرض "آرائهم وشواغلهم"، بتقديم طلب مكتوب إلى قلم المحكمة. ويحيل قلم المحكمة هذه الطلبات إلى الدائرة المختصة ويرسل نسخة منها إلى الدفاع والمدعي العام رهنأً بأحكام النظام الأساسي، ولاسيما المادة 68 (1). وتقرر الدائرة بعد ذلك الطريقة التي ستم بها مشاركة الضحايا في الإجراءات، ويجوز لها أن ترفض الطلب إذا رأت أن الشخص المعني لا يستوفي معايير "المجني عليه" المنصوص عليها في المادة 68 (3) (609). وأعطت القرارات الأولى للدوائر الانطباع بأن المحكمة عاجزة عن مواجهة التحدي المتمثل في وضع خطة عمل يمكن التحكم فيها لمعالجة الطلبات التي من شأنها أن تعطي الضحايا صوتاً مفيداً في الإجراءات، وبأن بعض القضاة متأثرين بتجربتهم الخاصة في النظم التي هم على دراية بها (610). وكانت عملية الطلبات الأولية مرهقة. وكانت استمارات الطلبات المطولة والمفصلة خاضعة لنهج بيروقراطي مكثف للتحقق والقبول، ولتمحيص فردي دقيق من جانب القضاة. وكانت العملية التي كان يراد لها أن تكون سلسلة وفعالة على العكس من ذلك تماماً، وتراكم العديد من الطلبات دون البت فيها بينما كانت الإجراءات المتصلة بها جارية.

845- وعندما واجهت الدائرة الابتدائية في قضية موهاورا وكينياتا الآلاف من الضحايا الراغبين في المشاركة في الإجراءات، طلبت إلى الضحايا الراغبين في تقديم بياناتهم شخصياً فقط تقديم طلبات وفقاً للقاعدة 89 (1) (611)، وسمحت لجميع الآخرين بتسجيل أنفسهم، إذا رغبوا في ذلك، لدى قلم المحكمة. وكان على قلم المحكمة عندئذ التزام بوضع قاعدة بيانات للضحايا المسجلين. واستغرق الفحص نتيجة لذلك وقتاً أقل بكثير. ونص قرار الدائرة أيضاً على أن يمثل الممثل القانوني المشترك مصالح جميع الضحايا، بمن فيهم أولئك الذين لم يتمكنوا من التسجيل في الوقت المحدد. واتبع هذا النهج في التسجيل في قضية

(607) [ICC-01/04-01/07-474](#)، الفقرة 157.

(608) المدعي العام ضد توماس لوبانغا دييلو، القرار بشأن مشاركة الضحايا، [ICC-01/04-01/06-1119](#)، 18 كانون الثاني/يناير 2008، الفقرة 85.

(609) القاعدة 89 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

(610) فيما يتعلق بالقرارات السابقة للمحكمة، انظر [ICC-01/04-101-tEN-Corr](#)؛ وانظر أيضاً [ICC-01/04-01/06-1119](#).

(611) المدعي العام ضد فرانسيس كيريمي موهاورا وأوهورو مويغاي كينياتا، القرار بشأن تمثيل الضحايا ومشاركتهم، [ICC-01-09-02/11-498](#)، 3 تشرين الأول/أكتوبر 2012.

روتو وسانغ⁽⁶¹²⁾ أيضا. وفي قضية غباغبو⁽⁶¹³⁾، قدم الضحايا الراغبين في تقديم طلبات فردية طلباتهم كل على حدة، بينما قدمت طلبات جماعية للآخرين.

846- وفي القضايا اللاحقة، أصبح استخدام استمارة من صفحة واحدة لا تتضمن سوى المعلومات اللازمة تماما لمعرفة ما إذا كان مقدم الطلب يستوفي الشروط المنصوص عليها في القاعدة 85 أمرا روتينيا⁽⁶¹⁴⁾. واتخذت ترتيبات للحصول على معلومات إضافية فيما يتعلق مثلا بوسائل الاتصال، والمهارات اللغوية، وأفضليات التمثيل القانوني، والآراء بشأن الجبر، والشواغل بشأن الحماية والأمن، وأي معلومات مطلوبة حسب الاقتضاء، على أن يجمعها قسم مشاركة للضحايا وجبر أضرارهم على حدة ويقوم بتخزينها في "قاعدة بيانات آمنة" يمكن للدائرة الوصول إليها عند الاقتضاء⁽⁶¹⁵⁾. وتتضمن قاعدة البيانات المعلومات الواردة من الضحايا في جميع القضايا، وهي تستخدم في جميع الإجراءات المعروضة على المحكمة⁽⁶¹⁶⁾.

847- واستمارة الصفحة الواحدة المستخدمة في قضية نتاغندا وأونغوين هي الاستمارة المشار إليها في "الإجراءات الواجبة لمشاركة الضحايا في الإجراءات" التي وضعها قضاة المحكمة في عام 2015 فيما كان يعرف آنذاك بدليل ممارسات الدوائر التمهيدية والذي أصبح الآن دليل ممارسات الدوائر⁽⁶¹⁷⁾. واستكملت العملية بوضع حدود زمنية لكل خطوة من الخطوات. ونصت المبادئ التوجيهية على إجراءات فعالة لفحص الطلبات واتخاذ قرار بشأنها. ويصنف قلم المحكمة الطلبات في ثلاث فئات حسب ما إذا كانت كاملة وتدخل في نطاق القضية، أو غير كاملة بوضوح أو خارج نطاق القضية، أو غير واضحة. وأدى ذلك إلى تبسيط عمل القضاة وتعجيله إلى حد كبير. وقام القضاة بدورهم بتصنيف مقدمي الطلبات في ثلاث فئات هي "فئة الذين يستوفون بوضوح الشروط المطلوبة لاعتبارهم من الضحايا (المجموعة ألف)"، و"فئة الذين لا يستوفون بوضوح الشروط المطلوبة لاعتبارهم من الضحايا (المجموعة باء)"، و"فئة الذين لم يتمكن قلم المحكمة من اتخاذ قرار واضح بشأنهم (المجموعة جيم)". وتحال الطلبات المتعلقة بالمجموعتين ألف وجيم إلى الهيئة القضائية مع العلم بأن الطلبات المتعلقة بالمجموعة جيم هي التي يتوقع أن تكون هناك مسائل يتعين على المحكمة أن تحل بشأنها. والهدف هو البت في الطلبات قبل بدء

(612) المدعي العام ضد ويليام صمويل روتو وجوشوا أراب سانغ، القرار بشأن تمثيل الضحايا ومشاركتهم، [ICC-01/09-01/11-460](#)، 3 تشرين الأول/أكتوبر 2012. ويشار إلى هذه القضية والقضية المشار إليها في الحاشية 610 أعلاه باسم "قضايا كينيا".

(613) المدعي العام ضد لوران غباغبو، القرار بشأن مشاركة الضحايا، [ICC-02/11-01/11-800](#)، 6 آذار/مارس 2015. (614) [ICC-01/04-02/06-67](#)، الفقرات 17-25؛ المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، القرار بشأن المبادئ التي تحكم عملية تقديم طلبات الضحايا، [ICC-02/04-01/15-205](#)، 4 آذار/مارس 2015، الفقرات 14-21. وفي قضية المهدي، تشير المحكمة إلى استخدام عبارة "النماذج القياسية" بقولها إنها نفس العبارة المستخدمة في قضية أونغوين ونتاغندا؛ وانظر المدعي العام ضد أحمد الفقي المهدي، نسخة منقحة للجمهور من "القرار بشأن مشاركة الضحايا في المحاكمة والتمثيل القانوني المشترك للضحايا"، [ICC-01/12-01/15-97-Red](#)، 8 حزيران/يونيه 2016، الفقرة 15.

(615) يحتفظ القسم بجميع المعلومات الواردة في استمارات طلب المشاركة المقدمة من الضحايا، وقاعدة البيانات متاحة لموظفي المحكمة المأذون لهم بالاطلاع عليها فقط؛ انظر الحاشية 603 أعلاه، [Victims' Rights Working Group](#).

[Bulletin](#), Winter-Spring 2014-2015, Issue 25, p. 22.

(616) يقال إن قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم يعمل على "توسيع وظائف قاعدة بيانات نظام إدارة طلبات الضحايا" بهدف تعزيز كفاءتها وأساليب عملها؛ انظر التقرير عن أنشطة المحكمة الجنائية الدولية وأداء برامجها لعام 2018، [ICC-](#)

(2019) [ASP/18/3](#)، الذي صدر سابقا بصفته الوثيقة [CBF/32/14](#)، الصفحة 23، الفقرة 148.

(617) انظر دليل ممارسات الدوائر، الصفحة 20.

الإجراءات. ويسري الإجراء نفسه حسب الاقتضاء على كل مرحلة من مراحل القضية. وهناك مثال جيد لهذه العملية في "القرار بشأن مشاركة الضحايا في إجراءات المحاكمة" الذي أصدرته المحكمة في قضية *نتاغاندا*⁽⁶¹⁸⁾. ففي هذه القضية، دعا القاضي المنفرد في الدائرة التمهيدية قسم مشاركة للضحايا وجبر أضرارهم إلى إبداء ملاحظات بشأن النهج الذي تم اعتماده في قضية غباغبو قبل اتخاذ قرار بشأن "المبادئ الواجبة التطبيق بشأن عملية تقديم الطلبات" والذي اختارت المحكمة بموجبه استخدام استمارة الصفحة الواحدة⁽⁶¹⁹⁾.

848- بيد أن تطور عملية تقديم الطلبات لا ينتهي عند هذا الحد. وفي حين أن التوجيهات الإجرائية لا تزال سارية، تغير شكل الاستمارة ولا تشمل الآن المعلومات الأساسية المطلوبة للقبول كمشارك فحسب، بل تشمل أيضاً المعلومات الهامة الأخرى التي تم جمعها بشكل منفصل من نموذج الصفحة الواحدة. واستخدمت الاستمارة الجديدة ولا تزال تستخدم بشكل جيد في آخر قضيتين تم اعتماد التهم فيهما وهما قضية *الحسن* وقضية *يكا تووم ونغاي سونا*، وهي مستخدمة حالياً في قضية *علي كوشيب*. ويرى قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم أن هذه الاستمارة أكثر كفاءة بكثير في معالجة الطلبات من الاستمارة السابقة.

849- وأعرب البعض عن قلقهم إزاء عدم التوصل إلى تسوية نهائية للإجراءات الواجب اتباعها للاعتراف بصفة المجني عليه أمام المحكمة. ومن ناحية أخرى، ليس من المستغرب أن يستغرق التوصل إلى إجراءات ذات كفاءة وفعالية لمثل هذه العملية الرئيسية دون نموذج يحتذى به، أي من الصفر، وقتاً طويلاً، ودون أن يتطلب تجربة إمكانيات مختلفة. وهناك ما يدعو إلى التفاؤل إذ يبدو أن الإجراء المتبع حالياً يحمل الحل. فهو يعمل بشكل جيد وأدى إلى انخفاض عبء التعامل مع الطلبات إلى أبعاد معقولة. قد يشير المنتقدون إلى أنه، كما هو الحال بالنسبة لجميع الإجراءات التي جرت تجربتها، لن تصل إلى المحكمة سوى نسبة فقط من الضحايا. بيد أن هذا ليس نتيجة لإجراءات تقديم الطلبات فحسب وقد يتوقف على عوامل أخرى مثل الخطوات المتخذة للاتصال بالمجتمعات المتضررة لتوعيتهم بمصلحتهم في الاتصال بالمحكمة، وضمان اطلاعهم الكامل على حقوقهم كمجني عليهم، ومدى نجاح هذه الخطوات في مواجهة مختلف العقبات وصعوبات الاتصال المشار إليها أدناه. ووجود عملية فعالة لتقديم الطلبات وقبولها نقطة انطلاق أساسية لمواصلة تطوير هذا النظام. ولا جدوى من إتاحة الفرصة أمام المزيد من الضحايا للعمل مع المحكمة وإصابتهم بخيبة أمل بعد ذلك لعدم النجاح في تيسير مشاركتهم بالمحكمة. ومن المهم بمكان أيضاً أن لا يؤدي تقديم المحامين للطلبات نيابة عن الضحايا وتمحيصها قبل تقديمها إلى صرف اهتمامهم عن دورهم الرئيسي المتمثل في تمثيل المتهمين في أخطر القضايا التي يمكن تصورها. وهذا أمر أساسي لضمان حقوق المتهمين في محاكمة عادلة.

850- والإجراء البديل الذي أثنى عليه بعض المحامين المطلعين على العمل الميداني هو النموذج الذي وضع في "قضايا كينيا". وقد وصف هذا النموذج بأنه محاولة جادة "لمعالجة مشكلة أفضل السبل لإنشاء نموذج عملي لمشاركة الضحايا حيث يوجد الآلاف من الضحايا المتفرقين على مساحة جغرافية واسعة، ولكل منهم حق متساو في المشاركة في إجراءات المحاكمة". ومن بين الاقتراحات المقدمة في هذا الشأن أن

⁽⁶¹⁸⁾ المدعي العام ضد بوسكو نتاغاندا، القرار بشأن مشاركة الضحايا في إجراءات المحاكمة، ICC-01/04-02-06-449، 6 شباط/فبراير 2015.

⁽⁶¹⁹⁾ المدعي العام ضد بوسكو نتاغاندا، القرار بشأن طلب مشاركة الضحايا وطلب ملاحظات من قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، ICC-01/04-02/06-54، 26 نيسان/أبريل 2013؛ و ICC-01/04-02/06-67؛ و ICC-02/11-01/11-800.

تتعاون الدوائر وقلم المحكمة، ربما من خلال قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، لوضع نظام قادر على تسجيل أعداد كبيرة من الضحايا بطريقة بسيطة وبتكلفة معقولة، مع الاحتفاظ بعملية تقديم طلبات الضحايا الذين يرغبون في تقديم بياناتهم شخصياً.

851- والمشكلة في هذه الفكرة هي أنها لا تتوافق مع رغبات الضحايا، والسبب هو أنها لا تسمح للمحكمة بالاعتراف الرسمي بنوعية الضحايا وكرامتهم ومعاناتهم⁽⁶²⁰⁾. والإجراء المتبع حالياً يسمح بذلك. وقد ارتبط هذا الاقتراح باستكشاف إمكانية وجود خيارات تكنولوجية مثل الطلبات المتنقلة. ويبدو ذلك مناسباً أيضاً كان الإجراء المعتمد. واقترح أيضاً أن "يقدم محامو الضحايا لمحة عامة عن التكوين العام لمجموعة الضحايا وخبراتهم لضمان تقديم المعلومات الأساسية إلى الأطراف، ولكن بطريقة تعكس الطريقة الجماعية التي يشارك بها معظم الضحايا". ومن المتوقع أن تكون البيانات المقدمة دائماً بعد التشاور بين المحامين والضحايا الذين يمثلونهم. وقد عولجت هذه المسألة بافتراض أن الالتزام بتلقي تعليمات كافية سينطبق دائماً.

852- وفيما يتعلق بالمشاركة، تجدر الإشارة إلى اقتراحين يمكن تنفيذهما بسهولة. الأول هو أنه نظراً لحجم الطلبات المراد معالجتها، سيكون هناك دائماً سباق مع الزمن لاستكمال عملية القبول قبل بدء الإجراءات. ومن الطرق المتاحة لتخفيف هذا الضغط بدء عملية تقديم الطلبات برمتها في وقت مبكر. والاقتراح المقدم هو أن تبدأ عملية الطلبات بمجرد صدور أمر القبض وليس عند تقديم عريضة الاتهام. ولما كانت عريضة الاتهام تشير بالتفصيل إلى الأحداث والجرائم المذكورة أصلاً في أمر القبض، فإن عبء العمل الإضافي الوحيد الذي سيقع على عاتق المحكمة هو التحقق مما إذا كان المزيد من مقدمي الطلبات مؤهلين للمشاركة في إجراءات المحاكمة.

853- وينبغي أيضاً ملاحظة أن بإمكان الضحايا المشاركة في مرحلة البحث التمهيدي بتقديم بيانات، كما حدث في الحالة في أفغانستان⁽⁶²¹⁾.

854- ويتمثل الاقتراح الثاني في السماح تلقائياً للضحايا الذين سبقت الموافقة على مشاركتهم في قضية ما بالمشاركة في قضية أخرى فتحت في إطار نفس الحالة لنفس الوقائع ضد مشتبه به آخر⁽⁶²²⁾.

(620) اعتراف المحكمة بوضعهم كمجني عليهم وبالضرر الذي لحق بهم هو عنصر حيوي في عملية مشاركة الضحايا. انظر

على سبيل المثال [The Participation of Victims in the International Criminal Court Proceedings](#). A Review of the

Rosemary Grey, *Prosecuting Practice and Consideration of Options for the Future* (2012), p.10 وانظر أيضاً

Sexual and Gender-Based Crimes at the International Criminal Court (CUP: 2019), p. 255 فيما يتعلق باهتمام

الضحايا بالاعتراف بأنهم مجني عليهم في جرائم معينة والطريقة التي رويت بها قصتهم.

(621) *الحالة في جمهورية أفغانستان الإسلامية*، التقرير النهائي الموحد لقلم المحكمة بشأن تمثيل الضحايا وفقاً للقرار الصادر

من الدائرة التمهيديّة ICC-02/17-6 في 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، ICC-02/17-29، 20 شباط/فبراير 2018؛ وانظر

أيضاً، *الحالة في جمهورية أفغانستان الإسلامية*، الأمر الصادر لقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم بشأن البيانات المقدمة

من الضحايا، ICC-02/17-6، 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، الفقرات 12-16.

(622) انظر على سبيل المثال [Victim's rights before the International Criminal Court](#), *Victim's Rights Working*

Group Bulletin (2014-2015), p. 9؛ وانظر أيضاً على سبيل المثال في قضية *نتاغندا* حيث طلب القاضي المفرد من قلم

المحكمة "تقدير عدد الضحايا المؤهلين للجبر في قضية المدعي العام ضد لوبانغا ديبلو ("قضية لوبانغا") والمؤهلين أيضاً للجبر

في قضية *نتاغندا*، قضية المدعي العام ضد بوسكو نتاغندا، الأمر الصادر بشأن تحديد المواعيد النهائية للجبر، ICC-

01/04-02/06-2447، 5 كانون الأول/ديسمبر 2019، الصفحة 4، الفقرة 9.

دال - الشواغل المتعلقة بالنظام ككل

855- في حين أدت التطورات التي حدثت في عملية تقديم الطلبات على مدى سنوات إلى إجراء من المفترض أن يؤدي بصورة متزايدة إلى قبول الضحايا المؤهلين للمشاركة في الوقت المناسب، قدمت للخبراء شواغل أخرى بشأن فعالية النظام ككل ويجب معالجتها. وتأتي هذه الشواغل من مصادر مختلفة، منها العديد من المنظمات غير الحكومية النشطة في هذا المجال، وعدد من المحامين والهيئات التي تمثل المحامين الذين يمارسون عملهم أمام المحكمة، وعدد قليل من الدول الأطراف والمعلقين المعنيين بكفاءة وتكلفة البرنامج ككل. وتتراوح الشواغل التي تم الإعراب عنها من عدم كفاية مشاركة المحكمة مع مجتمعات الضحايا في المراحل الأولى من الاعتراف بحالة ما إلى خطر أن يؤثر الضحايا على الإجراءات بصفتهم "مدعين عامين مكررين" محتملين، وشواغل أخرى كثيرة بينهما، منها تيسير مشاركة أقصى عدد ممكن من الضحايا في الإجراءات.

856- ويتمثل الشاغل الأساسي في التكلفة الإجمالية للنظام عند مقارنتها بالفوائد المحققة. وهناك أيضا بعض القلق من احتمال أن تكون الطريقة التي تطورت بها أدت إلى استبعاد بعض الموارد من الاعتمادات المخصصة لمحاكمة المتهمين. واتفق البعض مع الخبراء في أن مراجعة مناسبة قد تكون مستصوبة لتقييم التكلفة الحقيقية لمشاركة الضحايا ومساهمتها في السعي إلى تحقيق العدالة. واقترح البعض تحليل العلاقة بين التكاليف والفوائد. ولا يمكن فهم هذه المقترحات إلا في سياق محدودية الأموال المتاحة حالياً لجبر الأضرار. وينبغي إيلاء الاعتبار للسياقات المختلفة التالية: '1' التحليل أعلاه لتحسين كفاءة عملية التقديم والقبول التي يؤمل أن تعزز تجربة مشاركة الضحايا؛ و'2' قضية نتاغاند/ الجارية، حيث تأمل الدائرة في أن تتمكن من وضع إجراءات قابلة للتطبيق عموماً في مرحلة الجبر؛ و'3' التغييرات والتحسينات في هيكل وعمليات الصندوق الاستئماني للضحايا التي ينبغي أن تنتج عن هذه العملية. والخلاصة هي أن الوقت قد حان لتنفيذ المقترحات المذكورة أعلاه. وعلاوة على ذلك، ينبغي التذكير بأن نظام روما الأساسي فتح آفاقاً جديدة عندما قرر وضع الضحايا في قلب المحكمة. ولتحقيق هذا الهدف، أدمجت حقوق الضحايا مباشرة في نسيج نظام روما الأساسي.

857- وهناك شواغل أخرى كثيرة ومختلفة. وفيما يتعلق بالحالة في أفغانستان، ادعي أن الاتصال بالضحايا بدأ في وقت متأخر جداً وهو عندما قدم المدعي العام طلباً للإذن بفتح تحقيق⁽⁶²³⁾. وقيل إنه كان ينبغي اتخاذ إجراء في مرحلة ما من الدراسة التمهيديّة التي دامت أكثر من عشر سنوات. وفي هذه الحالة، منحت الدائرة شهرين فقط من أشهر الشتاء القاسية لتقديم العرائض "مما أدى إلى مشاركة منخفضة للغاية للضحايا"⁽⁶²⁴⁾. وتتعلق الانتقادات الأخرى باعتماد قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم على منظمات المجتمع المدني المحلية دون تقديم الدعم الأمني لها، واستخدام استمارة على الإنترنت على الرغم من عدم الوصول إلى الإنترنت وانتشار الأمية، وعدم وجود ترتيبات خاصة للنساء والأطفال. ويقال

(623) الحالة في جمهورية أفغانستان الإسلامية، نسخة عامة منقحة من القرار الصادر في "طلب الإذن بإجراء تحقيق عملاً بالمادة 15"، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، ICC-02/17-7-Conf-Exp، ICC-02/17-7-Red، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2017.

(624) انظر على سبيل المثال الحالة في جمهورية أفغانستان الإسلامية، المرفق ألف، الاخطار الموجه إلى السلطات بشأن البيانات الشفوية، المنظمات المعنية بحقوق الإنسان في أفغانستان، ICC-02/17-122-AnxA، 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، الصفحة 16.

إن هناك انطبعا بالارتباك داخل قلم المحكمة بشأن الوقت الذي تكون فيه التوعية مناسبة، ومن المسؤول من بين قسم الإعلام والتوعية، وقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، ومكتب المحامي العام للضحايا عما يحدث في ضوء "الإشارات المختلطة" القادمة من كل منهم⁽⁶²⁵⁾. ووجهت انتقادات مماثلة للتوقيت والاعتماد على الناشطين المحليين في الحالة في جورجيا حيث أمكن تقديم 69 توكيلا فقط لتمثيل 335 6 مجني عليهم في الأيام الثلاثين المسموح فيها بتقديم التوكيلات. وقيل إن العدد الإجمالي للضحايا هناك يبلغ 28 000 شخص. وفي بلاغات أخرى، طُلب توضيح الإطار القانوني لعملية مشاركة الضحايا والنتائج العملية التي ترتبت عليها، وطلب بوجه خاص توضيح رأي الهيئة القضائية في الدور الذي قام به قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم في المرحلة السابقة للإذن بالتحقيق. وهناك ادعاءات بأن الضحايا يشعرون بخيبة أمل من قلة فرص المشاركة، وأثيرت تساؤلات عما إذا كانت المشاركة "مفيدة" عامة بالنظر إلى الصعوبة التي يواجهها محامو الضحايا في التعامل مع العدد الكبير من الأشخاص الذين يمثلونهم. وفي الوقت نفسه، من المسلم به أن الضحايا ساهموا بقدر كبير في عدد من الإجراءات.

858- وهناك دعوات إلى المحكمة لوضع نُهج متسقة لمشاركة الشهود وتقليل العقبات والتحديات التي تحول دون استفادة المزيد من الضحايا من المحكمة. وفي بلاغ يستند إلى تعليقات من عدد من المصادر ذات الخبرة، قيل إن "مشاركة الضحايا معقدة للغاية وبيروقراطية وغير متسقة وبعيدة عن الواقع الذي يجد العديد من الضحايا أنفسهم فيه". وأشار إلى المفاهيم الخاطئة عن النظام ومساهمته في عملية العدالة الجنائية. ووجهت انتقادات إلى الموظفين المكلفين بالعمل مع الضحايا ومن أجلهم بسبب افتقارهم إلى المهارات الأساسية المطلوبة. ويقال إن عمليات تقديم الطلبات المعقدة وغير المتسقة تعرقل المشاركة المجدية للضحايا في إجراءات المحكمة، ويقال إن هذا لا يزال هو الوضع على الرغم من التطورات في هذا المجال التي نوقشت أعلاه. واعترف أحد المحامين ذوي الخبرة بالجهود التي تبذلها الدوائر للانتقال إلى نموذج يمكن تطبيقه على جميع القضايا، ولا سيما تلك التي تضم أعدادا كبيرة من الضحايا المهتمين، وخص بالذكر تعليقاتها القاسية لقلم المحكمة وقال إن "المشاركة الفعالة للضحايا تواجه أكبر قدر من القصور والعقبات". 859- ومن الحقائق البسيطة للحياة أن الشككية والبيروقراطية (بمعناها الحرفي) والإجراءات هي سمات أساسية في أساليب عمل أي مؤسسة عامة يمكن مقارنتها بالمحكمة. وبطبيعة الحال، ينبغي إدانة الإفراط في أي من هذه العناصر ولكن يجب الاعتراف بأن التفاعل بين الضحايا وأولئك الذين يسعون إلى تيسير الاعتراف بهم كمشاركين في الإجراءات يختلف كثيرا عن واقع الحياة اليومية للضحايا. ويصدق نفس القول قطعا على أسلوب البيانات التي تصدر عن أجهزة المحكمة أو بالنيابة عنها. وينطبق ذلك على قرارات الدوائر. غير أنه من المهم في هذا المجال أن تولي المحكمة في هذه المرحلة من مراحل عملها، من خلال دوائرها، اهتماما خاصا لضرورة التواصل بشكل فعال مع مجتمعات الضحايا التي تشكل المجموعة الأكثر أهمية فيما يتعلق بالإطار القانوني لعملية مشاركة الضحايا وعواقب هذه العملية. وتعكس قرارات الدوائر عموما معرفة القضاء بهذه المتطلبات. ومن الأمثلة المفيدة على ذلك "القرار بشأن المبادئ التي تحكم عملية تقديم طلبات الضحايا" في قضية *نتاغاند* الصادر في 28 أيار/مايو 2013 بعد شهرين فقط من تسليم المتهم نفسه للمحكمة⁽⁶²⁶⁾.

860- وقد يقال إن قرارا من هذا النوع ينبغي أن يصدر بوجه أسرع قليلا. بيد أنه يقدم بشكل واضح وشامل الإطار القانوني لهذه العملية. ويشمل هذا الإطار الإجراءات الواجبة الاتباع في المراحل المتتالية

(625) انظر أعلاه، القسم السابع- ألف، العلاقات مع الأمم المتحدة.

(626) ICC-01/04-02/06-67.

ابتداء بالتوعية، ومرورا بعملية الطلب وتبادل الآراء مع أصحاب الطلبات، لاسيما فيما يتعلق بتمثيلهم القانوني والعناصر الأخرى، وختاما بإحالة الطلبات ومعالجتها. وكان العمل المتوقع في مجال التوعية من القسم الذي كان يُعرف آنذاك بقسم المعلومات والوثائق أنه "تزويد الضحايا المحتملين، في الوقت المناسب، بمعلومات دقيقة وموجزة وميسرة وكاملة عن الولاية العامة للمحكمة، وبشكل أكثر تحديداً، عن الأدوار المختلفة التي يُطلب قانوناً من الضحايا تأديتها في الإجراءات"⁽⁶²⁷⁾. ويؤدي هذا إلى دخول قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم ووحدة الضحايا والشهود التي أصبحت الآن قسم الضحايا والشهود في العملية. وينص القرار على أنه ينبغي إبلاغ الأشخاص المعنيين بإمكانية الوصول إلى مساعدة فورية وهامة من الصندوق الاستئماني للضحايا وتوضيح الدور الفريد الذي يقوم به هذا الصندوق. ويشير القرار إلى دور قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم المنصوص عليه في القاعدة 86 (9) من لائحة المحكمة وهو مساعدة المتقدمين في استيفاء الاستمارات، وينص على أنه عندما لا يمكن القيام بذلك بسبب نقص الموارد أو المخاوف الأمنية أو التوترات في المجتمع أو لأسباب أخرى، ينبغي تعيين وتدريب أشخاص محليين مناسبين موثوق بهم في مجتمعاتهم كوسطاء بين أصحاب الطلبات والمحكمة. ويتناول القرار أيضا الحاجة إلى أن يساعد أحد المساعدين المحليين المحامي الرئيسي في الميدان.

861- والقرار الأخير الذي يعطي مؤشرات للمعلومات والتوعية هو قرار الدائرة التمهيدية الأولى الصادر في 13 تموز/يوليه 2018 بشأن الحالة في دولة فلسطين بعد فتح بحث تمهيدي في هذه الحالة في 16 كانون الثاني/يناير 2015 وقيام دولة فلسطين بإحالة هذه الحالة إلى المدعي العام في 22 أيار/مايو 2018⁽⁶²⁸⁾. ومن المسلم به أن المعلومات والتوعية ضروريان لتعزيز دعم وفهم وثقة الجمهور العام في عمل المحكمة وتمكينها من فهم شواغل وتوقعات الضحايا بوجه أفضل. ويشير القرار إلى عدة صكوك دولية لحقوق الإنسان، ويؤكد على حقوق الضحايا أمام المحكمة، وينص على أن يقوم قلم المحكمة، في أقرب وقت ممكن، بأنشطة الإعلام والتوعية بين السكان المتضررين. وأشارت إلى قسم المعلومات والتواصل وقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم وأدوارهم، وحددت ما يجب نقله وما هي الوسائل التي ينبغي استخدامها. يتماشى تنظيم أنشطة التوعية مع القرار العام السنوي لجمعية الدول الأطراف الذي يقضي بأن تقوم المحكمة، حسب الاقتضاء، بأنشطة توعية مبكرة بمجرد مشاركتها في العمل، بما في ذلك أثناء البحث التمهيدي⁽⁶²⁹⁾. وما هو غير واضح من التقارير نصف الشهرية إلى الدوائر هو طبيعة ودرجة المشاركة حتى الآن.

862- ومن المسلم به أن جزءاً فقط من الضحايا في منطقة نزاع معينة يصبحون مجني عليهم بصفة عامة. وفي حين يعزى ذلك، جزئياً على الأقل، إلى نطاق التهم المحددة، فمن المقدر، على سبيل المثال، أنه من بين حوالي 20 000 مجني عليه مشارك محتمل في قضية أونغوين، أن 107 4 فقط يشاركون فعلياً في الإجراءات⁽⁶³⁰⁾. ومن الواضح أن عدداً من خصائص الاتصالات بين المحكمة والضحايا تؤدي دوراً كبيراً. فيعيش العديد من الضحايا في مناطق نائية بدون اتصال بالإنترنت. وقد تكون مجموعة الضحايا ذات الصلة منتشرة على مساحة واسعة. وقد تكون هناك حاجة إلى وسطاء على دراية باللغة التي يتحدثون بها. ومن السهل معرفة السبب في أن تكون الفترات التي تسمح بها الدوائر لتقديم الطلبات قصيرة بشكل غير معقول، وإن تم اختيارها بحسن نية لضمان سير الإجراءات بكفاءة. وقد تكون مطالب

(627) المرجع نفسه، الصفحة 6، الفقرة 13.

(628) ICC-01/18-2.

(629) تعزيز المحكمة الجنائية الدولية وجمعية الدول الأطراف، (2018) ICC-ASP/17/Res.5.

(630) قضية المدعي العام ضد دومينيك أونغوين، أسئلة وأجوبة، (2016) ICC-PIDS-Q&A-UGA-02-01/16 Eng.

قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم للوفاء بالموعد النهائي لتقديم الطلبات غير قابلة للتنفيذ بالنظر إلى عدد الضحايا المؤهلين. وفي السياق الحالي، الموارد المتاحة لعدد كبير من الحالات متواضعة. ويمكن بالطبع استكمال الموارد بتعيين موظفين إضافيين محلياً. وتعتمد سرعة القيام بذلك على مستوى التدريب المطلوب وما يعرفه الضحايا بالفعل عن عمل المحكمة وحقوقهم. ويختلف مستوى الوعي بعد إطلاع المدعي العام على حالة ما من حالة إلى أخرى.

