

Distr.: General
12 May 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الحادية والسبعون

الجمعية العامة
الدورة السبعون

البنود ١٢٧ و ١٢٨ و ١٢٩ من جدول الأعمال
المحكمة الجنائية الدولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن أعمال
الإبادة الجماعية وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة للقانون
الدولي الإنساني التي ارتكبت في إقليم رواندا والمواطنين
الروانديين المسؤولين عن أعمال الإبادة الجماعية وغيرها من
الانتهاكات المماثلة المرتكبة في أراضي الدول المجاورة بين
١ كانون الثاني/يناير و ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤
المحكمة الدولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات
الجسيمة للقانون الدولي الإنساني التي ارتكبت في إقليم
يوغوسلافيا السابقة منذ عام ١٩٩١
الآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين

تقييم طرائق وعمل المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

أنشأ مجلس الأمن المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة بموجب قراره ٨٢٧ (١٩٩٣)،
من أجل محاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني التي
ارتكبت في إقليم يوغوسلافيا السابقة منذ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩١، ومن ثم الإسهام في
استعادة السلام وصونه في المنطقة.



الرجاء إعادة استعمال الورق

020616 310516 16-07712 (A)



وفي تقرير التقييم هذا، أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييما لأهمية وفعالية وكفاءة طرائق وعمل المحكمة في تنفيذ استراتيجية الإنجاز خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، مع التركيز على إكمال الأنشطة القضائية في وقتها، والاحتفاظ بالموظفين، والانفصال الطوعي في سياق عملية التقليل. واعتمد مكتب خدمات الرقابة الداخلية على طائفة واسعة من المصادر النوعية والكمية لدعم تحليلاته.

وفي الفترة ما بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، قدمت المحكمة إلى مجلس الأمن والجمعية العامة تقارير منتظمة عن أدائها وأنشطتها، وأحرزت تقدما مطردا في رصد أنشطتها القضائية. ونفذت المحكمة أيضا عدداً من الإصلاحات التنفيذية والإجرائية، وقامت برصدها، بغية تنفيذ استراتيجية الإنجاز. وقد أنجزت المحكمة ذلك في سياق تنفيذ عملية تقليص حجمها التي شهدت خلالها انخفاضاً بنسبة ٥٣ في المائة في إجمالي قوتها العاملة خلال فترة الخمس سنوات التي جرى النظر فيها.

وفي الوقت نفسه، تبين أن الحصول على الأدلة التي تثبت نتائج الأداء هدف بعيد المنال. وفي حين تختلف وجهات النظر بشأن كيفية تفسير مواعيد استراتيجية الإنجاز، كان هناك أيضاً غياب لمؤشرات واضحة للتمكن من إجراء تقييم شفاف لمدى سير إنجاز العمل على الطريق الصحيح. وقد استندت تدابير الفعالية والكفاءة إلى حد بعيد على الأداء السابق للمحكمة ذاتها، وليس بالمقارنة مع غيرها من المؤسسات الدولية أو المحاكم المحلية. وكانت أطر الإدارة القائمة على النتائج غامضة. والأهم من ذلك، لا توجد أدلة تبين كيف ساهمت الإصلاحات التنفيذية والإجرائية على مر السنين في زيادة الكفاءة. غير أن المحكمة تقدم تقارير عن أدائها وعن التقدم المحرز بشأن استراتيجية الإنجاز؛ وهي تبلغ عن حالة أنشطتها بدلا من إظهار النتائج المتحققة.

وتتمثل توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية الرئيسية الأربع للمحكمة فيما يلي:

- (أ) اعتماد معايير تتعلق بالوقت اللازم لتجهيز القضايا استنادا إلى أنواع مختلفة من نهج إدارة القضايا ورصد التقدم المحرز صوب تنفيذ تلك النقاط المرجعية الداخلية؛
- (ب) ضمان قيام آليات التخطيط والرصد بتتبع النتائج المتعلقة بالكفاءة؛
- (ج) وضع مدونة قواعد سلوك وآلية تأديبية للقضاة؛
- (د) إنشاء نظام مركزي للمعلومات المتعلقة بإنهاء خدمة الموظفين وتحسين تحليل الموارد البشرية لأغراض اتخاذ القرارات القائم على البيانات.

المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٤
ثانيا -	الخلفية	٤
ألف -	نبذة موجزة عن المحكمة وولايته	٤
باء -	الهيكل والإدارة	٦
جيم -	الموارد	٧
ثالثا -	إطار التقييم: النطاق والغرض والمنهجية	٨
ألف -	النطاق والغرض	٨
باء -	المنهجية	٨
رابعا -	نتائج التقييم	١٠
ألف -	وضعت المحكمة الهياكل والآليات والأنشطة التنفيذية المناسبة لتنفيذ استراتيجية الإنجاز	١٠
باء -	كانت المحكمة فعالة إلى حد ما في تخطيط وتنفيذ الأعمال المتعلقة بالقضايا المعروضة عليها	١٢
جيم -	وضعت المحكمة تدابير ملحوظة لتعجيل وتيرة الأنشطة القضائية في سياق استراتيجية الإنجاز، إلا أن الأدلة التي تبين أنها تعمل على أكفأ وجه في الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٥ ضعيفة، وثمة قصور في المساءلة فيما يتعلق بسلوك القضاة	١٩
دال -	شكّل إنهاء الخدمة الطوعي، وليس تقليص حجم القوة العاملة، تحديا كبيرا لإنجاز الأنشطة القضائية في حينها	٢٣
خامسا -	الخلاصة	٢٩
سادسا -	التوصيات	٣٠

المرفقات

الأول -	التعليقات الواردة من المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة	٣٢
الثاني -	تعليقات مكتب خدمات الرقابة الداخلية، شعبة التفتيش والتقييم	٤٧

أولا - مقدمة

١ - كلف مجلس الأمن في قراره ٢٢٥٦ (٢٠١٥) شعبة التفتيش والتقييم بمكتب خدمات الرقابة الداخلية بإجراء تقييم لطرائق وعمل المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة. وأيدت الجمعية العامة هذا الطلب في قرارها ٢٢٧/٧٠.

٢ - ويجري مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييماته طبقاً للمادة ٩٧ من ميثاق الأمم المتحدة وقرارات الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بء و ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩، وكذلك نشرة الأمين العام ST/SGB/273 التي تخول المكتب صلاحية المبادرة إلى اتخاذ أي إجراء يراه ضرورياً للنهوض بمسؤولياته وتنفيذه والإبلاغ عنه. ويُجرى تقييم المكتب وفقاً للأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2000/8، البند ٧-١).

٣ - والهدف العام لهذا التقييم هو أن يحدد بأكبر قدر ممكن من الاتساق والموضوعية مدى أهمية وفعالية وكفاءة طرائق وعمل المحكمة في تنفيذ استراتيجية الإنجاز عملاً بقرار مجلس الأمن ١٩٦٦ (٢٠١٠)، مع التركيز على إتمام الأنشطة القضائية في وقتها، والاحتفاظ بالموظفين والانفصال الطوعي في سياق عملية التقليل (انظر الفقرة ٤٥ أدناه). وانبثق نطاق ومحوّر تركيز التقييم من استعراض نظري أولي ومن مقابلات لتحديد التحديات المتبقية التي تواجه المحكمة، فضلاً عن الجدول الزمني المتبصر. وقد أجري التقييم طبقاً لقواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم.

٤ - والثُمست تعليقات من إدارة المحكمة على مشروع التقرير وأخذت في الاعتبار في إعداد هذا التقرير النهائي. ويرد الرد الرسمي للمحكمة في مرفق هذا التقرير.

ثانياً - الخلفية

ألف - نبذة موجزة عن المحكمة وولايته

٥ - المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة محكمة مخصّصة أنشأها مجلس الأمن في قراره ٨٢٧ (١٩٩٣). وهي مكلفة بمحاكمة المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني التي ارتكبت في أراضي يوغوسلافيا السابقة منذ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩١، ومن ثمّ الإسهام في إعادة إرساء السلام وصونه في المنطقة^(١). ولدى المحكمة اختصاص النظر في

(١) انظر قرار مجلس الأمن ٨٢٧ (١٩٩٣). ووفقاً للمادة ٨ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، فإن الاختصاص الزمني للمحكمة مفتوح. والنظام الأساسي متاح على الرابط التالي www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf

انتهاكات اتفاقيات جنيف، وانتهاكات لقوانين وأعراف الحرب، وفي جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية.

٦ - وهذه المحكمة هي أول محكمة دولية تنشأ منذ إنشاء المحكمتين العسكريتين في نورمبرغ وطوكيو في أعقاب الحرب العالمية الثانية. وعلى نقيض المحكمتين السابقتين المنشأتين في نهاية نزاع مسلح، أنشأت الأمم المتحدة المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة أثناء الحرب الجارية في البوسنة. وتمتد الجرائم المزعومة والتي حوكم مرتكبوها أمام المحكمة زمنيا من عام ١٩٩١ (في كرواتيا) إلى عام ٢٠٠١ (في مقدونيا) وتشمل الجرائم المرتكبة في الفترة ١٩٩٢-١٩٩٥ (في البوسنة والهرسك)، وفي عام ١٩٩٥ (في كرواتيا) وفي الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ (في كوسوفو). وبالإضافة إلى ذلك، كانت أول محكمة منشأة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة كتدبير لصون السلام والأمن الدوليين. ووجهت المحكمة اتهاما لما مجموعه ١٦١ شخصا.

٧ - وتتمثل أهداف المحكمة، وفقا للغرض المتوخى في قرارها التأسيسي، في ما يلي: (أ) تقديم الأشخاص الذين يُدعى أنهم مسؤولون عن انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني إلى العدالة؛ و (ب) تحقيق العدالة للضحايا؛ و (ج) ردع ارتكاب مزيد من الجرائم؛ و (د) الإسهام في استعادة السلام عن طريق مساءلة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني.

٨ - وأيد مجلس الأمن في قراره ١٥٠٣ (٢٠٠٣) و ١٥٣٤ (٢٠٠٤)، استراتيجية الإنجاز التي قدمها رئيس المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ (S/2002/678) والتي تنص على إنهاء التحقيقات بحلول نهاية عام ٢٠٠٤، وجميع المحاكمات الابتدائية بحلول نهاية عام ٢٠٠٨ والاستئنافات في عام ٢٠١٠. وفي إطار استراتيجية الإنجاز، ركزت المحكمة على مقاضاة ومحكمة أعلى القادة مرتبة مع إحالة القضايا المتهم فيها مسؤولون من الرتب المتوسطة والدنيا إلى المحاكم الوطنية. ودعا المجلس أيضا في قراره ١٥٣٤ (٢٠٠٤)، الرئيس والمدعي العام للمحكمة إلى شرح خططهما الرامية إلى تنفيذ استراتيجية الإنجاز في التقارير نصف السنوية المقدمة إلى المجلس.

٩ - وعند إقرار استراتيجية الإنجاز المقترحة، لاحظ مجلس الأمن أيضا أن تنفيذ الاستراتيجية يتوقف على عوامل خارجية خارجة عن نطاق سيطرة المحكمة. فعلى سبيل المثال، لاحظ المجلس مع القلق، في القرار ١٥٠٣ (٢٠٠٣)، أن دولا معينة ما زالت لا تتعاون تعاوننا كاملا وأن تعزيز النظم القضائية الوطنية أمر مهم للغاية لتنفيذ استراتيجيتي الإنجاز للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا. ولاحظ

المجلس، منذ أوائل عام ٢٠٠٤، أنه قد لا يكون من الممكن تنفيذ استراتيجيتي الإنجاز الواردتين في القرار ١٥٠٣ (٢٠٠٣). ولاحظ في قراره ١٩٦٦ (٢٠١٠) عدم التقيد بالمواعيد المتوخاة المذكورة أعلاه وطلب إلى المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة أن تتخذ جميع التدابير الممكنة للتسريع بإنجاز كل أعمالها المتبقية في موعد لا يتعدى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. ومع القبض على الفارين الأخيرين في أيار/مايو وتموز/يوليه ٢٠١١، استمرت المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة في عملها بعد عام ٢٠١٤. وترى المحكمة أن الأنشطة المتعلقة سوف تنجز بحلول نهاية عام ٢٠١٧.

باء - الهيكل والإدارة

١٠ - يعتبر رئيس المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة السلطة العليا في المحكمة، ويدعمه نائب رئيس. وينتخب كل من الرئيس ونائب الرئيس من بين قضاة المحكمة الدائمين بأغلبية الأصوات.