863- وعلى الرغم من أن "حق الضحايا في المشاركة في الإجراءات لم يتحول بعد إلى ممارسة موحدة وواضحة"، ليس هناك ما يدعو إلى الشك في أن الهيئة القضائية والجهات المسؤولة في قلم المحكمة تدرك تماماً التحديات القائمة في سبيل توفير نظام فعال لمشاركة الضحايا بطريقة مجدية في إجراءات المحكمة. وترد بعض هذه التحديات في الانتقادات المقدمة للخبراء، وتناول الخبراء بالفعل البعض منها. ولكن تحديد ما إذا كانت هذه الانتقادات مبررة، وتحديد ما إذا كانت منهجية، عملية تتجاوز قدرة هذا الاستعراض والوقت المتاح. وينطبق هذا القول على إيجاد حلول عملية أيضاً. والكثير من التعليقات يتوقف على الظروف المحددة لكل حالة.

864- وفي ضوء مجموعة القضايا التي أثارها تنفيذ نظام مشاركة الضحايا الذي أنشئ في المحكمة والتي تم تحديد العديد منها من قبل مثل العدد الهائل من الضحايا المشاركين المحتملين الذين يجب استيعاب اهتماماتهم وطلباتهم، وتنوع المواقف والظروف التي يقيمون ويعيشون فيها، وعدد القضايا المعنية والعدد الكبير جداً من القرارات المتخذة، والطريقة التي تطور بها المخطط على مدى عمر المحكمة، والموارد التي يمكن بشكل معقول توقع تخصيصها لها، يبدو أن الوقت قد بات مناسباً لإجراء تقييم كامل لهذا النظام في ضوء التعليقات التي تلقاها الخبراء. ويمكن أن يقوم بهذا الاستعراض فريق التنسيق الدائم، على النحو المقترح في التوصية 359. والغرض من التقييم هو تحديد كيفية تحسين كفاءة النظام من أجل ضمان المشاركة الهادفة لأكثر عدد ممكن من الضحايا في الإجراءات أمام المحكمة.

هـ- التمثيل القانوني للضحايا

865- أثّرت بعض النقاط بشأن عدم الاتساق في الإجراءات التي اعتمدها مختلف الدوائر، مما أدى إلى الشك وعدم اليقين. وهناك نقطتان على وجه الخصوص تؤثران على الضحايا. وتتعلق الأولى بالسيطرة على الطريقة التي يجري بها ممثلو الضحايا المقابلات مع الشهود. وتطلب إحدى الدوائر الإخطار مسبقاً بالأسئلة التي يقترح الممثلون القانونيون طرحها على الشهود في حين تترك دائرة أخرى للمحامين حرية تحديد الأسئلة ولا تتدخل إلا إذا رأت أنها غير مناسبة⁽⁶³¹⁾. وكلا النهجين من حيث المبدأ مجرد أمثلة مختلفة لإدارة القضايا. غير أنه، حيثما يلزم الإخطار، قد يستغرق ذلك 14 يوماً قبل إجراء الفحص وقد يستغرق وقتاً طويلاً قبل أن يكشف مكتب المدعي العام عن الوثائق المتصلة بالتحقيق. ويبدو أن شرط الإخطار مبالغ فيه.

866- وتتعلق النقطة الثانية بالمواعيد النهائية. وكثيراً ما تحدد مواعيد نهائية قصيرة جداً لتقديم الملاحظات بشأن مسائل من قبيل طلبات الإفراج المؤقت عن المشتبه به أو المتهم ومسائل الولاية القضائية

⁽⁶³¹⁾ القاعدة 91 (3) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

والمقبولية، التي تؤثر تأثيراً كبيراً على المصالح الشخصية للضحايا⁽⁶³²⁾. ومن شأن هذا أن يجعل الاتصال بالضحايا في المناطق النائية من أجل الحصول على آرائهم وشواغلهم أمراً مستحيلاً. ويبدو أن هذه نتيجة حتمية لشروع المحكمة في السير على نحو عادل وسريع. وفي بعض الحالات، تكون المسائل المشار إليها متوقعة وقت تلقي التعليمات الأولية من الضحايا. وفي تلك التي تنشأ بصورة غير متوقعة ويمكن أن يكون لها تأثير كبير على المصالح الشخصية للضحايا، ينبغي أن يكون من الممكن إقناع الدائرة بإتاحة قدر معقول من الوقت للحصول على التعليمات. وهذه مسألة تتعلق بإدارة القضايا وليست تنظيمياً رسمياً. غير أن المواعيد النهائية التي تضعها المحكمة ينبغي أن تأخذ في الاعتبار الظروف وأن لا يكون مبالغ فيها بالنسبة لمجتمع الضحايا بغير داع.

867- وتنشأ مسألة منفصلة فيما يتعلق بتمويل التمثيل القانوني خلال المراحل الأولى من تدخل المحكمة في حالة ما. وتعرضت السياسة المتبعة في هذه الصدد للانتقاد حيث اقتضت المساعدة القانونية التي تقدمها المحكمة في هذه المرحلة على المحامين الذين تعينهم المحكمة فقط مما للانتقاد بسبب تأثيرها على الضحايا الذين يرغبون في المشاركة في المحاكمة في مرحلة ما قبل التحقيق. وبينما يتوخى النظام الأساسي مشاركة الضحايا في هذه المرحلة، لم ينص هذا النظام صراحة على أنه ينبغي للمحكمة أن تعين ممثلاً قانونياً مشتركاً للضحايا. ويقال إن هذا لا يأخذ في الاعتبار أهمية تمثيل الضحايا في الإجراءات القضائية السابقة للإذن بالتحقيق والعمل الهام الذي يقوم به المحامون في تلك المرحلة لتيسير مشاركة الضحايا واستيفاء استمارات الطلبات وجمعها. ومسألة ما إذا كان ينبغي توفير التمويل للعمل في تلك المرحلة أمر مثير للجدل في حد ذاته. ومع ذلك، عندما يعتزم المدعي العام الشروع في التحقيق من تلقاء نفسه، يتوقع من قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم أن يبلغ مكتب المدعي العام بآراء الضحايا فيما يتعلق بالتحقيق في الحالة المعنية.

868- وفي حين أنه من الصحيح القول بأنه لا يوجد اعتماد لتمويل المحامين الخارجيين في الظروف المتوخاة، تنص المادة 84 (1) من لائحة المحكمة على أن من مهام مكتب المحامي العام للضحايا تقديم الدعم والمساعدة للضحايا وفي الواقع لممثليهم القانونيين. وقد حدث ذلك في بعض الأحيان عندما تلقى مكتب المحامي العام للضحايا تعليمات بانتداب أحد المحامين. ويشهد عمل المحكمة في الوقت الحالي زيادة في القضايا التي تثار في مراحلها الأولى مسائل تتعلق بالوقائع والقانون وتهم الضحايا، مثل النطاق الإقليمي والزمني للتحقيق. ولذلك ينبغي النظر في توسيع نطاق الظروف التي يجوز فيها للمحكمة أن تعين محامياً للضحايا لتشمل مرحلة البحث التمهيدي وعند طلب الإذن بفتح تحقيق.

869- وتبرز هذا الرأي من خلال المعلومات التي تم جمعها والانطباع الذي ظهر من التقارير والمقابلات حول عمل المحامين الذين يعملون بانتظام لصالح الضحايا. ومن الجدير بالذكر أن للضحايا الحق في اختيار محام⁽⁶³³⁾ وأنه ينبغي أن تتاح لهم الفرصة للتحدث معه مباشرة لإعطائه التعليمات. غير أنه في سياق الحالات التي تشهد أعداداً كبيرة من الضحايا، فإن الطريقة الواقعية الوحيدة التي يمكن بها للمحكمة أن تمول التمثيل القانوني هي عندما يمثل المحامي مجموعة من الضحايا، وفي بعض الأحيان مجموعة كبيرة جداً من الضحايا. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار آراء الضحايا بشأن اختيارهم لمحاميهم. ومن المهم أن يعترف بهذا الحق لجميع الذين يتعاملون مع المحكمة، بمن فيهم نشطاء حقوق الإنسان وغيرهم ممن

(632) فيما يتعلق بالمواعيد النهائية القصيرة للتواصل مع الضحايا في أفغانستان، انظر الحالة في جمهورية أفغانستان

/الإسلامية، طلب الحصول على إذن لتقديم مذكرات نيابة عن منظمات حقوق الإنسان في أفغانستان، ICC-02/17-55،

25 حزيران/يونيه 2019، الصفحة 10، الفقرة 19.

(633) القاعدة 90 (1) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

يعملون مع الضحايا في عدد من السياقات. وتتطلب القضايا المعروضة على المحكمة تمثيلاً متخصصاً. وفي بعض القضايا، مثل تلك التي تشمل الجنود الأطفال، قد يوجد تضارب في المصالح، ويمكن معالجته بتعيين ممثلين قانونيين منفصلين. وهناك بالطبع بعض الاستياء بسبب عدم كفاية التمويل⁽⁶³⁴⁾، وهناك ما يبرر ذلك. والانطباع المعطى هو أن المحامين يوزعون الموارد بحكمة، وأنهم توصلوا إلى طريقة لتقاسم المسؤوليات بين المحامين الموجودين بمقر المحكمة والمحامين الموجودين في الميدان، ويستعينون عند الاقتضاء بمساعدين في الميدان. وأفاد أحد الأفرقة بأنه نظم 60 اجتماعاً مع مجموعات من الضحايا على مدى عامين. ولم ترد أي شكوى بخصوص الخدمة التي يقدمها المحامون للضحايا.

870- ولقسم المحامي العام للضحايا دور في كل قضية معروضة على المحكمة تقريباً، ويوجد محام من المكتب في كل قضية من القضايا التي أحيلت إلى المحكمة في السنوات الأخيرة أو الجاري إحالتها حالياً⁽⁶³⁵⁾. ويتمتع محامو المكتب بنفس الاستقلال الذي يتمتع به المحامون الخارجيون. ومنذ إنشائه في عام 2005، مثل المكتب نحو 60 000 من الضحايا في جميع مراحل الإجراءات. ويمثل محامو المكتب حالياً نحو 9 000 من الضحايا المقيمين في 22 بلداً. وهناك 12 وظيفة ثابتة بالمكتب، محام رئيسي (ف-5)، ومحاميان (ف-4)، وثلاثة موظفين قانونيين (ف-3)، وثلاثة موظفين قانونيين معاونين (ف-2)، ومديران للقضايا (ف-1)، ومساعد إداري واحد (خ ع-5)، وموظف واحد من فئة الخدمات المؤقتة العامة (ف-2). وبالإضافة إلى ذلك، يوجد سبعة محامين ميدانيين مندجين في الأفرقة القانونية التي تمثل الضحايا في لاهاي في البلدان ذات الصلة بالحالات. ويشارك مساعدون إضافيون في الميدان حسب الاقتضاء. وكما هو الحال مع المحامين الخارجيين، يتصل محامو المكتب بانتظام بمن يمثلونهم كلما أمكن ذلك. وكثيراً ما تيسر الاتصالات العائلية اجتماعات المجموعات.

واو- تعقب الضحايا في مرحلة جبر الأضرار

871- يستمر البحث عن الضحايا المهتمين إلى ما بعد استكمال الإجراءات الجنائية وفي مرحلة جبر الأضرار، وأضاف ذلك تعقيداً يجب حله قبل أن يصبح متأصلاً وأن يؤدي إلى ارتباك عام. وأمرت الدائرة في قضية *لوبانغا*، إدراكاً منها بأن الضحايا الذين تم قبولهم بالفعل ليسوا سوى عينة من المجموع الكلي للضحايا، بأن يضطلع الصندوق الاستئماني للضحايا بمهمة تحديد المزيد من الضحايا المطالبين بالجبر⁽⁶³⁶⁾. واعترض الصندوق الاستئماني في البداية على الاضطلاع بهذه المهمة على أساس أن مسؤوليته هي تنفيذ أوامر الجبر وليس تحديد الضحايا المطالبين به ولكنه قبلها في النهاية⁽⁶³⁷⁾. وصدر

(634) انظر القسم السادس عشر - باء أعلاه، المساعدة القانونية.

(635) يبدو أن هذا صحيح في جميع القضايا باستثناء قضية *المهدي* في الحالة في مالي. وحتى 15 أيلول/سبتمبر 2017، كان مكتب المحامي العام للضحايا يمثل الضحايا في قضايا *لوبانغا* و *كاتانغا* و *نتانغا* و *مبما* و *غباغبو* و *بليو غوديه* و *أونغوين* و *المهدي*. انظر الحاشية 341 أعلاه، التقرير الثالث للمحكمة بشأن تطوير مؤشرات الأداء في المحكمة الجنائية الدولية (2017)، الصفحة 53. وبعد ذلك، شارك المكتب في قضية *يكاكوم* و *نغايسون*، انظر المدعي العام ضد *ألفريد يكاكوم* و *باتريس إدوارد نغايسون*، القرار بشأن التمثيل القانوني للضحايا، ICC-01/14-01/18-205، 23 أيار/مايو 2019، الصفحة 9.

(636) المدعي العام ضد *توماس لوبانغا ديبلو*، القرار بشأن تحديد المبادئ والإجراءات التي ينبغي تطبيقها على جبر

الأضرار، ICC-01/04-01/06-2904، 7 آب/أغسطس 2012، الفقرات 283-289.

(637) انظر على سبيل المثال المدعي العام ضد *توماس لوبانغا ديبلو*، ملاحظات حول جبر الأضرار رداً على أمر الجدولة المؤرخ 14 آذار/مارس 2012، ICC-01/04-01/06-2872، 25 نيسان/أبريل 2012.

أمر مماثل في قضية المهدي التي لم يقبل فيها سوى 139 من الضحايا. ويرى قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم أن المسؤولية ينبغي أن تقع عليه وأنه يمكنه التواصل مع الصندوق الاستئماني. وتم في قضية لوبانغا وقضية المهدي بالفعل تكليف قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم بتقييم البيانات الرئيسية. ولما كانت المهام التي ينطوي عليها الأمر هي امتداد للعمل الروتيني لقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، فإنه ينبغي أن تُسند إليه تلك العملية بدلا من الصندوق الاستئماني للضحايا.

872- ويوفر الوضع في قضية المهدي سببا إضافيا لتعيين قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم وليس الصندوق الاستئماني للضحايا حيث أمرت الدائرة في عام 2018 القسم وليس الصندوق بتحديد المستفيدين والضحايا الذين لديهم ممثلين قانونيين⁽⁶³⁸⁾. ويمكن العثور على مثال آخر على عدم الاستعجال الواضح في أنشطة الصندوق في قضية مبادا. فعلى الرغم من تبرئة السيد مبادا وعدم وجود جبر للأضرار، كان من الجائز للصندوق أن يقدم "مساعدة" للمجموعات المتضررة من النزاع، وأعلن الصندوق في منتصف عام 2018 عن اعتزامه القيام بذلك ولكنه لم يطلب الإذن اللازم لذلك إلا في أوائل هذا العام⁽⁶³⁹⁾. وتشير هذه الظروف إلى أن الصندوق الاستئماني ليس مجهزا لتعقب الضحايا وتحديد أماكن وجودهم، كما أنه ليس مجهزا للعمل بسرعة في مرحلة من القضية يلزم فيها اتخاذ تدابير عاجلة لتجنب ضياع المزيد من الوقت دون داع قبل اكتمال الإجراءات القضائية.

873- وفي قضية تاناغندا، اتخذ قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم زمام المبادرة وطلب إلى الدائرة في تشرين الأول/أكتوبر 2019 أن تصدر أمرا إلى قلم المحكمة ببدء عملية تحديد المستفيدين والضحايا أثناء النظر في الاستئناف وقبل صدور الحكم لتكون القائمة المتعلقة بهم جاهزة أمام المحكمة في حالة رفض الطعن. واعترض مكتب المحامي العام للضحايا على ذلك على أساس أن القيام بذلك في هذه المرحلة من الإجراءات قد يولد توقعات كاذبة لدى الضحايا في حالة نجاح الاستئناف. وفي 26 حزيران/يونيه 2020، أصدرت الدائرة قرارها بشأن هذه المسألة قائلة "وفيما يتعلق بالغرض من تعزيز كفاءة وفعالية إجراءات الجبر المتخذة ككل، ترى الدائرة أن من المستحسن تحديد الضحايا الذين يحتمل أن يكونوا مؤهلين للحصول على الجبر قبل صدور أمر الجبر قدر الإمكان"⁽⁶⁴⁰⁾. وأضافت بعد ذلك أنها ترى أن قلم المحكمة، من خلال قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، هو الكيان المناسب "لقيادة عملية تحديد المستفيدين المحتملين والمهام الأخرى المبينة أدناه"⁽⁶⁴¹⁾. ووفقا للدائرة، يتفق ذلك مع القاعدة 86 (9) من لائحة المحكمة⁽⁶⁴²⁾.

التوصيات

التوصية 336: ينبغي الاعتراف بقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم باعتباره الكيان المسؤول عن تعقب وتحديد الضحايا الآخرين الذين لديهم طلبات للجبر خلال مرحلة الجبر.

⁽⁶³⁸⁾ المدعي العام ضد أحمد الفقي المهدي، الحكم في الطعن المقدم من الضحايا في "الأمر الصادر بجبر الأضرار"، ICC-01/12-01/15-259-Red2، 8 آذار/مارس 2018.

⁽⁶³⁹⁾ البيان الصحفي للمحكمة الصادر في 17 أيار/مايو 2017 بعنوان "الصندوق الاستئماني للضحايا يقرر إطلاق برنامج للمساعدة في كوت ديفوار".

⁽⁶⁴⁰⁾ ICC-01/04-02/06-2547، الصفحة 11، الفقرة 26.

⁽⁶⁴¹⁾ المرجع نفسه، الفقرة 27.

⁽⁶⁴²⁾ المرجع نفسه.

التوصية 337: يوصى بأن تبدأ الترتيبات المتعلقة بتيسير وجمع طلبات المشاركة المقدمة من الضحايا في وقت سابق للوقت الذي يتم فيه ذلك حالياً. وعلى وجه الخصوص، إذا كان يتم عادة جمع الطلبات من الوقت الذي يتم فيه تقديم عريضة الاتهام، ينبغي تقديم هذا الوقت ليكون من الوقت الذي يتم فيه إصدار الأمر بالقبض أو التكليف بالحضور.

التوصية 338: ينبغي الموافقة على مشاركة الضحايا الذين سبقت الموافقة على مشاركتهم في الإجراءات تلقائياً في الإجراءات المتعلقة بأي قضية أخرى تُفتح في نفس الحالة ولنفس الأحداث.

التوصية 339: ينبغي أن تجري هيئة التنسيق الدائمة⁽⁶⁴³⁾ تقييماً كاملاً لفعالية المخطط بمهدف تيسير المشاركة المجدية لأكثر عدد ممكن من الضحايا في الإجراءات.

التوصية 340: عندما تطلب الدائرة الكشف عن الأسئلة التي يعتزم الممثل القانوني للضحايا تقديمها، ينبغي ألا يتجاوز الموعد النهائي المحدد، إن وجد، 48 ساعة قبل جلسة الاستماع المعنية.

التوصية 341: ينبغي أن ينظر قلم المحكمة في توسيع نطاق الإجراءات التي يجوز فيها للمحكمة أن تعين محامياً للضحايا لتشمل البحوث التمهيدية وطلبات الإذن بفتح تحقيق.

القسم الثامن عشر - جبر أضرار الضحايا ومساعدتهم

ألف - الإطار الحالي لمشاركة الضحايا في نظام روما الأساسي وعمله

الاستنتاجات

874- كما ذكر أعلاه، فتحت الدول التي اجتمعت في روما في عام 1998 آفاقاً جديدة عندما قررت وضع الضحايا في قلب المحكمة. وتتمثل إحدى السمات المميزة لنظام روما الأساسي في أن حقوق الضحايا مدرجة مباشرة في نسيجه، مما يمنحهم الحق ليس فقط في المشاركة في الإجراءات القضائية، ولكن أيضاً في التماس الجبر. وفي مؤتمر روما، كان هناك اتفاق واسع للسماح للمحكمة بالجبر، في محاولة لتصحيح أوجه القصور في هذا الصدد في محاكم الأمم المتحدة المخصصة⁽⁶⁴⁴⁾.

875- وتضمن النظام الأساسي أحكاماً بشأن حماية الضحايا والشهود ومشاركتهم في الإجراءات⁽⁶⁴⁵⁾. وكثيراً ما تشير الدوائر إلى "مصالح الضحايا" كمعيار مهم في عملية صنع القرار⁽⁶⁴⁶⁾. وبالإضافة إلى تحديد إمكانية وإجراءات جبر أضرار الضحايا في المادة 75، يصف النظام الأساسي أيضاً كيف يمكن للمحكمة أن تقدم تبرعات (من خلال الغرامات والمصادرات)⁽⁶⁴⁷⁾ التي ستجمعها من

⁽⁶⁴³⁾ انظر التوصية 359.

⁽⁶⁴⁴⁾ William Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, (Oxford

. University Press: 2010) p. 880.

⁽⁶⁴⁵⁾ المادة 68 من نظام روما الأساسي.

⁽⁶⁴⁶⁾ المرجع نفسه، المادة 65(4): "إذا رأت الدائرة الابتدائية أنه يلزم تقديم عرض أوفى لوقائع الدعوى تحقيقاً لمصلحة

العدالة، وبخاصة لمصلحة الضحايا، ...".

⁽⁶⁴⁷⁾ Thordis Ingadottir, 'The Trust Fund for Victims (Article 79 of the Rome Statute)', in *The International*

Criminal Court: Recommendations on Policy and Practice, Financing, Victims, Judges, and Immunities, Thordis Ingadottir (ed), (Transnational Publishers for PICT/Center on International Cooperation: 2003), pp.111-

. 144 at p.115

العقوبات) إلى صندوق استئماني أنشأته جمعية الدول الأطراف "لصالح الضحايا في الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة وأسرهم"⁽⁶⁴⁸⁾.

876- وبينما كان متوقعا في النظام الأساسي أن يكون الصندوق المذكور صندوقا استئمانيًا فقط، تطور الصندوق وأصبح كيانا مستقلا بذاته. وأنشأت جمعية الدول الأطراف الصندوق في عام 2002⁽⁶⁴⁹⁾، وأنشأت بعد ذلك أمانته في عام 2004⁽⁶⁵⁰⁾. ووضعت بعد ذلك بعام واحد النظام الأساسي للصندوق⁽⁶⁵¹⁾. ومجلس إدارة الصندوق الاستئماني هو المسئول عن الإشراف على الصندوق. وأمانة الصندوق هي الذراع "التنفيذي" للصندوق. وهي تستخدم العديد من الموظفين (في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية)، وتغطي نفقاتها من الميزانية العادية للمحكمة.

877- وللصندوق الاستئماني ولاية ذات شقين: تنفيذ أوامر الجبر الصادرة عن المحكمة ضد شخص مُدان (ولاية الجبر)⁽⁶⁵²⁾، وإعادة التأهيل الجسدي أو النفسي و/أو تقديم الدعم المادي للضحايا الخاضعين لولاية المحكمة (ولاية المساعدة)⁽⁶⁵³⁾. وفي حين أن الولاية الأولى ينبغي أن تتم امتثالاً لأوامر الجبر الصادرة عن الدوائر، فإن ولاية المساعدة تخرج عن نطاق المراجعة والرقابة القضائية.

878- وبالإضافة إلى الصندوق وأمانته، تندرج المسائل المتعلقة بالضحايا في ولاية عدة أجهزة أخرى للمحكمة - الدوائر، ومكتب المدعي العام، وفيما يتعلق بقلم المحكمة، في قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، وقسم الضحايا والشهود، ومكتب المحامي العام للضحايا.

879- وتنطوي العمليات المفاهيمية والإجرائية المتعلقة بالجبر على العديد من التعقيدات وأوجه عدم اليقين، مما يؤثر بشكل خطير على حق الضحايا في المشاركة بشكل فعال في الإجراءات والحصول على الجبر⁽⁶⁵⁴⁾. ويستغرق وضع الخطط التنفيذية للجبر وتنفيذها وقتاً طويلاً. وعموماً، تعاني العملية بأكملها من تأخيرات عميقة. وقال البعض للخبراء إن الضحايا سينتظرون إلى الأبد.

880- وفي قضية *لوانغا*⁽⁶⁵⁵⁾، أصدرت الدائرة الابتدائية حكماً بإدانة المتهم في 14 آذار/مارس 2012. وكان تاريخ موافقة الدائرة على الخطة التنفيذية للجبر الجماعي الرمزي هو 21 تشرين الأول/أكتوبر 2016، أي بعد أربع سنوات من الإدانة. وكان تاريخ الخطة التنفيذية المقابلة للجبر الجماعي القائمة على الخدمات هو 6 نيسان/أبريل 2017، أي بعد خمس سنوات. وما يلفت النظر هو أنه في حين تم الإفراج عن المتهم في 15 آذار/مارس 2020 بعد أن أمضى 14 عاماً في السجن، لا تزال عملية تنفيذ الجبر جارية. ورغم وجود ما يبرر التأخير إلى حد ما (أن قضية *لوانغا* كانت القضية

(648) المادة 79 من نظام روما الأساسي.

(649) إنشاء صندوق استئماني لصالح الضحايا في الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة وأسرهم، ICC-ASP/1/Res.6

(2002).

(650) إنشاء أمانة الصندوق الاستئماني للضحايا، ICC-ASP/3/Res.7 (2004).

(651) النظام الأساسي للصندوق الاستئماني للضحايا، ICC-ASP/4/Res.3 (2005).

(652) القاعدة 98 (1) - (4) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات.

(653) مستمدة من المرجع نفسه، القاعدة 98 (5).

(654) انظر Alina Balta, Manon Bax, Rianne Letschert, Trial and (Potential) Error: Conflicting Visions on

.Reparations within the ICC System (2019) 29(3) International Criminal Justice Review, 221-248.

(655) انظر المدعي العام ضد توماس لوانغا ديبلو، الحكم بموجب المادة 74 من النظام الأساسي، ICC-01/04-01/06-

2842، 14 آذار/مارس 2012.

الأولى التي يحكم فيها بالجبر، وعدم استقرار الحالة الأمنية أحيانا، وهشاشة المؤسسات المحلية)، فإن طول العملية برمتها مفرط بشكل واضح.

881- وفي قضية *كاتانغا*⁽⁶⁵⁶⁾، بينما أدين المتهمون في 7 آذار/مارس 2014، صدر أول أمر بالجبر من الدائرة في 24 آذار/مارس 2017، أي بعد ثلاث سنوات من الإدانة. وبعد ذلك بعام تقريبا، أدخلت دائرة الاستئناف في 8 آذار/مارس 2018 تعديلات على أمر الجبر. وفي هذه الحالة أيضا، لا يزال التنفيذ جاريا.

882- وفي قضية *المهدي*⁽⁶⁵⁷⁾، بعد إدانة المتهمين لارتكابهم جرائم حرب في 27 أيلول/سبتمبر 2016، صدر أمر بالجبر في 17 آب/أغسطس 2017، وتمت الموافقة على الخطة التنفيذية المعدلة للصندوق الاستئماني في 4 آذار/مارس 2019، أي بعد مرور أكثر من عامين ونصف عام على صدور الحكم.

883- والمشكلة الناجمة عن هذه التأخيرات ملحوظة أيضا فيما يتعلق بتنفيذ ولاية المساعدة الممنوحة للصندوق في سياق الحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى (القضية الأولى). فبعد الحكم الصادر من دائرة الاستئناف في 8 حزيران/يونيه 2018 بتهمة السيد مبا، أعلن الصندوق الاستئماني على الفور، في 13 حزيران/يونيه 2018، عن اعتزامه إطلاق برنامج للمساعدة في الموقع، ثم أبلغ الدائرة التمهيدية⁽⁶⁵⁸⁾ في 25 شباط/فبراير 2020، أي بعد حوالي 20 شهرا، بأنه سيضطلع بمشروع تجريبي لإعادة التأهيل البدني والنفسي وتقديم الدعم المادي لحوالي 200 شخص من الفئات الضعيفة والناجين من العنف الجنسي والجنساني وكذلك من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في بانغي⁽⁶⁵⁹⁾. ويدل التأخير في تنفيذ هذا المشروع، لا سيما وأنه كان مخصصاً لجمهورية أفريقيا الوسطى التي للمحكمة وجود فيها منذ أكثر من عشر سنوات، على وجود نقاط ضعف كثيرة في القدرة المؤسسية للصندوق.

884- وعمليات الجبر التي تستغرق مدة طويلة تؤدي، ليس فقط إلى آثار محتملة على توقعات الضحايا، وبالتالي على سمعة المحكمة، ولكن أيضا إلى آثار مالية كبيرة، لا سيما فيما يتعلق بالموارد البشرية في الهيئة القضائية وقلم المحكمة، والموارد اللازمة لتمويل المساعدة القانونية للدفاع والضحايا، والصندوق الاستئماني للضحايا⁽⁶⁶⁰⁾.

885- وفي حين أن أقلية فقط من الضحايا تقرر المشاركة في الإجراءات، فإن الأغلبية العظمى تريد القصص. وبالنسبة للضحايا، لم تعمل المحكمة كما كان متوخى ولم تحقق الهدف المنشود حتى الآن. ومن الناحية المفاهيمية، اعتُبرت عملية الجبر معيبة بشكل خطير لأنها (قد) تؤدي إلى عدم المساواة بين الضحايا حيث يحكم بالجبر للجرائم التي يصدر بشأنها حكم بالإدانة فقط وليس لجميع الجرائم الواقعة أو المرتكبة في الحالة قيد البحث. وعلاوة على ذلك، فإن الضحايا ومجموعات الضحايا الذين يحق لهم الجبر

⁽⁶⁵⁶⁾ [ICC-01/04-01/07-3436-tENG](#).

⁽⁶⁵⁷⁾ المدعي العام ضد أحمد القمي المهدي، الحكم والعقوبة، ICC-10/12-01/15-171، 27 أيلول/سبتمبر 2016.

⁽⁶⁵⁸⁾ عملا بالمادة 50 (1) '2' من النظام الأساسي للصندوق الاستئماني للضحايا.

⁽⁶⁵⁹⁾ الحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى (القضية الأولى)، معلومات إلى الصندوق الاستئماني للضحايا بشأن "الإخطار من قبل مجلس الإدارة وفقا للمادة 50 (أ) من النظام الأساسي للصندوق بقراره المتعلق بالقيام بأنشطة معينة في جمهورية إفريقيا الوسطى"، ICC-01/05-100، 8 نيسان/أبريل 2020.

⁽⁶⁶⁰⁾ ICC-ASP/18/15، الفقرة 125.

لا يمثلون في كثير من الأحيان سوى جزء بسيط فقط من الأشخاص الذين تعرضوا للأذى نتيجة للجرائم المرتكبة في حالة معينة. وعلاوة على ذلك، وفي سياق القضايا المعروضة على المحكمة، يشكل الضحايا مجموعة غير متجانسة من الأشخاص والمجتمعات المتضررة، وتمثل السمة المشتركة الوحيدة لهم في أنهم تعرضوا للأذى نتيجة لارتكاب أشد الجرائم خطورة التي تثير قلق المجتمع الدولي. وعلى سبيل المثال، في قضية لوبانغا، الضحايا المباشرون هم الجنود الأطفال، وفي قضية كاتانغا، الضحايا هم الأشخاص الذين كانوا يعيشون في قرية بوجورو وقت الهجوم؛ وفي قضية المهدي، الضحايا هم أحفاد الأولياء أصحاب الأضرحة الذين تعرضوا لأضرار معنوية واقتصادية شخصية مباشرة من تدميرها، وأهالي تمبكتو وقت ارتكاب الجريمة، والشعب المالي والمجتمع الدولي الذين كانوا يستفيدون أيضا من مواقع التراث العالمي. فلكل فئة من فئات الضحايا احتياجات خاصة، ويلزم أن تكون وسائل الجبر أو المساعدة مناسبة لكل منها. ويدل ذلك على مدى صعوبة وضع وتطبيق نفس الحلول على مجموعات مختلفة من الضحايا لتحقيق نفس النتائج.

886- وأوجد النظام توقعات عالية بين الضحايا لكنها لم تتحقق، مما أدى بدوره إلى تآكل ثقتهم في مصداقية المحكمة. وعلى حد تعبير قاضي سابق في المحكمة "التعويضات في حالة من الفوضى" (661).

887- والاستنتاج الذي توصل إليه الخبراء فيما يتعلق بفعالية وأداء وتشغيل نظام الجبر هو أنه لم يقدم جبرا عادلا وكافيا وفعالا وسريعا للضحايا في الجرائم الخاضعة لاختصاص المحكمة.

888- وتُعزى التأخيرات في الإجراءات القضائية من ناحية، وفي عمل الصندوق الاستئماني الذي تضاعف نتيجة لهذه التأخيرات من ناحية أخرى، جزئياً، إلى النقص في الموارد المالية. وبينما توقع الأشخاص الذين وضعوا نظام روما الأساسي أنه سيتم الجبر من أموال الأشخاص الذين سدينهم المحكمة، أعلنت المحكمة أن جميع المتهمين الذين صدرت أحكام بإدانتهم في جرائم أساسية حتى الآن من المعوزين (662). ورغم اعتبارهم كذلك، حددت المحكمة المسؤولية المالية عن الجبر لكل من السيد لوبانغا (663)، والسيد كاتانغا (664)، والسيد المهدي (665) بمبلغ 10 ملايين دولار أمريكي، ومليون دولار أمريكي، و 2.7 مليون دولار أمريكي على التوالي. وكانت الحالة الوحيدة التي تم فيها تحصيل الغرامات هي قضية مبا، في عام 2020. ووفقا للسوابق القضائية المستقرة للمحكمة، لا علاقة لعوز المتهم بالجبر

(661) Judge Elizabeth Odio Benito, Forward, in Carla Ferstman and Mariana Goetz, *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making*, Second Edition, (Brill/Nijhoff: 2020).

(662) المدعي العام ضد توماس لوبانغا ديبلو، *صحيفة المعلومات المتعلقة بالقضية؛ والمدعي العام ضد جيرمان كاتانغا، صحيفة المعلومات المتعلقة بالقضية؛ والمدعي العام ضد أحمد الفقي المهدي، صحيفة المعلومات المتعلقة بالقضية*. وأنظر أيضا أدناه، الحاشيتان 662 و 664.

(663) المدعي العام ضد توماس لوبانغا ديبلو، نسخة منقحة من "القرار بشأن تحديد الحصص التي يتحملها توماس لوبانغا ديبلو من الجبر"، *06-3379-Red-Corr-tENG / ICC-01 / 04-01*، 21 كانون الأول/ديسمبر 2017، الصفحة 111. (664) المدعي العام ضد جيرمان كاتانغا، الأمر الصادر بالجبر عملاً بالمادة 75 من النظام الأساسي، *ICC-01/04-01/07-3728-tENG*، 25 آذار/مارس 2017، الصفحة 120.

(665) المدعي العام ضد أحمد الفقي المهدي، الأمر الصادر بالجبر، *ICC-01/12-01/15-236*، 17 آب/أغسطس 2017، الفقرة 60.

ولا يمكن أن يكون العوز عقبة أمام تحديد المسؤولية عن الجبر⁽⁶⁶⁶⁾. ولا علاقة لموارد الصندوق الاستئماني بمسؤولية الشخص المدان أو بقدرته المالية⁽⁶⁶⁷⁾.

889- وفيما يتعلق بالتبرعات، تلقى الصندوق الاستئماني - بين عامي 2010 و 2018- ما يبلغ مجموعه 28 502 000 يورو في شكل تبرعات عامة، و 218 000 يورو في شكل تبرعات خاصة⁽⁶⁶⁸⁾، وبلغت نحو 3.6 مليون يورو سنوياً. وخصصت بعض هذه التبرعات لمشاريع محددة. ورغم أن التبرعات والهبات سخية، فإنها لم تكن كافية للصندوق ليضطلع بمهمته على نحو كامل. وأشارت أمانة الصندوق إلى "أنها تواجه تحديين خطيرين في مجال القدرة على التنفيذ والموارد المالية من أجل استكمال الجبر بالكامل في قضيتي لوبانغا والمهدي، ولتمويل برامج المساعدة لمدة خمس سنوات في شمال أوغندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وتوسيع برامج المساعدة إلى أربعة بلدان إضافية"⁽⁶⁶⁹⁾. وهدف الصندوق لعام 2021 هو جمع 40 مليون يورو من التبرعات الطوعية والتبرعات الخاصة لتنفيذ واستكمال دفع أوامر الجبر وتوسيع نطاق تنفيذ برامج المساعدة⁽⁶⁷⁰⁾.

890- ويرى الخبراء أن عدم نجاح الصندوق الاستئماني في اجتذاب المزيد من التبرعات يرجع جزئياً إلى التحديات النظامية المتعلقة بكيفية تركيب الصندوق وأمانته، والمسائل المتعلقة بالحوكمة والإدارة في أمانة الصندوق، وعدم فعالية الرقابة، وعدم وجود استراتيجية لجمع الأموال. وأسهمت هذه العوامل في ضعف الأداء في الميزانية إلى حد كبير⁽⁶⁷¹⁾، الذي اقترن بتأخر العملية القضائية، مما أدى إلى تآكل ثقة المانحين (المحتملين) في الصندوق.

891- ولا يمكن لخطوة المحكمة للجبر والمساعدة أن تنجح دون توفر الموارد المالية الكافية واستقرار احتياطياتها. ولا يمكن أن تكون أوامر المحكمة بالجبر مجرد أرقام على الورق⁽⁶⁷²⁾. وبدون إحراز تقدم واضح وبذل جهود متجددة لمعالجة أوجه القصور المتصلة بالحوكمة وزيادة التنسيق بين مختلف الهيئات

⁽⁶⁶⁶⁾ المدعي العام ضد توماس لوبانغا ديبلو، الحكم بشأن الطعن المقدم في القرار المتعلق بالمبادئ والإجراءات الواجبة التطبيق على الأمر الصادر بالجبر المؤرخ 7 آب/أغسطس 2012 والأمر المعدل للجبر، (المرفق ألف)، ICC-01/04-01/06-3129، 3 آذار/مارس 2015، الفقرة 105؛ وانظر أيضاً المدعي العام ضد جيرمان كاتانغا، الحكم بشأن الطعن المقدم في قرار الدائرة الابتدائية الثانية المؤرخ 24 آذار/مارس 2017 بعنوان الأمر الصادر بالجبر عملاً بالمادة 75 من النظام الأساسي، [ICC-01/04-01/07-3778-Red](#)، 8 آذار/مارس 2018، الفقرة 189؛ و [ICC-01/12-01/15-236](#)، الفقرة 114.

⁽⁶⁶⁷⁾ [ICC-01/12-01/15-236](#)، الفقرات 112-114.

⁽⁶⁶⁸⁾ [ICC-ASP/18/15](#)، الفقرة 149.

⁽⁶⁶⁹⁾ التقرير المقدم إلى جمعية الدول الأطراف بشأن مشاريع وأنشطة مجلس إدارة الصندوق الاستئماني للضحايا في الفترة من 1 تموز/يوليه 2018 إلى 30 حزيران/يونيه 2019، (2019) [ICC-ASP/18/14](#)، الفقرة 120.

⁽⁶⁷⁰⁾ انظر المرجع نفسه، الفقرة 5؛ وانظر أيضاً التقرير المقدم إلى جمعية الدول الأطراف بشأن مشاريع وأنشطة مجلس إدارة الصندوق الاستئماني للضحايا في الفترة من 1 تموز/يوليه 2017 إلى 30 حزيران/يونيه 2018، (2018) [ICC-ASP/17/14](#)، الفقرة 107.

⁽⁶⁷¹⁾ لاحظت لجنة الميزانية والمالية مع القلق "الانخفاض المستمر" في معدل تنفيذ أمانة الصندوق، انظر [ICC-ASP/18/15](#)، الفقرة 122.

⁽⁶⁷²⁾ المدعي العام ضد أحمد الفقي المهدي، القرار بشأن خطة التنفيذ المحدثة للصندوق الاستئماني للضحايا، [ICC-01/12-01/15-324-Red](#)، 4 آذار/مارس 2019، الفقرة 102.

العاملة مع الضحايا وإدخال تحسينات على العملية القضائية، لن يطرأ أي تغيير على كفاءة وفعالية الخطة الحالية للجبر والمساعدة.

892- ولا يلزم اتخاذ إجراء فوري في ضوء المشاكل السابقة والحالية فحسب، بل في ضوء الزيادة المحتملة في عدد الضحايا الذين يطلبون الجبر في القضايا الجارية أو المقبلة أيضاً. وعلى سبيل المثال، في حالة ميانمار المعروضة حالياً على الدائرة التمهيدية، قدمت بالفعل بيانات بالنيابة عن 470 ألف شخص من الضحايا. ووجدت الدائرة أنه نتيجة للعنف الذي حدث في عام 2017، تم تهجير ما بين 600 ألف ومليون من الروهينغا قسراً من ميانمار إلى بنغلاديش، وهي أعمال تشكل ترحيلاً أو نقلاً قسرياً للسكان بموجب المادة (1)71(د) من النظام الأساسي والجرائم الأخرى التي تدخل في اختصاص المحكمة⁽⁶⁷³⁾.

باء- المسائل القضائية المتعلقة بجبر الأضرار

الاستنتاجات

1- المبادئ (القضائية) العامة بشأن جبر الأضرار

893- تتطلب المادة 75 (1) من نظام روما الأساسي أن تضع المحكمة مبادئ فيما يتعلق بجبر الأضرار التي تلحق بالضحايا أو فيما يخصهم، بما في ذلك رد الحقوق والتعويض ورد الاعتبار⁽⁶⁷⁴⁾. ووضعت دائرة الاستئناف في قضية لوبانغا⁽⁶⁷⁵⁾ مجموعة من المبادئ العامة بشأن الجبر. وأخذت في الاعتبار المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي⁽⁶⁷⁶⁾، وإعلان الأمم المتحدة لمبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة⁽⁶⁷⁷⁾. ورأت المحكمة علاوة على ذلك أن "المبادئ ينبغي أن تكون مفاهيم عامة، ورغم صياغتها في ضوء ظروف قضية معينة، يمكن مع ذلك تطبيقها أو تكييفها أو توسيعها أو الإضافة إليها من قبل الدوائر الابتدائية في المستقبل⁽⁶⁷⁸⁾". واسترشاداً بهذا القرار، طبقت الدوائر الابتدائية هذه المبادئ وقامت بتطويرها في السياق والظروف ذات الصلة بكل قضية على حدة.

⁽⁶⁷³⁾ الحالة في جمهورية بنغلاديش الشعبية/جمهورية اتحاد ميانمار، القرار عملاً بالمادة 15 من نظام روما الأساسي بشأن الإذن بإجراء تحقيق في الوضع في جمهورية بنغلاديش الشعبية/جمهورية اتحاد ميانمار، [ICC-01/19-27](#)، 14 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، الفقرات 22 و105 و108 و210.

⁽⁶⁷⁴⁾ ترى دائرة الاستئناف أن الطلب المتعلق بوضع مبادئ فيما يتعلق بالجبر إلزامي ("يتعين"). انظر [ICC-01/04-01/06-3129](#)، الفقرة 52.

⁽⁶⁷⁵⁾ [ICC-01/04-01/06-3129](#)؛ وانظر أيضاً المرفق ألف، الأمر المتعلق بجبر الأضرار، [ICC-01/04-01/06-3129-AnxA](#).

⁽⁶⁷⁶⁾ المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي التي اعتمدها الجمعية العامة، [A/RES/60/147](#)، 21 آذار/مارس 2006.

⁽⁶⁷⁷⁾ الجمعية العامة للأمم المتحدة، (1985) [A/RES/40/34](#).

⁽⁶⁷⁸⁾ [ICC-01/04-01/06-3129](#)، الفقرة 55.

894- ووجهت انتقادات للمحكمة لقيامها في الماضي وأثناء المشاورات التي قام بها الخبراء بوضع مبادئ وإجراءات عامة لتطبيقها من قبل الدوائر الابتدائية على أساس الحالة بحالة بدلا من إرساء "مبادئ على نطاق المحكمة" (679) أو إصدار "صك مستقل" بشأن مبادئ الجبر. كما قيل إن المبادئ العامة للمحكمة تخلق حالة من عدم اليقين وعدم الاتساق وعدم القدرة على التنبؤ، فضلا عن الاجحاف بالشخص المدان.

895- وقد ترك نظام روما الأساسي للمحكمة عن قصد أمر وضع مبادئ بشأن جبر اضرار الضحايا، وهو أحد مجالات "الغموض البناء" (680). وتوفر المبادئ العامة المتعلقة بالجبر والسوابق القضائية التي تضعها المحكمة حاليا معايير توجيهية بشأن عدد من الموضوعات المحورية في الجبر (681). وعلاوة على ذلك، تم ترسيخ (682) العناصر الخمسة الرئيسية لأوامر الجبر. وحددت الدوائر التي شاركت في مرحلة الجبر بوضوح المراحل الثلاث لعملية جبر الأضرار وهي: '1' إصدار الأمر بالجبر، و'2' الموافقة على الخطة التنفيذية للجبر، وأخيراً '3' الموافقة على مشاريع الجبر (683).

896- ويتبين من أوامر الجبر وغيرها من القرارات ذات الصلة الصادرة في قضايا لوبانغا وكاتانغا والمهدي والموافقات القضائية المقابلة على الخطط التنفيذية للجبر التي وضعها الصندوق الاستئماني للضحايا أن المبادئ العامة للجبر التي وضعتها دائرة الاستئناف في قضية لوبانغا وفرت للدوائر مبادئ توجيهية فيما يتعلق بالجبر (684). واعتمدت الدوائر هذه المبادئ وعدلتها وفقا لمقتضيات كل قضية وخصوصياتها. وفي قضية المهدي، تناولت الدائرة الابتدائية على وجه التحديد مبادئ الجبر المتعلقة بالممتلكات الثقافية والتراث الحمي. وفي قضية نتاغندا، التي لا تزال إجراءات الجبر جارية بشأنها وتخضع لنتيجة الاستئناف المقدم ضد الحكم بالإدانة، من المتوقع أن تستكمل وأن تعزز الدائرة الابتدائية مبادئ الجبر الواجبة التطبيق على العنف الجنسي والجنساني، وأن تبت على وجه التحديد في مسألة الأذى المفترض للأطفال الذين يولدون من الاغتصاب والاستعباد الجنسي، وما إذا كان ينبغي تخفيف عبء الإثبات في القضايا المتعلقة بالعنف الجنسي (685). والسوابق القضائية قيد التطوير (686)، وستستمر بالتأكيد في التطور. ولقد قيل فيما

(679) انظر REDRESS, *Justice for Victims: The ICC's Reparations Mandate* (2011), p. 24.

(680) Christine Van den Wyngaert, *Victims before International Criminal Courts: Some Views and Concerns*

of the ICC Trial Judge, (2011) 44(1) *Case Western Reserve Journal of International Law*, p.486

(681) تشمل المبادئ المتعلقة بالمستفيدين من الجبر سهولة الوصول إلى الضحايا والتشاور معهم؛ وتحديد الضرر والسببية؛ ومسؤولية الشخص المدان؛ ومعيار وعيب الإثبات؛ وحقوق الدفاع؛ والتناسب ومناسبة الجبر وطرائق الجبر.

(682) انظر ICC-01/04-01/06-3129، الفقرة 32.

(683) انظر المدعي العام ضد أحمد الفقي المهدي، القرار بشأن خطة التنفيذ المحدثة للصندوق الاستئماني للضحايا، ICC-

01/12-01/15-324-Red، 4 آذار/مارس 2019، الفقرة 14.

(684) دعت جمعية الدول الأطراف أيضا المحكمة إلى "الاستمرار" في إرساء المبادئ المتعلقة بالجبر وفقا للمادة 75 (1) على سبيل الأولوية في سياق الإجراءات القضائية. انظر (2019) ICC-ASP/18/Res.6، المرفق الأول، ولاية جمعية الدول الأطراف في الفترة ما بين الدورتين، الفقرة 12 (أ).

(685) ICC-01/04-02/06-2547، الفقرة 46.

(686) فيما يتعلق بالضحايا والمجتمعات المتضررة، والجبر والصندوق الاستئماني للضحايا، (أ) يطلب من المحكمة الاستمرار

في وضع المبادئ المتعلقة بالجبر وفقا للمادة 75 (1) من نظام روما الأساسي كأولوية في السياق ICC-ASP/18/Res.6،

الفقرة 12. انظر أيضا Mariam Cohen, *Realizing Reparative Justice for International Crimes: From Theory to*

يتعلق بنظام حقوق الإنسان في البلدان الأمريكية ومحكمتها التي لديها خبرة أطول من المحكمة في مجال الجبر إن السوابق القضائية لا يمكن أن تظل ثابتة (687).

897- ومن القضايا الرئيسية التي تؤثر على كفاءة وفعالية مرحلة الجبر القضية المتعلقة بإجراءات الجبر. وبالنظر إلى عدم وجود ما يقتضي أن تشكل إجراءات الجبر مرحلة من مراحل "المحاكمة" بحصر المعنى (688)، وأن المعيار الذي ينطبق أقل صرامة من المعيار الذي ينطبق على المحاكمات (689)، ينبغي استبعاد أو تجنب الأعمال التي تؤدي إلى مضاعفة العقوبات الإجرائية بأي حال من الأحوال. ولا بد من تبسيط الإجراءات التي تطبقها الدوائر ومن تحقيق الاتساق بينها.

2- الدائرة المتخصصة للجبر

898- أولى الخبراء الاعتبار الواجب للاقتراح المتعلق بإنشاء دائرة متخصصة لمرحلة الجبر. ولا يضمن هذا في حد ذاته تقديم عملية مناسبة وعادلة وسريعة للجبر. وعلاوة على ذلك، هناك مزايا لأن تنظر الدائرة الابتدائية التي فصلت في القضية في الجبر، بالنظر إلى ذاكرتها المؤسسية ومعرفتها الكاملة بالحجم الهائل من الإجراءات المتعلقة بالقضية. كما تتمتع الدائرة الابتدائية بالسلطة التقديرية في الاستعانة بالخبراء المعنيين بالجبر في تحديد نطاق أو مدى أي ضرر أو خسارة أو إصابة، أو فيما يتعلق بالضحايا.

3- عدم وقف إجراءات الجبر

899- يتضمن تقرير المحكمة لعام 2019 بشأن مؤشرات الأداء الرئيسية إشارة إلى إمكانية أن تتم إجراءات الجبر والاستئناف، عند الاقتضاء، في وقت واحد (690). وفي قضية *نتاغندا*، استهلكت الدائرة الابتدائية مرحلة الجبر بينما لا يزال الاستئناف جارياً أمام دائرة الاستئناف. ويشير التقرير أيضاً إلى إمكانية أن تتم إجراءات النطق بالحكم والجبر بالتوازي (691). ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى الاقتصاد القضائي وسرعة الإجراءات. وقد يؤدي القيام بإجراءات الجبر والاستئناف في وقت واحد إلى توفير ما لا يقل عن عام واحد من الوقت المحدد لإتمام الإجراءات.

Practice, (Cambridge University Press, UK: 2020), p.97. "ومن خلال سوابقها القضائية المتطورة، ترسم الدوائر

ملامح نظام الجبر في المحكمة الجنائية الدولية".

(687) C Grossman, A Del Campo, MA Trudeau, [International Law and Reparations. The Inter-American](#)

[System](#), Clarity Press, 2018, C Grossman, Preface: 'Jurisprudence cannot remain static, new circumstances and different set of facts could lead the Inter American Court to develop in a direction that have not yet been addressed or even envisaged'.

انظر أيضاً Clement Julius Mashamba, *Reparations in the African Human Rights System: Analysis of the Evolving Jurisprudence* (2018), *Zanzibar YearBook of Law* (ZYBL), p. 65.

ذلك، طبقت المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب باستمرار القانون الدولي على الجبر لبناء اجتهادها القضائي الخاص، وهو نهج جدير بالثناء للغاية يجد أساسه في مبدأ الاستخلاص من القانون الدولي الكامن وراء نظام حقوق الإنسان في أفريقيا".

(688) المدعي العام ضد جيرمان كاتانغا، القرار بشأن استبدال قاضيين في الدائرة الابتدائية الثانية، المرفق الأول، ICC-

[01/04-01/07-3468-AnxI](#)، 16 نيسان/ أبريل 2014، الفقرة 8.

(689) [ICC-01/04-01/07-3778-Red](#)، الفقرة 74.

(690) تقرير المحكمة عن مؤشرات الأداء الرئيسية (2019)، الفقرة 10.

(691) المرجع نفسه.

900- ولا يشكل القيام بإجراءات الاستئناف والجبر في نفس الوقت مؤشرا على إعادة تأكيد حكم الإدانة. وهو، إن وجد، جزء من التقدم في عملية قضائية عادلة، تجري في غضون فترة زمنية معقولة، ولمصلحة المتهمين والعدالة⁽⁶⁹²⁾. ويرى الخبراء أن النهج المتمثل في مواصلة إجراءات الجبر بينما تنظر دائرة الاستئناف في الاستئناف المقدم ضد الإدانة نهج مناسب، كما تدل على ذلك إجراءات الجبر الجارية في قضية نتاغاند/ حاليا.

4- الطلبات الفردية لجبر الأضرار

901- تعتمد أحكام الجبر الفردية أساساً على طلبات (التماسات) الجبر الفردية⁽⁶⁹³⁾. ومن التحديات الرئيسية التي يواجهها نظام الجبر حالياً عملية طلبات (التماسات) الجبر الفردية التي ينبغي تقديمها كتابياً المنصوص عليها في القاعدة 94 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. وفيما ينبغي اعتباره تحسناً ملحوظاً في مساعدة الضحايا على تقديم طلبات المشاركة بموجب القاعدة 89 وطلبات الجبر في مرحلة لاحقة إذا رغبوا في ذلك بموجب القاعدة 94، تجمع أحدث استمارة موحدة لقلم المحكمة بشأن الطلبات الفردية المقدمة من الضحايا (2019)⁽⁶⁹⁴⁾ بين المعلومات المطلوبة للمشاركة في الإجراءات و/أو المعلومات المطلوبة لطلب الجبر. وفي السنوات الأولى للمحكمة، كان المطلوب هو تقديم استمارتين منفصلتين، كل منهما من 17 صفحة⁽⁶⁹⁵⁾. ويبلغ مجموع عدد الصفحات في أحدث استمارة موحدة للمشاركة والجبر أربع صفحات، وهي متاحة أيضاً إلكترونياً. وهذا تحسن كبير.

902- وأبلغ الخبراء بأن استمارة الطلب الموحدة "الجديدة" هذه مستخدمة حالياً في كل من قضية يكاتوم/نغاييسونا⁽⁶⁹⁶⁾ وقضية الحسن⁽⁶⁹⁷⁾. وتتضمن هذه الاستمارة معلومات عن الضحايا الذين يطالبون بالجبر، لاسيما في الرد على السؤالين 6 (أنواع الضرر الشخصي المتكبد) و 7 (أشكال الجبر، مثل التعويض المالي، ورد الممتلكات، وإعادة التأهيل)، وهي معدة للاستخدام في مرحلة الجبر، في حالة صدور حكم بالإدانة⁽⁶⁹⁸⁾. ويتوخى المسجل استخدام هذه الاستمارة في قضية علي كوشيب⁽⁶⁹⁹⁾ وفي جميع القضايا المقبلة أيضاً.

5- معالجة طلبات الضحايا بقيادة قلم المحكمة

- ⁽⁶⁹²⁾ المدعي العام ضد توماس لوبانغا ديبلو، الحكم في الطعن في قرار الدائرة الابتدائية الثانية، "تحديد حجم الجبر الذي يتحمله السيد توماس لوبانغا ديبلو"، [ICC-01/04-01/06-3466-Red](#)، 18 تموز/يوليه 2019، "من المهم أيضاً، ومن أجل مصلحة كل من الضحايا والشخص المدان، أن تجري الدائرة الابتدائية إجراءات الجبر بأسرع ما يمكن"، الفقرة 108.
- ⁽⁶⁹³⁾ القاعدتان 94 و 95 من [القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات](#)، انظر [ICC-01/04-01/06-3129](#)، الفقرة 149.
- ⁽⁶⁹⁴⁾ وضع نموذج الطلب القياسي بواسطة قلم المحكمة بموجب المادة 88 من [لائحة المحكمة](#)، ووافقت عليه هيئة الرئاسة بموجب المادة 23 من اللائحة القسمية 2.
- ⁽⁶⁹⁵⁾ انظر الحاشية 678 أعلاه، [العدالة للضحايا: ولاية الجبر للمحكمة الجنائية الدولية](#)، الصفحة 36.
- ⁽⁶⁹⁶⁾ المدعي العام ضد ألفريد يكاتوم وباتريس إدوارد نغاييسونا، القضية رقم [ICC-01/14-01/18](#).
- ⁽⁶⁹⁷⁾ المدعي العام ضد الحسن أغ عبد العزيز أغ محمد أغ محمود، القضية رقم [ICC-01/12-01/18](#).
- ⁽⁶⁹⁸⁾ الحسن - [استمارة الطلب الفردية](#)، يكاتوم/ نغاييسونا - [استمارة الطلب الفردية](#).
- ⁽⁶⁹⁹⁾ نظر المدعي العام ضد علي محمد علي عبد الرحمن (علي كوشيب)، القرار بشأن فصل الدعوى ضد السيد علي كوشيب، [ICC-02/05-01/07-87](#)، 12 حزيران/يونيه 2020.

903- اتبعت الدوائر نهجاً مختلفة فيما يتعلق بمعالجة الطلبات. ففي قضية *لوبانغا* وقضية *المهدي*، كلفت الدائرة الصندوق الاستئماني للضحايا بتحديد الضحايا⁽⁷⁰⁰⁾. وفي قضية *نتانغاندا*، كلفت الدائرة قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم بالقيام بهذه المهمة⁽⁷⁰¹⁾.

904- ويرى الخبراء أنه لتعزيز قدرة المحكمة على تنفيذ أوامر الجبر الصادرة عنها، يلزم أن يكون الهدف الرئيسي من برنامج الجبر بأكمله هو ضمان أن يكون لدى الدائرة المختصة منذ بداية إجراءات الجبر جميع طلبات الجبر والوثائق الداعمة لها. وينبغي أن تكون الطلبات كاملة ودقيقة قدر الإمكان، وأن يقدمها '1' "الضحايا المشاركون" الذين سبق الإذن لهم بالمشاركة في إجراءات المحكمة والذين يعربون عن رغبتهم في الحصول على الجبر ولا يزالون على ذمة المحكمة عند صدور الحكم؛ و'2' أي مستفيد جديد يحتمل أن يكون مؤهلاً للجبر ويرغب في المشاركة في مرحلة الجبر فقط⁽⁷⁰²⁾. وينبغي أن يضاف إلى ذلك التحليل القانوني الذي يقوم به قلم المحكمة (وبوجه خاص قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم) للطلبات. وهذا التوجه الاستراتيجي والهدف السياسي قابل للتحقيق.

905- وفي الوقت نفسه، يرى الخبراء أن مرحلة الجبر ستتحسن كثيراً إذا عهد إلى قلم المحكمة (قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم) بالمسؤولية الرئيسية لتحديد وتيسير وجمع وتسجيل ومعالجة جميع طلبات "الضحايا المشاركين" وطلبات المستفيدين الجدد الذين من المحتمل أن يكونوا مؤهلين للجبر قبل أن تصدر الدائرة المعنية أمر الجبر. ومن شأن هذا الإجراء أن يدخل اليقين والاتساق الاجرائي.

906- وهناك أسباب كثيرة تؤيد هذا الاستنتاج. فقلم المحكمة هو الهيئة الرئيسية للمحكمة في مجال التوعية وفي تحديد وتيسير وجمع وتحليل طلبات الضحايا الذين يرغبون في المشاركة في المرحلتين التمهيديّة والابتدائية من الإجراءات على حد سواء⁽⁷⁰³⁾. وقام قلم المحكمة بهذا الدور بالفعل في عام 2019 وتمكن 685 10 من الضحايا من المشاركة في جلسات الاستماع⁽⁷⁰⁴⁾. وبالنسبة للعديد من الضحايا المشاركين في الإجراءات والذين يطلبون بعد ذلك الحصول على الجبر، سيكون لدى قلم المحكمة بالفعل معلومات

⁽⁷⁰⁰⁾ انظر [ICC-ASP/17/14](#)، الفقرتان 42 و 51. وقبل قرار الدائرة في قضية *لوبانغا*، لاحظ الصندوق الاستئماني الصعوبات التي قد يواجهها في مثل هذه العملية - انظر *المدعي العام ضد توماس لوبانغا ديبلو*، "ملاحظات حول الجبر رداً على أمر الجدولة المؤرخ 14 آذار/مارس 2012"، [ICC-01/04-01/06-2872](#)، 25 نيسان/أبريل 2012، على سبيل المثال الفقرة 135.

⁽⁷⁰¹⁾ *المدعي العام ضد بوسكو نتانغاندا*، الأمر الصادر بشأن تحديد المواعيد النهائية للجبر، [ICC-01/04-02/06-2447](#)، 5 كانون الأول/ديسمبر 2019؛ *المدعي العام ضد بوسكو نتانغاندا*، القرار الأول بشأن عملية الجبر، [ICC-01/04-02/06-2547](#)، 26 حزيران/يونيه 2020. وتم اختيار إجراء مشابه إلى حد ما في قضية *كاتانغا* - انظر قضية *المدعي العام ضد جيرمان كاتانغا*، أمر يوجه السجل للإبلاغ عن طلبات الجبر، [ICC-01/04-01/07-3508](#)، 27 آب/أغسطس 2014.

⁽⁷⁰²⁾ قارن "التحديد المبكر للمستفيدين المحتملين مهم لسببين رئيسيين: أنه يسمح للدائرة الابتدائية والصندوق الاستئماني بأخذ آراء الضحايا في الاعتبار عند إصدار أمر الجبر أو وضع الخطة التنفيذية، على التوالي، وفي الوقت نفسه، يسمح للضحايا الذين يرغبون في المشاركة في الإجراءات، بالمشاركة أيضاً في عملية الجبر، [REDRESS, Moving Reparation](#).

⁽⁷⁰³⁾ دور قلم المحكمة أساسي بالتالي في ضمان وصول الضحايا الفعلي إلى المحكمة؛ وبموجب القاعدتين 92 (8) و 96 (2) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، فإن قلم المحكمة هو المسؤول قبل كل شيء عن اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإبلاغ الضحايا بمختلف مراحل الإجراءات لتمكينهم من المشاركة. *المدعي العام ضد توماس لوبانغا ديبلو*، الأمر الموجه إلى قلم المحكمة لتقديم المعونة والمساعدة للممثلين القانونيين وللصندوق الاستئماني لتحديد الضحايا الذين يحتمل أن يكونوا مؤهلين للحصول على الجبر، [ICC-01/04-01/06-3218-ENG](#)، 15 تموز/يوليه 2016، الفقرة 7.

⁽⁷⁰⁴⁾ تقرير المحكمة حول مؤشرات الأداء الرئيسية (2019).

عنهم. وفي حالة الاحتياج إلى معلومات إضافية، سيكون قلم المحكمة في وضع أفضل لتيسير الحصول عليها، وهذه ميزة نسبية ينبغي الاستفادة منها.

907- وبالإضافة إلى ذلك، فإن تحديد هوية الضحايا واختيارهم، بمن فيهم المستفيدون الجدد الذين يحتمل أن يكونوا مؤهلين للحصول على الجبر، ينطوي على العديد من المهام والقرارات طوال الإجراءات، سواء في المرحلة التمهيدية أو مرحلة المحاكمة أو مرحلة الجبر. ولا تتغير عملية تحديد هوية الضحايا وتيسير مشاركتهم من المرحلة التمهيدية، وطوال مرحلة المحاكمة، إلى مرحلة الجبر. وينطبق في جميع مراحل الإجراءات العديد من الأحكام المتعلقة بالتفاعل مع الضحايا، ومن بينها تلك المتعلقة بالسلامة والأمن، وحماية الشهود والضحايا، والرعاية الخاصة لضحايا العنف الجنسي والجسدي، والتعامل المناسب مع الأفراد المستضعفين والمجموعات المستضعفة. وبالمثل، سيكون قلم المحكمة قد أقام بالفعل اتصالات وعلاقات عمل سابقة مع المنظمات والشبكات والوسطاء المحليين منذ المراحل الأولى للإجراءات، وسيكون قد اكتسب معرفة جيدة بما. وسيكون الموظفون المعينون في المكاتب الميدانية قد اكتسبوا بالفعل معرفة متعمقة بالحالة المحلية، فضلا عن الخبرة والمهارات في جميع هذه الخطوات الضرورية. وينبغي أن تقوم الهيئة نفسها (قلم المحكمة) أيضا بتحديد المستفيدين المحتملين الجدد المؤهلين للحصول على الجبر، وذلك باستخدام المعارف والقدرات والمهارات المكتسبة.

908- وبالإضافة إلى ذلك، فإن استخدام قاعدة بيانات الضحايا التي يديرها قلم المحكمة (نظام إدارة طلبات الضحايا) في جميع مراحل الدعوى، بما في ذلك مرحلة الجبر، للاحتفاظ بمعلومات الضحايا وجمع السجلات وخدمات قاعدة البيانات في نفس الوحدة التنظيمية (قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم). ويقتضي الحق في الخصوصية والطابع السري لبعض السجلات أن يكون الاحتفاظ بهذه المعلومات في كيان إداري واحد.