١١ - وتتألف المحكمة من ثلاثة أجهزة. وتمثل الدوائر الجهاز القضائي الذي يتألف من القضاة. ويتألف الجهاز القضائي من ثلاث دوائر ابتدائية ودائرة استئناف. ومكتب المدعي العام جهاز منفصل ومستقل للمحكمة له مكتب مباشر وشعبة ادعاء وشعبة استئناف. ويقدم قلم المحكمة الخدمات لكل من الدوائر وهيئة الادعاء. وكان في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، يتألف من قسم الاستشارة القانونية لقلم المحكمة، وشعبة خدمات الدعم القضائي (التي تضم قسم الدعم القانوني للدوائر)، وشعبة الشؤون الإدارية، ودائرة الاتصالات، وقسم الأمن والسلامة، وقسم خدمات المؤتمرات واللغات (انظر الوثيقة A/70/397، المرفق الأول).

١٢ - والمحكمة هيئة فرعية تابعة لمجلس الأمن. ورغم أن المحكمة لا تزال مستقلة عن المجلس، فهو المسؤول في آخر المطاف عن أنشطتها وعملاتها المستمرة. وتتولى الجمعية العامة مراقبة ميزانية المحكمة عن طريق اللجنة الخامسة^(٢). وبالتالي، فإن المحكمة تقدم تقريراً سنوياً إلى مجلس الأمن والجمعية العامة، كما تقدم تقريراً نصف سنوي عن استراتيجية الإنجاز. وتخضع المحكمة أيضاً لإشراف مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة.

١٣ - ويوجد مقر المحكمة في لاهاي، ولها مكتبان ميدانيان في سراييفو وبلغراد.

(٢) وفقاً للمادة ٣٢ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، التي تشير إلى المادة ١٧ من ميثاق الأمم المتحدة.

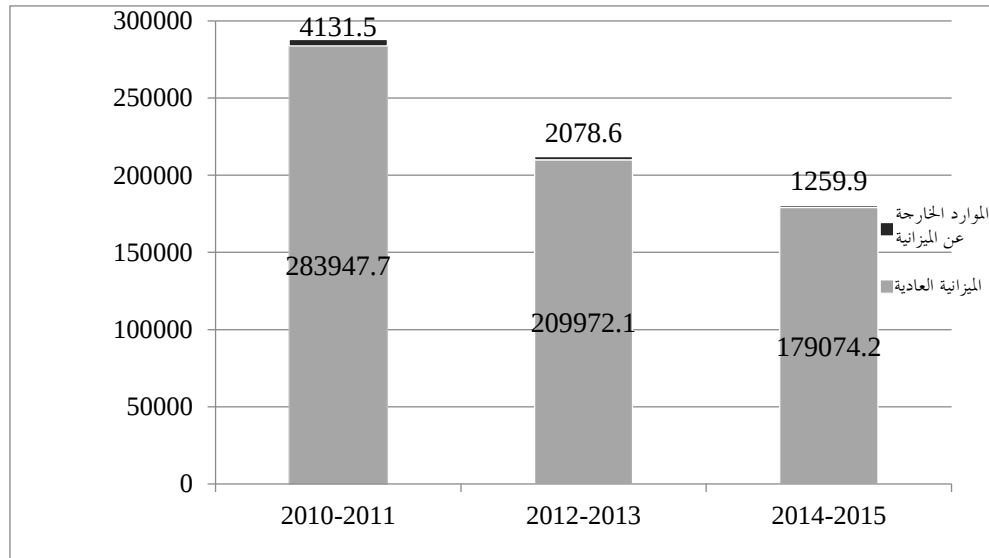
جيم - الموارد

١٤ - تمول المحكمة من الأنصبة المقررة وفقا لجدول مختلط للأنصبة. فنصف ميزانية المحكمة يمول وفقا للميزانية العادية والنصف الآخر وفقا لجدول أنصبة حفظ السلام. وتخضع مباشرة لإشراف الجمعية العامة عن طريق اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الخامسة.

الشكل الأول

الموارد المالية للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، ٢٠١٠-٢٠١٥^(١)

(بآلاف دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: انظر النفقات، بعد خصم الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين. في الوثائق A/64/476، و A/66/386، و A/68/386، و A/70/397.

(أ) بالنسبة لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥، تستند أرقام الميزانية العادية إلى الميزانية المعتمدة بأسعار الصرف المنقحة. أما أرقام الموارد من خارج الميزانية لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥ فهي عبارة عن تقديرات.

١٥ - وكما هو مبين في الشكل الأول، ما فتئت الموارد المالية للمحكمة تنخفض باطراد خلال فترات السنتين الثلاث الماضية. ويبلغ مجموع الموارد المقترحة للمحكمة لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ قبل إعادة تقدير التكاليف، وبعد التسوية الخاصة بالإيرادات الأخرى ١١٣ ٤٢٩ ٥٠٠ دولار (إجمالي)، مما يعكس انخفاضاً صافياً بالقيمة الحقيقية بمبلغ ٨٧ ٦٢٥ ٣٠٠ دولار (أي بنسبة ٤٣,٦ في المائة)، بالمقارنة مع موارد فترة السنتين

٢٠١٤-٢٠١٥ (انظر الوثيقة A/70/397، الجدول ٢). ويعكس هذا الانخفاض تخفيضات تحت بنود الدوائر (٢ ٤٢٠ ٧٠٠ دولار)، ومكتب المدعي العام (٢١ ٨٤٧ ٠٠٠ دولار)، وقلم المحكمة (٦٣ ٤٦٣ ١٠٠ دولار)، تعزى في المقام الأول إلى انخفاض أنشطة الدوائر الابتدائية ودائرة الاستئناف خلال فترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧. ومن المتوقع أن تكون الميزانية النهائية للمحكمة لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧.

ثالثاً - إطار التقييم: النطاق والغرض والمنهجية

ألف - النطاق والغرض

١٦ - يتناول هذا التقييم المسائل التنفيذية المتصلة بأساليب عمل المحكمة للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠، لا سيما إنجاز الأنشطة القضائية في المواعيد المحددة والاحتفاظ بالموظفين وانتهاء الخدمة الطوعي في سياق عملية التقليل. ونظراً لأولوية استقلال القضاء^(٣)، لا يتناول التقرير الجوانب الموضوعية للقانون الجنائي الدولي (أي التعليل القانوني، واتخاذ القرارات، ونظم الاجتهاد القضائي، ونتائج القرارات). ونتيجة لضيق الوقت، يركز هذا التقييم على إنجاز الأنشطة القضائية في المواعيد المحددة، وانتهاء خدمة الموظفين طوعاً والاحتفاظ بهم، وهما من المجالات البالغة الأهمية لتحقيق فعالية المحكمة وكفاءتها من الناحية التنفيذية في سياق استراتيجية الإنجاز. ولذلك لا يتناول التقرير تأثير المحكمة وإرثها وعمل الآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين الدوليتين ونقل السجلات والمحفوظات إلى آلية تصريف الأعمال المتبقية.

باء - المنهجية

١٧ - تستند النتائج إلى التدقيق المتقاطع لمصادر البيانات المتعددة. وقد استخدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية المجموعة التالية من أساليب جمع البيانات النوعية والكمية:

- (أ) إجراء ما مجموعه ٣٩ مقابلة شبه منظمة مع قضاة المحكمة وكبار موظفيها؛
- (ب) القيام بزيارة إلى مقر المحكمة، تشمل تسجيل المشاهدات في وحدة الاحتجاز وإجراء محاكاة في قاعة المحكمة، وإحاطة بشأن التكنولوجيا؛

(٣) رمزا لزاواة الإجراءات ودلالة على اتخاذ القرارات في عملية مهنية وغير متحيزة.

(ج) إجراء استقصاءات على شبكة الإنترنت لعينة عشوائية من شرائح موظفي المحكمة واستقصاء غير عشوائي لأصحاب المصلحة في المحكمة^(٤)؛

(د) إجراء تحليل منظم لمحتوى التقارير والوثائق الرئيسية، بما في ذلك التقارير السنوية للمحكمة، وتقارير المحكمة عن استراتيجية الإنجاز، وتقارير المراجعة الصادرة عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والمحاضر الحرفية لجلسات مجلس الأمن، ووثائق المحكمة المتعلقة بالسياسة العامة والجلسات؛

(هـ) استعراض المؤلفات الخارجية من المواد العلمية والمتعلقة بالسياسات بشأن سير المحكمة وأدائها^(٥)؛

(و) تحليل عبء دعاوى الاستئناف؛

(ز) إجراء تحليل كمي لمدة إجراءات المحاكمة والاستئناف، وإصدار الأحكام، ووضع مؤشر متعدد المتغيرات لقياس مدى التعقيد^(٦) وإجراء تحليل ارتدادي لمدة وتعقيد المحاكمات الابتدائية ومحاكمات الاستئناف؛

(ح) إجراء تحليل كمي لإنهاء خدمة الموظفين، ومعدل دورانهم، ومعدل انتهاء الخدمة الطوعي.

١٨ - وكان من القيود الرئيسية تأخر وصول البيانات الأولية من المحكمة الجنائية الدولية لرواندا لتمكين إجراء دراسة إفرادية متقنة لمقارنة هذه المحكمة بالمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة. وفي نهاية المطاف، كان قصر مدة الشهرين المتاحة لإجراء التصميم وجمع البيانات والتحليل وصياغة التقارير يشكل عاملاً مقيداً للتقييم.

(٤) أجاب على الاستقصاء ما مجموعه ١٩٧ موظفاً، أي معدل إجابة قدره ٦٦ في المائة. وأجاب ما مجموعه ٤٩ من أصحاب المصلحة، أي معدل إجابة قدره ٤٠ في المائة.

(٥) تم استعراض ما مجموعه ٥٠ مصدراً استعراضاً منهجياً لإدراجها أو استبعادها، وأدرجت ٢٧ مادة منها على أساس الواجهة و/أو الجودة.

(٦) وضع مؤشر التعقيد استناداً إلى المعلومات التي قدمها رئيس الدوائر ورؤساء الأفرقة القانونية. وتدل الوقائع المعقدة على الحالات التي تكون فيها الوقائع اللازمة للبت في القضية ضخمة أو تقنية أو متناقضة أو متعارضة. أما التعقيد القانوني فيشير إلى الحالات التي يصعب فيها التيقن من القانون وتكون فيها السوابق القائمة غير متسقة. وأخذ هذا التعريف من ستيوارت فوردي، "Complexity and efficiency at International Criminal Courts", *Emory International Law Review*, vol. 29, (2014) (التعقيد والكفاءة في المحاكم الجنائية الدولية).

١٩ - وتشاور مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة أثناء إجراء التقييم، وهو يعرب عن تقديره للمحكمة على تعاونها ومساعدتها. ويرد رد المحكمة على التقرير في المرفق الأول.

رابعاً - نتائج التقييم

ألف - وضعت المحكمة الهياكل والآليات والأنشطة التنفيذية المناسبة لتنفيذ استراتيجية الإنجاز

٢٠ - قدمت المحكمة تقارير عن استراتيجية الإنجاز، مرة كل ستة أشهر، مع حضور الرئيس والمدعية العامة أمام مجلس الأمن كل ستة أشهر لتقديم تفاصيل عن التقدم المحرز، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٦ من قرار مجلس الأمن ١٥٣٤ (٢٠٠٤). وقُدِّم تقرير المحكمة الأول في ٢٤ أيار/مايو ٢٠٠٤. وإضافة إلى ذلك، قدمت المحكمة تقارير سنوية إلى المجلس.

٢١ - واستناداً إلى المقابلات ووثائق السياسة العامة والتقارير المتعلقة باستراتيجية الإنجاز، شُرع قبل عام ٢٠١٠، في تنفيذ غالبية الإصلاحات الإجرائية والتشغيلية الفنية التي تشكل استراتيجية لإنجاز عبء العمل القضائي على وجه السرعة من أجل تنفيذ استراتيجية الإنجاز. وأنشئ فريق عامل معني بجدولة المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف في عام ٢٠٠٥، يرأسه نائب رئيس المحكمة، لرصد التقدم المحرز في المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف، ولتوفير المعلومات التي يُستند إليها في عرض الميزانية. وللتعجيل بالأنشطة القضائية، اعتمدت المحكمة شرط الأقدمية لأغراض الملاحقة القضائية^(٧) وإحالة الدعاوى ضد المتهمين من الرتب الدنيا إلى المحاكم الوطنية لكي يتسنى الانتهاء من أنشطة المحاكمة بحلول نهاية عام ٢٠٠٨. وأضيف قضاة مخصصون إلى المحكمة لتوسيع قدرة المحكمة والتعجيل بإنجاز القضايا. وعين قضاة مخصصون لقضايا انتهاك حرمة المحكمة حتى يتسنى توزيع عبء العمل توزيعاً عادلاً بين القضاة.