909- ومن المهم أيضا أن قاعدة البيانات هذه تتضمن جميع المعلومات المقدمة من الضحايا في القضايا المختلفة المعروضة على المحكمة. وتتمثل القيمة المضافة الحاسمة لقسم إدارة طلبات الضحايا في أنه سيسمح لقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم ليس فقط بالإطلاع بسهولة على المعلومات المقدمة في المراحل المختلفة للإجراءات (التمهيدية والمحاكمة والاستئناف)، ولكن أيضا على المعلومات المقدمة في القضايا المختلفة. وهناك مجني عليهم مشاركون في عدة قضايا معروضة على المحكمة وقد يكونوا مؤهلين للحصول على الجبر في أكثر من قضية واحدة شأنهم شأن الضحايا الجدد الذين يطالبون بالجبر. وستقدم قاعدة البيانات في هذه الحالة مساعدة أساسية في تحديد الطلبات المتكررة لبعض الأفراد أو المجموعات أو التداخل بين الطلبات المقدمة في حالات مختلفة (مثل الحالة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (نتاغندا/لوبانغا) والحالة في مالي (الحسن/المهدي))، حيث سيكون من الممكن عندئذ التأكد على وجه السرعة من الضحايا المشاركين في إجراءات المحاكمة والجبر المتعلقة بنفس الضرر/الجرائم المتصلة بالدائرة والصندوق الاستئماني للضحايا فيما يتعلق بتنفيذ أمر الجبر.

910- والاقتصاد القضائي عامل آخر لصالح تكليف قلم المحكمة بهذه المسؤولية. وفي الظروف الراهنة، حيث تعاني المحكمة من محدودية الموارد، ينبغي أن تؤخذ ازدواجية الجهود والحاجة إلى توفير الموارد في الاعتبار. ومع الحل المذكور أعلاه، لن يكون من الضروري أن يلتزم الصندوق الاستئماني بموارد إضافية أو أن يستثمر في إنشاء هيكل موازية. وكون الصندوق كيانا مستقلا ولديه أيضا موظفون في الميدان لا يبرر في حد ذاته إعادة تحديد دوره أو إنشاء هيكل تشابه قدراته وتزامن مع قدرات قلم المحكمة.

911- وخلاصة القول، يقترح الخبراء، كإستراتيجية وإطار وإجراءات، أن يُعهد إلى قلم المحكمة، وعلى وجه التحديد قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، بالمسؤولية الرئيسية عن جميع المهام المتصلة بما يلي: '1' معالجة طلبات الضحايا الراغبين في المشاركة في المحاكمة والذين من المحتمل أن يكونوا مؤهلين للجبر ولا يزالون على ذمة المحكمة عند صدور الحكم، و'2' جميع المستفيدين المحتملين الجدد المؤهلين للحصول على الجبر، الذين يعتزمون استخدام العملية في مرحلة الجبر فقط، قبل إصدار الدائرة المختصة لأمر الجبر.

912- ونظراً للظروف الخاصة لكل قضية، من المتوقع أن يتقدم عدد من الضحايا المحتملين الجدد لطلب الجبر في مرحلة التنفيذ⁽⁷⁰⁵⁾. وقد ينشأ هذا في حالة الجبر الفردي والجبر الجماعي على حد سواء⁽⁷⁰⁶⁾. وعندما تمارس الدائرة سلطتها التقديرية فيما يتعلق بإجراءات الجبر، تكون الدائرة في وضع جيد للتحكم في هذه الإجراءات ولتنظيمها على أساس كل حالة على حدة. ومع ذلك، إذا كانت المسؤولية الرئيسية المقترحة لقلم المحكمة مناسبة من حيث التوقيت وشاملة وتتم إدارتها بكفاءة وتعاون، فمن المحتمل ظهور عدد أقل من المستفيدين غير المعروفين تمامًا لأول مرة في مرحلة التنفيذ. وعلاوة على ذلك، من شأنه أيضاً أن يخفف بشكل هادف من تحديد المستفيدين المحتملين الجدد في مرحلة التنفيذ، كما حدث في قضية لوبانغا، حيث كان الصندوق طوال عام 2019 لا يزال يقوم بتحديد هوية الضحايا⁽⁷⁰⁷⁾، بعد أكثر من سبع سنوات من صدور أمر الجبر من الدائرة الابتدائية الأولى في 7 آب/ أغسطس 2012.

913- وفي ضوء كل ما سلف، يرى الخبراء أن القرار الأول بشأن الجبر الذي صدر في قضية نتاغندا⁽⁷⁰⁸⁾ يدعو إلى الاطمئنان ويتطلع إلى المستقبل. ويركز القرار على الخطوات المناسبة التي ينبغي اتخاذها في العملية إلى حين صدور أمر الجبر. وهي عملية شاملة ومتكاملة. ويتوخى القرار الجمع بين جميع إجراءات الجبر، بما في ذلك مرحلة التنفيذ التالية لصدور أمر الجبر. وفي هذا القرار، ترى الدائرة أن من المستصوب اتباع نفس الإطار والعمليات في مختلف مراحل الجبر⁽⁷⁰⁹⁾. وعلاوة على ذلك، عندما أكدت الدائرة عن قصد أن قلم المحكمة، من خلال قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، هو الكيان المناسب لقيادة عملية تحديد المستفيدين المحتملين، أخذت الدائرة في الاعتبار بشكل إيجابي دوره المهم في التوعية، وخبرته الواسعة مع الضحايا في الميدان، وعلى وجه الخصوص مساعدته للضحايا على المشاركة في المراحل المختلفة للإجراءات، بما في ذلك مرحلة الجبر⁽⁷¹⁰⁾.

(705) "من الخطأ افتراض أن عدد الضحايا يمكن تحديده فقط بناءً على الطلبات الفردية للتعويضات التي تتلقاها المحكمة. سيكون من غير المرغوب فيه أن تكون الدائرة الابتدائية مقيدة في هذا القرار لمجرد أنه لم يقدم جميع الضحايا أنفسهم إلى المحكمة بتقديم طلب بموجب القاعدة 94 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات"، [ICC-01/04-01/06-3466-Red](#)، الفقرة 2.

(706) المرجع نفسه، الفقرة 224: "أحد العوامل التي يجب على الدائرة الابتدائية مراعاتها عند تحديد الجبر "المناسب" لأغراض المادة 75 (2) من النظام الأساسي هو عدد الضحايا الذين يحتمل أن يتقدموا ويستفيدوا من برنامج جبر الضرر الجماعي خلال مرحلة التنفيذ. وفي تحقيقها، ينبغي أن تسعى الدائرة الابتدائية للحصول على تقدير محدد قدر الإمكان". (707) المدعي العام ضد بوسكو نتاغندا، الصندوق الاستئماني لاستجابة الضحايا للملاحظات الأولية لقلم المحكمة وفقاً لأمر المعلومات الأولية بشأن الجبر، [ICC-01/04-02/06-2428](#)، 3 تشرين الأول/أكتوبر 2019، الفقرة 15. (708) المدعي العام ضد بوسكو نتاغندا، القرار الأول بشأن عملية الجبر، [ICC-01/04-02/06-2547](#)، 26 حزيران/يونيه 2020.

(709) المرجع نفسه، الفقرة 23.

(710) المرجع نفسه، الفقرات 27 و 39 و 93.

6- طلبات ومعلومات المستفيدين المحتملين الجديدة

914- وثمة سبب إجرائي هام آخر للتأخير في نظام الجبر وهو الحد الزمني المنصوص عليه في دليل ممارسات الدوائر لجمع استمارات المشاركة الفردية للضحايا، وهو قبل بدء المحاكمة بوقت كاف⁽⁷¹¹⁾. فقد تم تفسير هذا الحد وتأويله فعليا على أنه يمنع قلم المحكمة من الاستمرار في جمع المعلومات من المستفيدين الجدد المحتملين الذين لم يتقدموا بطلبات للمشاركة في المحاكمة ولكن يعتزمون طلب الجبر في مرحلة لاحقة، في حالة الإدانة. وينسب إلى هذا الحد أيضا إعفاء قلم المحكمة من الاستمرار في تحديد وجمع أي طلبات جديدة للمشاركة في المحاكمة و/أو الجبر قبل بدء المحاكمة مباشرة وأثناءها.

915- وينبغي إعادة النظر في هذا الوضع⁽⁷¹²⁾. فالحق في محاكمة عادلة وضمانات الإجراءات القانونية تجعل من الضروري الاستمرار في تحديد وجمع الطلبات من الضحايا الذين يطلبون المشاركة في مرحلة الجبر فقط، حتى بعد انقضاء المهلة الزمنية التي تحددها الدوائر الابتدائية. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن جائحة الكورونا، وما ترتب عليها من صعوبات في الوصول إلى الضحايا، دفعت الدائرة الابتدائية في قضية يكانوم ونغاييسونا، التي هي في مرحلة المحاكمة حاليا، إلى تمديد الموعد النهائي لجمع طلبات الضحايا وتقديمها للمحكمة إلى حين الانتهاء من تقديم أدلة الادعاء⁽⁷¹³⁾. ولا يوجد سبب لمعاملة طلبات الجبر المقدمة من الضحايا الذين لا يسعون إلى المشاركة في إجراءات المحاكمة بشكل مختلف.

916- وسيؤدي التوقف عن جمع الطلبات المتعلقة بالجبر والمعلومات ذات الصلة من الضحايا في مرحلة المحاكمة، التي يمكن أن تستمر عدة سنوات، إلى عقبة كبيرة في السعي إلى الإسراع في تحديد الجبر. ويمكن تحقيق وفورات كبيرة في الوقت والموارد وزيادة الكفاءة بإلغاء الحد الزمني المنصوص عليه في دليل ممارسات الدوائر.

917- ولتجنب أي شك في استخدام طلبات جديدة لا تتعلق بمرحلة المحاكمة، ولإدارة السليمة لتوقعات الضحايا في ضوء أنه لا يمكن، وفقا للقانون الواجب التطبيق، إصدار أوامر بالجبر إلا في حالة الإدانة، يلزم توضيح ما سبق بالتفصيل. وينبغي أن يطلب إلى الضحايا المذكورين ملء الأجزاء من الاستمارة الموحدة المتصلة بالجبر فقط. ويمكن لقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم، بموافقة الرئاسة، أن يعدل الأجزاء ذات الصلة من استمارة الطلب للتأكيد على هذه النقطة. ومن خلال تلبية توقعات الضحايا على النحو المناسب وتجنب المزيد من الصدمات النفسية، تتيح إجراءات التشغيل الموحدة التي

⁽⁷¹¹⁾ دليل ممارسات الدوائر، الفقرة 98 (4)، "تحدد الدائرة الابتدائية موعدا نهائيا، قبل بدء المحاكمة بوقت كاف، لإحالة أي طلب آخر من الضحايا في الجرائم قيد المحاكمة".

⁽⁷¹²⁾ قارن "غرض تعزيز كفاءة وفعالية إجراءات الجبر المتخذة ككل، ترى الدائرة أنه من المستحسن تحديد الضحايا الذين يحتمل أن يكونوا مؤهلين للحصول على الجبر للمضي قدما قدر الإمكان قبل إصدار أمر الجبر. وقد تنجم فوائد عديدة من اعتماد هذا النهج: '1' المعلومات التي تم جمعها أثناء عملية تحديد الهوية قد تفيد النهج الذي سيتم اتباعه في أمر الجبر الصادر عن الدائرة؛ و'2' سيسهل تنفيذ الأمر بشكل فعال وفي الوقت المناسب؛ و'3' قد يساعد الصندوق في إعداد مسودة الخطة التنفيذية لأمر الجبر"، ICC-01/04-02/06-2547، الفقرة 26.

⁽⁷¹³⁾ المدعي العام ضد ألفريد يكانوم وباتريس إدوارد نغاييسونا، القرار بشأن تحديد تاريخ بدء المحاكمة، ICC-01/14-01/18-589، 16 تموز/يوليه 2020.

اعتمدها قلم المحكمة الآن مزيداً من الاتصال المباشر بالضحايا والمجتمعات المحلية. كما أعطت الدوائر تعليمات محددة إلى قلم المحكمة (قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم) لهذا الغرض بالذات (714).

7- الخبراء في مجال جبر الأضرار

918- للدوائر السلطة التقديرية في الاستعانة بالخبراء الذين يمكنهم مساعدتها في تحديد مدى ونطاق أي ضرر أو خسارة أو إصابة تلحق بالضحايا، أو عند النظر في الأنواع أو الطرائق المناسبة للجبر (715). ومن شأن استدعاء الدوائر للخبراء وتكليفهم بالعمل في وقت مبكر أن يوفر الوقت لمرحلة الجبر. ويتجلى ذلك في إجراءات الجبر الحالية التي اتخذتها المحكمة في قضية *نتاغاندا* حيث تم بالفعل تعيين الخبراء بسرعة. وعلى الرغم من أن جبر الأضرار هو مجال ناشئ في حد ذاته وأن أنواع وطرائق الجبر تختلف من حالة إلى أخرى، فإن من المرغوب فيه أن يتوصل قلم المحكمة إلى سبل أكثر استباقية لتحديد الخبراء المعنيين وبالتالي لإثراء قائمة الخبراء التي يحتفظ بها عملاً بالقاعدة ٤٤ من لائحة المحكمة.

8- البروتوكولات المتفق عليها مسبقاً

919- بقدر ما تم التأكيد على أن للدفاع الحق والمصلحة في الطعن بقوة في أي مطالبة بالجبر في مرحلة الجبر، بقدر ما تكون المحاكمة العادلة والسريعة أيضاً في مصلحته. وعند الإمكان، ستيسر عملية الجبر بالفعل، كما هو الحال في المرحلة التمهيدية ومرحلة المحاكمة، من خلال البروتوكولات المتفق عليها مسبقاً بين الأطراف، والمشاركين، وقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم/الصندوق الاستثماري للضحايا. وفي الواقع، أبدى الدفاع في العديد من القضايا المعروضة على الدوائر في مرحلة الجبر قدراً من التعاون الملموس. وإذا أمكن نقل هذه الممارسة بالإضافة إلى الممارسات الأخرى المطبقة في مرحلتي ما قبل المحاكمة والمحاكمة إلى مرحلة الجبر، سيزيد ذلك من الامكانيات المتاحة للعملية.

9- الدور الرقابي للدوائر في تنفيذ الجبر

920- من الصلاحيات القضائية للدوائر مراقبة تنفيذ الجبر والإشراف عليه (716). ومن المسائل التي أثّرت مع الخبراء متى بالضبط ينتهي الإشراف والرقابة القضائيين على تنفيذ الجبر من قبل الصندوق الاستثماري للضحايا، هل في منتصف الطريق أم في نهاية فترة التنفيذ التي تبلغ مثلاً خمس سنوات؟ هل من المناسب أن تشرف الدوائر على التنفيذ حتى نهايته، عندما توجد قضايا تتعلق باستدامة المشروع، ونقله أو تسليمه، والحسابات الختامية والتدقيق؟ هل ينبغي للدائرة أن تتدخل في ختام المشروع إذا ظهر احتيال أو اختلاس للأموال من جانب أحد الشركاء المنفذين؟

921- ومن المفيد للغاية أن الدوائر قد حددت بوضوح عمليات صنع القرار الثلاث في مرحلة الجبر، بدءاً بإصدار أمر الجبر، ثم الإذن بالخطة التنفيذية للجبر، وانتهاءً بالموافقة على مشاريع الجبر (717).

(714) المرجع نفسه.

(715) القاعدة 97 (2) من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات؛ والقاعدة 110 (2) من لائحة قلم المحكمة.

(716) ICC-01/04-01/06-3129-AnxA، الفقرة 76.

(717) ICC-01/12-01/15-324-Red، الفقرة 14.

ولاستمرار الرصد والرقابة القضائيين، بما في ذلك على الأجهزة المنفذة⁽⁷¹⁸⁾ وطوال فترة تنفيذ المشروع، عواقب على طول إجراءات الجبر عموماً، ومسؤوليات سلطة الرقابة. وهناك خطر من أن تجد الدوائر نفسها في نهاية الإجراء، بعد سنوات عديدة من صدور أمر الجبر والموافقة على الخطة التنفيذية ذات الصلة، وهي لا تزال تشرف على الجبر أو تفصل فيه.

922- وبالنظر إلى ما تقدم، يرى الخبراء أن من الضروري أن يتم التوصل إلى تفاهم واتفاق مشتركين بين جمعية الدول الأطراف والمحكمة والصندوق الاستثماري للضحايا بشأن نقطة فاصلة مناسبة أثناء مرحلة التنفيذ، عندما يمكن القول، بأمان وثقة، بأن الوقت قد حان لأن تتولى السلطة الرقابية وحدها إدارة المشروع. وفي غياب ذلك، هناك احتمال كبير لأن تتحول الدوائر إلى مجالس دائمة لإعادة التأهيل النفسي والبدني، أو مشاريع اجتماعية واقتصادية أو مدرة للدخل.

923- ومن شأن هذا الفصل أيضاً أن يساعد المحكمة والهيئة المنفذة على إيجاد حل فعال لمسألة من سيتحمل منهما مباشرة أو بشكل غير مباشر التكاليف المتعلقة بالدفع أو التمثيل القانوني في أواخر المشروع أو في المرحلة النهائية من تنفيذه. ولتحقيق الاتساق والتماسك، ينبغي الاتفاق على نقطة الفصل هذه كمسألة مبدأ وسياسة، مع مراعاة المسؤوليات القضائية للدوائر في تنفيذ الجبر التي أمرت بها المحكمة. وعلى المسار الطويل الأمد لتنفيذ مشاريع الجبر من جانب الصندوق الاستثماري، الذي ينظر إليه الضحايا بحق وأسى على أنه لا نهاية له، ينبغي أن يحين الوقت الذي تنتهي فيه الرقابة والإشراف القضائيين على تنفيذ المشاريع. وينبغي عندئذ أن تنتقل الإدارة بالكامل إلى الوكالة المنفذة.

التوصيات

التوصية 342: ينبغي أن تواصل المحكمة، في سياق إجراءاتها القضائية، وعلى سبيل الأولوية، وضع مبادئ متسقة ومتناسكة فيما يتعلق بجبر الأضرار، وفقاً للمادة 75 (1) من نظام روما الأساسي.

التوصية 343: ينبغي أن تدرج هيئة الرئاسة في دليل ممارسات الدوائر إجراءات موحدة ومبسطة ومتسقة وأفضل الممارسات الواجبة التطبيق في مرحلة الجبر.

التوصية 344: ينبغي أن تنص المحكمة وجمعية الدول الأطراف في القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، أو أي نص قانوني آخر، على أنه لا يجوز تعليق إجراءات جبر الأضرار المنصوص عليها في المادة 75 من نظام روما الأساسي (جبر أضرار الضحايا)، والقسم الفرعي 4 (جبر أضرار الضحايا) من القسم 3 من الفصل 4 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، في انتظار استئناف الحكم بالإدانة و/أو العقوبة، وعلى أنه ينبغي توفير الضمانات المناسبة للحقوق الأساسية للمتهم أو المستأنف.

التوصية 345: ينبغي بذل مزيد من الجهود والاستفادة بأقصى قدر ممكن من جمع ومعالجة الاستمارة الموحدة المقدمة من الضحايا للمشاركة في الإجراءات والجبر في وقت مبكر. وكلما اكتملت المعلومات التي يتم جمعها من الاستمارة، لاسيما من الرد على السؤالين 6 و 7، ومن الوثائق الداعمة ذات الصلة، كلما تيسر الاستخدام اللاحق لها، لاسيما في مرحلة الجبر، في حالة الإدانة، وكلما زادت السرعة التي يتم بها تنفيذ الجبر.

⁽⁷¹⁸⁾ القاعدة 75 من النظام الأساسي للصندوق الاستثماري للضحايا.

التوصية 346: ينبغي أن تتخذ المحكمة، وعلى وجه الخصوص قلم المحكمة، ومكتب المدعي العام، ومكتب المحامي العام للضحايا، والممثلين القانونيين للضحايا، والصندوق الاستئماني للضحايا، إجراءات في مجال الاتصال والإعلام، وبوجه عام عند تفاعلهم مع الضحايا ومجتمعات الضحايا، لتجنب خلق أي توقعات بشأن الجبر، قبل النتيجة النهائية للاستئناف المرفوع في الحكم بالإدانة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تهدف استراتيجيات المحكمة للاتصال والتوعية إلى أن تُعرب للضحايا وأوساط الضحايا عن القيود في الظروف والحالات التي قد تقدم فيها المحكمة أو لا يمكنها تقديم المساعدة الفعالة في الوقت المناسب إلى الضحايا في إطار ولاياتها المتعلقة بالمساعدة و/أو الجبر.

التوصية 347: ينبغي أن تمنح المحكمة قلم المحكمة (قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم) المسؤولية الرئيسية عن تحديد وتسهيل وجمع وتسجيل ومعالجة، بما في ذلك تقييم، ما يلي: '1' طلبات الضحايا الراغبين في المشاركة في المحاكمة والذين من المحتمل أن يكونوا مؤهلين للجبر ولا يزالون على ذمة المحكمة عند صدور الحكم، و'2' طلبات المستفيدين المحتملين الجدد المؤهلين للحصول على الجبر، الذين يعتزمون الالتحاق بالعملية في مرحلة الجبر فقط، قبل صدور الأمر بالجبر من الدائرة المختصة.

التوصية 348: ينبغي مواصلة تحديد وجمع الطلبات من الضحايا الذين يرغبون في المشاركة في الإجراءات، ولكن في مرحلة الجبر فقط، حتى بعد انقضاء الحد الزمني الذي تحدده الدائرة الابتدائية قبل بدء المحاكمة.

التوصية 349: ينبغي أن تتاح للدائرة المختصة الفرصة للنظر، عند بدء إجراءات الجبر، في جميع طلبات (التماسات) الجبر والوثائق الداعمة لها، وفي التحليل القانوني المقدم من قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم لجميع الطلبات.

التوصية 350: ينبغي لقلم المحكمة أن يكتف جهوده لتحديد وتسجيل الخبراء في مجال الجبر في قائمة الخبراء التابعة للقلم وفقاً للقاعدة 44 من لائحة المحكمة.

التوصية 351: ينبغي أن تشجع الهيئة القضائية قلم المحكمة، والصندوق الاستئماني للضحايا، والممثلين القانونيين للضحايا، ومكتب المحامي العام للضحايا، ومكتب المدعي العام، والدفاع على الدخول في بروتوكولات من شأنها أن تعزز كفاءة وفعالية إجراءات الجبر في جميع مراحل الجبر.

التوصية 352: ينبغي أن تنظر جمعية الدول الأطراف والمحكمة والصندوق الاستئماني للضحايا في تحديد أدوار ومسؤوليات الدوائر، باعتبارها سلطة الرقابة والرصد القضائية المختصة بتنفيذ نظام ومشاريع الجبر، والصندوق الاستئماني للضحايا، باعتباره وكالة منفذة مستقلة وهيئة فرعية تابعة لجمعية الدول الأطراف بمزيد من الوضوح، لا سيما في المراحل النهائية لتنفيذ مشاريع الجبر.

التوصية 353: ينبغي بذل جهود أكثر تصميمًا وحزمًا للتوصل إلى اتفاقات للشراكة والتعاون والتعلم من تجارب المنظمات الأخرى المختصة والمعنية بتنفيذ مشاريع الجبر المشابهة لتلك التي يتم تنفيذها أو من المحتمل أن يتم تنفيذها بموجب نظام الجبر في المحكمة. ومن أجل تحسين الجبر وتنفيذ مشاريع المساعدة، ينبغي الاستفادة بشكل أكبر من وجود الأمم المتحدة فضلاً عن المنظمات الدولية أو الإقليمية أو الوطنية الأخرى في بلدان الحالات. وينبغي النظر أيضاً في إمكانية أن تساهم أوامر الجبر الصادرة عن المحكمة في تعزيز العدالة التعويضية وجهود الجبر.

جيم- الصندوق الاستثماري للضحايا وأمانة الصندوق: الحوكمة والعمل

الاستنتاجات

1- تنفيذ الولاية

924- كما لوحظ أعلاه، يشير نظام روما الأساسي إلى الصندوق الاستثماري للضحايا بصفته صندوقاً استثمارياً فقط - يتم تجديده من خلال الأموال والممتلكات الأخرى التي يتم تحصيلها من الغرامات أو المصادرة التي تحكم بها المحكمة، وتتم إدارته وفقاً للمعايير التي تحددها جمعية الدول الأطراف⁽⁷¹⁹⁾. وتطور الصندوق الاستثماري إلى أن أصبح الوكالة الرائدة في نظام روما الأساسي لتنفيذ الجبر والمساعدة. ومن بين الولايتين المعهود بهما إلى الصندوق، يتمتع الصندوق بخبرة أكبر في الولاية الثانية مقارنة بالولاية الأولى. وفي الآونة الأخيرة، لاحظت الدائرة الابتدائية في قضية المهدي أن الصندوق "لم يكتسب بعد السيطرة على ولايته عند التعامل مع الإجراءات القضائية"⁽⁷²⁰⁾.

925- ولا علاقة للمحكمة بولاية المساعدة، وهي تخضع بالكامل للسلطة التقديرية للصندوق. ومع ذلك، فإنها على صلة مباشرة بالمحكمة حيث يجوز للصندوق أن يخطر الدائرة التمهيدية⁽⁷²¹⁾ بمجرد التحقيق في حالة ما بقراره بتقديم المساعدة أو بالاضطلاع بمشاريع خاصة لهذه الحالة. ونظراً لمحدودية قدرات وموارد الصندوق، من الوارد قطعاً أن تنشأ مشاكل فيما يتعلق بتحديد الأولويات بين الولايتين. وخلال المراجعة، دُعي الصندوق إلى إعادة توزيع موارده المالية وموارده الأخرى بين المساعدة والجبر. وتهدف الولايتان إلى تعزيز مبدأ التكامل التعويضي⁽⁷²²⁾.

926- وفي الآونة الأخيرة، دفع الحكم ببراءة السيد مبا في 8 حزيران/يونيه 2018⁽⁷²³⁾ إلى إطلاق المساعدة في جمهورية إفريقيا الوسطى من أجل مساعدة الضحايا المستضعفين ولكن أيضاً للتخفيف من ردود الفعل السلبية لمجتمع الضحايا على الحكم بالبراءة⁽⁷²⁴⁾. وقد يشكل هذا سابقة للأحكام المقبلة بالبراءة⁽⁷²⁵⁾. ولكن ما يلفت النظر في هذا الصدد هو الحاجة إلى استراتيجية أو سياسة متماسكة ومستدامة للتعامل مع مثل هذه الاحتمالات لكي لا تنتهي المسؤولية عن تقديم المساعدة دائماً إلى حل بديل لتبرئة المتهمين من المسؤولية.

927- ويلاحظ الخبراء في هذا الصدد أنه لا توجد حالياً وثيقة استراتيجية أو مبادئ توجيهية بشأن المبادئ الواجب اتباعها لدى البت في مشاريع الجبر أو المساعدة. ولا توجد أيضاً مجموعات لأفضل

(719) المادة 79 من نظام روما الأساسي.

(720) المدعي العام ضد أحمد الفقي المهدي، "نسخة منقحة من القرار بشأن مشروع الخطة التنفيذية للجبر"، ICC-01/12-

01/15-273-Red، 12 تموز/يوليه 2018، الفقرة 14.

(721) وفقاً للمادة 50 (أ) '2' من النظام الأساسي للصندوق.

(722) البيان الصحفي للمحكمة الجنائية الدولية: "بعد الحكم ببراءة السيد مبا، قرر الصندوق الاستثماري الإسراع في

إطلاق برنامج المساعدة في جمهورية إفريقيا الوسطى" (2018)، آلية الرقابة المستقلة، تقييم إدارة أمانة الصندوق الاستثماري

للضحايا (2019) (يشار إليه فيما بعد بعبارة "تقييم آلية الرقابة المستقلة للصندوق")، الصفحة 55.

(723) ICC-01/05-01/08-3636-Red.

(724) تقييم آلية الرقابة المستقلة للصندوق، الصفحة 22.

(725) المرجع السابق، الصفحة 22.

الممارسات والدروس المستفادة من تنفيذ الولايتين. ودعت لجنة الميزانية والمالية المحكمة مؤخرًا إلى بدء العمل في أقرب وقت ممكن على وضع سياسة عامة وإطار لعملية الجبر⁽⁷²⁶⁾.

928- ومن التحديات الرئيسية الأخرى التي تواجه التنفيذ العادل والفعال والسريع لأوامر الجبر الخطط التنفيذية ومشاريع الجبر. وتنطوي كل من هاتين المسؤوليتين اللتين لا مفر منهما واللتين تقعان على عاتق الصندوق الاستئماني⁽⁷²⁷⁾ على تعقيدات وتتطلبان أيضًا قرارات من الدائرة المختصة. وفي قضية *لويانغا*، في أعقاب الأمر الصادر من المحكمة بالجبر، استغرق وضع الخطة التنفيذية للجبر من قبل الصندوق الاستئماني أكثر من ثمانية أشهر. وفي قضية *المهدي*، يعزى التأخير لمدة تزيد على ثمانية أشهر في تقديم مسودة الخطة التنفيذية إلى الصندوق الاستئماني أيضًا⁽⁷²⁸⁾. وأبلغ الخبراء بأنه يلزم، في المتوسط، ما لا يقل عن خمسة عشر شهرًا للتعاقد بشكل صحيح مع شريك منفذ لمشروع الجبر. وقيل إن صناعة جديدة ضخمة نشأت من أحكام الجبر التي أصدرتها المحكمة. وعلاوة على ذلك، أشير إلى أن الصندوق يعمل كمنظمة غير حكومية وليس كهيئة مستقلة وفرعية لجمعية الدول الأطراف.

929- وأعرب أيضاً للخبراء عن آراء مفادها أن الدوائر تدقق كثيرًا في الخطط التنفيذية للصندوق الاستئماني وتدخل في تفاصيل المشاريع. وقيل إن على الدوائر أن تحدد فقط الإطار العام للجبر الفردي والجماعي استنادًا إلى النصوص القانونية للمحكمة والاجتهادات القضائية، وأن تترك للصندوق، بوصفه هيئة مستقلة، الإدارة التنفيذية للجبر.

930- وفيما يتعلق بزيادة فعالية الجبر، أبلغ الخبراء بأن أحد الجوانب الرئيسية التي تغفل كثيرًا فيما يتعلق بتنفيذ الجبر من خلال الصندوق الاستئماني هو إمكانية أن تؤدي أوامر الجبر التي تأمر بها المحكمة إلى تعزيز الجهود الوطنية في مجال العدالة التعويضية وجبر الأضرار. وفي عدد من البلدان، مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي، التزمت اللجان الوطنية بالعمل جنباً إلى جنب مع الصندوق من أجل الضحايا في مشاريع الجبر. وهذا مجال يتطلب زيادة التعاون مع الدول الأطراف المعنية.

931- ويقر الصندوق بأنه يواجه تحديين رئيسيين هما النقص في الموارد المؤسسية والنقص في الموارد المالية⁽⁷²⁹⁾. ويقر الصندوق أيضاً بأن ما تم تنفيذه في مجال الجبر حتى الآن يدل على أنه ما زال هناك الكثير مما ينبغي أن يتعلمه في هذا المجال⁽⁷³⁰⁾. وبالنظر إلى اعتراف الصندوق بأن مشاركته في ثلاث عمليات للجبر وتنفيذها في نفس الوقت (*لويانغا*، *وكاتانغا*، *المهدي*) يشكل ضغطاً شديداً على قدراته المتواضعة⁽⁷³¹⁾، فإن من المشكوك فيه بشكل جدي أنه سيكون قادراً، بوضعه الحالي، على تنفيذ أي عمليات جبر إضافية ومتزامنة كما هو متوقع بصورة فعالة.

932- وخارج المحكمة، تمتلك بعض الكيانات الخبرة والمعرفة الكافيين في تنفيذ مشاريع الجبر من النوع الذي يقوم الصندوق بتصميمه وتنفيذه لصالح الضحايا أو شركائه. وقد يكون مشروع إعادة التأهيل

⁽⁷²⁶⁾ تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الثالثة والثلاثين، (2019) [ICC/ASP/18/15](#)، الفقرة 127.

⁽⁷²⁷⁾ المادتان 54 و 57 من [نظام الصندوق الاستئماني للضحايا](#).

⁽⁷²⁸⁾ [ICC-01/12-01/15-273-Red](#)، الفقرات 11-15.

⁽⁷²⁹⁾ [ICC-ASP/18/14](#)، الصفحة 3.

⁽⁷³⁰⁾ جمعية الدول الأطراف، بيان المدير التنفيذي للصندوق الاستئماني للضحايا بشأن تقرير آلية الرقابة المستقلة لتقييم الصندوق (2019).

⁽⁷³¹⁾ [ICC-ASP/18/14](#)، الفقرة 99.

البدني والنفسي، أو البرنامج الاجتماعي والاقتصادي، أو المشروع المدر للدخل، أو برنامج التدريب المهني جديدا بالنسبة للصندوق ولكن معروفاً لدى منظمات محلية أو دولية أخرى ويتم تنفيذه بنجاح. ومن المهم اتخاذ إجراءات حازمة، من خلال دعوة شركاء آخرين يتمتعون بالمصداقية والكفاءة إلى التعاون.

933- في حين أقرت الدوائر بأن الصندوق الاستثماري لديه خبرة تشغيلية في تنفيذ مشاريع الجبر والمساعدة، يعتقد الخبراء أن ذلك لم يترجم بعد إلى مكاسب كبيرة في الكفاءة والسرعة. وينبغي أن تظهر علامات الجبر الفعال في البلد، على أرض الواقع، وفي نهاية المطاف من خلال الإنجازات الملموسة. ولا تزال هناك تحديات وقيود تشغيلية يجب التغلب عليها في تصميم إطار المشروع، وصياغة المشاريع المناسبة، وتحديد الكيانات المحلية وغيرها من الكيانات المنفذة، وعملية الشراء والتعاقد، والتكليف بالمشاريع ومراقبتها والإشراف عليها وتقييمها.

2- الحوكمة والإشراف والإدارة

934- عندما أنشأت جمعية الدول الأطراف الصندوق الاستثماري للضحايا، أنشأت الدول الأطراف أيضاً مجلساً لإدارة الصندوق من أجل "تحديد وتوجيه أنشطة الصندوق الاستثماري ومشاريعه، ورصد الممتلكات والأموال المتاحة له، أخذاً في الاعتبار الموارد المتاحة، ورهنًا بالقرارات التي تتخذها المحكمة"⁽⁷³²⁾. ويتألف مجلس الإدارة، المسؤول عن الإشراف على الصندوق، من خمسة أعضاء يتم انتخابهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁷³³⁾. ولا تشير الأحكام الواردة في النظام الحالي إلى كيفية مراقبة الأعمال التي تقوم بها أمانة الصندوق. وقيل للخبراء إن التفسير الواسع للأحكام يؤدي إلى قيام الأمانة بأعمال تعتبر من اختصاص مجلس الإدارة أو متداخلة معها. وقيل أيضاً إنه لا يمكن لمجلس الإدارة أن يباشر عمله بدون توجيهات من الأمانة⁽⁷³⁴⁾. وقيل كذلك إنه يلزم تحديد الأدوار والمسؤوليات بوضوح وبشكل رسمي، كما ينبغي أن تراجع جمعية الدول الأطراف مستوى المشاركة والرقابة التي يرغب مجلس الإدارة في توفيرها، وتعبئة الموارد اللازمة لذلك.

935- ويبدو أن هناك خلل في دينامية العمل بين مجلس الإدارة ورئيس الأمانة. فبينما يعمل رئيس الأمانة بدوام كامل ويقع مقره في لاهاي، ينتشر أعضاء مجلس الإدارة في جميع أنحاء العالم ويعملون بدون مقابل وفي معظم الأحيان عن بعد⁽⁷³⁵⁾. وقيل للخبراء إنه إذا أضيف إلى ذلك النقص في الموارد الأساسية اللازمة على سبيل المثال لمساعدة الأعضاء الذين لا يجيدون اللغة الإنجليزية أو لمعالجة التأخير في استلام الوثائق، من المستحيل أن يمارس مجلس الإدارة رقابة فعالة على جميع عمليات وأنشطة الأمانة.

936- وبالإضافة إلى التأخير في تنفيذ ولاية الأمانة، تشير أمثلة أخرى إلى التحديات التي تواجهها وإلى صعوبة مراقبة أعمالها بصورة فعالة في إطار النموذج الحالي للإدارة.

937- وفي عام 2018، وجد مراجع الحسابات الخارجي، عند تدقيق البيانات المالية للصندوق الاستثماري لعام 2017، أن هيكل الصندوق الاستثماري الحالي لا يوفر فيما يتعلق بتنفيذ أحكام الجبر

⁽⁷³²⁾ ICC-ASP/1/Res.6، المرفق، الفقرة 7.

⁽⁷³³⁾ المرجع نفسه، الفقرة 2.

⁽⁷³⁴⁾ تقييم آلية الرقابة المستقلة للصندوق، الصفحة 44.

⁽⁷³⁵⁾ "إنشاء صندوق لصالح ضحايا الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة وأسرهم"، (2002) ICC-ASP/1/Res.6، مرفق القرار، الفقرة 2.

الفردية، مستوى الصرامة المطلوب، لاسيما بالنظر إلى عدد الضحايا المحتملين الذين ينظر إليهم حسب الحالة⁽⁷³⁶⁾. ووجد أيضا أن ذلك يؤدي إلى حالة من عدم اليقين فيما يتعلق باكتمال وواقعية ودقة الالتزامات، وقد يؤدي إلى صعوبات كبيرة فيما يتعلق بإصدار الشهادات⁽⁷³⁷⁾. وبينما يبدو أنه أحرز بعض التقدم في معالجة هذه الحالة، فإن وجودها يدل في حد ذاته على عدم كفاية الرقابة.

938- وفي نهاية عام 2019، "لاحظت لجنة الميزانية والمالية مع القلق الانخفاض المستمر في معدل تنفيذ ميزانية الصندوق الاستئماني للضحايا فضلا عن عدم وجود خطة استراتيجية جديدة للفترة 2019-2022⁽⁷³⁸⁾. ولاحظت أيضا أن تنفيذ الأحكام المتعلقة بجبر الأضرار يتطلب هيكلا تنظيميا معززا⁽⁷³⁹⁾.

939- وفي حين تقرر أن يكون جمع الأموال المجال الرئيسي للعمل في عام 2016، لم توضع استراتيجية لجمع الأموال حتى الآن. وانضم موظف مسؤول عن جمع الأموال ووضوح الرؤية إلى الأمانة في أيار/مايو 2019⁽⁷⁴⁰⁾. وبدأ العمل بناء على توصية لجنة الميزانية والمالية لتحديد كيفية جمع الأموال من القطاع الخاص، ولا يزال هذا العمل في مراحله الأولى بعد سنة ونصف من التوصية⁽⁷⁴¹⁾.

940- وأشارت الخطة الاستراتيجية السابقة للصندوق الاستئماني للفترة 2014-2017 (التي تم تمديدها لحين الموافقة على خطة جديدة) إلى بعض المجالات التي تحتاج إلى تحسين في إدارة أمانة الصندوق، مثل الافتقار إلى الاتصالات الداخلية الواضحة، وعدم وضوح الأدوار والمسؤوليات، والهيكل المتقادم للموارد البشرية وتوزيع المهام. ووجدت آلية الرقابة المستقلة في التقييم الذي قامت به للأمانة في عام 2019 أن هذه الأمور لا تزال دون حل، وأشارت إلى تحديات إضافية ناشئة عن إدارة الأمانة وصعوبة ضمان الرقابة الفعالة⁽⁷⁴²⁾.

941- واتفقت المعلومات التي تبادلها الخبراء مع جميع أصحاب المصلحة - الدول الأطراف والمسؤولين والموظفين في المحكمة ومنظمات المجتمع المدني في التساؤل عما إذا كان الصندوق مناسباً لهذا الغرض.

942- في الختام، يرى الخبراء أن الصندوق الاستئماني - بوضعه الحالي - مثقل بالأعباء⁽⁷⁴³⁾ وغير قادر على تنفيذ ولاياته المتعلقة بالجبر والمساعدة بصورة مجدية وفعالة. في حين لاحظ الخبراء الجهود

⁽⁷³⁶⁾ ICC-ASP/18/15، الفقرة 135.

⁽⁷³⁷⁾ المرجع نفسه.

⁽⁷³⁸⁾ المرجع نفسه، الفقرة 122. واستجابة لطلبهم الاطلاع على (مسودة) الخطة الإستراتيجية للصندوق، تم إخبار الخبراء في نيسان/أبريل وآب/أغسطس 2020 أن مثل هذه الوثيقة كانت في المراحل النهائية. تمت مشاركة الخطة في النهاية مع الخبراء في 21 آب/أغسطس 2020، عندما كان التقرير بالفعل في المراحل النهائية من التحرير. وتشير مقدمة الخطة إلى أن مجلس الإدارة اعتمد الخطة الاستراتيجية للصندوق للفترة 2020-2021 في آذار/مارس 2020 ونسخة محدثة في تموز/يوليه 2020.

⁽⁷³⁹⁾ المرجع نفسه، الفقرة 126.

⁽⁷⁴⁰⁾ المرجع نفسه، الفقرة 147.

⁽⁷⁴¹⁾ المرجع نفسه، الفقرتان 145 و146.

⁽⁷⁴²⁾ تقييم آلية الرقابة المستقلة لأمانة الصندوق، الصفحة 22.

⁽⁷⁴³⁾ أشارت أمانة الصندوق نفسها في آخر تقرير قدمته إلى جمعية الدول الأطراف إلى أنها مثقلة بالأعباء لأقصى حد ولا يمكنها الاستجابة لعبء العمل في كل من المقر والميدان - التقرير المقدم إلى جمعية الدول الأطراف بشأن مشاريع وأنشطة

المبدولة في مجلس الإدارة وأمانة الصندوق والمحكمة لمعالجة أوجه القصور المذكورة أعلاه، بما في ذلك للاستجابة للتقييم الذي قامت به آلية الرقابة المستقلة، هناك حاجة إلى تغيير واضح ومنهجي للمحكمة ونظام روما الأساسي لاستعادة مصداقيتهما لدى الجهات المانحة المحتملة والمجتمع المدني والضحايا.

943- ويرى الخبراء أنه يمكن اكتساب المزيد من الكفاءة والفعالية إذا ركز الصندوق على مهمته الأساسية كصندوق استثماري واقتصرت وظائفه على جمع التبرعات وإدارة الأموال والإفراج عن الأصول والممتلكات وفقا للأوامر الصادرة من المحكمة واستكمالاً لأحكام الجبر.

944- وعند التركيز على مهمته الأساسية كصندوق استثماري، ينبغي أن يضع الصندوق في أقرب وقت ممكن استراتيجية شاملة وفعالة لجمع الأموال تشمل المانحين من القطاع الخاص (مثل الشركات والمؤسسات الكبيرة والمنظمات غير الحكومية)⁽⁷⁴⁴⁾. وعند القيام بهذه العملية، يمكن دراسة مزايا وعيوب النظم القانونية المختلفة للصندوق من أجل تحديد النموذج المثالي من وجهة نظر جمع الأموال، ضمن الإطار الذي حدده نظام روما الأساسي. وينبغي أن تتوقع الإستراتيجية أيضاً المشاركة مع منظمات المجتمع المدني، بهدف الاستفادة من موقعها في الحصول على أموال إضافية للصندوق.

945- ويمكن نقل المسؤوليات والموارد المتعلقة بتنفيذ المهام المتعلقة بالجبر والمساعدة إلى قلم المحكمة، وبالتحديد إلى قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم. ويلاحظ الخبراء، عند توصيتهم بذلك، ما يلي: أولاً، أن جمعية الدول الأطراف توقعت بالفعل في عام 2002 دوراً لقلم المحكمة في تنفيذ ولاية مجلس الإدارة بنجاح. وقد نص قرار جمعية الدول الأطراف قبل الإشارة إلى دور مجلس الإدارة على أن "مسجل المحكمة سيكون مسؤولاً عن تقديم ما يلزم من مساعدة لحسن سير العمل في مجلس الإدارة وتمكينه من تنفيذ مهامه (...) "⁽⁷⁴⁵⁾. وبالإضافة إلى ذلك، تستفيد الأمانة حالياً (بالفعل) من الخدمات الإدارية الأساسية التي يقدمها قلم المحكمة في مجالات مختلفة ولا سيما في المجالات التالية: الخدمات القانونية، وإعداد التقارير المطلوبة للجنة الميزانية والمالية، وإدارة وتنمية الموارد البشرية، والشراء، والشؤون المالية، والرصد والإبلاغ وإعداد الميزانية، ومشروع ساب، والأمن والتواصل والتوعية، ودعم المكاتب الميدانية، والعلاقات الخارجية، وجمع التبرعات، وإدارة المعلومات، والمساعدة القانونية، والخدمات اللغوية. وطلبت لجنة الميزانية والمالية إلى المحكمة مؤخراً أن تقدم تقريراً عن تقاسم المسؤوليات بين قلم المحكمة وأمانة الصندوق، بما في ذلك عن أوجه التآزر والازدواج المحتملة⁽⁷⁴⁶⁾. وأخيراً، تستعين أمانة الصندوق أيضاً بشركاء من الخارج لتنفيذ جزء كبير من المشاريع.

946- وينبغي استكمال الخبرة في المسائل المتعلقة بالضحايا الموجودة في قلم المحكمة حالياً بنقل موظفين من ذوي الخبرة في المسائل المتعلقة بالجبر والمساعدة من الأمانة إلى قسم مشاركة الضحايا وجبر

أمانة الصندوق الاستثماري للضحايا في الفترة من 1 تموز/يوليه 2018 إلى 30 حزيران/يونيه 2019، ICC-ASP/18/14، (2019)، الفقرة 6.

⁽⁷⁴⁴⁾ اقترحت إحدى منظمات المجتمع المدني اللجوء إلى السندات الاجتماعية لتمويل الصندوق. انظر OpinioJuris،

David Scheffer، [Reducing the Funding Gaps for Atrocity Victims](#) (2020).

⁽⁷⁴⁵⁾ (2002) ICC-ASP/1/Res.6، المرفق، الفقرة 5.

⁽⁷⁴⁶⁾ ICC-ASP/18/15، الفقرة 126. انظر أيضاً "تقدم المحكمة خدمات متنوعة مجاناً للصندوق الاستثماري، بما في ذلك الحيز المكتبي والأجهزة والخدمات الإدارية" - البيانات المالية للصندوق الاستثماري للضحايا للسنة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2018، (2019) ICC-ASP/18/13، الفقرة 9-1. انظر أيضاً المرجع نفسه، الفقرتان 103 و104.

أضرارهم. وينبغي التماس المزيد من المدخلات والخبرة من المكاتب الميدانية، وكذلك من خلال التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى والشركاء الخارجيين مثل منظمات المجتمع المدني.

947- ويدرك الخبراء جيداً أن هذا التغيير الهيكلي والتعديل اللازم لعدد من النصوص القانونية التي تحكم المحكمة والصندوق ينبغي أن يكون تدريجياً، للتأكد من أنه لا يطغى على قلم المحكمة أو يؤثر على عمليات الجبر ومشاريع المساعدة الجارية.

التوصيات

التوصية 354: يمكن اكتساب المزيد من الكفاءة والفعالية إذا ركز الصندوق على مهمته الأساسية كصندوق استئماني واقتصرت وظائفه على جمع التبرعات وإدارة الأموال والإفراج عن الأصول والممتلكات وفقاً للأوامر الصادرة من المحكمة.

التوصية 355: ينبغي أن ينتهي الصندوق على الفور من وضع اللمسات الأخيرة لوثيقة الاستراتيجية المتسقة مع استراتيجية المحكمة ومؤشرات الأداء الرئيسية ذات الصلة، وأن ينشر هذه الوثيقة⁽⁷⁴⁷⁾.

التوصية 356: ينبغي أن يضع الصندوق في أقرب وقت ممكن استراتيجية شاملة وفعالة لجمع الأموال تشمل المانحين من القطاع الخاص (مثل الشركات والمؤسسات الكبيرة والمنظمات غير الحكومية). وينبغي أن تتوقع الإستراتيجية أيضاً المشاركة مع منظمات المجتمع المدني، بهدف الاستفادة من موقعها في الحصول على أموال إضافية للصندوق.

التوصية 357: ينبغي أن تراجع جمعية الدول الأطراف مستوى المشاركة والرقابة التي يرغب مجلس الإدارة في توفيرها، وتعبئة الموارد اللازمة لذلك.

التوصية 358: ينبغي نقل المسؤوليات والموارد المتعلقة بتنفيذ المهام المتعلقة بالجبر والمساعدة بالتدريج إلى قلم المحكمة، وبالتحديد إلى قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم. وينبغي استكمال الخبرة في المسائل المتعلقة بالضحايا الموجودة في قلم المحكمة حالياً بنقل موظفين من ذوي الخبرة في المسائل المتعلقة بالجبر والمساعدة من الأمانة إلى قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم. وينبغي التماس المزيد من المدخلات والخبرة من المكاتب الميدانية، وكذلك من خلال التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى والشركاء الخارجيين مثل منظمات المجتمع المدني.

التوصية 359: ينبغي إنشاء هيئة تنسيق دائمة برئاسة نائب المسجل لتسهيل وتعزيز التعاون بين جميع الجهات الفاعلة المعنية بالضحايا بالمحكمة، بما في ذلك لتنفيذ التوصيات المشار إليها أعلاه بنجاح.

التوصية 360: ينبغي لهيئة التنسيق الدائمة أن تيسر أيضاً صياغة واعتماد أدلة وإجراءات تشغيلية موحدة بشأن تقديم الجبر والمساعدة للضحايا. وينبغي أن تهدف هذه الصكوك إلى مساعدة الدوائر على اتخاذ إجراءات فعالة للجبر من خلال الاتساق في تطبيق المبادئ القضائية، وتوزيع المسؤوليات بين الجهات الفاعلة ذات الصلة بوضوح، ووضع مبادئ عامة ومبادئ توجيهية للقرارات المتعلقة بمشاريع الجبر والمساعدة، والاستفادة من أفضل الممارسات والدروس المستفادة من مشاريع الجبر والمساعدة السابقة للصندوق وكذلك من تجربة المشاريع المماثلة الأخرى التي تنفذها أطراف ثالثة. وفي هذه العملية، ولاسيما

(747) انظر أيضاً التوصية 5، والتوصية 144.

فيما يتعلق بالنقطة الأخيرة، تشجع المحكمة أيضا على التشاور مع منظمات المجتمع المدني المحلية المعنية بالضحايا.

الحكومة الخارجية

التاسع عشر - الهيئات الرقابية

ألف - جمعية الدول الأطراف - العلاقات مع المحكمة

الاستنتاجات

948- ينتشر بين جميع أجهزة المحكمة الشعور بعدم الثقة في جمعية الدول الأطراف. وهناك شعور في المحكمة بأن الدول الأطراف لا تعترف بأن المحكمة أنشئت بموجب نظام روما الأساسي، وبأن دورها هو إقامة العدل وليس تحقيق غايات سياسية. وبالنسبة للكثيرين في المحكمة، يبدو أن الدول الأطراف مهتمة بتخفيض الميزانية أكثر من اهتمامها بتوفير الموارد اللازمة للمحكمة لتعمل بشكل كامل. وعلاوة على ذلك، يُنظر إلى جمعية الدول الأطراف على أنها تتدخل في دقائق أعمال المحكمة عن طريق، في جملة أمور، الفريق الدراسي المعني بالحكومة والفريقين العاملين في لاهاي ونيويورك، التي تقدم طلبات متكررة تستهلك وقتنا طويلاً للحصول على مزيد من المعلومات عن برامجها وقراراتها الإدارية. وقال بعض الموظفين إن التقارير المطلوبة تترك لهم القليل من الوقت فقط لأداء مهامهم العادية، بدلاً من تقديم تقارير عنها.

949- ومن جانبها، تشعر دول أطراف كثيرة بالإحباط من المحكمة وترى أنها لا تقدم مقابلاً كاملاً للتمويل الذي يقدمه دافعو الضرائب لديها من أجل الحد من وقوع الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي عن طريق الإدانة والردع. وعلاوة على ذلك، عندما تسعى الجمعية إلى التأثير على المحكمة لتكون أكثر كفاءة وفعالية، ترى المحكمة أن الدول الأطراف تقاوم في كثير من الأحيان، متذرة بعدم خضوعها لرقابة الدول وحاجتها إلى السرية. وفي ظل هذه الظروف، استعانت الجمعية بالأدوات التي يمكنها من خلالها محاولة توجيه المحكمة، ولا سيما بسلطتها في الموافقة على الميزانية أو رفضها، وسلطتها الواسعة النطاق في التشكيك في إدارة المحكمة.

950- وعدم الثقة والريبة المتبادلين المذكورين أعلاه ينبعان جزئياً من طبيعة المحكمة كمثال فريد لنظام إيكولوجي دولي للعدالة الجنائية، لا يتضمن مجرد محكمة، بل أيضاً مكتباً للمدعي العام، وسلطة للتحقيق، ومحامياً للدفاع، ومكتباً لتلبية احتياجات الضحايا والشهود، وإدارة، ومكاتب تمثيلية في مجموعة من البلدان ذات الصلة - أي باختصار، كائن شديد التعقيد وغير عادي حيث تكون السرية والاستقلالية في اتخاذ القرار أمرين أساسيين لسلامة العمل في المؤسسة. ولكن في الوقت نفسه، وبموجب نظامها الأساسي، المحكمة منظمة دولية، على غرار الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، التي تعمل تحت إشراف ورقابة دقيقين من الدول الأعضاء فيها. وبالتالي، فإن الدول الأطراف التي تتفاعل مع المحكمة من خلال جمعية الدول الأطراف وهيئاتها الفرعية لديها توقعات للتعاون والاستجابة ماثلة لتلك الموجودة في الأمم المتحدة، وغالباً ما تكون غير راضية للأسباب المذكورة أعلاه.

951 - ويتطلب التغلب على الشك وإعادة بناء الثقة في المؤسسات وقتاً وجهداً. وسيكون التنفيذ التدريجي للتوصيات الواردة في هذا التقرير بداية جيدة، ولا سيما تلك المتعلقة بتوجيه المحكمة وإدارتها،

بالإضافة إلى التوصيات الأكثر تحديدا التي تهدف إلى تحسين أداء المحكمة. وستزداد الثقة أيضا من خلال تحسين التعاون بين الدول الأطراف والمحكمة، فضلاً عن تعزيز الدعم السياسي الذي تقدمه الدول الأطراف للمحكمة عندما تتعرض للهجوم من قبل دول غير أطراف.

952- وينبغي لقيادة المحكمة أن تدرك وتحترم الدور الإشرافي والتوجيهي المشروع لجمعية الدول الأطراف، وفقاً لنموذج الحوكمة ثلاثي الطبقات، بما في ذلك مسؤوليتها عن الموافقة على ميزانية المحكمة. وتتما كما ينبغي أن تقبل المحاكم الوطنية القيود التي تفرضها الحكومة الوطنية على الميزانية، ينبغي أن تقبل المحكمة حق الدول الأطراف التي تقدم التمويل اللازم لها في اتخاذ القرار بشأن ميزانيتها. والتشكيك في النفقات والأولويات ليس، كما يبدو للوهلة الأولى، هجوماً على استقلالية القضاء أو الادعاء العام للمحكمة.

953- ويبدو أيضاً أن هناك آراء مختلفة بين الدول الأطراف من ناحية، والمدعي العام من ناحية أخرى، فيما يتعلق بالتوقعات الملموسة بشأن ولاية المحكمة. وبجانب المهمة المعهود بها إلى المحكمة في نظامها الأساسي، من المفيد أن تكون لجميع أصحاب المصلحة رؤية واحدة لبعض القضايا مثل نوعية القضايا التي ينبغي أن تنظر فيها المحكمة، ومستوى التعاون الذي تفهمه الدول الأطراف والقادرة على تقديمه، ومنهجية المحكمة للتكامل الإيجابي، والبحوث التمهيدية. ومن الطبيعي أن تتم مثل هذه المناقشات في سياق الإطار التنظيمي المنصوص عليه في نظام روما الأساسي. ويمكن أن تتبلور هذه المناقشات في خطة إستراتيجية للمحكمة للسنوات العشر القادمة. وينبغي أن تكون نتيجة هذه المناقشة هي الاتفاق على مستوى النشاط الذي تتوقعه المحكمة وترغب في تحقيقه في غضون عشر سنوات، والخطوات (الموارد والتعاون والتطوير المؤسسي) التي ينبغي اتباعها تدريجياً لتحقيق هذه النتيجة.

التوصيات

التوصية 361: ينبغي تشجيع التعاون بين المحكمة وجمعية الدول الأطراف من خلال تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير، ومن خلال تعزيز الدعم السياسي للمحكمة من قبل الدول الأطراف.

التوصية 362: ينبغي أن تقبل المحكمة السلطة الشرعية لجمعية الدول الأطراف لتقرير ميزانيتها وتكييف أنشطتها مع الموارد المتاحة.

التوصية 363: ينبغي إجراء تنظيم مناقشة بين أصحاب المصلحة (المحكمة، والدول الأطراف، والمجتمع المدني) حول الرؤية الاستراتيجية للمحكمة للسنوات العشر القادمة، التي ستسمح للمحكمة وجمعية الدول الأطراف بتركيز جهودهما على تنفيذ نظام روما الأساسي في نفس الاتجاه. وينبغي أن تكون نتيجة هذه المناقشة هي الاتفاق على مستوى النشاط الذي تتوقعه المحكمة وترغب في تحقيقه في غضون عشر سنوات، والخطوات (الموارد والتعاون والتطوير المؤسسي) التي ينبغي اتباعها تدريجياً لتحقيق هذه النتيجة.

باء- آليات الرقابة الداخلية والخارجية

الاستنتاجات

954- تم إنشاء عدد من الآليات الداخلية والخارجية لرصد جوانب إدارة المحكمة وعملها، بما في ذلك مكتب المراجعة الداخلية للحسابات، وآلية الرقابة المستقلة، ولجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة، والمراجع

الخارجي للحسابات. ويبدو أن هذه الهيئات تعمل بشكل مستقل عن بعضها البعض، وفي حالة الأجهزة الداخلية، أنها لا تُمنح دائما الموارد الكافية - أو على ما يبدو الاحترام والسلطة اللازمين - لتنفيذ ولايتها بوجه مناسب. وإذا استغرق إنشاء آلية الرقابة المستقلة عدة سنوات بسبب الاعتراض من حيث المبدأ من مكتب المدعي العام، فإنه لا تزال هناك درجات مختلفة من المقاومة لأي شكل من أشكال الرقابة. وعلى وجه التحديد، قيل للخبراء إن مفهومي الاستقلال والسرية يستخدمان كثيرا وعلى نطاق واسع من قبل مكتب المدعي العام والدوائر للوقوف أمام الرقابة الفعالة للآليات القائمة.

955- وفي ضوء الوظائف والعضوية المماثلة، وكذلك حجم المحكمة، يمكن دمج لجنة المراجعة ولجنة الميزانية والمالية في هيئة واحدة للرقابة على الميزانية وتدقيقها.

956- ولأعضاء لجنة الميزانية والمالية ولاية قابلة للتجديد مدتها ثلاث سنوات. ومن الناحية العملية، لاحظ الخبراء أن متوسط الولاية الحقيقية لأعضاء اللجنة يزيد على ست سنوات. وستسمح ولاية أطول مدتها من خمس إلى ست سنوات غير قابلة للتجديد بتجديد عضوية اللجنة بمزيد من الانتظام، وتقديم أفكار ونهج جديدة، مع ضمان بعض الاستقرار.

957- ومن الأفضل أن يكون مكتب المراجعة الداخلية للحسابات، بوصفه وحدة من وحدات العمل التابعة لقلم المحكمة، تابعا للرئاسة وليس للجنة المراجعة التابعة حاليا لجمعية الدول الأطراف. ولن يمنع هذا مكتب المراجعة الداخلية للحسابات من المثول، عند الاقتضاء، أمام الهيئة الجديدة للرقابة على الميزانية وتدقيقها والاستجابة لطلباتها. وسيكون دور الهيئة الجديدة تجاه مكتب المراجعة الداخلية هو الإشراف على العملية وليس على جوهر العمل الذي يقوم به المكتب.

التوصيات

التوصية 364: ينبغي أن تمنح لآلية الرقابة المستقلة ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات سلطة وموارد معززة لتمكينهما من أداء وظائفهما بشكل أفضل.

التوصية 365: ينبغي لرؤساء الأجهزة والمدعي العام المقبل الالتزام بضمان التعاون الفعال والكامل مع آليات الرقابة والتأديب. ويمكن توخي اتفاقات سرية إضافية للأفراد في هيئات الرقابة ذات الصلة.

التوصية 366: يمكن دمج لجنة المراجعة ولجنة الميزانية والمالية في هيئة واحدة للرقابة على الميزانية وتدقيقها. وينبغي تمديد ولاية الأعضاء في لجنة الميزانية والمالية - الأعضاء في لجنة المراجعة مدة تتراوح بين خمس وست سنوات، غير قابلة للتجديد.

التوصية 367: ومن الأفضل أن يكون مكتب المراجعة الداخلية للحسابات، بوصفه وحدة من وحدات العمل التابعة لقلم المحكمة، تابعا للرئاسة وليس للجنة المراجعة التابعة حاليا لجمعية الدول الأطراف. ولن يمنع هذا مكتب المراجعة الداخلية للحسابات من المثول، عند الاقتضاء، أمام الهيئة الجديدة للرقابة على الميزانية وتدقيقها والاستجابة لطلباتها. وسيكون دور الهيئة الجديدة تجاه مكتب المراجعة الداخلية هو الإشراف على العملية وليس على جوهر العمل الذي يقوم به المكتب.

التوصية 368: يوصي بأن تستفيد جمعية الدول الأطراف من التوصيات القادمة لمراجع الحسابات الخارجي، المكلف بتقييم هيئات الرقابة بالمحكمة، لإيجاد طرق لتبسيط هيكلها الرقابية وزيادة فعاليتها.

جيم - أمانة جمعية الدول الأطراف

الاستنتاجات

958- لجمعية الدول الأطراف أمانة خاصة بها، ورغم أنها من الناحية النظرية جزء من قلم المحكمة، فإنها تعمل في الواقع بشكل مستقل تماماً عن إدارة المحكمة، وهي مسؤولة فقط أمام رئيس جمعية الدول الأطراف والهيئات الأخرى التابعة للجمعية. وهذا ترتيب غريب للغاية، ولا مثيل له في الأمم المتحدة، ولا على حد علم الخبراء في أي وكالة متخصصة أخرى (حيث تغطي تلك الوكالات وجمعيات الدول الأعضاء فيها بدعم إداري من إدارتها المركزية - التي هي بالنسبة للمحكمة قلم المحكمة). ويرى الخبراء أن الهيكل الحالي، الذي يتم تبريره بأنه محاولة لإبعاد المحكمة عن التأثير غير المبرر من جانب فرادى الدول الأطراف، يقوض في الواقع قدرة الجمعية على فهم النطاق الكامل لعمليات المحكمة، ويتعارض مع قدرة المحكمة على شرح عملياتها للدول الأطراف، ويؤدي في الواقع إلى ازدواج المهام الموجودة بالفعل في قلم المحكمة. وباختصار، أمانة جمعية الدول غير فعالة وتكرار للعمل.

959- ويلاحظ الخبراء أن بعض الدول الأطراف أكدت مؤخراً أهمية الحفاظ على أمانة مستقلة⁽⁷⁴⁸⁾. والسببان الرئيسيان المقدمان لهذا الاستقلال ما يلي: '1' "الحاجة الواضحة لحماية المؤسسة والعملية القضائية من التأثير السياسي (لأحد) الدول الأطراف، و'2' التزام الأمانة "بتقديم معلومات ومشورة محايدة للجمعية في المسائل القانونية والموضوعية والمالية والإدارية دون التأثير بأي جهاز من أجهزة المحكمة. وقيل إن الجمعية لن تتمكن بدون هذا الدور من تحديد المسائل المتعلقة بالميزانية والمسائل الإدارية الحقيقية والاستجابة لها"⁽⁷⁴⁹⁾. بيد أن من الناحية العملية، تتعامل جمعية الدول الأطراف مباشرة مع المحكمة للحصول على المعلومات المتعلقة بالميزانية والمسائل الإدارية، وتتلقى الجمعية المشورة من عدة لجان (مثل لجنة الميزانية والمالية، ولجنة المراجعة). واستناداً إلى ممارسات المنظمات الدولية الأخرى، والأمم المتحدة على وجه التحديد، وجد الخبراء أن مصالح الجمعية ستتحقق بوجه أفضل بالاتصال مباشرة بالمحكمة، وأنه لا حاجة لهيئة منفصلة للحصول على هذه الخدمات. ومن الناحية العملية، يبدو أن هذا هو الحال بالفعل، على سبيل المثال عندما تتفاعل الجمعية مع المحكمة من خلال الهيئات الرقابية التابعة لها (لجنة المراجعة ولجنة الميزانية والمالية).

960- وينبغي تعيين مكتب وجهة تنسيق داخل قلم المحكمة للتنسيق مع مختلف دوائر المحكمة وتقديم الدعم اللازم لجمعية الدول الأطراف، مما سيقول من اعتمادها على أمانة الجمعية وسيسمح في نهاية المطاف بإعادة توزيع الموارد لأغراض أخرى. وعلى المدى الطويل، ينبغي حل أمانة جمعية الدول الأطراف كوحدة مستقلة وينبغي استيعاب وظائفها في قلم المحكمة.

التوصيات

⁽⁷⁴⁸⁾ تقرير المكتب عن تقييم الأمانة، (2018) [ICC-ASP/17/39](#)، الفقرة 15.

⁽⁷⁴⁹⁾ تقرير المراجعة بشأن أمانة جمعية الدول الأطراف (2017) [ICC-ASP/16.INF.3](#)، الفقرة 25.