٢٢ - كما أُعيد بناء قاعات المحكمة لاستيعاب القضايا التي يتعدد فيها المتهمون. وأتاح بدء تنفيذ النظام الإلكتروني لإدارة قاعات المحكمة (eCourt) كسب الوقت في عرض الأدلة، وتيسير البحث في الأدلة وتقليل الاعتماد على السجلات الورقية. وأنشئ مكتب لإدارة الوثائق يُعنى بتحليل وإدارة طلبات الترجمة وتتبع النسبة المئوية للإنجاز. وأتاح نظام تبسيط

(٧) انظر قرارات مجلس الأمن ١٣٢٩ (٢٠٠٠) و ١٥٠٣ (٢٠٠٣) و ١٥٣٤ (٢٠٠٤).

نظام الإفصاح الإلكتروني، (eDisclosure) تبسيط الإفصاح عن كميات ضخمة من الوثائق من الادعاء إلى الدفاع. ويتيح هذا النظام مستوى متساويا من القدرة على البحث من أجل تعزيز نزاهة الإجراءات. وبُذلت جهود متضافرة للتقليل من عدد المحاكمات ومن نطاقها وتعقيدها، بما في ذلك زيادة طلبات ضم الدعاوى والتهم، وتوفير نظام تفاوضي للمساومة على الاعتراف مقابل تخفيف العقوبة، وتقليص نطاق الاتهامات والتقليل من تعقيدها، واستخدام الوقائع المتفق عليها والمفصول فيها؛ وقبول الأدلة الكتابية، وتطبيق المهل الزمنية على الأطراف، وتنظيم ازدواج الأدلة.

٢٣ - وفي عام ٢٠٠٧، أُنحت تجزئة أوقات الجلسات استخدام قاعات المحكمة إلى أقصى حد في نوبتين يوميا، مما يتجاوز ساعات العمل العادية (انظر الوثيقة A/64/476، الفقرة ٣٥). وقد أدى هذا الابتكار إلى تمكين المحكمة من زيادة قدرتها على إجراء ست محاكمات متزامنة يوميا، تشمل ٢٨ متهما من الساعة ٩ صباحا إلى الساعة ٧ مساء. وجرت محاكمة سابعة في الوقت نفسه في عام ٢٠٠٧ وخلال الربعين الأولين من عام ٢٠١٢، مما زاد من استخدام وقت المحكمة إلى أقصى حد. وفي عام ٢٠١٤، أعيدت هيكلة شعبة خدمات الدعم القضائي في قلم المحكمة بحيث تم دمج ثلاثة أقسام وأسندت إلى قسم منشأ حديثا بهدف تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المنخفضة. كما يعقد رئيس المحكمة اجتماعات مع القضاة ورؤساء أفرقة الصياغة للوقوف على العقبات التي تحول دون سرعة الصياغة. واتبعت قسم خدمات المؤتمرات واللغات نمجا مرنا في استخدام الموارد الداخلية والخارجية للوفاء بالتزاماته في مجال الترجمة. وفي جميع مراحل اعتماد هذه التدابير، واصل الفريق العامل المعني بجدولة المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف رصد وإدارة سير المحاكمات وإجراءات الاستئناف.

٢٤ - وفيما يتعلق بملاك الموظفين، قامت المحكمة بتنفيذ برامج تدريبية للمكلفين بالصياغة القانونية في دوائر المحكمة، وتعديل الأعمال التحضيرية المتعلقة بإعداد مشاريع الأحكام لكي تبدأ في مرحلة مبكرة من المحاكمات وإجراءات الاستئناف، وعينت موظفين إضافيين لتولي قضايا متعددة، وخصصت موارد إضافية للترجمة التحريرية، لا سيما للوثائق التي قد يكون لها أثر على تقدم الإجراءات القضائية، وعينت موظفين للمساعدة، على أساس عدم التفرغ، في القضايا التي يحتمل أن تتأخر. وتحفظ المحكمة بقائمة بأسماء المرشحين تكفل الاستعاضة عن الموظفين المغادرين على وجه السرعة. وجرت المراقبة الطبية للمتهمين بانتظام لإتاحة معلومات مستكملة عن حالتهم. وتم تدريب موظفي قلم المحكمة لتطوير قدرتهم على الاضطلاع بمهام متعددة فيما يتعلق بجميع جوانب المحاكمات ودعاوى الاستئناف بغية تخفيف التأخر. وسمح مكتب إدارة الموارد البشرية بإعفاء يسمح بتعيين المتدربين المؤهلين مباشرة بعد انتهاء تدريبهم، دون الحاجة إلى انتظار الأشهر الستة المعتادة.

باء - كانت المحكمة فعالة إلى حد ما في تخطيط وتنفيذ الأعمال المتعلقة بالقضايا المعروضة عليها

بالرغم من تباين وجهات النظر بشأن مسألة الموعد النهائي مقابل الأهداف، فإن مواعيد استراتيجية الإنجاز مكنت المحكمة من التركيز على إنجاز عملها

٢٥ - تقرر المواعيد المحددة في استراتيجية الإنجاز في حوارات بين رئاسة المحكمة ومجلس الأمن. وتم تحديد مواعيد إنجاز الأعمال لأول مرة، في الاقتراح الذي قدمته المحكمة إلى المجلس في تقريرها الصادر في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ والمتعلق بالوضع القانوني للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة واحتمال إحالة بعض القضايا إلى المحاكم الوطنية (S/2002/678، المرفق). وقد استندت توقعات المحكمة إلى التقديرات التي قدمها المدعي العام في عام ١٩٩٩ في وقت صدور تقرير فريق الخبراء المكلف بإجراء استعراض لفعالية عمل وأداء المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا (A/54/634، المرفق). وقد رد مجلس الأمن على الاستراتيجية العامة المقترحة ببيان رئاسي اعتمد في تموز/يوليه ٢٠٠٢ (S/PRST/2002/21)، وقام فيما بعد بتأييد المواعيد المقترحة للإنجاز في قراره ١٥٠٣ (٢٠٠٣)، الذي أشار فيه إلى البيان الرئاسي وأكدته مجددا وطلب إلى المحكمة أن تنجز عملها بحلول عام ٢٠١٠. ولا يشير أي من قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بشأن المحكمة صراحة إلى مواعيد استراتيجية الإنجاز باعتبارها مواعيد نهائية أو أهدافاً^(٨).

٢٦ - وبالاستناد إلى المقابلات التي أجريت، اعتبرت الإدارة العليا للمحكمة عموماً أن النهج الأساسي لاستراتيجية الإنجاز يجب أن تحدده متطلبات العملية القضائية وأن يتبع لشروطها^(٩)، في حين تباينت وجهات نظر أعضاء فريق مجلس الأمن العامل غير الرسمي المعني بالحكمتين الجنائيتين الدوليتين بشأن ما إذا كانت المواعيد المحددة في استراتيجية الإنجاز تمثل أهدافاً مرنة أو مواعيد نهائية محددة. وفي حالات محدودة، استخدمت المحكمة عبارة "الموعد النهائي مقبول بموجب استراتيجية الإنجاز" عند الإشارة إلى التزام الادعاء العام بالتأكد من صدور جميع الاتهامات بحلول نهاية عام ٢٠٠٤^(١٠). وبصرف النظر عن كيفية تفسير المواعيد

(٨) انظر قرارات مجلس الأمن ٨٠٨ (١٩٩٣) و ١٥٠٣ (٢٠٠٣) و ١٥٣٤ (٢٠٠٤) و ١٩٣١ (٢٠١٠) و ١٩٦٦ (٢٠١٠) و ١٩٩٣ (٢٠١١) و ٢٠٨١ (٢٠١٢).

(٩) انظر أيضاً: Fausto Pocar, "Completion or continuation strategy? Appraising problems and possible developments in building the legacy of the International Tribunal for the former Yugoslavia", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 6, No. 4 (2008).

(١٠) انظر: www.icty.org/en/cases/transfer-cases. وانظر أيضاً: S/2005/343، المرفق الثاني، الفقرتان ٢٩ و ٣٠.

الواردة في استراتيجية الإنجاز، فإن تلك المواعيد جعلت المحكمة تركز بصورة أكبر على إنجاز أعمالها.

٢٧ - وتصدر الإشارة إلى أن تدابير الفعالية والكفاءة التي تقيّم المحكمة على أساسها مستمدة إلى حد بعيد من الأداء السابق للمحكمة ذاتها، وليس بالمقارنة مع غيرها من المؤسسات الدولية أو المحاكم المحلية التي قد لا تكون القضايا والإجراءات فيها مماثلة تماما. ولا تزال الدراسات المقارنة التي أجراها العلماء حديثة النشأة ولا تعكس تعقيد القضايا بشكل كامل أو الاختيار المناسب لأسس المقارنة^(١١). ولا توجد معايير راسخة أو منهجية مقبولة لتقييم الكفاءة والفعالية، مما أدى إلى وجود تفسيرات مختلفة لفعالية المحكمة وكفاءتها، وما إذا كانت الأنشطة تنجز في الموعد المحدد. وقد خلصت المراجعة التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ٢٠٠٤ لمكتب المدعي العام لكل من المحكمة الجنائية الدولية لرواندا والمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة إلى أنه لا توجد أدلة كافية تؤكد أن ولايتي التحقيق والادعاء لمكتب المدعي العام سوف تُنجز أولاهما في عام ٢٠٠٤ وثانيتهما في عام ٢٠٠٨ (A/58/677). غير أن المحكمة أكدت أن الموعد المستهدف في عام ٢٠٠٤ كان واقعيا، وقد تم الوفاء بهذا الموعد النهائي في نهاية الأمر (المرجع نفسه، الفقرة ١٠ (أ)).

أبدت المحكمة حرصا في رصد التقدم المحرز في تحقيق أهدافها القضائية

٢٨ - شمل عبء القضايا المعروضة على المحكمة ١٢ محاكمة ابتدائية و ١٣ استئنافا في الفترة الممتدة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وخلال نفس النطاق الزمني، صدرت أحكام في ٨ محاكمات ابتدائية و ١٠ استئنافات. وفي إحدى الحالات، قامت دوائر الاستئناف بإنهاء الإجراءات بعد وفاة المستأنف. وحتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، كان هناك أربع محاكمات ابتدائية واستئنافان لم يبت فيها بعد. ويعني إنجاز قضيتين إضافيتين في آذار/مارس ٢٠١٦ أن هناك محاكمتين ابتدائيتين واستئنافين قيد النظر، تشمل ما مجموعه ١٠ متهمين. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٦، اختتمت الإجراءات القضائية ضد ١٥١ من المتهمين. ويتبين من إلقاء القبض على الشخصين الفارين في عام ٢٠١١ أن جميع المتهمين الذين صدرت بحقهم لوائح اتهام قد سلموا أنفسهم أو أُلقي القبض عليهم.

(١١) Liliana A Barria and Steven D. Roper, "How effective are international criminal tribunals? An analysis of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda, *The International Journal of Human Rights*, vol. 9, No. 3 (2005): 349-368 و Stuart Ford, "How much money does the (انظر الحاشية ٦)؟" و Ford, "Complexity and efficiency" و "International Criminal Court need?" in *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Carsten Stahn, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2015).

٢٩ - وخلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، كانت المحكمة تنجز المحاكمات الابتدائية في أوانها نسبيا عند النظر إلى ذلك من حيث الوفاء بتوقعات المحكمة ذاتها. وقد كان الأمر على هذه الحال باستثناء قضية واحدة مثلت حالة شاذة (انظر الشكل الثاني). ومن الأدوات الأساسية لتحديد الاحتياجات من الموارد ورصد التقدم المحرز صوب إكمال النشاط القضائي جداول القضايا الابتدائية وقضايا الاستئناف. وقد عُرِفَ تجهيز القضايا في الموعد المحدد في هذه الحالة بأنه التنفيذ الكامل للمحاكمات الابتدائية والاستئنافية المتبقية وفقا للتوقعات الصادرة لدى اختتام الجلسة في القضايا الابتدائية ولدى تقديم موجز الرد الأخير في قضايا الاستئناف وفقا لجدول مواعيد الفريق العامل المعني بجدولة المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف. ويعتبر جدول المواعيد وثيقة قابلة للتعديل تصدر في مرحلة ما قبل المحاكمة وتنقح شهريا على أساس الأحداث الجارية في القضية. وبصفة عامة، فقد أشير إلى أقرب مدة متاحة متوقعة للمحاكمة في التقارير السنوية للمحكمة وفي تقاريرها عن استراتيجية الإنجاز. ولذلك، فإن مفهوم انزلاق المحاكمة مستمد من مقارنة الفرق بين المدة المقدرة للمحاكمة والمدة الفعلية، بالقياس إلى الأهداف المحددة في استراتيجية الإنجاز. واستخدم توقع أقرب مدة متاحة كنقطة مرجعية، ولكنه كان دائما الأقل دقة، لا لأنه يستند إلى أقل قدر من المعلومات فحسب، بل أيضا لأنه يتم في أعلى درجة من الغموض. وكان هناك أيضا عنصر إعطاء أكثر التوقعات تفاؤلا استجابة لاستراتيجية الإنجاز (انظر S/2010/270، المرفق الأول، الفقرة ٨٧).