التوصية 369: ينبغي تعيين مكتب ومنسق داخل قلم المحكمة للتنسيق مع مختلف دوائر المحكمة، من أجل تقديم كل الدعم اللازم إلى نائب رئيس المحكمة. وعلى المدى الطويل، ينبغي أن يتولى قلم المحكمة مهام أمانة جمعية الدول الأطراف وتفكيك الأمانة بشكلها الحالي.

التوصية 370: تماشياً مع توصية الخبراء باستيعاب وظائف أمانة جمعية الدول الأطراف في قلم المحكمة، من المتوخى أن يتم نقل وظيفة الأمين التنفيذي للجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة الموجودة في أمانة جمعية الدول الأطراف حالياً إلى قلم المحكمة، مع احتفاظه باستقلاله الوظيفي.

القسم العشرون - تحسين نظام ترشيح القضاة

الاستنتاجات

961- تعذر على الخبراء، رغم عدم تكليفهم بالنظر في طرائق ترشيح وانتخاب القضاة، تجاهل بعض التعليقات التي تشير إلى أن مشاكل المحكمة قد ترجع جزئياً إلى مستوى بعض القضاة، وبالتحديد بعض القضاة المنتخبين الذين لا تبلغ قدراتهم وخبراتهم المستوى المطلوب في المحكمة. ولا يزال البعض مقتنعاً بأن بعض القضاة مدينون في انتخابهم لصفقات التصويت أكثر من نجاحهم بسبب كفاءتهم. ويتفق ذلك مع التجربة الشخصية لبعض الخبراء في ممارسات الدعاية والتصويت المحيطة بانتخابات الأمم المتحدة التي سبق لهم المشاركة فيها. ومن اللافت للنظر مدى تأكيد المسؤولين عن العملية الانتخابية والقضاة أنفسهم في دوائر المحاكم الدولية على أهمية استقلال القضاء، كما لو كان جميع المعنيين يشعرون باستمرار بالحاجة إلى تبديد أي شك في هذا الصدد.

962- وإزاء القول باحتمال أن تكون جودة الهيئة القضائية جزءاً من المشكلة، والأهمية الأساسية التي تكسيها كفاءة الهيئة القضائية في أداء وكفاءة وفعالية المحكمة ونظام روما الأساسي ككل، رئي أنه لا يمكن القول بأن استعراض الخبراء قد اكتمل دون النظر في الطريقة التي يتم بها تعيين القضاة لمعرفة ما إذا كانت هناك تدابير لتحسين العملية من أجل ضمان تعيين أفضل المرشحين.

963- ولم يبذل الخبراء جهداً كبيراً للحصول على دليل على الدور الذي يمكن أن تؤديه الاعتبارات السياسية في انتخابات القضاة. ففي كانون الأول/ديسمبر 2019، اعتمدت جمعية الدول الأطراف القرار ICC-ASP/18/Res.4 بشأن استعراض إجراءات ترشيح وانتخاب القضاة، وشجعت في الفقرة 10 من هذا القرار الدول الأطراف على "الامتناع عن المتاجرة في الأصوات"⁽⁷⁵⁰⁾. ومن المحزن أن الاعتراف بوجود هذه الممارسة لم يقتزن بقرار أو تعهد بالامتناع عن الممارسة، بل كان مصحوباً بتلك العبارة الضعيفة التي هي أقرب إلى بيان طموح أدلى به مراقب خارجي حسن النية. وليس غريباً أن ترفض بعض الدول الأطراف السعي للحصول على التزام واضح بتحريم هذه الممارسة. غير أن من المقلق أن نكتشف أن ممارسة المتاجرة بالأصوات من أجل المصلحة السياسية الذاتية، التي لا علاقة لها بمدى كفاءة المرشح للانتخاب لمنصب رئيسي في القضاء الدولي، هي ممارسة راسخة إلى حد أن بعض الدول الأطراف لا تزال حتى يومنا هذا ترى أنها مناسبة ومقبولة من الناحية السياسية. أما الباقون فيبدو أنهم يتسامحون في ذلك،

⁽⁷⁵⁰⁾ القرار بشأن استعراض إجراءات ترشيح وانتخاب القضاة، (2019) ICC-ASP/18/Res.4، الفقرة 10.

في وقت يتسم بالقلق الشديد والواسع النطاق من عدم فعالية وكفاءة المحكمة في مكافحة الإفلات من العقاب على النطاق العالمي على النحو الذي يتوقعه الكثيرون من مؤيدي المحكمة⁽⁷⁵¹⁾.

964- وفي مواجهة ما يشير إلى عدم وجود رغبة في الوقت الحالي للتخلي عن هذه الممارسة وانتخاب القضاة على أساس الجدارة فقط، وفي غياب الثقة في نزاهة العملية الانتخابية، رأى الخبراء أن من المناسب التركيز على إجراءات الترشيح. ويعلم الخبراء تماماً أن جمعية الدول الأطراف أوكلت المسؤولية الرئيسية عن هذه الجوانب من استعراض المحكمة إلى الفريق العامل المعني باستعراض إجراءات ترشيح وانتخاب القضاة. ومع ذلك، بالنظر إلى أحكام القرار المذكور أعلاه بشأن تسمية المرشحين ومجموعة الإجراءات الممكنة المدرجة في المصفوفة والتي تذهب إلى حد تشكيل لجنة استشارية معنية بالتعيينات القضائية، يرى الخبراء أن هناك ملاحظات فيما يتعلق بأحكام القرار وحول موضوع الترشيحات بشكل عام من الممكن أن تجد جمعية الدول الأطراف أنها مفيدة.

965- وترد الأحكام المتعلقة بتقديم الترشيحات في الوثيقتين ICC-ASP/3/Res.6 و ICC-ASP/10/36، وتحدد الوثيقة الثانية اختصاصات اللجنة الاستشارية المعنية بترشيح القضاة، وأدخلت تعديلات على الوثيقتين أعلاه بالقرار ICC-ASP/18/Res.4⁽⁷⁵²⁾. وفي الانتخابات القضائية الأخيرين، استعانت الدول الأطراف بتقرير قدمته اللجنة الاستشارية عند التصويت. ومُنحت اللجنة صلاحيات إضافية بموجب القرار ICC-ASP/18/Res.4، وستكون متاحة لأول مرة في انتخابات هذا العام⁽⁷⁵³⁾. ومن الواضح أنه تم في الانتخابات السابقة انتخاب مرشحين لا يجيدون إحدى اللغتين الرسميتين للمحكمة بالدرجة المطلوبة لرئاسة جلسات المحكمة. وتم أيضاً انتخاب قضاة لا ينطبق عليهم الوصف الوارد في الفقرة 1 من القرار المذكور: "من الأشخاص المؤهلين وذوي الكفاءة والخبرة العالية". ومع ذلك، إذا كان الهدف من التغييرات التي أدخلت على عملية الترشيح هو ضمان أن يكون جميع المرشحين للانتخابات من القضاة أو الحقوقيين ذوي الكفاءة العالية، فإن عملية الانتخابات ستكون أقل أهمية من عملية الترشيح. وبشكل ما، من منظور التجربة والخبرة، لن يكون من المهم عندئذ من سيتم انتخابهم من بين المرشحين.

966- وترد في المادة 36 (3) (أ) إلى (ج) من النظام الأساسي الشروط الأساسية للترشيح. وفي العديد من النظم القانونية، يتمتع عدد كبير من القانونيين بالمؤهلات اللازمة للترشيح. والسؤال الحقيقي هو ما إذا كان أي من هؤلاء القانونيين قاضياً أو حقوقياً رفيع المستوى يتمتع بالخبرة والقدرات والمهارات اللازمة للنظر في القضايا المتعلقة بارتكاب فظائع جماعية ذات طبيعة معقدة على مدى عدة سنوات بشكل عادل وسريع على حد سواء. وينبغي أن يتمتع المرشح الحقيقي للقائمة ألف ليس فقط بالصفات والمؤهلات المبينة في المادة 36 (3) (أ) إلى (ج)، ولكن أيضاً أن يكون منافساً حقيقياً للتعيين في أحد

⁽⁷⁵¹⁾ فيما يتعلق بالقول بأن السياسة تؤثر على نتيجة عملية تعيين القضاة في المحاكم الدولية الأخرى ليس مبرراً لقبول

ذلك في المحكمة الجنائية الدولية، انظر Ruth Mackenzie et al (eds) *Selecting International Judges: Principle, Process, and Politics*, (Oxford University Press, Oxford: 2010) p. 179، حيث ذكرت أنه "... يجب اتخاذ خطوات عاجلة للحد من الدور المتزايد والمتفشي للعوامل السياسية الخارجية من أجل ضمان ألا تغطي السياسة على احتمالات اختيار أفضل القضاة للمحاكم الدولية".

⁽⁷⁵²⁾ القرار بشأن إجراءات ترشيح وانتخاب القضاة في المحكمة الجنائية الدولية، (2004) ICC-ASP/3/Res.6؛ وتقدير المكتب عن إنشاء اللجنة الاستشارية المعنية بترشيح القضاة للمحكمة الجنائية الدولية، (2011) ICC-ASP/10/36؛ والقرار

ICC-ASP/18/Res.4 (2019).

⁽⁷⁵³⁾ ICC-ASP/18/Res.4.

المناصب القضائية العليا في بلده، غالبا نتيجة لخبرته القضائية، ولكن أيضا نتيجة لخبرته كمدع عام أو محام رئيسي في قضايا مماثلة. ولن يكون هذا الشخص مجرد مرشح يستوفي شروط الأهلية، بل ينبغي أن يكون الشخص الذي ينظر إليه في ولايته القضائية المحلية على أنه من المرجح أن يعين في أحد أعلى المناصب القضائية، وقد يكون المرشح الحقيقي للقائمة بآء أكاديميا أو دبلوماسيا أو مهنيا قانونيا ذا خبرة في مجال قانوني آخر. ولكن يبدو أن المؤهل المطلوب في المادة 36 (3) (ب) '2'، وهو "خبرة مهنية واسعة في مجال عمل قانوني ذي صلة بالعمل القضائي للمحكمة"، أتاح الفرصة لتقديم مرشحين من مجموعة أكبر من الممارسين القانونيين. ولذلك، فيما عدا الحالات الاستثنائية، ينبغي أن يُطلب إلى المتقدمين الذين لديهم مثل هذه الخبرة إثبات أنهم يمتلكون المهارات اللازمة لإدارة وإجراء المحاكمات المتعلقة بجرائم الحرب. وفي الواقع، لا يمكن لأي قاض أن يعرف مسبقا الشعبة التي سيعمل بها، وفي جميع الشعب، ولكن على وجه الخصوص في الشعبة الابتدائية، من المحتمل أن تكون هناك حاجة إلى مهارات عملية خاصة⁽⁷⁵⁴⁾. ويتضح من المقابلات والمذكرات المكتوبة، ومن وجهة النظر التي يتبناها بعض المطلعين على شؤون المحكمة، أنه لا يمكن وصف كل قاضٍ خدم في المحكمة بأنه قاضٍ أو قانوني رفيع المستوى يتمتع بالخبرة والقدرة والمهارات المطلوبة.

967- وفي حين أن التعديلات التي أدخلت على إجراءات الترشيح بموجب القرار ICC-ASP/18/Res.4 تدعو إلى التفاؤل، فإنها لا يمكن وحدها أن تبعث الأمل في حدوث تحسن كبير في مستوى المرشحين الذين ستقدمهم الدول الأطراف في المستقبل. ومع ذلك، يمكن تعديلها في هذا الاتجاه. ويتمثل التعديل الرئيسي الأول ببساطة في الإشارة في الفقرة بآء من المرفق الأول إلى أنه يتعين على الدول الأطراف أن تبين ما إذا كان الترشيح يتفق مع الإجراءات المتعلقة بتسمية مرشحين للتعين في أعلى المناصب القضائية في الدولة المعنية أو الإجراءات المنصوص عليها في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لتسمية مرشحين لتلك المحكمة. وأوجه القصور المتعلقة بالمطلب الأخير معروفة جيدا وينبغي عدم التشجيع على استخدامها. وينبغي أن يتم ذلك مع الشروع في عملية تؤدي إلى مواءمة إجراءات الترشيح التي تتبعها الدول الأطراف على النحو المبين أدناه.

968- وينبغي أن تشمل جهود المواءمة توزيع وثيقة بعدها قلم المحكمة على المرشحين لكي يشرح لهم بوضوح شروط خدمة القضاة والدعم المتاح لهم حتى يفهم المرشحون أن الدعم المعني يتعلق حصرا بأداء واجباتهم المهنية، وأنه لا يوجد اعتماد، أو اعتماد كاف، لتزويدهم بموظفين أو مساعدين شخصيين. وينبغي أيضاً شرح نظام المعاشات التقاعدية المنطبق عليهم وأي استحقاقات اجتماعية، إن وجدت. واسترعى بعض القضاة انتباه الخبراء إلى جوانب أخرى تستحق التوضيح مثل تغطية التأمين الصحي، وتكاليف الإعادة إلى الوطن، واستحقاقات الإجازة لزيارة الوطن.

969- وتنص الفقرة جيم على أنه ينبغي أن يكون جميع المرشحين متاحين لإجراء مقابلات معهم أمام اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات، ولكنها تتطلب من الدول الأطراف أن "تسعى" فقط إلى ضمان أن يكون جميع المرشحين متاحين لإجراء المقابلات. وتنص هذه الفقرة أيضا على أنه يجوز أن تتم هذه المقابلات "عن طريق الفيديو أو وسائل مماثلة". وبما أن هذه المقابلات هي الجزء الأكثر أهمية في عملية الترشيح، فإنه ينبغي أن يُنص على أنه ينبغي للدول، عوضا عن ذلك، أن "تضمن" حضور المرشح في

(754) انظر المادة 39 (1) من نظام روما الأساسي التي تنص على أنه "تتألف الشعبة الابتدائية والشعبة التمهيدية أساسا من قضاة من ذوي الخبرة في المسائل الجنائية".

المقابلة. وينبغي النص على حق اللجنة الاستشارية في الإصرار على الحضور الشخصي للمرشحين. وينبغي أن يؤدي عدم الحضور إلى استبعاد المرشح. وتكمن أهمية المقابلة في إتاحة الفرصة لأعضاء اللجنة ليس فقط لإجراء تقييم كامل لتجربة المرشح ومعارفه وقدراته، بل أيضاً للحكم على صفاته الشخصية. وهي فرصة لإصدار حكم مستنير بشأن مدى استعداد المرشح ليكون جزءاً من المحكمة، ومدى احتمال أن يقيم المرشح علاقات عمل جيدة مع الزملاء القضائيين وغيرهم من الأطراف في المحكمة.

970- وتنص الفقرة دال على إجراء مناقشات مائدة مستديرة مفتوحة مع جميع المرشحين بعد أن تكون اللجنة الاستشارية قد أكملت تقييمها للمرشحين وفي أقرب وقت ممكن قبل الانتخابات. ويحدد الفريق العامل في نيويورك الطرائق المتبقية لمناقشات المائدة المستديرة. وسيتيح التفاعل مع المرشحين الآخرين ومع ممثلي الدول الأطراف وأصحاب المصلحة الآخرين المشاركين في هذه العملية فرصة أخرى ومختلفة، وهذه المرة للدول الأطراف، لتقييم مستوى المرشحين بشكل مباشر. وعند تحديد طرائق مناقشات المائدة المستديرة، ينبغي أن يولي الفريق العامل في نيويورك اهتماماً خاصاً لجوانب تقييمات المرشحين التي تم إبرازها في تقرير اللجنة الاستشارية. وسيكون من المفيد تضمين جدول الأعمال مواضيع من شأنها أن تساعد على تسليط مزيد من الضوء على هذه الجوانب بهدف استكمال التقرير وبالتالي المعلومات المتاحة لممثلي الدول الأطراف الذين يشاهدون المناقشات إما مباشرة أو على الموقع الإلكتروني للجنة الاستشارية.

971- وبالإضافة إلى التعديلات التي أدخلت على إجراءات الترشيح والمبينة أعلاه، أدخل القرار ICC-ASP/18/Res.4 تعديلات على اختصاصات اللجنة الاستشارية أيضاً وأضاف عدداً من الواجبات. وهي مطلوبة بموجب فقرة جديدة 5 مكرراً من أجل:

‘1’ وضع استبيان مشترك لجميع المرشحين يطلب منهم توضيح ما يلي: (أ) خبرتهم في إدارة الإجراءات الجنائية المعقدة؛ و(ب) خبرتهم في القانون الدولي العام؛ و(ج) خبرتهم المحددة في المسائل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين والأطفال؛ و(د) سجلهم في الحياد والنزاهة، وإتقانهم لإحدى لغتي العمل في المحكمة؛

‘2’ مطالبة المرشحين بإثبات معرفتهم القانونية من خلال تقديم الأدلة ذات الصلة؛

‘3’ التحقق من المراجعين للمرشحين وأي معلومات أخرى متاحة للجمهور؛

‘4’ إنشاء إعلان موحد لجميع المرشحين للتوقيع عليه يوضح ما إذا كانوا على علم بأي ادعاءات تتعلق بسوء السلوك، بما في ذلك التحرش الجنسي، ضدهم؛

‘5’ تقييم المهارات العملية مثل القدرة على العمل الجماعي؛ ومعرفة النظم القانونية المختلفة؛ والتعامل مع البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية الإقليمية ودون الإقليمية وفهماها؛

‘6’ توثيق عمليات الترشيح على المستوى الوطني في الدول الأطراف المرشحة؛

‘7’ إعداد تقرير عن الجوانب المذكورة أعلاه.

972- ومن المفروض أن اللجنة الاستشارية ستستوفي البنود ‘1’ و‘2’ و‘5’ في المقابلة، وأنها ستجري عمليات الفحص التي تراها مناسبة للتأكد من المعلومات المقدمة في الاستبيان. ويمكن تقديم ضمانات إضافية بالمطالبة بتوقيع عضو بارز في السلطة القضائية للبلد المعني أو اللجنة الوطنية المعنية بالتعيينات

القضائية بتأكيد المعلومات المقدمة. وتشمل المهارات العملية التي يتعين تقييمها في المقابلة قدرة المرشح على إدارة وإجراء محاكمات جنائية معقدة بطريقة عادلة وسريعة، وقدرته على أداء واجبات رئيس الدائرة.

973- والهدف من الحصول على تفاصيل عن إجراءات الترشيح المتبعة في الدول الأطراف بموجب الفقرة '6' أعلاه، أو نتيجة لاستجابة الدول الأطراف بشكل إيجابي للفقرة 6 من القرار، هو الاحتفاظ في اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات بقاعدة بيانات يمكن من خلالها استخلاص مجموعة من المعايير القابلة للتطبيق عالمياً. ويمكن بعد ذلك أن تستند الدول الأطراف إلى المعايير المذكورة لاستعراض إجراءات الترشيح الخاصة بها قائمة لديها، وفي بعض الحالات تقييدها. وفي عالم مثالي سيحدث ذلك قبل الانتخابات القادمة التي ستعقد في غضون ثلاث سنوات. ولضمان ذلك، ينبغي أن "يُطلب" إلى الدول الأطراف، لا أن "تُشجع" فقط كما جاء في الفقرة 6 من القرار، تقديم تفاصيل عن إجراءات الترشيح الخاصة بها في غضون عام واحد، والإبلاغ عن أي تغييرات تطرأ عليها. وبالمثل، ينبغي أن يُطلب إلى الدولة التي تقدم مرشحاً أن تقدم، في نفس الوقت الذي تقدم فيه الطلب، شهادة تحدد الإجراء المتبع للوصول إلى الترشيح، موقعة حسب الأصول من الشخص الرفيع المستوى المسؤول عن هذه العملية. وسيراعي الفريق العامل المعني بترشيح القضاة وانتخابهم بالطبع ما لعملية اختيار المرشحين المعلنة والمفتوحة والشفافة والقائمة على الجدارة على مستوى الدولة من أهمية للاعتراف والقبول الدوليين بشرعية المحكمة⁽⁷⁵⁵⁾. من الأمثل أن تتضمن المبادئ التوجيهية التزام الدولة بالاحتفاظ بالمرشح كعضو في الهيئة القضائية الوطنية إذا لم ينجح، وإعادة المرشح، في حالة نجاحه، إلى صفوف السلطة القضائية الوطنية أو أي وظيفة أخرى مناسبة عند انتهاء ولايته بالمحكمة.

974- وبالطبع، تكمن القيمة الحقيقية للجنة الاستشارية في أعضائها وفي كيفية تفسيرها وتنفيذها لولايتها. وكانت الفقرة 10 من اختصاصاتها تنص في البداية على أنه ينبغي للجنة أن تعد تحليلاً ومعلومات ذات طابع تقني لأعمالها، يتعلّقان حصرياً بمدى ملاءمة المرشحين، ويتاحان للدول الأطراف قبل الانتخابات. وفي البداية، وحتى بعد التعديلات التي أدخلت في كانون الأول/ديسمبر 2019، كان دور الدول الأطراف وحدها، بوصفها هيئة الناخبين، مُشددّاً دائماً. بيد أن التعديلات التي أُجريت في كانون الأول/ديسمبر 2019 أدخلت تعديلات على شرط الإبلاغ، الذي أصبح الآن وفقاً لما جاء في الفقرة 10 مكرراً الجديدة من الاختصاصات كما يلي:

"بمجرد أن تنتهي اللجنة من عملها، تقوم بإعداد تقرير شامل ومفصل ذي طابع تقني، يشمل ما يلي عن كل مرشح:

'1' المعلومات التي تم جمعها وفقاً للفقرة 5 مكرراً؛

'2' التقييمات النوعية والمعلومات والتحليلات التي أُجريت بدقة بشأن مدى ملاءمة أو عدم ملاءمة كل مرشح للقيام بدور قضائي في ضوء متطلبات المادة 36، بما في ذلك الأسباب التفصيلية وراء تقييم اللجنة؛

⁽⁷⁵⁵⁾ حول قضية أن معظم الدول الأطراف ليس لديها إطار عمل يحكم ترشيحات المرشحين القضائيين للمحكمة، انظر

OSJI, [Raising the Bar: Improving the Nomination and Election of Judges to the International Criminal Court](#)

(2019)، p.4؛ ويبدو أن الافتقار إلى عمليات ترشيح شفافة على المستوى الوطني، بما في ذلك من خلال المقابلات

وجلسات الاستماع والفحص مع سلطة مستقلة، ما زال مستمراً في مواجهة أحدث الترشيحات كما درستها مبادرة عدالة

المجتمع المفتوح؛ انظر على سبيل المثال [Yassir Al-Khudayri, Through the Looking Glass: The 2020 ICC Judicial](#)

[Nomination Processes Up Close](#) (2020).

3' الإشارة إلى إجراءات الترشيح الوطنية المستخدمة، بما في ذلك ما إذا كانت قد اتبعت في كل حالة محددة".

975- وينبغي أن يكون في أذهان أعضاء اللجنة عند صياغة التقرير انطباعهم عن قدرة المرشحين على إجراء محاكمة جنائية دولية مطولة ومعقدة بسرعة. ولا يمكن المبالغة في تقدير الأهمية المحتملة للتقرير. ومع ذلك، لتمكين التقرير من تحقيق الهدف المتمثل في تقديم معلومات ذات صلة وثيقة بالناخبين، يجب أن يكون متاحاً للدول الأطراف في تاريخ مبكر، ويجب أن تلتزم الدول الأطراف بقبول القرارات التي تتخذها اللجنة والمضي قدماً في تنفيذها. وعلى سبيل المثال، لا ينبغي أن يكون من المناسب لأي دولة أن تصوت لمرشح تعتبره اللجنة "غير مناسب" لدور قضائي في المحكمة.

976- ومن الواضح أن هناك الآن تقييماً أكثر تفصيلاً مدى كفاية بيانات المرشحين. وبالنسبة للانتخابات الأخيرة، اكتفت اللجنة بالتمييز بين المرشحين "المؤهلين رسمياً" والمرشحين "المؤهلين على الخصوص بشكل جيد"، وهو تمييز يدعو القارئ الحسن النية إلى الشك فيما إذا كان المرشح يستوفي الهدف الذي حددته جمعية الدول الأطراف وهو ترشيح واختيار القضاة من بين الأشخاص الأكثر كفاءة لهذا المنصب، وفقاً للمادة 36 من نظام روما الأساسي. وعلى الرغم من ذلك، في الانتخابات الأخيرة حيث تم تصنيف ستة من المرشحين على أنهم "مؤهلين رسمياً" وستة "مؤهلين على الخصوص بشكل جيد"، تم انتخاب اثنين من المرشحين "المؤهلين رسمياً". ومن شأن النص صراحة في ولاية اللجنة على مسؤوليتها عن الإبلاغ عن المرشحين غير المناسبين أن يؤدي دوراً أساسياً في تعزيز قدرات الهيئة القضائية بالمحكمة. وتشير الإجراءات المحتملة المدرجة في إطار موضوع "انتخاب القضاة" في المصفوفة، والمتطلبات الإضافية لإنشاء لجنة معنية بالتعيينات القضائية، إلى اتخاذ تدابير أخرى لتعزيز مستوى هيئة المحكمة إذا تبين أن تلك التي يوصى بها الآن غير كافية.

977- وللخبراء ملاحظتين إضافيتين بشأن هذه المسألة. وترتبط كل من هاتين الملاحظتين بالأخرى ارتباطاً وثيقاً وتنبع من إدراك الخبراء أنه من المهم جداً، بالنسبة للاضطلاع العادل والسريع بالإجراءات التمهيدية والابتدائية، أن يتمتع القضاة بخبرة كبيرة في إجراء محاكمات جنائية خطيرة وطويلة ومعقدة، ولا سيما في رئاسة الدوائر القضائية. وأعرب الخبراء كثيراً عن شكوكهم بشأن القائمة "باء". فلا تختلف المحكمة عن أي محاكم أخرى في اكتشاف أن الجرعة اليومية من القضايا الخلافية تتعلق عادة بالوقائع والإجراءات. وبينما تبرز أيضاً مسائل قانونية مهمة، فإنها أقل تكراراً من الأولى. وقد تبين من التجربة أن القضاة المنتخبين من القائمة "باء" يكلفون بالعمل أساساً في الشعبتين التمهيدية والابتدائية. وهناك أهمية للمهارات القضائية في هاتين الشعبتين. ولا تظهر كلمة "قاضي" ضمن معايير القائمة "باء". وحين الوقت الآن لتقييم إلى أي مدى أضافت الخبرة والمهارات الخاصة للقضاة المنتخبين من القائمة "باء" قيمة مضافة إلى عمل المحكمة. أما الملاحظة الأخرى فتتعلق بتشكيل اللجنة. وهي تتألف حالياً من تسعة أعضاء من رعايا الدول الأطراف "يختارون من بين الأشخاص المعيّنين والمهتمين البارزين الذين يتحلون بأخلاق رفيعة والذين يتمتعون بكفاءة ثابتة وخبرة في القانون الجنائي أو القانون الدولي". وقد تألفت اللجنة حتى الآن من مجموعة متميزة بشكل خاص، بما في ذلك من عدد من القضاة الدوليين. وقد يكون من المناسب النظر فيما إذا كان وجود قضاة دوليين مرموقين ينبغي أن يكون شرطاً، ربما بإضافة العبارة التالية إلى المتطلبات "(...) ومن بينهم خمسة أعضاء على الأقل لديهم خبرة وكفاءة كقاض في هيئة قضائية أو محكمة جنائية دولية".

التوصيات

التوصية 371: ينبغي تعديل إجراءات ترشيح وانتخاب القضاة على النحو التالي: '1' ينبغي أن يُطلب إلى الدول الأطراف أن تكفل حضور المرشحين شخصياً لإجراء مقابلات مع اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات؛ و'2' ينبغي أن تكون المقابلة عنصراً أساسياً في العملية، وينبغي استبعاد أي مرشح لا يحضر المقابلة ما لم تكن هناك ظروف استثنائية تستدعي ذلك؛ و'3' بالمثل، ينبغي أن تكون المشاركة في مناقشات المائدة المستديرة قبل الانتخابات إلزامية أيضاً، وينبغي استبعاد أي مرشح لا يحضر المائدة المستديرة ما لم تكن هناك ظروف استثنائية تستدعي ذلك.

التوصية 372: عند تصميم طرائق مناقشات المائدة المستديرة، ينبغي أن يولي الفريق العامل في نيويورك اهتماماً خاصاً لجوانب تقييم المرشحين المبينة في تقرير اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات، وأن يشمل الموضوعات التي تهدف إلى استكمال هذه الجوانب من التقرير.

التوصية 373: ينبغي أن تبين اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات في الاستمارة الموحدة التي ينبغي أن يستوفيها جميع المرشحين أنه ينبغي أن يشهد أحد كبار المسؤولين في السلطة القضائية الوطنية أو السلطة التي تشرف على عملية الترشيح على صحة البيانات الواردة في الاستمارة.

التوصية 374: ينبغي أن تسعى اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات، في المقابلات التي تجريها مع المرشحين، إلى تقييم قدرتهم على إدارة وإجراء المحاكمات المعقدة المتعلقة بجرائم الحرب بسرعة ونزاهة، وصلاحياتهم لرئاسة الجلسات.

التوصية 375: ينبغي أن تطلب اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات إلى الدولة المرشحة شهادة تبين الإجراءات التي اتبعت للترشيح.

التوصية 376: ينبغي أن تطلق جمعية الدول الأطراف عملية لتنسيق إجراءات الترشيح التي تتبعها الدول الأطراف. وينبغي أن تشمل هذه العملية مطالبة الدول الأطراف بتقديم معلومات وتعليقات خلال عام 2021 عن إجراءاتها الحالية أو المرتقبة لتسمية المرشحين للمحكمة.

التوصية 377: ينبغي للفريق العامل المعني بترشيح القضاة وانتخابهم أن يجمع قبل انتخابات القضاة التي ستعقد في عام 2023 مجموعة من المعايير المطبقة في عمليات الترشيح على المستوى الوطني، علاوة على وضع مبادئ توجيهية بشأن سير عملية الترشيح.

التوصية 378: ينبغي للدول الأطراف أن تولي أقصى درجات الاحترام للتقييمات الواردة في تقرير اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات، وألا تدلي بصوتها بطريقة لا تتفق مع أي جانب من جوانب التقييم.

التوصية 379: ينبغي للفريق العامل المعني بترشيح القضاة وانتخابهم أن ينظر فيما إذا كان من المناسب الآن استعراض المعايير المطبقة على المرشحين من القائمة باء وملاحمهم، مع مراعاة أهمية الخبرة في المحاكمات الجنائية في عمل المحكمة.

التوصية 380: ينبغي أن ينظر الفريق العامل المعني بترشيح القضاة وانتخابهم فيما إذا كان من المناسب الآن استعراض المؤهلات المطلوبة للعضوية في اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات.

القسم الحادي والعشرون - تطوير القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات

الاستنتاجات

978- كان أحد عناصر المرونة الوظيفية التي حظيت بتقدير كبير من قضاة المحكمتين المخصصتين، والتي ساهمت بشكل كبير في قدرتهم على تطبيق الدروس المستفادة من المشاكل التي واجهتهم عند التغلب على العوائق الإجرائية وتسريع الإجراءات، هو الحكم الذي جعل السلطة على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات في أيديهم⁽⁷⁵⁶⁾. وإلى جانب الأحكام التشريعية التي تنشئ المحاكم والهيئات القضائية الجنائية الدولية، وتحدد هيكلها وسلطتها، وتعالج طائفة من المسائل الأخرى، وتنص على العديد من القواعد المنطبقة على إجراءات المحاكم، فإن أهم الأحكام القانونية التي تنظم ممارسات عملها هي التي توجد في القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. وفي المحكمة، بالإضافة إلى القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، تتناول لائحة المحكمة ودليل ممارسات الدوائر أيضا المسائل الإجرائية، والأولى ملزمة، والثانية استشارية فقط. وتعتبر أحكام كلاهما عناصر مهمة في المخطط "التشريعي" للمحكمة بهدف معلن وهو ضمان أن تكون الإجراءات عادلة وسريعة. ونظرًا لأن هذه الأدوات تتعلق بالإجراءات القضائية، فإنها تندرج تحت الطبقة 2 (إقامة العدل) من نموذج الطبقات الثلاث للحكومة.

979- وإنشاء وتعديل لائحة المحكمة ودليل ممارسات الدوائر من اختصاص القضاة. والمشكلة الرئيسية في دليل الممارسات هي ضمان تقييد القضاة بأحكامه من الناحية العملية، وقد عولجت هذه المسألة في موضع آخر من هذا التقرير⁽⁷⁵⁷⁾. وتنص المادة 52 من نظام روما الأساسي على أن "يعتمد القضاة بالأغلبية المطلقة.... لائحة المحكمة اللازمة للأداء المعتاد لعملها"⁽⁷⁵⁸⁾. وهم ملزمون بالتشاور مع المدعي العام والمسجل عند إعداد لائحة المحكمة وأية تعديلات عليها. غير أن النقطة الهامة هي أن لائحة المحكمة وأية تعديلات عليها يبدأ نفاذها فور اعتمادها، ما لم يقرر القضاة غير ذلك. وتعمم اللائحة فور اعتمادها على الدول الأطراف لتقديم تعليقات عليها. وإذا لم ترد اعتراضات من أغلبية الدول الأطراف في غضون ستة أشهر، فإنها تبقى نافذة. ولم تترتب على هذه الأحكام على ما يبدو أي مشاكل من الناحية العملية.

980- ولا يمكن القول بالمثل فيما يتعلق بالقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. فهي معتمدة في الأصل من الدول الأطراف بتوافق الآراء. ويجوز لأي دولة طرف أو المدعي العام أو القضاة، وذلك بالأغلبية المطلقة، اقتراح تعديلات على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. وتنص المادة 51 (2) على أن "يبدأ نفاذ التعديلات فور اعتمادها بأغلبية ثلثي أعضاء جمعية الدول الأطراف"⁽⁷⁵⁹⁾. غير أن هذا ليس ما يحدث في الممارسة العملية، وتدخل التعديلات حيز النفاذ بتوافق الآراء فقط. وهنا تكمن المشكلة بالنسبة للمحكمة. فهناك عدد من التعديلات المقترحة في طي النسيان بسبب غياب توافق الآراء، حتى في حالة

⁽⁷⁵⁶⁾ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، المادة 15؛ والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات

للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، القاعدة 6؛ والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، المادة 14؛

والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، القاعدة 6.

⁽⁷⁵⁷⁾ انظر القسم العاشر - ألف-4 أعلاه، دليل ممارسات الدوائر وإدارة الدعاوى القضائية.

⁽⁷⁵⁸⁾ المادة 52 من نظام روما الأساسي.

⁽⁷⁵⁹⁾ المادة 51 (2) من نظام روما الأساسي.

التأييد بأغلبية الثلثين⁽⁷⁶⁰⁾. والواقع هو أن توافق الآراء بالنسبة لدولة ما اعتراض بالنسبة لدولة أخرى. وقال أحد المشاركين إن جمعية الدول الأطراف أخذت عملية صنع القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات رهينة لها.

981- وفي الوقت الحالي، أحيل اقتراح يؤيده خمسة قضاة على الأقل في الفريق العامل المعني بالدروس المستفادة إلى اللجنة الاستشارية المعنية بالنصوص القانونية للنظر. وسيعرض هذا الاقتراح بعد ذلك على الفريق الدراسي المعني بالحوكمة وسيحال في حالة الموافقة عليه إلى الفريق العامل المعني بالتعديلات في نيويورك⁽⁷⁶¹⁾.

982- وهناك جانبان يتسمان بالتحديات بوجه خاص في الإجراءات الحالية هما "الكثافة العالية للموارد والعبء العالية للاعتمادات". ويقدر الوقت الذي تستغرقه الأعمال التحضيرية الداخلية للمحكمة بنحو ١٠٠ ساعة، والوقت الذي تستغرقه المناقشات المنفصلة في الأفرقة العاملة بنحو ٥٠ ساعة لكل فريق عامل ولكل اقتراح. ومن المثير للقلق أنه ينبغي قضاء الكثير من الوقت للنظر في التعديلات المراد إدخالها على القواعد. ولا مفر من الازدواجية في العمل. وعلى الرغم من أن القاعدة 51 تعطي الضوء الأخضر للتعديل الذي تؤيده أغلبية ثلثي الدول الأطراف، أدى نهج توافق الآراء إلى حالة من الجمود، كما أدى إلى القرار الذي اتخذته القضاة بعدم تقديم تعديلات في الوقت الحالي.

983- ويبدو أنه لم يتم التوصل حتى الآن إلى طريقة واضحة لحل المأزق الذي يعوق المحكمة من اتخاذ تدابير منتظمة لتحسين الجوانب المحددة حتى الآن من إجراءاتها العملية. وهناك حاجة ملحة إلى أن تنظر المحكمة في اتخاذ واعتماد تدابير عملية لتعزيز الكفاءة والفعالية والمكانة واللباقة والعدالة في الإجراءات. وهذه كلها أمور تقع في ظاهرها في إطار الطبقة الثانية من حوكمة المحكمة وبالتالي من الأفضل أن يعالجها القضاة، الذين تشكل خبرتهم وعملهم اليومي مصدرا خصبا للأفكار التقدمية.

984- وفي حين أن أي اقتراح لكسر الجمود والنص على التغييرات المقترحة في القواعد التي سيتم تحديدها بطريقة أو بأخرى من الأمور التي تستحق الترحيب، فإن الحقيقة الثابتة من التاريخ السابق هي أن قيادة التطوير التدريجي للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات ليست من نقاط القوة في جمعية الدول الأطراف.

985- وقد تبين من عمل القضاة في السنوات القليلة الماضية عند صياغة دليل ممارسات الدوائر ووضع المبادئ التوجيهية لصياغة وهيكل الأحكام أن القضاة على علم بجوانب عملهم التي يمكن أن تستفيد من ادراج المزيد من القواعد الرامية إلى تعزيز الاتساق في الإجراءات ووضوحها والقدرة على التنبؤ بها في القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات⁽⁷⁶²⁾. ولم يتلق الخبراء شكاوى بشأن الخطوات التي اتخذها القضاة من خلال لائحة المحكمة ودليل ممارسات الدوائر. وتعلقت الشكاوى الوحيدة ذات الأهمية بعدم تقييد بعض القضاة بأحكام الدليل. ويقر القضاة أنفسهم بأن هناك مجالا لتحسين التقييد ويبدو أنهم مصممون على ذلك. وقيل إن بعض أحكام الدليل، مثل تلك المتعلقة بالحدود الزمنية، ستنفذ بوجه أفضل إذا أدرجت في

⁽⁷⁶⁰⁾ لم تعتمد جمعية الدول الأطراف ثلاثة تعديلات مقترحة من المحكمة، أحدها هو تعديل مقترح للقاعدة 140 مكررا.

ولم تعتمد أو ترفض الجمعية التعديل المؤقت للقاعدة 165 الذي اعتمدته المحكمة فيما يتعلق بقضايا المادة 70. انظر التقرير بشأن اعتماد القضاة للتعديلات المؤقتة على القاعدة 165 من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات (2016)؛ وانظر

أيضا تقرير الفريق العامل المعني بالتعديلات، (2014) ICC-ASP/13/31 و (2019) ICC-ASP/18/32.

⁽⁷⁶¹⁾ ICC-ASP/13/31.

⁽⁷⁶²⁾ انظر دليل ممارسات الدوائر.

القواعد. وأكثر التوصيات التي يشار إليها في هذا الصدد هي تلك المتعلقة بالشكل الذي ينبغي أن يتخذه قرار اعتماد التهم. والتوصيات المعنية واضحة جداً، والأمثلة على تنفيذها تشهد على الوضوح الناتج عن ذلك، حيث تميز القرارات بوضوح بين التهم التي تشمل الوقائع الأساسية الواردة فيها من ناحية، والأدلة التي تستند إليها تلك التهم من ناحية أخرى.

986- وبالنظر إلى الحاجة إلى آلية موثوقة ويمكن الوصول إليها بسهولة لتعديل القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات من أجل ضمان سير الإجراءات أمام المحكمة على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية والإنصاف، من المناسب الآن أن تنقل سلطة تعديل القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات إلى الجلسة العامة للقضاة، باعتبارها الهيئة الأفضل والأكثر تأهيلاً لمعرفة التعديلات التي ينبغي إجراؤها من أجل ضمان إجراءات عادلة وسريعة. وقد يكون من المناسب أن يطبق على تعديلات القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات التزام على القضاة بالتأكد والإقرار بأن التعديل لا يتعارض مع أحكام نظام روما الأساسي وحق المتهم الذي يمثل أمام المحكمة في محاكمة عادلة وسريعة. وإلى حين إدخال التعليمات اللازمة في نظام روما الأساسي، ينبغي لجمعية الدول الأطراف أن تطبق أحكام المادة 51 (2) من النظام الأساسي وأن تبت في التعديلات المقترحة للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات بأغلبية الثلثين، وليس بتوافق الآراء.

التوصيات

التوصية 381: ينبغي تعديل المادة 51 (2) من نظام روما الأساسي لتنص على أنه يجوز للقاضي أو المدعي العام أو مكتب الدفاع⁽⁷⁶³⁾ أو أي دولة طرف اقتراح تعديلات على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، وعلى أن التعديلات يبدأ نفاذها فور اعتمادها بالأغلبية المطلقة للقضاة في جلسة عامة معقودة بعد إخطارهم بالتعديلات⁽⁷⁶⁴⁾. وإلى أن يدخل هذا التعديل حيز النفاذ، ينبغي أن تعتمد جمعية الدول الأطراف التعديلات على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات بأغلبية الثلثين وليس بتوافق الآراء، وفقاً للأحكام الواردة في المادة 51 (2).

التوصية 382: ينبغي إحالة أي اقتراح إلى المدعي العام والمسجل قبل الجلسة العامة بوقت معقول للتعليق عليه.

التوصية 383: عند اعتماد أي اقتراح، ينبغي أن يُطلب إلى القضاة التأكيد على أن التعديل لا يتعارض مع أحكام نظام روما الأساسي وحق المتهمين في المثل أمام المحكمة في محاكمة عادلة وسريعة، وتقديم شهادة بذلك.

التوصية 384: يعمم التعديل فور اعتماده على الدول الأطراف للتعليق عليه، وإذا لم ترد اعتراضات من أغلبية الدول الأطراف خلال ستة أشهر، يبقى التعديل نافذاً.

الملاحظات الختامية

⁽⁷⁶³⁾ انظر القسم السادس عشر - ألف أعلاه، التمثيل المؤسسي.

⁽⁷⁶⁴⁾ المادة 51 (2) من نظام روما الأساسي.

987- إن استعراض الخبراء للمحكمة ونظام روما الأساسي جزء من اتجاه أوسع النطاق في مجال المنظمات الدولية. وبعد انتشار المؤسسات المتعددة الأطراف في التسعينيات والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ينصب التركيز الآن على تعزيز المؤسسات القائمة.

988- وتسعى الأطراف إلى تحسين كفاءة المؤسسات وفعاليتها من حيث التكلفة من أجل زيادة تأثيرها. وتهدف التوصيات الواردة في التقرير إلى مساعدة جمعية الدول الأطراف والمحكمة على تحقيق هذه الأهداف.

989- وتعزيز كفاءة وفعالية المحكمة ضروري لمعالجة أوجه القصور الحالية، بل - والأكثر من ذلك - لتمكينها من الاستعداد لتحديات المستقبل ومن ثم اجتياز اختبار الزمن.

990- وهناك العديد من الدعوات لتوفير العدالة الدولية من أجل الاستجابة للتهديدات العالمية، سواء كانت تهديدات لكوكبنا (الإبادة البيئية)، أو كوارث صناعية كبيرة، أو نظام حكم كليتوقراطي. وقد حظيت الأحداث الأخيرة باهتمام عالمي وتكاد تكون مصحوبة دائماً بالدعوة إلى تحقيق العدالة العالمية.

991- ولتعزيز التأثير في المجتمعات المتضررة، هناك أيضاً دعوات لتوسيع نطاق المسؤولية الجنائية الدولية، سواء كانت المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين (المرتزقة)، أو المؤسسات أو الشركات المالية التي تقدم الدعم للأنظمة التي ترتكب جرائم دولية) لتشمل سلوكياتهم الخطيرة (توسيع نطاق الجريمة الاحتمالية لتشمل أولئك الذين يعرضون شعوبهم للخطر)، أو للأشخاص الذين يصممون الذكاء الاصطناعي لاستخدامه في ارتكاب الجرائم.

992- وأياً كان الاتجاه الذي سيتخذه النقاش حول هذه القضايا، سيكون من المهم دائماً للعدالة الدولية، والمحكمة على وجه التحديد، النظر في المجتمعات المحلية والضحايا والتعامل معهم. وبالتالي، يمكن التفكير في نظام أكثر لامركزية في المستقبل، سواء كان ذلك من خلال الاستخدام المعزز للأدوات الرقمية لتمكين المزيد من أصحاب المصلحة من المشاركة بشكل أوثق في هذه العملية، أو من خلال إنشاء محاور قارية للمحكمة لتقريب العدالة من المجتمعات المتضررة.

993- ولمواجهة هذه التحديات العالمية بطرق مبتكرة، ينبغي تعزيز كفاءة المحكمة وفعاليتها. ومن المأمول فيه أن تساعد التوصيات الواردة في هذا التقرير على ذلك.

994- ويشعر الخبراء بالامتنان لإتاحة الفرصة لهم للإسهام في تعزيز المحكمة ونظام روما الأساسي. إن أوجه النقص والقصور التي لوحظت في نظام المحكمة ونظام روما الأساسي لا تثير بأي حال من الأحوال التساؤل حول ضرورة المحكمة وقيمتها. ويؤمن الخبراء إيماناً راسخاً بالدور الذي تؤديه المحكمة في تخفيف معاناة الضحايا في الجرائم الفظيعة المرتكبة، من خلال محاسبة الجناة وجبر الأضرار. وتساعد المحكمة في حماية البشرية من الأذى من خلال التأثير الرادع للعدالة الدولية. وبالالتفاف حول المحكمة، يمكن للمجتمع الدولي أن يعمل يداً واحدة، بشكل متضامن، من أجل تعزيز السلام.

شكر وتقدير

يود الخبراء الإعراب عن امتنانهم للمساعدين البارزين الثلاثة المعيّنين لمساعدتهم. وقدم كل من غابرييلي تشليفياكي وماريا مانوليسكو وكريتيكا تشارما خدمة استثنائية ومساهمة كبيرة في جميع جوانب العمل الذي قام به الخبراء.

ويود الخبراء أيضا الإشادة بالمساعدة التي تلقوها من رئيس ونائبي رئيس جمعية الدول الأطراف، ورئيسة المحكمة، والمدعية العامة، والمسجل، وجهات الاتصال التي قاموا بتعيينها: حراد أبطحي (رئيس ديوان رئيسة المحكمة)، وأوزفالدو زافالا (المساعد الخاص للمسجل)، وسام شوامانيش (رئيس ديوان المدعية العامة). وقد استجابوا جميعًا بسرعة وكفاءة لطلباتهم.

وقدمت أمانة جمعية الدول الأطراف مساعدة فعالة وودية فيما يتعلق بالترتيبات اللوجستية المهمة للغاية لعمل الخبراء. وعلى وجه الخصوص، يعرب الخبراء عن امتنانهم لجيل راموتار، المسؤولة القانونية بأمانة جمعية الدول الأطراف. وكان اهتمامها السريع والفعال بطلباتهم العديدة موضع تقدير كبير.

التذييل

المرفق الأول: ملخص التوصيات ذات الأولوية

1- يقدم هذا المرفق نسخة موجزة من التوصيات التي ينبغي، حسب رأي الخبراء، تنفيذها على سبيل الأولوية⁽⁷⁶⁵⁾. ويشار في نهاية كل فقرة إلى التوصية (التوصيات) ذات الصلة الواردة في هذا التقرير. وترد الاستنتاجات والسياق المتعلقين بكل توصية في التقرير. وبذلك كافة الجهود اللازمة لتجنب أي اختلاف بين الملخص والتوصية الأصلية. وعند وجود اختلاف، العبارة بالنص الكامل للتوصية الأصلية.

المسائل على نطاق المحكمة

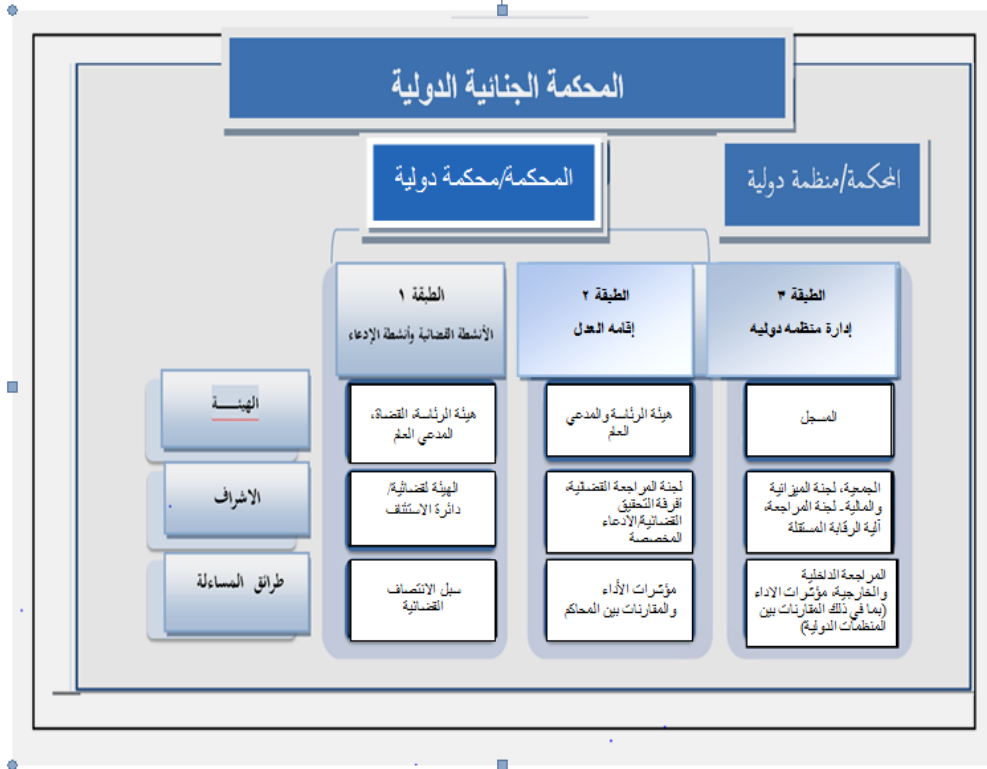
القسم الأول: الحوكمة

القسم الأول - ألف: الحوكمة الموحدة

1- هيكل المحكمة

2- ينبغي استخدام نموذج الحوكمة ثلاثي الطبقات كأداة لضمان الحوكمة المجدية والفعالة، وتوضيح التسلسل الإداري، وتحسين التعاون بين أصحاب المصلحة. [التوصية 1]

الشكل 1: المحكمة الجنائية الدولية - نموذج الحوكمة الثلاثي الطبقات⁽⁷⁶⁶⁾



⁽⁷⁶⁵⁾ انظر الفقرة 24 أعلاه.

⁽⁷⁶⁶⁾ للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن أفرقة التحقيق القضائية/القضائية، انظر القسم الرابع أدناه: إجراءات التظلم الداخلي، وتحديد التوصية 108.

- 3- ينبغي أن تُدعى لجنة المراجعة القضائية إلى إجراء عمليات مراجعة لأنشطة إقامة العدل (الطبقة 2) في الدوائر ومكتب المدعي العام. [التوصية 3]
- 4- يُشجع المدعي العام الجديد على إحالة الخدمات والأنشطة المتعلقة بالمسائل الإدارية في مكتب المدعي العام في أقرب وقت ممكن إلى قلم المحكمة (الطبقة 3). [التوصية 6]

2- عملية صنع القرار والإطار القانوني الداخلي

- 5- ينبغي أن يهدف كل جهاز إلى التركيز على أعماله الأساسية، على النحو المنصوص عليه في نظام روما الأساسي، وتفسيرها بالرجوع إلى نموذج الحوكمة ثلاثي الطبقات. [التوصية 8]
- 6- ينبغي لمجلس تنسيق موسع أن يجمع بانتظام بين المسؤولين الرئيسيين ورؤساء المكاتب المستقلة (من الناحية الوظيفية) بالمحكمة لتمكين المحكمة ككل من العمل في واثم ومع وحدة الهدف. [التوصية 11]

3- مضمون الإطار القانوني الداخلي

- 7- ينبغي اتباع الإجراءات الإدارية للأمم المتحدة كنقطة انطلاق لوضع سياسات داخلية جديدة. وينبغي للمحكمة وجمعية الدول الأطراف مراجعة قراراتها المتعلق باللجوء إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بدلا من محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة. [التوصية 13، والتوصية 120]

4- ثقافة العمل في المحكمة

- 8- ينبغي أن تسعى المحكمة والإدارة العليا على وجه التحديد إلى استعادة الثقة الداخلية وتعزيزها وإعادة تشكيل ثقافة العمل في المحكمة. وينبغي أن تتبنى وأن تبدي إدارة المحكمة التزاما واضحا بإستراتيجية متعددة الجوانب لمعالجة السلوك العدواني في مكان العمل، وبالتحديد أي تنمر وتحرش، وبشكل خاص التحرش الجنسي. [التوصية 14، والتوصية 87]
- 9- ينبغي اتخاذ إجراءات حاسمة لمتابعة التزام جمعية الدول الأطراف والمحكمة بتحقيق المساواة بين الجنسين وضمان الكرامة والرفاهية والسلامة وإدماج جميع الأفراد المنتسبين إلى المحكمة، بغض النظر عن الجنس أو الميول الجنسية. وينبغي استكمال التدخلات الهادفة لتحقيق المساواة بين الجنسين بتعميم مراعاة المنظور الجنساني. [التوصية 15]

القسم الأول - باء: حوكمة الدوائر (بيئة وثقافة العمل، الهيكل، الإدارة والتنظيم)

- 10- ينبغي تنظيم الدوائر في إطار هيكل متكامل لأفرقة القضايا يوفر أفرقة ثابتة متخصصة في الشعبة التمهيدية وشعبة الاستئناف، مع أفرقة ديناميكية إضافية للقضايا لمتابعة القضايا من المرحلة التمهيدية إلى المحاكمة. وسيتم التنسيق بين الأفرقة من خلال معاونين قضائيين (référéndaires) يعينون خصيصا لهذا الغرض، برتبة ف-4، لفترة تبلغ تسع سنوات. [التوصيات 21-24، والتوصية 26]
- 11- ينبغي أن يقدم رؤساء الدوائر تقارير إلى هيئة الرئاسة بشأن جميع المسائل المتعلقة بالطبقتين 1 و 2، وإلى المسجل بشأن المسائل المتعلقة بالطبقة 3. وينبغي لهيئة الرئاسة أن تعزز سلطة رؤساء الدوائر، بما في ذلك من خلال مواصلة تفويض بعض مسؤولياتهم. [التوصيتان 30 و 31]

12- ينبغي تحديث التوصيف الوظيفي للمستشارين القانونيين للشعب، ورئيس الديوان، ورئيس موظفي الدوائر، وينبغي التكليف بإعادة التوصيف الوظيفي للمستشارين القانونيين للشعب. [التوصيتان 27 و28، والتوصية 30]

13 - ينبغي للمحكمة أن تعتمد سياسة أو توجيهات ملائمة تحدد أن القضاة لا ينبغي أن يشاركوا في تعيين موظفي الدعم القانوني للدوائر، ولا في تقييم أدائهم. وينبغي لرئيس موظفي الدوائر أن يستشير القضاة، حسب الاقتضاء، في هذه الأمور. [التوصية 32]

14 - ينبغي شغل منصب المنسق الإداري للدوائر على الفور. وينبغي تحديث التوصيف الوظيفي للمساعدين الإداريين للقضاة ليشمل الإشارة صراحة إلى أنهم ليسوا مساعدين شخصيين. وينبغي تعيين مسؤولين مناسبين للإشراف وتقييم الأداء. [التوصيتان 35 و36]

القسم الأول - جيم: حوكمة مكتب المدعي العام

2- الأطار التنظيمي لمكتب المدعي العام

15- ينبغي للمدعي العام أن يشكل فريقاً عاملاً على مستوى مكتب المدعي العام معني بالإطار التنظيمي ومكلف بالنظر في أنجع السبل لتحديث وتوحيد وتوضيح حالة الوثائق التنظيمية لمكتب المدعي العام. وينبغي إنشاء آلية لمراقبة الامتثال للإطار التنظيمي. [التوصيات 38-40]

3- الهياكل الإدارية والقيادية في مكتب المدعي العام

المدعي العام ونائب المدعي العام: مسألة النائبين للمدعي العام

16- بدلا من استعادة نظام النائبين للمدعي العام، يمكن الاستفادة من النائب الواحد للمدعي العام بمزيد من الكفاءة والفعالية بتكليفه بالمهام التالية: '1' المسؤولية النهائية عن الشعب الثلاث وعملها؛ و'2' الإشراف على أعمال المديرين وتنسيقها؛ و'3' مراجعة واعتماد نواتج العمل الجماعي الداخلي - ونواتج اللجنة التنفيذية في حالات استثنائية فقط؛ و'4' الموارد البشرية والشؤون الإدارية؛ و'5' إطلاع المدعي العام بانتظام على عمل الشعب. [التوصية 48]

(2) اللجنة التنفيذية

17- ينبغي النظر إلى اللجنة التنفيذية على أنها هيئة استشارية فقط مسؤولة عن إسداء المشورة للمدعي العام. وينبغي أن ينعكس ذلك باستمرار في الإطار التنظيمي لمكتب المدعي العام. والمدعي العام هو المسؤول عن اتخاذ القرار بمكتب المدعي العام. [التوصية 49]

ديوان المدعي العام: وحدة الإعلام

18- ينبغي تعيين مسؤول إعلامي أقدم (ف-4) بمكتب المدعي العام لرئاسة وحدة الإعلام والعمل كمتحدث باسم مكتب المدعي العام. [التوصية 55]

(4) الأفرقة المتكاملة

19- ينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على ممارسة تشكيل أفرقة متكاملة أساسية أو "مسبقة" خلال المرحلة 2 من البحوث التمهيدية. وينبغي أن يرأس كل فريق من هذه الأفرقة مدعي عام رئيسي من شعبة المقاضاة (ف-5)، وأن يشمل عضوا واحدا على الأقل من كل من شعبة التحقيق، وشعبة المقاضاة، وشعبة الاختصاص والتكامل والتعاون. [التوصية 60، والتوصية 251]

القسم الأول - دال: حوكمة قلم المحكمة

1- انتخاب المسجل ونائب المسجل

20- من أجل إجراء عملية انتخاب أكثر شمولاً للمسجل ونائب المسجل، ينبغي أن تساعد لجنة الخبراء المسجل في إعداد قائمة مختصرة من المرشحين تُحال بعد ذلك إلى القضاة لاتخاذ قرار بشأنهم. وعلى المدى الطويل، يوصى بأن تحدد جمعية الدول الأطراف فترة ولاية المسجل بين سبع وتسع سنوات غير قابلة للتجديد. [التوصية 76، والتوصية 78]

21- ينبغي تعيين نائب للمسجل، لتمكين المسجل من التركيز على إدارة المحكمة بصفتها منظمة دولية (الطبقة 3). وسيتزامن هذا الدور مع منصب رئيس الخدمات القضائية (مد-2). وينبغي أن تنظر جمعية الدول الأطراف في تقديم مرشحين للتعيين في منصب المسجل ومنصب نائب المسجل بشكل مشترك، أي كمجموعة واحدة، وانتخابهم على هذا النحو. وينبغي النظر في نهج مماثل لانتخاب المدعي العام ونائب المدعي العام. [التوصية 77]

القسم الثاني - الموارد البشرية

القسم الثاني - دال: إدارة الموارد البشرية

22- ينبغي اتخاذ تدابير لنقل المسؤولية العامة عن الموارد البشرية في المحكمة إلى قلم المحكمة. وبالتالي، ينبغي للمدعي العام الجديد تفويض المسؤولية عن إدارة الموارد البشرية في مكتب المدعي العام. [التوصيتان 89 و90]

القسم الثاني - هاء: كفاية الموارد البشرية - التوظيف

23 - لزيادة المرونة، يلزم بذل جهد كبير لإعادة تصنيف جميع الوظائف في المحكمة من حيث مسؤولياتها الأساسية ومهاراتها العامة، بهدف السماح للموظفين من مختلف الأجهزة بالتقدم لشغل وظائف في أي مكان في المحكمة لديهم المهارات والخبرة التي يجب لشغلها. [التوصية 92]

القسم الثاني - ياء: المرونة والقابلية للتوسع والتنقل في التوظيف

24- لتعزيز الحوافز والتنمية الذاتية والإنتاجية العامة للأفراد العاملين في المحكمة، هناك حاجة إلى زيادة التنقل الداخلي والخارجي. [التوصيات 101 - 103]

4- مدة الخدمة

25- لتشجيع التفكير الجديد وإضفاء مزيد من الدينامية على المحكمة، ينبغي اعتماد نظام لمدة الخدمة، ينطبق على جميع من سيعينون حديثاً في الوظائف من الرتبة ف-5 وما فوقها. [التوصية 105]

القسم الثالث- الأخلاقيات ومنع تعارض المصالح

القسم الثالث- باء: منع تعارض المصالح

26- كآلية وقائية، ينبغي توسيع برنامج الإقرار المالي للمحكمة ليشمل القضاة أيضاً وأن يُستكمل بإعلان مصالح إضافي يقدمه جميع المسؤولين المنتخبين وموظفي المحكمة من الرتبة مد-1 وما فوقها. [التوصية 110]

27- لتنفيذ السياسات والصكوك المتعلقة بالأخلاقيات ومنع تضارب المصالح، ينبغي إنشاء لجنة أخلاقيات مستقلة تعمل على أساس الاحتياجات وعن بعد. وستؤدي هذه اللجنة دوراً وقائياً واستشارياً من خلال الوظائف التالية: '1' الحوار مع القضاة وكبار الموظفين عند توليهم مناصبهم؛ و'2' إصدار مبادئ توجيهية للتوعية بالمسائل الأخلاقية وضمان اتباع نهج متماسك داخل المحكمة؛ و'3' إصدار فتاوى لرؤساء المحاكم والأفراد العاملين مع المحكمة، وكذلك إلى جمعية الدول الأطراف عندما تكون هناك آراء مختلفة بين المحكمة والدول الأطراف فيما يتعلق بالمعايير المعمول بها؛ و'4' اتخاذ قرار في حالة الخلاف بين آلية الرقابة المستقلة ورئيس الجهاز فيما يتعلق مثلاً بما إذا كانت السرية والاستقلالية في حالة معينة ستمنع إشراف آلية الرقابة المستقلة. [التوصيتان 112 و113]

28- على المدى الطويل، يوصى بإنشاء لجنة مشتركة للأخلاقيات تخدم العديد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية، لضمان الاتساق في المعايير وترشيد النفقات. [التوصية 114]

القسم الرابع- الإجراءات الداخلية للتنظيم

29- ينبغي للمحكمة أن تستفيد من نظام داخلي واحد للعدالة لجميع الأفراد المنتسبين إلى المحكمة، بالإضافة إلى أمين للمظالم وخدمات الوساطة. وينبغي أن يدير النظام الداخلي للعدالة أشخاصاً مخترفون، ويعني هذا أنه ينبغي حل مجلس التأديب الاستشاري، ومجلس الطعون، والوساطة المخصصة التي يقوم بها الموظفون، [التوصية 115- التوصية 119]

30- يوصى بأن يكون نظام العدالة الداخلي وإجراءاته على نطاق المحكمة كما يلي:

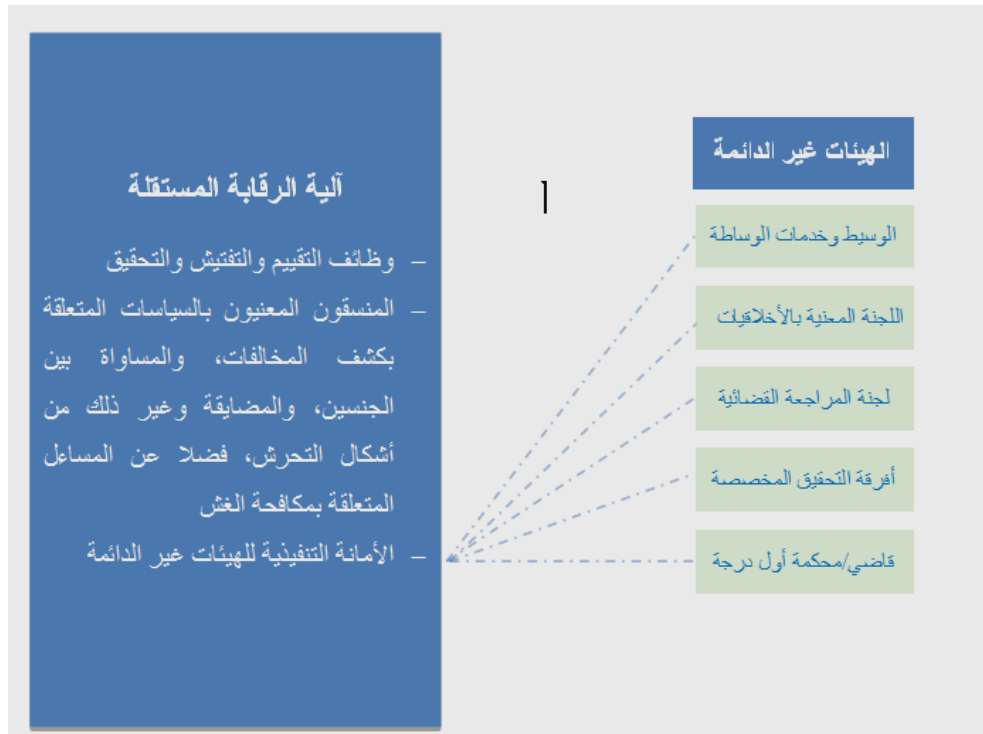
- سوء السلوك: 1- إحالة الشكوى إلى آلية الرقابة المستقلة؛ وإذا كانت الشكوى تتعلق بأحد القضاة أو المدعي العام أو نائب المدعي العام، يكلف فريق قضائي مخصص/فريق من المدعين العامين بالتحقيق؛ 2- قاضي بالمحكمة الابتدائية (للموظفين)/فريق من القضاة العاملين بالمحكمة الابتدائية (للقضاة أو المدعي العام أو نائب المدعي العام)؛ 3- محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.