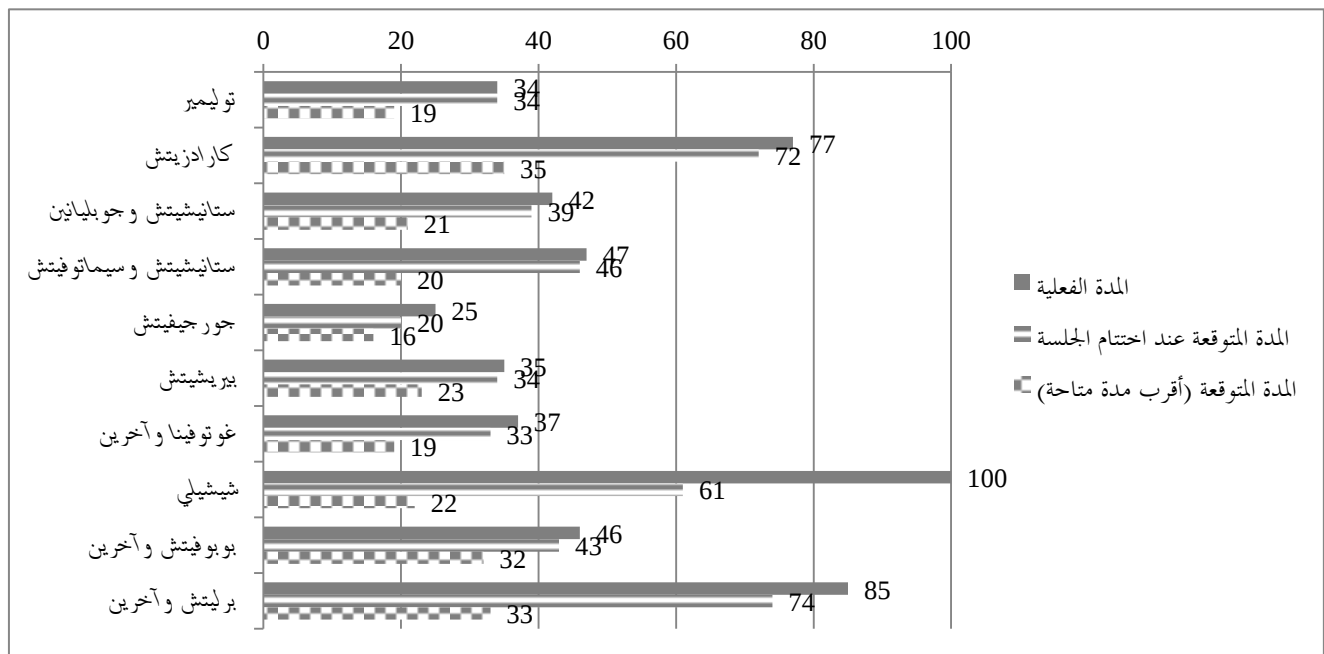
٣٠ - وهناك عدد من التحديات الخارجية والخارجة عن سيطرة المحكمة أثرت على مدة المحاكمة في مراحل مختلفة، وهي موثقة توثيقا جيدا في التقارير السنوية للمحكمة وفي تقاريرها عن استراتيجية الإنجاز. وتشمل هذه العوامل، على سبيل المثال لا الحصر، تعاون الدول، والمتهمين الطلقاء، والمتهمين الذين يمثلون أنفسهم، والحالة الصحية للمتهمين، ووفاء أحد المتهمين، ووفاء محامي الدفاع الرئيسي، وتخويف الشهود، وعدم حضور الشهود. بيد أنه عندما جرى التنبؤ بالمدة المتوقعة للمحاكمة في مرحلة أكثر تقدما من مراحل الإجراءات القضائية^(١٢)، كان الفرق بين المدة المتوقعة والمدة الفعلية للمحاكمة ضئيلا نسبيا. ويرجع ذلك، في حالة المحاكمات الابتدائية، إلى أنه متى ما أنجزت قضايا الدفاع والادعاء، فإن المعلومات المتاحة تمكن من التنبؤ على نحو أدق وأصوب بالمدة الإجمالية للمحاكمات. وبالنسبة للاستئنافات، فبمجرد تقديم المذكرات الكاملة المتعلقة بقضية ما، يصبح هناك ما يكفي من المعلومات لتقديم خط زمني موثوق للقضية. ولذلك، تمكنت المحكمة من تقديم توقعات موثوقة نسبيا لمدة المحاكمة والاستئناف عندما جرت التوقعات في مرحلة قضائية أكثر تقدما يقل فيها عدم التيقن بشأن التقدم المحرز في العملية القضائية.

(١٢) تعرّف بأنها الوقت الذي يلي اختتام جلسات الاستماع مباشرة.

٣١ - وقد كانت القدرة على التنبؤ للتوقعات التي تجرى في ختام الجلسات قوية^(١٣). وعندما حذفت القضية التي تمثل حالة شاذة (أي قضية شيشيلي) من مجموعة البيانات الواردة في الشكل الثاني أدناه، انخفض التفاوت بين المدة المتوقعة والفعلية. وكان لتعقيد القضية دور في إجمالي طول المحاكمة. وكانت هناك أيضا علاقة إيجابية قوية بين درجة التعقيد وطول المحاكمة عندما حذفت القضية التي تمثل حالة شاذة^(١٤). وبالتالي، يمكن أن تعزى نسبة ٩٢ في المائة من التفاوت في طول المحاكمة إلى التعقيد^(١٥).

الشكل الثاني

حسن التوقيت في المحاكمات الابتدائية من حيث عدد الأشهر، ٢٠١٥-٢٠١٠



المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، استنادا إلى الجداول الزمنية للمحاكمات والاستئنافات في المحكمة.

(١٣) بلغ الجذر التربيعي لمتوسط مربعات الخطأ ١٣,٥ في المحاكمات الابتدائية.

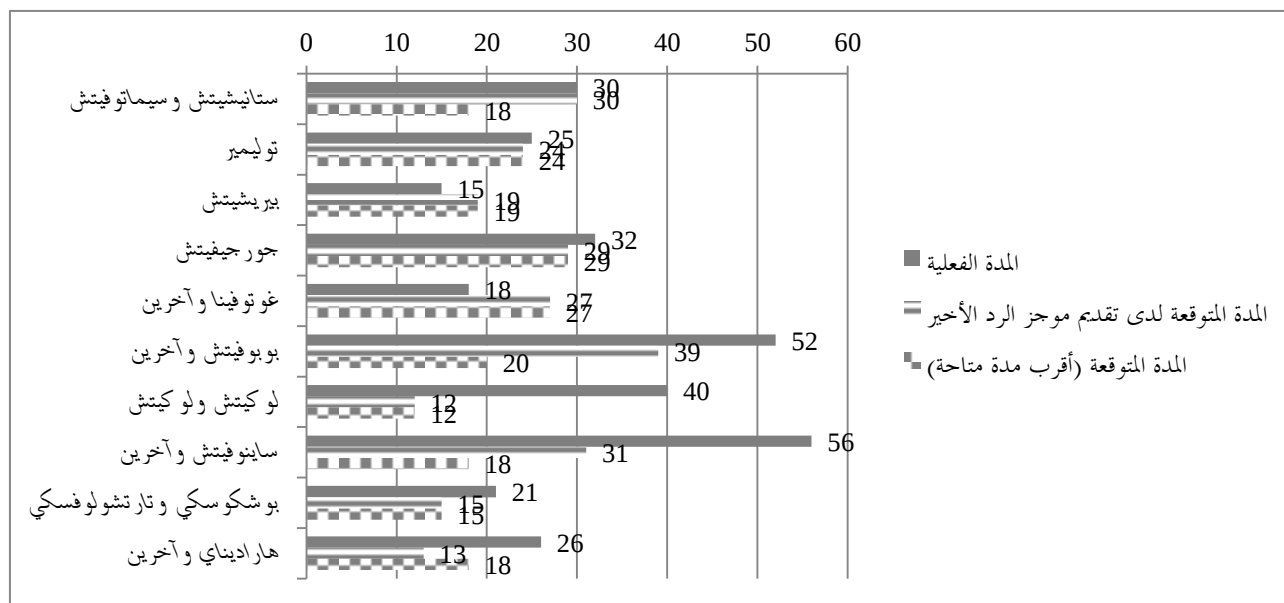
(١٤) عندما حذفت قضية شيشيلي، كان معامل الارتباط ٠,٩٦ مقابل ٠,٦٦.

(١٥) استمدت نسبة ٩٢ في المائة من مربع (R^2) ٠,٩٦.

٣٢ - وكان إنجاز قضايا الاستئناف غير اعتيادي على نحو أكبر، بالمقارنة مع المحاكمات الابتدائية (انظر الشكل الثالث). وكانت هناك علاقة إيجابية قوية بين تعقيد قضية الاستئناف وطول القضية. وعندما حذفت القضيتان اللتان تمثلان حالتين شاذتين، وهما قضية لوكيتش ولوكيتش وقضية ساينوفيتش وآخرين، كانت هناك زيادة ملحوظة في القدرة التنبؤية للتوقعات. وفي اثنتين من القضايا، انتهى الاستئناف قبل المدة المتوقعة لأقرب تنبؤ متاح وللتنبؤات بعد احتتام الجلسة. وفي القضيتين الاستثنائيتين، لم يسهم تزايد عبء عمل رئيسي المحكمتين مباشرة في التأخير. وكان الفرق بين المدة المتوقعة والفعلية في التوقعات المتعلقة بالاستئنافات مماثلاً لمجموعة البيانات الخاصة بالمحاكمات الابتدائية الواردة أعلاه، لكنه أعلى بقليل^(١٦). وهذا يعني أن القدرة التنبؤية للتوقعات المتعلقة بالاستئنافات أضعف قليلاً من التوقعات المتعلقة بالمحاكمات الابتدائية.

الشكل الثالث

حسن التوقيت في قضايا الاستئناف من حيث الأشهر، ٢٠١٠-٢٠١٥



المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، استناداً إلى الجداول الزمنية للمحاكمات والاستئنافات في المحكمة.

(١٦) بلغ الجذر التربيعي لمتوسط مربعات الخطأ ١٣,٨ في قضايا الاستئناف.

اتسم عرض النتائج وفقاً لإطار الإدارة القائمة على النتائج بالغموض

٣٣ - على الرغم من التقدم المحرز في تحقيق الأهداف القضائية، لم تقدم المحكمة أدلة كافية لعرض النتائج المتعلقة بزيادة الكفاءة. وحتى مع وجود إطار تنظيمي يتألف من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات والتوجيهات الإجرائية ووثائق السياسات، لم تكن هناك أي إشارة واضحة على ما إذا كان قد جرى تقصير الخطوات الإجرائية على النحو الوارد في الفقرة ٣٦ أدناه. وعلاوةً على ذلك، فاستناداً إلى الاستعراض المكتبي الذي أجري للأطر المنطقية في وثائق الميزانية وخطط العمل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، لم يقدم مكتب المدعي العام وقلم المحكمة بتحديد أهداف واضحة وقابلة للقياس، أو اختبار مؤشرات يمكن عزوها إلى الأهداف لتقييم التقدم المحرز في إنجاز الأنشطة القضائية المضطلع بها لتنفيذ استراتيجية الإنجاز، أو تحديد أهداف كمية صريحة لكل مؤشر من أجل إتاحة الحكم على الأداء، مع الإقرار بأن الإنجازات والنواتج المتوقعة صيغت بعبارات عامة. وفي الإطار المنطقي لقلم المحكمة على سبيل المثال، تم توحيد مجموعة كاملة من الأنشطة غير المتميزة في بند متسلسل وحيد هو "تنفيذ الإجراءات الرسمية المتخذة وفقاً لاستراتيجية الإنجاز المتفق عليها، في الوقت المناسب" (انظر الشكل الرابع). وكان هناك غموض في مؤشر الإنجاز ذي الصلة، "النسبة المئوية للإجراءات التي نفذت في موعدها". وفي حين أن الإطار المنطقي الأول للمحكمة وُضع في عام ٢٠٠٤ بدعم من مقر الأمم المتحدة (انظر [A/65/5/Add.12](#)، الفقرة ٣٤)، فقد ظلت صياغة الأطر المنطقية لمكتب المدعي العام وقلم المحكمة دون تغيير على مدى ثلاث من فترات السنتين (انظر [A/64/476](#) و [A/66/386](#) و [A/68/386](#)). ولم يظهر التنقيح الأول للإطار المنطقي لقلم المحكمة إلا في التقرير عن فترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ باعتماد مؤشر قابل للقياس هو "النسبة المئوية لعدد القضايا المنجزة في نهاية فترة السنتين" (١٧). وإضافةً إلى ذلك، فإن الإطار المنطقي لمكتب المدعي العام لم يصحح عدد المحاكمات الابتدائية التي جرت في فترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ (١٨).

(١٧) رغم أن تقرير الميزانية لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ ([A/70/397](#)) يخرج عن نطاق الولاية الزمنية لهذا التقييم، فقد أعد في عام ٢٠١٥.

(١٨) ظل تقرير الميزانية لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ ([A/70/397](#)) يذكر في الجدول ٧، ضمن مؤشرات الإنجاز (أ)، أن عدد المحاكمات الابتدائية التي أُنجزت خلال فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ هو ست محاكمات، رغم أن العدد الفعلي للمحاكمات الابتدائية المنجزة كان أربع. انظر [A/68/386](#)، الجدول ٥، مؤشرات الإنجاز (أ) لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣؛ و [A/68/386](#)، الجدول ٧، مؤشرات الإنجاز (أ) لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣؛ و [A/70/397](#)، الجدول ٧، مؤشرات الإنجاز (أ) لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣.

الشكل الرابع

الإطار المنطقي لقلم المحكمة لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١

الجدول ٨

أهداف فترة السنتين والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز

المهدف: إدارة المحكمة وتوفير الخدمات لها على نحو يتسم بالكفاءة عن طريق إدارة الدعم القضائي والإداري والقانوني المقدم للدوائر، ومكتب المدعي العام، وبدرجة محدودة لهيئة الدفاع، بما يتماشى مع النظام الأساسي للمحكمة، والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، وأنظمة الأمم المتحدة وقواعدها، واستراتيجية إنجاز مهمة المحكمة

مؤشرات الإنجاز الفعلية	الإنجازات المتوقعة
(أ) تنفيذ الإجراءات الرسمية المتخذة وفقا لاستراتيجية (أ) النسبة المتوقعة للإجراءات التي تمت في موعدها الإنجاز المتفق عليها، في حينها	مقاييس الأداء:
الأرقام الفعلية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧: ٩٥ في المائة	
تقديرات الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩: ٩٥ في المائة	
هدف الفترة ٢٠١٠-٢٠١١: ٩٥ في المائة	

المصدر: A/64/476.

٣٤ - وترجمت الأهداف والمؤشرات العامة التي تمت صياغتها بعبارات غامضة إلى خطط عمل بالشعب لا تقل غموضاً، وهو ما لم يؤدي إلى رصد الأداء على نحو مناسب. وأشار الاستعراض الذي أجري لمجموعة مختارة من خطط العمل السنوية للشعب في قلم المحكمة للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ إلى عدم وجود عدد من العناصر الرئيسية اللازمة للتخطيط ورصد الأداء، لا سيما في خطط العمل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣. ولم يكن هناك تحديد لمؤشرات الأداء أو الجداول الزمنية أو الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف. ولم تكن خطط العمل هذه كافية لتمكين المديرين من ضمان مساهمة الأنشطة في الأولويات العامة للمحكمة. وفي الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٣، كانت هناك توقعات محدودة بدخول الأهداف والإنجازات التنظيمية العامة في عمل الشعب بطريقة مفيدة. ولم تبدأ خطط عمل الشعب في اتباع نهج الإدارة القائمة على النتائج إلا في دورة أداء الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥. ولا غرابة في أن تقرير الميزانية لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧، الذي أعد في عام ٢٠١٥، يبين علاقة عزو أوضح بين النواتج والأهداف العامة.

جيم - وضعت المحكمة تدابير ملحوظة لتعجيل وتيرة الأنشطة القضائية في سياق استراتيجية الإنجاز، إلا أن الأدلة التي تبين أنها تعمل على أكفأ وجه في الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٥ ضعيفة، وثمة قصور في المساءلة فيما يتعلق بسلوك القضاة

أدى الدافع إلى تعجيل وتيرة الأنشطة القضائية إلى آثار غير مؤكدة

٣٥ - تضاعف في المحكمة الحافز لزيادة أوجه الكفاءة وتعظيم الموارد بعد أن نشر في عام ١٩٩٩ تقرير فريق الخبراء المكلف بإجراء استعراض لفعالية عمل وأداء المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا (انظر A/54/634، المرفق). ولأغراض التقييم الحالي، لم تكن هناك أدلة كافية للتوصل إلى استنتاج قطعي مفاده أن عمليات الإصلاح التي نفذت في أوقات سابقة أو بعد عام ٢٠١٠ بهدف تبسيط أو تحسين وتيرة عمل المحكمة قدمت إسهاماً كبيراً في تعجيل المحاكمات الابتدائية ودعوى الاستئناف^(١٩). فالإصلاحات لم تقيّم بصورة منهجية قط للتأكد من تحقيق الآثار المرجوة، أو من تخفيف حدة الآثار غير المقصودة، أو من مقدار الوقت الذي جرى توفيره على وجه الدقة. وقد تجاهلت المحكمة الاقتراحات التي قدمت في وقت سابق بتعزيز الوثائق المتعلقة بأوجه الكفاءة، كما حدث حين أوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في المراجعة التي أجريت في عام ٢٠٠٨ (AA2008/270/01) بتنفيذ نظام فعال لإدارة المعلومات لتجميع مقاييس الأداء الأساسية بصورة منهجية بسبب انعدام القدرة على تقييم أثر المقاييس المتعلقة بالكفاءة وتخفيض مدة المحاكمات الابتدائية في القضايا التي تشمل عدة متهمين.

٣٦ - ولم تكن لدى نحو ٨٥ في المائة من القضاة وكبار الموظفين الذين أجريت مقابلات معهم فكرة واضحة بشأن ما إذا كانت أوجه الكفاءة التشغيلية والإجرائية المستحدثة قد آتت ثمارها المرجوة بمرور الوقت. وأعرب ما نسبته ٤١ في المائة من الموظفين المشمولين بالدراسة الاستقصائية عن اعتقادهم بأن عمل المحكمة لم يتأثر بأي مكاسب أو خسائر في الكفاءة خلال الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، بالمقارنة بنسبة ١٠ في المائة من الموظفين الذين أفادوا بتحقيق مكاسب في الكفاءة. ومن نسبة الـ ١٠ في المائة،

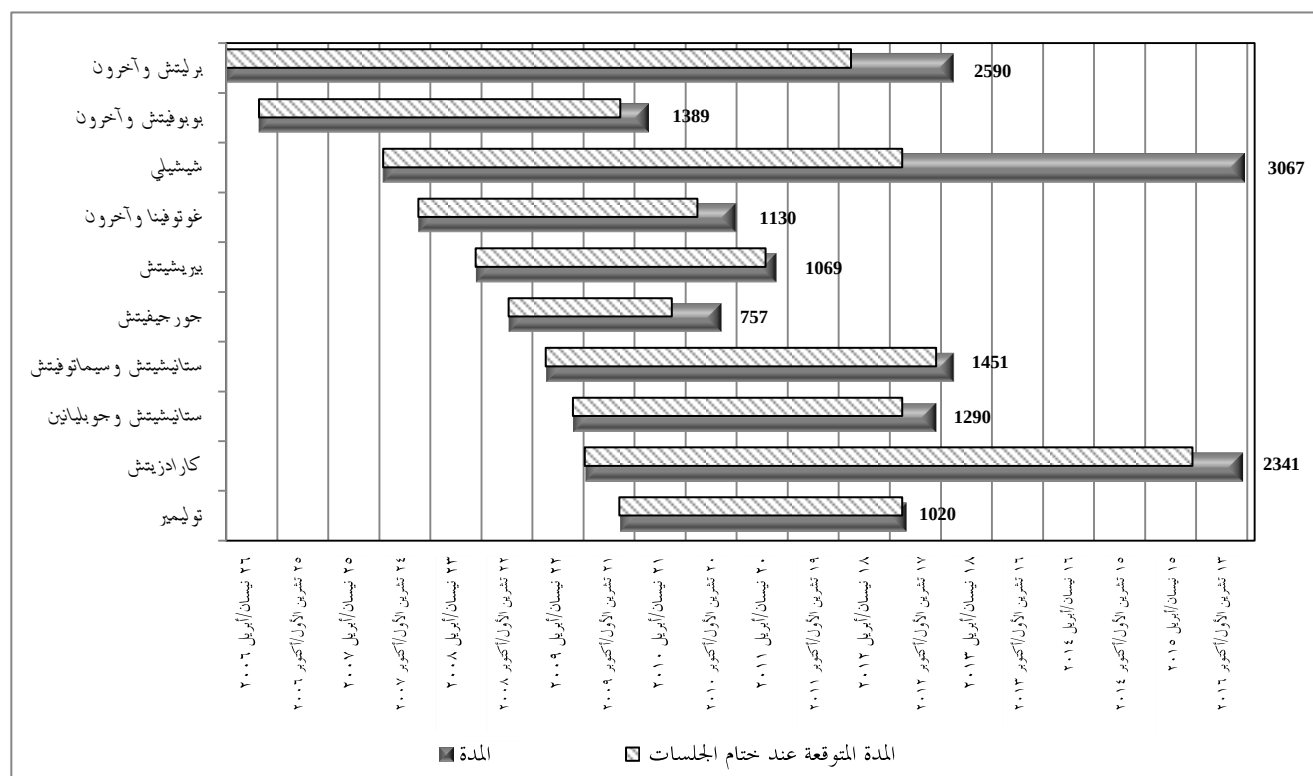
(١٩) حتى في عام ١٩٩٩، ظل فريق الخبراء غير مقتنع بأن اعتماد جميع توصياته، إلى جانب توصية واحدة اقترحتها المحكمة نفسها، سيؤدي إلى حدوث تحسينات هائلة في مدة الإجراءات المتعلقة بما قبل المحاكمة وبالمحاكمة والاستئناف (انظر A/54/634، الفقرة ٢٦٢). ويزعم البعض أن الإصلاحات الفنية زادت من طول فترة ما قبل المحاكمة والمحاكمة. انظر أيضاً Máximo Langer and Joseph W. Doherty, "Managerial judging goes international, but its promise remains unfulfilled: an empirical assessment of International Tribunal for the Former Yugoslavia reforms", *Yale Journal of International Law*, vol. 36 (2011).

قدم معظم الموظفين روايات من واقع مشاهداتهم بشأن الطرق التي كان يمكن من خلالها أن تساهم التدابير الرامية إلى تعجيل وتيرة الأنشطة القضائية في توفير وقت في حالاتهم، ولكن أن تسهم كذلك في حالات تأخير في أجزاء أخرى من العملية القضائية.

٣٧ - وبلغ متوسط مدة المحاكمات التي فصل فيها في فترة السنتين ٢٠١١-٢٠١٠ ما مجموعه ١ ٠٨٦ يوما؛ وزادت في فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ إلى ١ ٥٨٨ يوما، فيما يعزى أساسا إلى طول القضايا المعقدة التي تشمل عدة متهمين مثل قضية برليتش وآخرون. ولم تنجز أي محاكمة ابتدائية في فترة السنتين الماضية (انظر الشكل الخامس). ويبلغ متوسط مدة صياغة الحكم ٤١١ يوما، ووسيطها ٢٤٠ يوما.