- المنازعات الإدارية: 1- خدمات الوساطة الإلزامية؛ 2- قاضي بالمحكمة الابتدائية؛ 3- محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.

- المنازعات المتعلقة بقصور الأداء: 1- المراجعة الإلزامية من قبل محلل للموارد البشرية، وإذا لزم الأمر، من قبل مراجع مستقل يعينه رئيس قسم الموارد البشرية، و2- قاضي بالمحكمة الابتدائية؛ و3- محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة. [التوصية 131]

31- ينبغي إنشاء مكتب للأخلاقيات والسلوك المهني كهيئة جامعة، كما هو مبين في الشكل 2. وينبغي إنشاء مراكز تنسيق معنية بسياسات الإبلاغ عن المخالفات، والمسائل الجنسية، والتحرش الجنسي وغيره من أشكال التحرش، ومسائل مكافحة الغش داخل آلية الرقابة المستقلة. وبالإضافة إلى مهام التفتيش والتقييم والتحقيق، ستقوم آلية الرقابة المستقلة بدور الأمانة التنفيذية الدائمة لتقديم الدعم للهيئات غير الدائمة داخل مكتب الأخلاقيات والسلوك المهني. [التوصيتان 122 و123، والتوصية 125]

الشكل 2: مكتب الأخلاقيات والسلوك المهني



القسم السادس - مؤشرات الأداء والتخطيط الاستراتيجي

32- لتقييم الكفاءة (الأداء الداخلي)، ينبغي تجميع تقرير يقدم بيانات أولية، استنادا إلى مؤشرات كمية. ولتحقيق نتائج مجدية، ينبغي مقارنة البيانات - في الوقت المناسب ومع المحاكم والمنظمات الدولية الأخرى. و ينبغي تفويض تقييم فعالية المحكمة (قياس الأثر)، إلى الشركاء الخارجيين (منظمات المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، والمنظمات الدولية/الإقليمية)، وأن يشمل ذلك مؤشرات كمية ونوعية. [التوصيات 146-148]

القسم السابع - العلاقات الخارجية

القسم السابع - ألف: العلاقات مع الأمم المتحدة

33- ينبغي أن تجري قيادة المحكمة، ولا سيما المدعي العام، مشاورات منتظمة مع رؤساء وكالات الأمم المتحدة الأكثر صلة بعمل المحكمة، بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية. [التوصية 152]

القسم السابع - دال: العلاقات مع المجتمع المدني ومنظمات وسائل الإعلام

34- ينبغي أن ينشئ مكتب المدعي العام جهة تنسيق للحفاظ على العلاقات الثنائية مع منظمات المجتمع المدني في المقر، وأن يعين موظفاً ميدانياً مسؤولاً عن العلاقات مع منظمات المجتمع المدني ذات الصلة ووسائل الإعلام، بالاشتراك مع موظفي التوعية التابعين لقلم المحكمة. [التوصيتان 156 و157]

القسم السابع - هاء: استراتيجية الاتصالات / السابع - واو: استراتيجية الإعلام

35- ينبغي وضع استراتيجية مشتركة بين الأجهزة ومنسقة للاتصالات، وينبغي وضع خطة استراتيجية للتوعية. [التوصية 163]

القسم السابع - زاي: التدابير السياسية الخارجية المعادية للمحكمة

36- ينبغي أن تضع جمعية الدول الأطراف والدول الأطراف استراتيجية للرد على الهجمات التي تشنها الدول غير الأطراف على المحكمة، وينبغي أن تكون مستعدة للدفاع جهاراً عن المحكمة، نظراً لأن كرامتها وحيادها السياسي يعوقان جدلاً قدرتها على الدفاع عن نفسها ضد الهجمات غير المؤيدة بالأدلة والمتحيزة. [التوصية 169]

المسائل المحددة المتعلقة بالأجهزة: الدوائر

القسم التاسع - أساليب العمل

القسم التاسع - ألف: البرنامج التعريفي والتطوير المهني المستمر

37- ينبغي أن تصمم وأن تنظم هيئة الرئاسة برنامجاً تعريفياً إلزامياً ومكثفاً وشاملاً ومعد خصيصاً للقضاة الجدد، على أن يعقد بعد وقت قصير من بدء ولايتهم القضائية. ويجوز التماس التعاون والدعم الخارجيين لكل من البرنامج التعريفي وبرنامج التطوير المهني للقضاة. [التوصيات 174-176]

القسم التاسع - جيم: مدونة الأخلاقيات القضائية

38- ينبغي تحديث مدونة الأخلاقيات القضائية وتعزيزها. وينبغي أن تتضمن المدونة المحدثّة حظراً صريحاً للدعاية أو التعهدات أو الوعود أو المؤشرات غير الملائمة في الانتخابات المتعلقة ببيعة الرئاسة وبأي مناصب قضائية قيادية أخرى. [التوصيتان 181 و182]

القسم التاسع - دال: الزمالة القضائية

39- ينبغي لهيئة الرئاسة ورؤساء الشعب والدوائر العمل بنشاط وبشكل مستمر على زيادة الاتساق في ممارسة الزمالة القضائية عند تأدية المهام القضائية. وينبغي إدراج مبدأ الزمالة كموضوع للمناقشات الميسرة بين القضاة وفي مدونة أخلاقيات القضاء. [التوصيات 185-187]

القسم العاشر - كفاءة العملية القضائية والحق في محاكمة عادلة

القسم العاشر - ألف: المرحلة التمهيدية

- 40- ينبغي أن يُدرج في دليل ممارسات الدوائر الحكم الذي ينص على أنه ينبغي أن تطلب الدوائر إلى الادعاء بشكل روتيني أن يحدد، في أول مثول للمتهم، حالة التحقيق. [التوصية 189]
- 41- ينبغي أن ينظر فريق استعراضي على وجه السرعة في نظام الكشف عن الأدلة وجميع المسائل ذات الصلة قبل المحاكمة، لإضفاء المزيد من السرعة والقابلية للتنبؤ على هذا النظام. [التوصية 190]
- 42- ينبغي أن يأخذ القضاة في الاعتبار أن الغرض من عملية اعتماد التهم هو تصفية التهم غير المؤيدة بأدلة كافية وضمان حق المتهمين في محاكمة عادلة، بما في ذلك عن طريق اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة تؤدي إلى قرار واضح لا لبس فيه بشأن اعتماد التهم. [التوصية 191]
- 43- ينبغي أن يكون تقديم الأدلة لأغراض اعتماد التهم، ومذكرات الأطراف ذات الصلة، وجلسة الاستماع نفسها، وكذلك شكل ومضمون وهيكل القرار المتعلق باعتماد التهم، وفقا لدليل ممارسات الدوائر. وينبغي أن يتقيد القضاة بالأحكام المنصوص عليها في الدليل والبروتوكولات الأخرى المتفق عليها، بما في ذلك عن طريق تطبيق الجداول الزمنية والمواعيد النهائية الواردة فيها، ما لم تكن هناك أسباب جوهرية لعدم القيام بذلك. [التوصيتان 192 و 193]
- 44- ينبغي تكليف القضاة ذوي الخبرة الواسعة في إدارة القضايا الجنائية المعقدة ورئاستها برئاسة الدوائر التمهيدية والدوائر الابتدائية. [التوصية 191]

القسم العاشر - باء: المرحلة الابتدائية

- 45- ينبغي أن تبدأ الدائرة الابتدائية في التحضير للمحاكمة وأن تصدر أمر تحديد موعد الجلسة التحضيرية الأولى في أقرب وقت ممكن، حتى عندما يكون قرار الاعتماد معلقا في الاستئناف. وينبغي ألا يحدث أي تأخير أو تأجيل في التحضير للمحاكمة إلا إذا وجد سبب وجيه لذلك. [التوصية 200]
- 46- ينبغي أن تستخدم الدوائر على أوسع نطاق ممكن وسائل تقديم الأدلة المنصوص عليها في المادة 69 (2) والقاعدتين 67 و 68. [التوصية 204]

القسم العاشر - باء 10: التكنولوجيا في العملية القضائية

- 47- ينبغي رصد اعتمادات في الميزانية لاستكمال قاعدة بيانات السوابق القضائية وتحديثها وتطويرها. وينبغي أن يضع قلم المحكمة خطة لمراجعة وتقييم القدرات الحالية للنظم الرقمية للمحكمة بانتظام، لضمان اتخاذ الخطوات المناسبة وفي الوقت المناسب لتحديث الدعم الرقمي للمحكمة. [التوصيات 207-209]

48 - ينبغي للمحكمة أن تستخدم التكنولوجيا إلى أقصى حد ممكن في عرض الأدلة. وينبغي إنشاء فرقة عمل تضم موظفين من الدوائر ومن إدارة تكنولوجيا المعلومات التابعة لقلم المحكمة، لتحديد أساليب العمل والأدوات التكنولوجية المحتملة التي يمكن إدخالها في الدوائر والإجراءات. [التوصيتان 208 و209]

القسم العاشر - دال: إدارة الفترات الانتقالية في الهيئة القضائية

49- ينبغي تعيين قضاة بدلاء في دوائر المحكمة، للسماح بمواصلة المحاكمة بهيئة قضائية مختلفة (في حالة الوفاة أو المرض أو أي حدث آخر يمنع القاضي من استكمال المحاكمة)، بعد أن يشهد القاضي البديل بأنه اطلع على سجل الإجراءات. [التوصية 214]

القسم الحادي عشر - تطوير العمليات والإجراءات الرامية إلى تعزيز السوابق القضائية واتخاذ قرارات متسقة وميسورة

50- ينبغي أن لا تحيد المحكمة عن الممارسة أو السوابق القضائية المستقرة إلا إذا وجد مبرر لذلك وعلى أسس محددة بدقة في القرار أو الحكم. وقبل الخروج على الممارسة أو السوابق القضائية التي أقرتها دائرة الاستئناف، ينبغي أن تخطر الدائرة الأطراف كتابيا بالمسألة ذات الصلة، وأن تطلب مذكرات كتابية بشأنها، ولا يجوز لها أن تتخذ قرارا بشأن المسألة قبل الاستماع إلى الحجج المقدمة من الأطراف. [التوصيتان 217 و218]

51- تُشجّع الدوائر الابتدائية على إبداء الاحترام الواجب للالتزام الوارد في المادة 74 (5) بالوصول إلى قرار بالإجماع، وبذل مزيد من الجهود للقيام بذلك، بما في ذلك السعي، عند الاقتضاء، للتوصل إلى حل وسط بشأن المسائل الخلافية، أو ممارسة ضبط النفس الحكيم. [التوصية 221]

52- ينبغي أن تصدر الأحكام الابتدائية وأحكام الاستئناف بشأن الإدانة أو البراءة وجميع الآراء المخالفة والمؤيدة ذات الصلة كتابيا في نفس الوقت. وينبغي أن يُطلب إلى الدوائر تعميم المسودة النهائية للحكم على أعضاء المحكمة قبل النطق بالحكم بوقت كافٍ لتوفير الوقت اللازم لأي قاضٍ يعتزم إبداء رأي منفصل لإعداد هذا الرأي وتعميمه على أعضاء الدائرة الآخرين قبل وضع الصيغة النهائية للحكم. وينبغي تقديم إرشادات بشأن طول ومحتوى الأحكام المنفصلة في دليل ممارسات الدوائر. [التوصيات 222-224]

53- ينبغي أن تشجع هيئة الرئاسة على القيام بمداولات حقيقية داخل الدوائر. وينبغي أن تبدأ المداولات وصياغة الأحكام بمجرد تشكيل الدائرة ذات الصلة، وأن تستمر على أساس التوجيهات التي تتولد من خلال المداولات الجارية للقضاة، وأن تتبع هيكل الأحكام والمبادئ التوجيهية لصياغة الأحكام المبينة في دليل ممارسات الدوائر. [التوصيتان 219 و220]

المسائل المحددة المتعلقة بالأجهزة: مكتب المدعي العام

القسم الثاني عشر - الحالات والقضايا المتعلقة بمكتب المدعي العام: استراتيجيات الادعاء للاختيار، وتحديد الأولويات، والإيقاف، والإغلاق

54- ينبغي أن يركز مكتب المدعي العام على عدد أقل من الحالات، وأن يحد من تدخلاته قدر الإمكان، مع التركيز على الحالات الأكثر خطورة وعلى أولئك الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية عن الجرائم، بما في ذلك مرتكبي الجرائم من المستوى المتوسط. وينبغي أن يعتمد المدعي العام عتبة أعلى لخطورة الجرائم التي يُدعى ارتكابها. وينبغي أيضا أن تؤخذ خطورة الجرائم في الاعتبار في المرحلة 1 من البحوث التمهيديّة. [التوصيات 227 و 233 و 236]

القسمان الثالث عشر/الرابع عشر- البحوث التمهيديّة والتحقيقات

القسم الثالث عشر- طول الأنشطة المتعلقة بالبحوث التمهيديّة، الحدود الزمنية/رابع عشر- استراتيجية التحقيق

55- ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في اعتماد خطة استراتيجية شاملة لكل بحث تمهيدي، مع وضع مؤشرات وجدول زمنية مؤقتة لجميع مراحلها وأنشطتها، بما في ذلك لإغلاقها، وعند الاقتضاء، لإعادة فتحها. وينبغي أن توفر هذه الخطة، بعد الإذن بالتحقيق، الأساس الذي يستند إليه مكتب المدعي العام في تحديد أهداف واستراتيجيات التحقيق. [التوصيتان 255 و 256، والتوصية 258]

56- في الوقت نفسه، ينبغي أن تضع شعبة التحقيق استراتيجيات تحقيق طويلة الأجل تغطي جميع مراحل الحالات، من بدء البحث التمهيدي أو التحقيق، واحتمال إلغاء الأولويات أو وقف التحقيق، وإغلاق التحقيق. وينبغي أن تكون لهذه الخطط معايير مرنة للسماح بالاستجابة لها بصورة ملائمة ورصد تنفيذها. [التوصيات 269-271]

57- ينبغي ألا يدوم البحث التمهيدي أكثر من عامين. ويجوز للمدعي العام أن يمدد هذه المدة، ولكن في ظروف استثنائية وعند وجود مبرر لذلك فقط. [التوصية 257]

القسم الثالث عشر- التكامل والتكامل الإيجابي

58- ينبغي ألا يأخذ مكتب المدعي العام في الاعتبار الإجراءات الوطنية المرتقبة وأن يركز فقط على ما إذا كانت الإجراءات الوطنية جارية أو كانت جارية، وفقا للمادة 17 ("تجري"، "كانت تجري") والمتطلبات التي تحددها دائرة الاستئناف (خطوات "لملوسة"). [التوصية 262]

القسم الرابع عشر - باء: تقنيات وأدوات التحقيق

1- التعاون لجمع الأدلة

59- ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام وجمعية الدول الأطراف في وضع إطار تعاون موحد لجميع الدول الأطراف أو المجموعات الإقليمية للدول الأطراف. ويمكن أيضا استعراض الاتفاقات المبرمة مع الوكالات الدولية والوكالات الحكومية الدولية التي يتعاون معها مكتب المدعي العام باستمرار، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة. [التوصيتان 274 و 275]

القسم الخامس عشر- الآليات الداخلية لمراقبة الجودة في مكتب المدعي العام

60- ينبغي أن ينظر مكتب المدعي العام في زيادة رصد عمليات استعراض الأدلة. وينبغي أن تكون إلزامية في كل تحقيق و تحضير المحاكمة، وأن تكون منظمة بشكل مناسب. وينبغي استعراض الممارسات التي تستخدمها أفرقة المحاكمات حتى الآن من أجل وضع نهج شامل ومتسق للطريقة التي ينبغي أن تستعد بها أفرقة المحاكمات لاستجواب الشهود، وتقديم الأدلة المعقدة، والمرافعات الشفوية. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يستعرض مكتب المدعي العام المبادئ التوجيهية المتعلقة بالدروس المستفادة، وأن ينظر في جعل التقيد بالعملية إلزاميا و/ أو جزءا من تقييم أداء المديرين. [التوصيات 305 و 311 و 313]

المسائل المحددة المتعلقة بالأجهزة: قلم المحكمة

القسم السادس عشر - الدفاع والمساعدة القضائية

القسم السادس عشر - ألف: التمثيل المؤسسي

61- ينبغي تعزيز مكتب المحامي العام للدفاع وتمكينه من تمثيل الدفاع على المستوى المؤسسي، من خلال تحويله إلى مكتب للدفاع. وينبغي أن يحتفظ مكتب الدفاع باستقلاله الوظيفي، مع تكليفه بمسؤوليات إضافية مثل: '1' إدارة وحوكمة خدمات الدفاع والمساعدة القانونية؛ و'2' تمثيل الدفاع على المستوى المؤسسي؛ و'3' الرقابة وبناء القدرات والتطوير الاستراتيجي لممثلي الدفاع أمام المحكمة؛ و'4' أن تتم استشارته بشأن إستراتيجيات الإعلام والتوعية الخاصة بالمحكمة. [التوصيات 322-324، والتوصية 326]

القسم السادس عشر - باء: المساعدة القانونية

62- ينبغي لفريق عامل أن يجري إصلاحا كاملا لسياسة المساعدة القانونية، مع مراعاة التقييمات السابقة، بهدف وضع سياسة يسهل الوصول إليها وفعالة ومستدامة وذات مصداقية، وتكفل توفير تسهيلات كافية لأفرقة الدفاع والضحايا. [التوصية 328]

63- ينبغي إعادة النظر في الإطار الحالي والموارد المتاحة لتحديد الأصول وتعقبها وتجميدها ومصادرتها. ويمكن الاستعانة بموظفين منتدبين من ذوي الخبرة الخاصة لاستكمال وظيفة المحقق المالي الوحيدة في قلم المحكمة، وكذلك قدرة قلم المحكمة على دعم الدول الأطراف في تنفيذ طلبات التعاون في هذا المجال. [التوصيات 330-332]

القسم السابع عشر - مشاركة الضحايا

64- ينبغي الاعتراف بقسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم باعتباره الكيان الرائد المكلف بتعقب وتحديد هوية الضحايا الآخرين الذين لديهم طلبات للجبر خلال مرحلة الجبر. وينبغي أن تبدأ الترتيبات المتعلقة بتسهيل وجمع طلبات مشاركة الضحايا بمجرد إصدار أمر القبض أو التكاليف بالحضور. [التوصيتان 336 و 337]

القسم الثامن عشر - جبر أضرار الضحايا ومساعدتهم

القسم الثامن عشر - باء: المسائل القضائية المتعلقة بجبر الأضرار

- 65- ينبغي الاستمرار في وضع مبادئ متسقة ومتناسكة فيما يتعلق بجبر الأضرار (المادة 75 (1)). وينبغي إدراج إجراءات موحدة ومبسطة ومتسقة وكذلك أفضل الممارسات المطبقة في مرحلة جبر الأضرار في دليل ممارسات الدوائر. [التوصيتان 342 و 343]
- 66- ينبغي بذل مزيد من الجهود والاستفادة بأقصى قدر ممكن من جمع ومعالجة الاستمارة الموحدة لمشاركة الضحايا في الإجراءات والجبر المستوفاة في وقت مبكر وحسب الأصول. [التوصية 345]
- 67- ينبغي للمحكمة أن تمنح قلم المحكمة (قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم) المسؤولية الرئيسية عن تحديد وتسهيل وجمع وتسجيل ومعالجة، بما في ذلك التقييم القانوني، لجميع الطلبات المقدمة من '1' الضحايا المشاركين في المحاكمة والذين يعتزمون المشاركة في المطالبة بالجبر، و'2' المستفيدين المحتملين الجدد المؤهلين للمشاركة، قبل إصدار أمر الجبر. وينبغي أن يستمر تحديد وجمع الطلبات من الضحايا الذين يطلبون المشاركة في مرحلة الجبر فقط حتى بعد انتهاء المهلة التي تحددها الدائرة الابتدائية قبل بدء المحاكمة. وينبغي أن يكتف قلم المحكمة جهوده لتحديد وتسجيل الخبراء في مجال الجبر (القاعدة 44 من لائحة المحكمة). [التوصيات 347 - 348 و 350]

القسم الثامن عشر - جيم: الصندوق الاستئماني للضحايا وأمانة الصندوق: الحوكمة والعمل

- 68- ينبغي أن يركز الصندوق على مهمته كصندوق استئماني، وأن تقتصر وظائفه على جمع الأموال، وإدارة الأموال، والإفراج عنها وفقاً للأوامر الصادرة من المحكمة. وينبغي نقل المسؤوليات والموارد المتعلقة بتنفيذ ولايتي الجبر والمساعدة تدريجياً إلى قلم المحكمة، وبالتحديد إلى قسم مشاركة الضحايا وجبر أضرارهم. [التوصيتان 354 و 358]
- 69- ينبغي أن يضع الصندوق في أقرب وقت ممكن استراتيجية شاملة وفعالة لجمع الأموال. [التوصية 356]

القسم التاسع عشر - الهيئات الرقابية

القسم التاسع عشر - جيم: أمانة جمعية الدول الأطراف

- 70- ينبغي تعيين مكتب وجهة تنسيق داخل قلم المحكمة للتنسيق مع مختلف دوائر المحكمة وتقديم الدعم اللازم لجمعية الدول الأطراف. وعلى المدى الطويل، ينبغي أن يتولى قلم المحكمة مهام أمانة جمعية الدول الأطراف وتفكيك الأمانة بشكلها الحالي. [التوصية 369]

القسم العشرون - تحسين نظام ترشيح القضاة

- 71- ينبغي أن تكون المشاركة في المقابلات ومناقشات المائدة المستديرة التي تجريها اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات قبل الانتخابات إلزامية، وينبغي أن تؤدي عدم المشاركة في هذه المقابلات والمناقشات إلى استبعاد المرشح، ما لم تكن هناك ظروف استثنائية. [التوصية 371]

72- ينبغي أن يراعي التصميم الذي تضعه جمعية الدول الأطراف لمناقشات المائدة المستديرة جوانب تقييم المرشحين المبينة في تقرير اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات، وأن يشمل الموضوعات التي تهدف إلى استكمال هذه الجوانب من التقرير. [التوصية 372]

73- ينبغي أن يشهد أحد كبار المسؤولين في السلطة القضائية الوطنية أو السلطة التي تشرف على عملية الترشيح على دقة البيانات الواردة في الاستمارة الموحدة التي ينبغي أن يستوفوها جميع المرشحين. وينبغي أن تسعى اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات، في المقابلات التي تجريها مع المرشحين، إلى تقييم قدرتهم على إدارة وإجراء المحاكمات المعقدة المتعلقة بجرائم الحرب بسرعة ونزاهة، وصلاحياتهم لرئاسة الجلسات. [التوصيتان 373 و374]

74- ينبغي أن تهدف جمعية الدول الأطراف إلى تنسيق الإجراءات الوطنية لتسمية المرشحين. وينبغي أن تقدم الدول الأطراف معلومات وتعليقات بشأن الإجراءات المتبعة لديها خلال عام 2021. وينبغي أن يجمع الفريق العامل المعني بترشيح القضاة وانتخابهم قبل انتخابات القضاة التي ستعقد في عام 2023 مجموعة من المعايير والمبادئ التوجيهية المطبقة على عمليات الترشيح الوطنية. وينبغي للدولة المرشحة أن تقدم، بجانب ترشيحها، شهادة تبين الإجراءات التي اتبعت للترشيح. [التوصيات 375 - 377]

75- ينبغي للدول الأطراف أن تولي أقصى درجات الاحترام للتقييمات الواردة في تقرير اللجنة الاستشارية المعنية بالترشيحات وألا تدلي بأصواتها بطريقة لا تتفق مع أي جانب من جوانب التقييم. [التوصية 378]

القسم الحادي والعشرون - تطوير القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات

76- ينبغي تعديل المادة 51 (2) من نظام روما الأساسي لتنص على أنه يجوز للقاضي أو المدعي العام أو مكتب الدفاع وأي دولة طرف اقتراح تعديلات على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، وعلى أن التعديلات يبدأ نفاذها فور اعتمادها بالأغلبية المطلقة للقضاة في جلسة عامة معقودة بعد إخطارهم بالتعديلات. وإلى أن يدخل هذا التعديل حيز النفاذ، ينبغي أن تعتمد جمعية الدول الأطراف التعديلات على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات بأغلبية الثلثين وليس بتوافق الآراء، وفقاً للأحكام الواردة في المادة 51 (2). [التوصية 381]

المرفق الثاني - المشاورات بالأرقام

ألف - المقابلات والاجتماعات

1- أجرى الخبراء ما مجموعه 278 مقابلة واجتماعاً مع 246 من المسؤولين الحاليين والسابقين والموظفين وممثلي الدفاع والضحايا الخارجيين، إلى جانب اجتماعات مع رؤساء الأجهزة، ومجلس اتحاد الموظفين، و 9 دول أطراف، و 12 ممثلاً/هيئة من جمعية الدول الأطراف، و 54 منظمة غير حكومية، و 6 أكاديميين. وقد عُقدت معظم هذه الاجتماعات خلال مرحلة التشاور وقبل إصدار التقرير المرحلي. وترد التفاصيل ذات الصلة في تذييل التقرير المرحلي. وتعرض الفقرات التالية الأرقام المحدثة.

المسؤولون بالمحكمة، والموظفون، وممثلو الدفاع والضحايا (الخارجيون):

2- وفي المجموع، التقى 246 فرداً مع مجموعة واحدة أو أكثر. والتقى العديد من الأفراد مع أكثر من مجموعة واحدة؛ والتقى البعض بمجموعة في اجتماع جماعي وبشكل فردي. وهذا هو سبب الفرق بين عدد المقابلات وإجمالي عدد الأفراد المشار إليهم أدناه.

3- المقابلات التي أجريت لكل مجموعة:

- المجموعة 1: 76 مقابلة مع 80 فرداً؛
- المجموعة 2: 72 مقابلة مع 102 فرداً؛
- المجموعة 3: 70 مقابلة مع 132 فرداً.

4- وبالإضافة إلى ذلك، عُقدت اجتماعات مشتركة، بحضور جميع الخبراء أو نيابة عن جميع الخبراء، إما من خلال ممثلي المجموعات أو عن طريق الرئيس، مع:

- رئاسة المحكمة؛
- المدعي العام والإدارة العليا لمكتب المدعي العام وديوان المدعي العام؛
- المسجل وديوان ممثلي المسجل؛
- مجلس اتحاد الموظفين (2)؛
- رؤساء الأجهزة وتترأسهم رئاسة جمعية الدول الأطراف.

الدول الأطراف:

5- عقد الخبراء ما مجموعه 16 اجتماعاً مع ممثلي 9 دول أطراف. واجتمعت بعض الدول الأطراف بأكثر من مجموعة واحدة.

- المجموعة 1: 6 دول أطراف؛
- المجموعة 2: 4 دول أطراف؛
- المجموعة 3: 4 دول أطراف؛

- اجتماعات مشتركة: دولتان من الدول الأطراف.

جمعية الدول الأطراف:

- 6- عقد الخبراء ما مجموعه 21 اجتماعاً مع 12 ممثلاً/هيئة لجمعية الدول الأطراف. واجتمع بعض الممثلين/ الهيئات التابعين لجمعية الدول الأطراف مع أكثر من مجموعة واحدة.
- المجموعة 1: 11 من الميسرين وأفرقة العمل التابعين لجمعية الدول الأطراف؛
 - المجموعة 2: 3 من الميسرين وأفرقة العمل التابعين لجمعية الدول الأطراف؛
 - المجموعة 3: ميسر واحد تابع لجمعية الدول الأطراف؛
 - اجتماعات مشتركة:
 - الفريق العامل في لاهاي (2) ؛
 - الفريق العامل في نيويورك (بواسطة الفيديو) (2)؛
 - رئيس جمعية الدول الأطراف، السيد أو - غون كوون، ونائب رئيس جمعية الدول الأطراف، السيد جنس - أوتو هورشلوند.

المجتمع المدني:

- 7- عقد الخبراء ما مجموعه 14 اجتماعاً مع 54 منظمة غير حكومية و 5 اجتماعات مع 6 أكاديميين.
- المجموعة 1: 3 منظمات غير حكومية، أكاديميان اثنان؛
 - المجموعة 2: 4 منظمات غير حكومية، 3 أكاديميين؛
 - المجموعة 3: 6 منظمات غير حكومية، أكاديميا واحدا؛
 - مائدة مستديرة مع المجتمع المدني: 47 منظمة غير حكومية (يمثلها 23 فردا حضروا شخصياً، و 47 فردا من خلال الفيديو). وكانت بعض المنظمات غير الحكومية التي اجتمعت مع المجموعات بشكل فردي ممثلة أيضا في المائدة المستديرة.
 - 8- ومن بين المنظمات غير الحكومية الـ 47 الممثلة في اجتماع المائدة المستديرة، كانت 27 منظمة من بلدان الحالات.

آخرون:

- 9- اجتمعت المجموعة 1 أيضا مع ممثلين لمكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية ومراجع الحسابات الخارجي للمحكمة الذي يقوم بتقييم للهيئات الرقابية.

باء- المذكرات الخطية⁽⁷⁶⁷⁾

10- تلقى الخبراء 130 مذكرة خطية:

مجموعة	مذكرة أخرى	متعلقة بالموضوع	متعلقة بالولاية
الدول الأطراف	15	15	-
المجتمع المدني (المنظمات غير الحكومية والأكاديميون)	33	20	7
الموظفون	56	49	-
المسؤولون المنتخبون	5	4	-
وحدة/شعبة المحكمة	8	5	2
ممثلو الدفاع (الخارجيون)	4	3	-
ممثلو الضحايا (الخارجيون)	2	2	-
المسؤولون المنتخبون السابقون	6	4	-
الموظفون السابقون	1	1	-
المجموع:	130	103	9

جيم- التمثيل

11- اجتمع ما مجموعه 288 من مسؤولي المحكمة الحاليين والسابقين والموظفين والممثلين الخارجيين مع مجموعة واحدة أو أكثر ، و/ أو قدموا مذكرات خطية⁽⁷⁶⁸⁾.

▪ موظفو المحكمة الحاليون والمسؤولون المنتخبون بحسب الرتبة:

⁽⁷⁶⁷⁾ تعكس الأرقام الواردة في هذا القسم القسيمي المذكرات الخطية التي تم استلامها قبل الموعد النهائي للمشاورات وإصدار التقرير المرحلي. وتم النظر في المذكرات الخطية المقدمة إلى الخبراء منذ ذلك الحين إلى أقصى حد ممكن، ولكن لم يتم احتسابها هنا.

لا يشمل هذا القسم المعلومات والوثائق المطلوبة والمستلمة والتي نظرت فيها المجموعات المختلفة من وحدات أو أقسام أو أجهزة معينة أو هيئات فرعية تابعة لجمعية الدول الأطراف.

وتشمل الأرقام عدد الطلبات الواردة. واحتسبت المذكرات المشتركة الواردة من عدة أفراد/كيانات/دول باعتبارها مذكرة واحدة.

⁽⁷⁶⁸⁾ لا يشمل المذكرات الخطية المقدمة نيابة عن كيان (وحدة) من كيانات المحكمة.

- خ ع -4: 2 خ ع -5: 10 خ ع -6: 2 خ ع -7: 2
- ف -1: 13 ف -2: 56 ف -3: 58 ف -4: 46 ف -5: 37
- مد -1 وما فوقها: 31
- الأفراد المنتخبون الآخرون: 3
- ممثلو الدفاع والضحايا (الخارجيون):
- ممثلو الدفاع (الخارجيون): 8
- ممثلو الضحايا (الخارجيون): 3
- الموظفون السابقون والموظفون المنتخبون:
- الموظفون السابقون: 6
- المسؤولون المنتخبون السابقون: 1

التمثيل الإقليمي

12- وفيما يلي بيان تفصيلي، بحسب المجموعة الإقليمية من مجموعات جمعية الدول الأطراف، للدول الأطراف التي قدمت مذكرات خطية أو التي التقى ممثلوها بواحدة أو أكثر من المجموعات:

- مجموعة الدول الأفريقية: 1
- مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ: 2
- مجموعة دول أوروبا الشرقية: 1
- مجموعة دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي: 3
- مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى: 15

13- وفيما يتعلق بالدول الأطراف الخاضعة لبحوث تمهيدية أو تحقيقات، تلقى الخبراء 3 مذكرات خطية.