الشكل الخامس

مدة المحاكمات الابتدائية خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٠



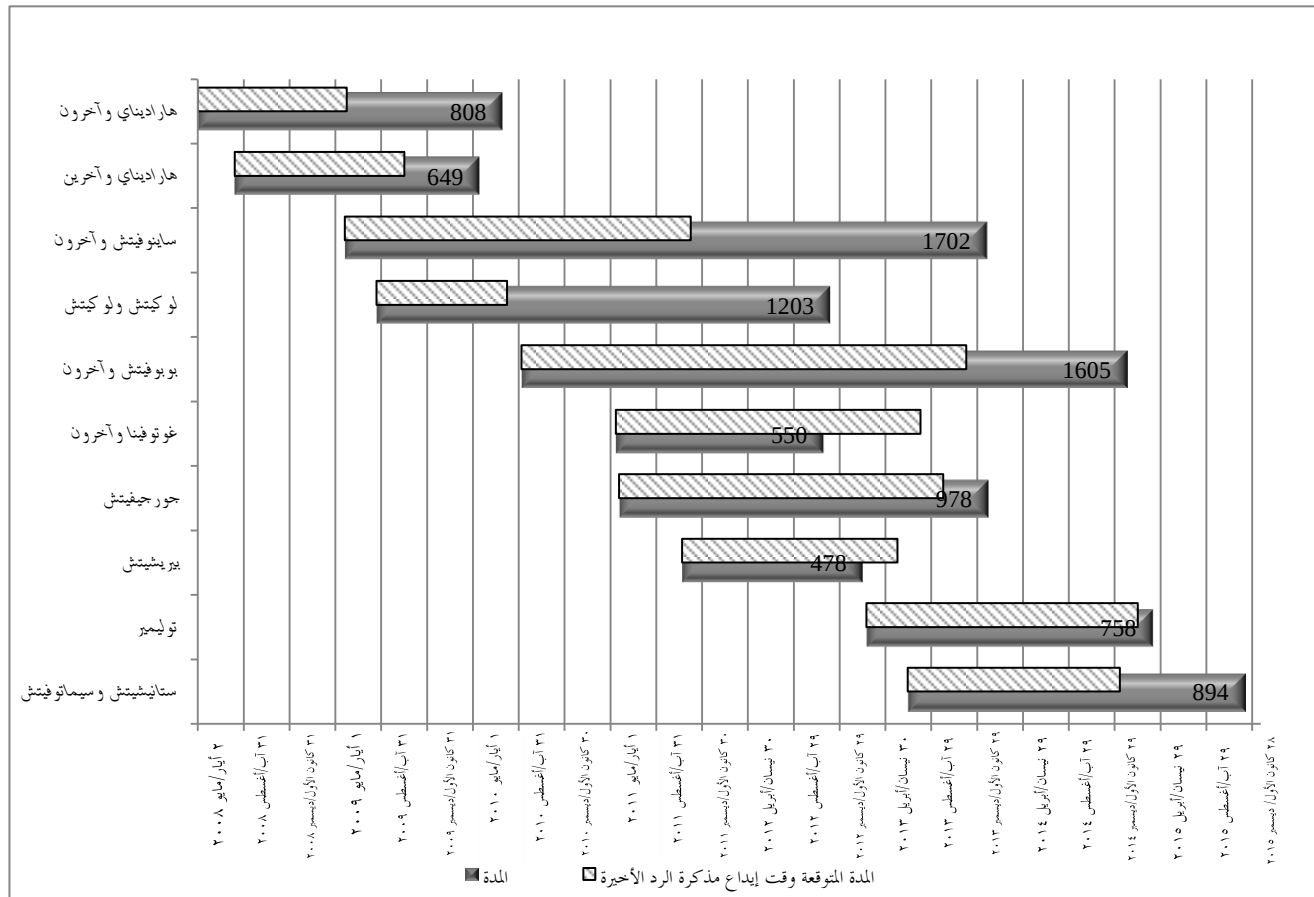
المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، استنادا إلى جداول المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف لدى المحكمة.

٣٨ - وفيما يتعلق بأنشطة المحاكمات الابتدائية، أنجزت أربع محاكمات ابتدائية في فترتي السنتين الأولى والثانية، ولم تنجز أي محاكمة ابتدائية في فترة السنتين الماضية. وحتى آذار/مارس ٢٠١٦، تم إنجاز قضيتين، ولا تزال هناك قضيتان لم يبت فيهما بعد، ولم ترد أي قضايا جديدة.

٣٩ - وكان متوسط مدة الفصل في دعاوى الاستئناف ٧٢٨,٥ يوما في فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، و ٧٤٤ يوما في فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، ونحو ١ ١٨٧,٤ يوما في فترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥. وتعزى الزيادة في متوسط طول دعاوى الاستئناف في المقام الأول إلى تمديد الفترة الزمنية لقضايا المحاكمات الابتدائية التي تشمل عدة متهمين كقضيي "بوفيفيتش وآخرون" و "ساينوفيتش وآخرون" (انظر الشكل السادس). وفي الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، زاد معدل إنجاز دعاوى الاستئناف باطراد.

الشكل السادس

مدة دعاوى الاستئناف خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٠



المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، استنادا إلى جداول المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف لدى المحكمة.

٤٠ - ويمثل دليل الممارسات المطورة الصادر في عام ٢٠٠٩ والذي أعدته المحكمة ومعهد الأمم المتحدة الأقاليمي لبحوث الجريمة والعدالة إطارا مرجعيا عاما بشأن فترة المحاكمة التي ينبغي أن يخصصها الادعاء وأفرقة الدعم القانوني والقضاة للإجراءات القضائية وبشأن إصدار القرارات القضائية بالاستناد إلى القضايا السابقة. ويقوم بمهام الرصد المنهجي رئيس المحكمة والفريق العامل المعني بجدولة المحاكمات الابتدائية ودعوى الاستئناف، والاجتماعات التي تعقد بين رئيس المحكمة ورئيس الدوائر وكبار الموظفين؛ إلا أنه لا تتاح للجمهور إلا الجداول التي يضعها الفريق العامل. ولا تقوم المحكمة على ما يبدو بجمع المعلومات التي تيسر لها فحص الممارسات المتعلقة بتجهيز القضايا أو توافق الآراء بشأن المعايير الزمنية المفيدة لقياس التقدم المحرز في مختلف القضايا، ناهيك عن قياسه بالمقارنة بممارسات المحاكم المخصصة الأخرى.

تفتقر المحكمة إلى مدونة لقواعد السلوك وآلية تأديب واضحتين للقضاة

٤١ - لا توجد لدى المحكمة مدونة لقواعد السلوك أو آلية رسمية تتعلق بالقضاة لتأمين التقيد على النحو المناسب بالسلوكيات والأخلاقيات القضائية، بخلاف ما أُعد للادعاء ومحامي الدفاع. ولا يعتبر قضاة المحكمة من الموظفين في الأمم المتحدة، نظرا لضرورة الحياد واستقلالية القضاء. ولا يوجد نظام تأديبي أو رقابي واضح يحكم السلوك المهني للقضاة في المحكمة. ولا يتضمن أي من أنظمة الأمم المتحدة الأساسية أو ميثاقها أحكاما في هذا الشأن، ناهيك عن التوجيهات بشأن التدابير التأديبية إذا ما التمس موظفو المحكمة اللجوء إلى القضاء لحل نزاعات داخلية ضد أحد القضاة. وفي حالات محدودة، أسهمت هذه الفجوة في حدوث حالات تأخير في الأنشطة القضائية، ولا سيما عندما يقوم موظف أو أكثر من الموظفين ذوي الخبرة بترك العمل نتيجة للمضايقات أو عندما يكلفون بالعمل في قضايا أخرى لحل النزاع الداخلي. وبالنسبة للمحكمة، يمكن أن تنظر المحاكمات المخصصة التي تخلفها والآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين في إنشاء هيئة مستقلة مثل مفتش قضائي عام يكلف بالتعامل مع قضايا سوء السلوك وانعدام الأهلية، ومراجعة عمل القضاة والطرق التي انتهجوها. وسيكون من شأن بديل يتمثل في إنشاء آلية لتسوية المنازعات المساعدة على كفالة انسجام بيئة العمل بين الموظفين والقضاة.

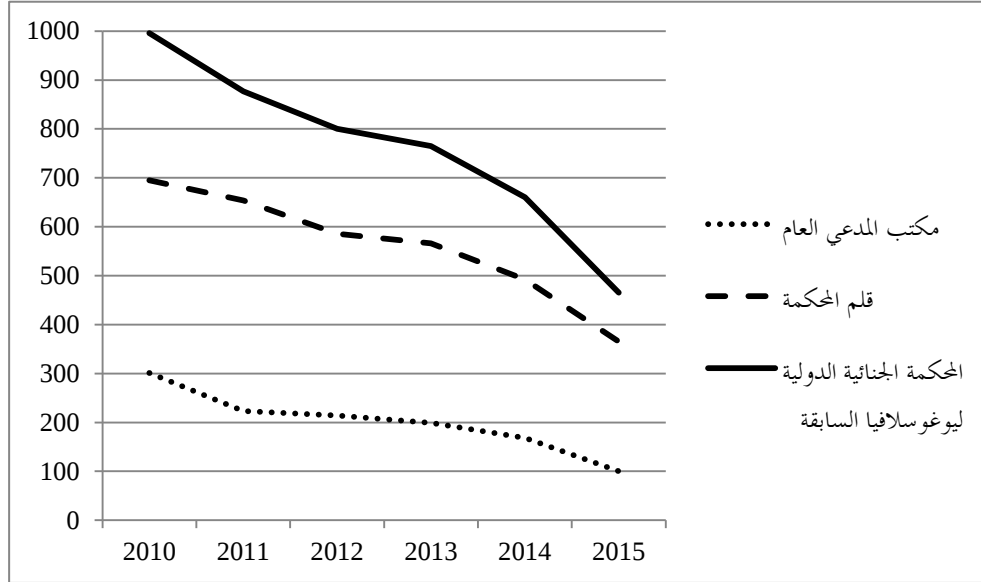
دال - شكّل إنهاء الخدمة الطوعي، وليس تقليص حجم القوة العاملة، تحدياً كبيراً لإنجاز الأنشطة القضائية في حينها

كفلت المحكمة الالتزام بالتراهة والشفافية في إجراءات تقليص حجم القوة العاملة

٤٢ - يسهم وجود عدد كافٍ من الموظفين بدور حاسم في مسألة ما إذا كان بمقدور المحكمة بلوغ أهدافها القضائية في تنفيذ استراتيجية الإنجاز، ولا سيما في سياق تقليص حجم القوة العاملة. وقد شهدت المحكمة انخفاضاً بنسبة ٥٣ في المائة في مجمل قوتها العاملة في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥ (انظر الشكل السابع).

الشكل السابع

القوة العاملة النشطة لدى المحكمة خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥^(أ)



المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تحليل جداول تعيين الموارد البشرية في المحكمة.
(أ) يقصد بعبارة القوة العاملة النشطة متوسط عدد الموظفين النشطين خلال العام.

٤٣ - وقد تألفت عملية تقليص حجم القوة العاملة من تحليل للاحتياجات التشغيلية لكل قسم بالاستناد إلى جداول المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف، وإعداد ميزانية لكل فترة سنتين مقبلة. وحدد رؤساء الأقسام ما إذا كان شاغلو الوظائف الثابتة يؤدون مهمة فريدة، أو مهمة تتطلب الكتمان، أو مهمة يمكن استبدالها بغيرها، حيث خضعت الفئة

الأخيرة لاستعراض مقارن^(٢١). وقِيَّمت المحكمة بعناية معايير عملية تقليص حجم القوة العاملة من خلال لجنة التفاوض المشتركة^(٢٢) ومجلس استعراض تقليص حجم القوة العاملة والاستعراض المقارن. وقد وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقرير للمراجعة صدر في عام ٢٠١٠، أن تقليص عدد موظفي المحكمة يشكل ممارسة من أفضل الممارسات في قيادة عملية التغيير المقترحة^(٢٣). ومع ذلك، لم تقم المحكمة برصد أو تقييم الأثر المترتب على تقليص حجم القوة العاملة.

تؤدي قدرات التحليل المحدودة إلى إعاقة المحكمة عن بلورة فهم تام للعلاقة بين حالات إنهاء الخدمة الطوعي وبين تقليص حجم المحكمة

٤٤ - يتسم تحليل معدلات دوران الموظفين^(٢٤) ببالغ الأهمية فيما يتعلق بتقليص حجم أي مؤسسة. فهو يُمْكِّن تلك المؤسسة من تكوين فكرة منهجية عن تأثير حالات إنهاء الخدمة على حجم القوة العاملة وتكوينها عبر الزمن؛ وتحديد المدى الذي يسهم فيه التقليص أو حالات إنهاء الخدمة الطوعي، أو أنواع أخرى من حالات إنهاء الخدمة، في دوران الموظفين الإجمالي؛ وتحديد ما إذا كانت التغيرات في دوران الموظفين لا تزيد على كونها تقلبات عشوائية أم أنها تتخذ منحىً معيناً؛ وتحديد المدى الذي ينبغي فيه تعديل تقليص الحجم للتعويض عن التغيرات في حالات إنهاء الخدمة الطوعي؛ وتحديد الشُّعب والوحدات التي تتكبد أشد الخسائر في القدرات بالنسبة لتقلبات القوى العاملة. بيد أنه يصعب تفسير معدلات دوران الموظفين دون أخذ الاتجاهات السابقة والحالية والمستقبلية في الاعتبار.

٤٥ - ولم يتم تحليل معدلات دوران الموظفين إلا في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨ بالاقتراح شامل بشأن تقديم حوافز نقدية ملائمة لاستبقاء الموظفين^(٢٥). فالحكمة تفتقر إلى القدرة العامة اللازمة لتقييم ورصد معدل دوران الموظفين بدقة لأن نظام

(٢٠) أخذت هذه العملية في الاعتبار الأداء والتهاهة وطول الخدمة. وهي الطريقة المستخدمة لتوفير معلومات يستنار بها في اتخاذ القرارات المتعلقة بتقليص عدد الموظفين الذين يؤدون مهاماً يمكن استبدالها بأخرى.

(٢١) تتألف لجنة التفاوض المشترك من أربعة ممثلين وثمانية مناوبين، متساوين في القوة التمثيلية، ترشحهم الإدارة واتحاد موظفي الأمم المتحدة ويعينهم رئيس قلم المحكمة، إضافة إلى رئيس ترشحه اللجنة.

(٢٢) انظر AA2010/270/04، الفقرة ١١ (وثيقة داخلية). ويحتفظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية بنص هذه الوثيقة وهي متاحة للاطلاع عليها.

(٢٣) يُعرَّف معدل دوران الموظفين بأنه النسبة المئوية لحالات إنهاء الخدمة مقابل متوسط عدد الموظفين الفعليين في فترة زمنية محددة.

(٢٤) أجرى الأمين العام حساب تقديرات دوران الموظفين. انظر A/61/522 و A/61/824 و A/62/681.

إدارة الموارد البشرية لم يكن لديه خاصية وظيفية لتوليد بيانات من مراحل سابقة عن القوى العاملة^(٢٥). ولدى الاستفسار، قدمت المحكمة بيانات عن الجداول الشهرية لملاك الموظفين التي يتم تنزيلها قبيل نهاية سنة معينة، وبذلك أعطت لمحة عن الملاك لغاية تشرين الثاني/نوفمبر أو كانون الأول/ديسمبر، دون رصد ديناميات القوى العاملة طوال سنة معينة. وتضمنت اللوحة ما يزيد على ٤٠٠٠ بندٍ لا يتعين إنتاجها يدوياً فحسب، بل يتعين أيضاً مطابقتها للتحقق من صحتها توخياً للدقة. وشملت تلك اللوحة بياناً لجميع الوظائف المشغولة في جدول الموظفين، التي يتعين تسويتها من أجل حساب إحصاءات دوران الموظفين الواردة في هذا الفرع. وقدمت المحكمة أيضاً قائمة بحالات إنهاء الخدمة التي حدثت بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، ولكن كان ينقصها النسبة المقارنة إلى الموظفين الفعليين اللازمة للتعبير عن النطاق الحقيقي لدوران الموظفين.

٤٦ - ويشمل دوران الموظفين حالات إنهاء الخدمة الطوعي وغير الطوعي على السواء. ويشير إنهاء الخدمة غير الطوعي إلى فئة واسعة من حالات إنهاء الخدمة التي تنفذها مؤسسة معينة عمداً، وهو يشمل انقضاء مدة التعيين، وانتهاء مدة التعيين (نتيجة التقليل)، والتعيين المؤقت إلى التعيين المحدد المدة، وحالات إنهاء الخدمة. بيد أن حالات إنهاء الخدمة الطوعي هي حالات يبادر بها الموظفون أنفسهم، مثل حالات التقاعد والتقاعد المبكر والاستقالة والانتقال، فضلاً عن حالات إنهاء الخدمة الناجمة عن الحالة الصحية والوفاء (حالات لا تتوقعها المنظمة). ويُعرف مصطلح "التقليل" الوارد في هذا التقرير بأنه حالات إنهاء الخدمة التي توصف بصريح العبارة إما بأنها حالات إنهاء خدمة أو "انتهاء مدة التعيين (تقليل)". ولا تمثل حالات إنهاء الخدمة الناجمة عن تقليل حجم المحكمة سوى مجموعة فرعية من الفئة الأعم، وهي فئة حالات إنهاء الخدمة غير الطوعي.

٤٧ - ولدى تحليل معدلات دوران الموظفين، صار بالإمكان تأكيد الادعاء بأن حالات إنهاء الخدمة الطوعي تسبب في صعوبة لاستمرارية العمليات أكبر بكثير من تقليل حجم المحكمة. ففي حين أن هذين المفهومين يرتبط أحدهما بالآخر لأن الموظفين يتركون وظائفهم بمحض إرادتهم بحثاً عن عمل مستقر عند تقليل أي مؤسسة، فإنه لا يشكل السبب الوحيد لحالات إنهاء الخدمة الطوعي. ويُبين التحليل في الواقع، أن متوسط معدل تقليل حجم المحكمة في

(٢٥) بالنظر إلى الاعتماد على بيانات أولية غير مجهزة قدمتها المحكمة بشأن تكوين القوة العاملة وحالات إنهاء الخدمة والشواغر، فإن من المتوقع حدوث هامش طفيف من الخطأ في حساب نسب دوران الموظفين. كما أن نظام تخطيط الموارد في المؤسسة (أوموجا) قد بُدئ بتنفيذه في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ في المحكمة. وعليه، فإنه لم تُنح بيانات شاملة عن القوى العاملة الفعلية إلا لنهاية عام ٢٠١٥.

الفترة الواقعة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، كان ٩,٤ في المائة، أي أقل من ثلث متوسط معدل دوران الموظفين الطوعي (١٥,٣ في المائة)، وأقل من ربع معدل دوران الموظفين الإجمالي. وعلى هذا النحو، فقد كان تأثير التقليل على معدل دوران الموظفين الإجمالي طفيفا نسبيا. وبالإضافة إلى ذلك، لم يكن تقليل حجم المحكمة العامل الرئيسي المؤدي إلى إنهاء الخدمة الطوعي. ولا يمثل التغيير في إطار التقليل سوى أقل من نسبة ٣٠ في المائة من أي تغيير في معدل إنهاء الخدمة الطوعي^(٢٦). أما النسبة المتبقية والبالغة ٧٠ في المائة فيمكن أن ترتبط بعوامل أخرى. ويؤكد هذا الاستنتاج ضرورة فهم العوامل الهامة الأخرى التي تؤدي دورا في حالات إنهاء الخدمة الطوعي وفهم المدى الذي يمكن فيه لأسلوب إدارة الموارد البشرية وممارستها أن يجد من العلاقة بين تقليل حجم المحكمة وحالات إنهاء الخدمة الطوعي^(٢٧).

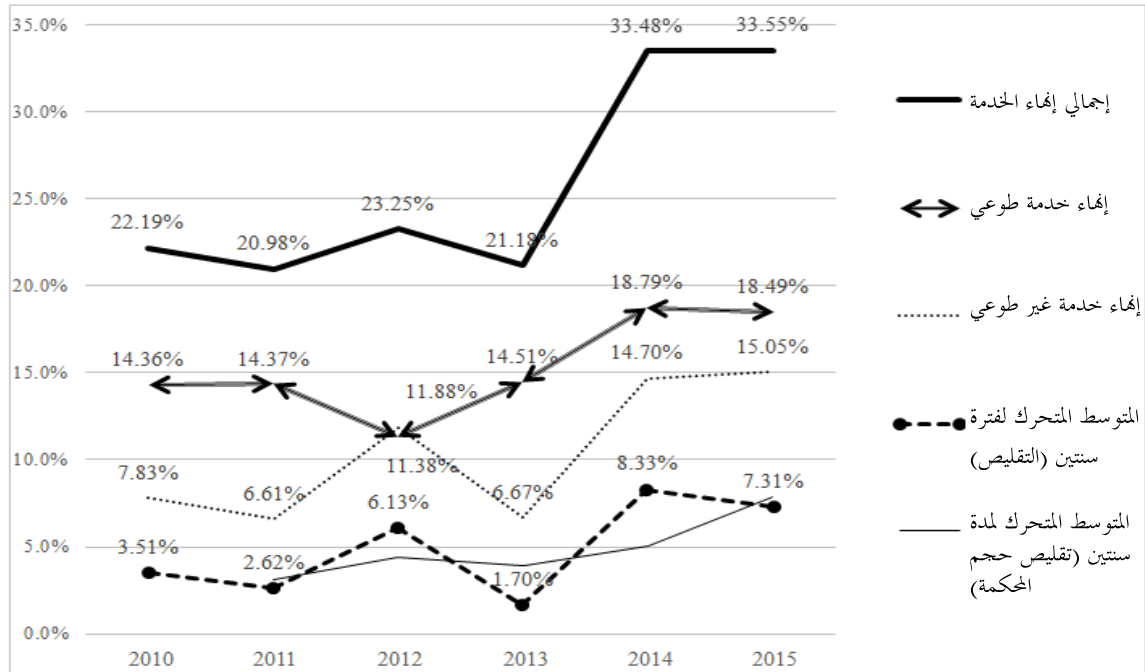
٤٨ - وأظهرت ديناميات دوران الموظفين في عام ٢٠١٢ أن هناك عوامل أخرى يمكن أن تخفف من آثار تقليل حجم المحكمة على حالات إنهاء الخدمة الطوعي. وعلى الرغم من أنه لم تُقترح أي تخفيضات في الوظائف لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ (انظر A/66/386)، فقد قامت المحكمة بتخفيض عدد موظفيها بمعدلات أعلى من المتوسط المسجل في عام ٢٠١٢. ولم يترافق هذا الارتفاع المفاجئ بزيادة في حالات إنهاء الخدمة الطوعي. بل إن معدل إنهاء الخدمة الطوعي بلغ أدنى مستوياته في خمس سنوات في عام ٢٠١٢ (انظر الشكل الثامن). ولا تتيح البيانات المقدمة تفسيراً واضحاً للعوامل المساعدة الأخرى أو للكيفية التي يمكن بها أن تؤدي استجابة الإدارة إلى تعزيز استبقاء الموظفين. بيد أن تحليل الاتجاهات والعلاقة بين معدلات إنهاء الخدمة الطوعي وغير الطوعي سيمكّن المحكمة من إدخال تعديلات وفقاً لذلك.

(٢٦) أسفر التحليل عن معامل ارتباط قدره ٥٤.

(٢٧) انظر Charlie O. Trevor and Anthony J. Nyberg, "Keeping your headcount when all about you are losing theirs: downsizing, voluntary turnover rates, and the moderating role of HR practices", *Academy of Management Journal*, vol. 51, No. 2 (2008).

الشكل الثامن

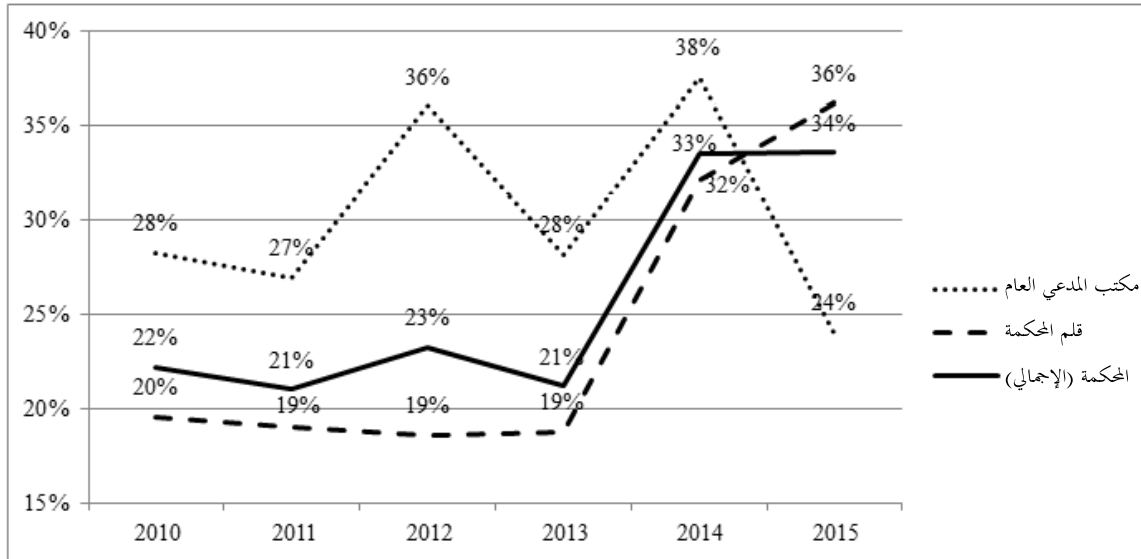
دوران الموظفين في المحكمة، للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥



المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تحليل جداول الملاك الوظيفي في الموارد البشرية بالمحكمة.

الشكل التاسع

معدلات دوران الموظفين في مكتب المدعي العام، وقلم المحكمة، والمحكمة، للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥



المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تحليل جداول الملاك الوظيفي في الموارد البشرية بالمحكمة

٤٩ - ونظرا لتفاوت معدلات دوران الموظفين، فإن تفسير بيانات الدوران يقتضي دراسة متأنية للسياق. ويبين الشكلان الثامن والتاسع معدلات دوران موظفي المحكمة عبر الزمن ويتيحان تتبع الاتجاهات. ويمكن أن يوفر وجود بيانات تفصيلية عن مختلف الشعب والوحدات مزيدا من المعلومات المفيدة بشأن ما إذا كان الدوران يتزايد إجمالا، أم ضمن فئات معينة أو في وحدات معينة. ويشكل استبقاء الموظفين بالاستناد إلى ما توفر من أدلة، شاغلا كبيرا عندما تتزايد معدلات الدوران. ويشكل استبقاء الموظفين صعوبة متزايدة مع اقتراب موعد إغلاق المحكمة لأنه سيصبح من الأصعب على المحكمة استبقاء الموظفين ذوي الموهبة والخبرة. وبغية تحديد دوافع أكثر تحديدا لحالات إنهاء الخدمة الطوعي، ولا سيما فيما يتعلق بنوع الموظفين وبالأماكن التي تحدث فيها تلك الحالات بالمؤسسة، فإن تحليلا للمعلومات المستمدة من مقابلات إنهاء الخدمة، واستقصاءات ما بعد إنهاء الخدمة، واستقصاءات آراء الموظفين الحاليين، قد يمكن من اتخاذ إجراء أكثر تحديدا لاستبقاء الموظفين بدلا من تنفيذ نهج على نطاق المنظومة.

٥٠ - وعموما، لم يؤثر تقليص حجم المحكمة على ما يبدو تأثيرا كبيرا على حسن توقيت الإجراءات القضائية، ويُعزى ذلك في المقام الأول إلى أن تأثيره على دوران الموظفين الإجمالي ليس كبيرا. وبالإضافة إلى ذلك، أكدت المقابلات التي أُجريت مع الإدارة العليا ونتائج استقصاءات آراء الموظفين صحة نتائج تقرير المراجعة لعام ٢٠١٠ الصادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي أشار إلى أن استراتيجية تقليص حجم المحكمة تتسم بالشفافية والتشاركية. فقد راعت عملية التقليص مصالح الموظفين والمؤسسة لكفالة عدالة العملية. وأعرب ما يزيد على ٦٥ في المائة من الموظفين المشمولين بالاستقصاء عن ارتياحهم للكيفية التي صاغت فيها الإدارة معايير التقليص بغض النظر عن تسمية الوظائف. وتباينت مشاعر الموظفين إزاء النهج الكلي المتبع في التقليص، حيث أعرب الموظفون المعينون في أفرقة المحاكمات عن أكبر قدر من الارتياح.

٥١ - وبالمقابل، تبين أن إنهاء الخدمة الطوعي يشكل عاملا رئيسيا من عوامل التأخيرات في الأنشطة القضائية. وتشير نتائج استقصاء آراء الموظفين، إلى أن أكثر من ٨٠ في المائة من الموظفين يعتبرون إنهاء الخدمة الطوعي عقبة رئيسية أمام إنجاز المحاكمات. وكذلك، تعتقد الإدارة العليا للمحكمة، بالاستناد إلى المقابلات والتقارير نصف السنوية، أن فقدان موظفين ذوي الخبرات والمؤهلات العالية في مهارات أساسية، وكذلك الوقت اللازم لتدريب موظفين جدد لكي يحلوا محلهم، من الجوانب التي حدثت من سرعة إنجاز القضايا. وقد أكدت المحكمة علاوة على ذلك، أن تدني مستويات الملاك الوظيفي وقلة خبرة فريق الدعم القانوني بالنسبة لقضية كبيرة ومعقدة قد أديا أيضا دورا في حدوث تأخيرات (انظر S/2010/270، الفقرة ٢٣).

٥٢ - وتتطلب الإدارة الفعالة لاستبقاء الموظفين تشخيصا مستمرا لطابع وأسباب دوران الموظفين ونهجها استراتيجيا لكفالة استبقائهم. فقد قامت المحكمة، بالتشاور مع اتحاد الموظفين، باستخدام طائفة واسعة من التدابير الوقائية لاستبقاء الموظفين عبر السنين، أسفرت عن نجاح متفاوت^(٢٨). وشملت بعض التدابير، على سبيل المثال لا الحصر، اقتراحا بتقديم منحة لنهاية الخدمة تقرها لجنة الخدمة المدنية الدولية، من شأنها تقديم مبلغ من المال للموظفين الذين يبقون في المحكمة إلى أن يتم تقليص وظائفهم. ورفضت اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة الاقتراح رغم قبوله من جانب اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. كما قامت المحكمة أيضا بوضع وطلب وتنفيذ حوافز غير نقدية لاستبقاء الموظفين إلى حين انتهاء الحاجة إلى خدماتهم. وتشمل هذه التدابير تدريبا وفرصا للتطوير الوظيفي وإبرام اتفاق مع الأمانة العامة يتم بموجبه النظر في حالة موظفي المحكمة من الفئة الفنية والفئات العليا الذين ستُلغى وظائفهم، أسوة بالمرشحين الداخليين خلال مهلة الثلاثين يوما لملاء الشواغر داخل الأمانة العامة. وبالمثل، سيكون الموظفون من فئة الخدمات العامة والفئات المتصلة بها، الذين أُلغيت وظائفهم، مؤهلين لشغل وظائف شاغرة في هذه الفئات في مراكز عمل أخرى. وقد ذكر رئيس اتحاد الموظفين، أن أهم تدبير من تدابير استبقاء الموظفين قُدم، هو خطة تقليص حظيت بقبول واسع تعطي الموظفين توقعات واضحة فيما يتعلق بالتواريخ التي سيتم فيها إلغاء وظائفهم. وعلى الرغم من كل التدابير التي استخدمتها المحكمة والمذكورة أعلاه، فإن تحليل دوران الموظفين يبين أن حالات إنهاء الخدمة الطوعي، باستثناء عام ٢٠١٢، قد شهدت تزايدا مطردا على مدى السنوات الخمس الماضية. وبلغت هذه الحالات ذروتها في فترة السنتين الماضية (بمتوسط قدره ١٨,٦ في المائة). وتجلى الارتفاع المفاجئ في زيادة حادة في معدل الدوران الإجمالي، الذي بلغ متوسطه ٣٣,٥ في المائة في فترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥. وبناء عليه، يتبين أن عددا من استراتيجيات استبقاء الموظفين لم يكن لها سوى تأثير محدود على حالات إنهاء الخدمة الطوعي.

خامسا - الخلاصة

٥٣ - أصبحت المحكمة الآن في منعطف حاسم تقوم فيه بتخفيض قوامها بسرعة وتستعد للإغلاق. وكان لا بد لها من الموازنة بين الموارد، والتعامل مع حالات إنهاء الخدمة الطوعية،

(٢٨) للاطلاع على قائمة شاملة، انظر A/65/616، المرفق الأول، وورقة إحاطة داخلية صادرة عن المحكمة بعنوان "استبقاء الموظفين في مؤسسة في طور التقليص: تجربة المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة" Retention in a downsizing institution: the experience of the International Tribunal for the Former Yugoslavia. والنص محفوظ لدى قلم المحكمة حيث يمكن الاطلاع عليه.

وإدارة الكفاءة التشغيلية وبلوغ مستوى عال من العدالة، وهي واجبات تمثل في مجملها صعوبات كبيرة أمام هيئة تقلص من حجمها. وفي إطار النطاق الزمني الخمسي لهذا التقييم، أحرزت المحكمة تقدماً مطرداً في أنشطتها القضائية يتناسب مع تنبؤاتها بشأن المحاكمات الابتدائية ومحاكمات الاستئناف. وينبغي عدم الاستهانة بأنه بات لدى المحكمة الآن سجل إنفاذ بنسبة ١٠٠ في المائة وأنها تعمل بشكل مطرد على إنجاز المحاكمات الابتدائية ومحاكمات الاستئناف المتبقية. وقد حافظت على مستوى معقول من الفعالية في ظل الصعوبات التي تطرحها حالات إنهاء الخدمة الطوعية للموظفين واستبقائهم، باتباع سبل منها استخدام القوائم، ومنح الموظفين حوافز غير نقدية، وتوزيع العمل المتخصص، وجعل الوظائف متعددة المهام عند الاقتضاء. ومع أن مغادرة الموظفين ذوي المعرفة والخبرة على مر السنين قد تسببت في تأخيرات تتفاوت في بعض الدعاوى القضائية عن الأخرى، فقد تصرفت المحكمة على نحو يمكنها من تحقيق النتائج. وقد تبوأ دائماً موقع الصدارة في اختبار الإجراءات الجنائية الدولية وتطويرها، واعتُبرت نموذجاً للمحاكم الدولية الأخرى التي تعمل على تطوير مهامها وعملاتها.

٥٤ - وليس هناك في الوقت نفسه على ما يبدو، تركيز على إظهار نتائج الأداء بطريقة واضحة وقابلة للعزو والقياس في إطار استراتيجية الإنجاز التي من شأنها أن تحسن الشفافية والمساءلة. وقد أتاح الغموض في التعامل مع المواعيد المحددة لإنجاز العمل على أساس أنها مواعيد نهائية ثابتة أو أهدافاً مرنة، للمحكمة بعض الاستقلالية في تحديد وتيرة أنشطتها القضائية. ومع أن الإطار المنطقي للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧ يدل على نية واضحة لتحسين عملية تحديد الأهداف القابلة للقياس، فإن الواقع لم يكن كذلك طيلة السنوات الخمس الماضية. إذ أن المحكمة ركزت بصورة متزايدة وفي معظم الفترة على رصد وتنفيذ أنشطتها بدلا من إظهار النتائج التي تحققت في مجال زيادة الكفاءة.

سادسا - التوصيات

٥٥ - ترد أدناه التوصيات الرئيسية الأربع المقدمة من مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى المحكمة.

التوصية ١ (انظر الفرع "رابعاً"، النتيجة ألف)

٥٦ - اعتماد معايير زمنية لتجهيز القضايا بالاستناد إلى مختلف أنواع النهج المتبعة في إدارة القضايا ورصد التقدم المحرز في تطبيق تلك المعايير الداخلية. ينبغي للمحكمة أن تضع معياراً زمنياً مرجعياً ينبثق من قضاياها السابقة من أجل أفضل الممارسات والمحاكم

المخصصة في المستقبل بعد أن أثبتت قدرتها على جمع معلومات كافية في المرحلة المتقدمة من النشاط القضائي تكفي لتقديم توقعات دقيقة بقدر معقول.

التوصية ٢ (انظر الفرع "رابعاً"، النتيجة باء)

٥٧ - كفاءة تتبع آليات التخطيط والرصد لنتائج الكفاءة. ينبغي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة أن توثق الوفورات في التكاليف والمكاسب الناتجة عن الكفاءة وأن تقوم، في إطار العملية التالية لفحص الجثث، بتحليل القضايا الابتدائية وقضايا الاستئناف السابقة لفهم طريقة تأثير كل من نطاق الحالات وحجمها ومدى تعقيدها على حسن توقيت الأنشطة القضائية، بما في ذلك المتعلقة بالمؤسسات القضائية الأخرى.

التوصية ٣ (انظر الفرع "رابعاً"، النتيجة جيم)

٥٨ - وضع مدونة لقواعد السلوك وآلية تأديبية للسلوك المهني للقضاة. ينبغي للمحكمة أن تضع مدونة لقواعد السلوك توضح فيها دور القضاة وتفيد في الكشف عن الإساءات والأخطاء التي تحدث في المحكمة. وينبغي لها أيضاً أن تنشئ آلية تأديبية للسلوك المهني للقضاة تمكن موظفي الأمم المتحدة من البت في الادعاءات المتعلقة بسوء سلوك القضاة.

التوصية ٤ (انظر الفرع "رابعاً"، النتيجة دال)

٥٩ - وضع نظام معلومات مركزي يتعلق بإنهاء خدمة الموظفين وتحسين تحليل الموارد البشرية من أجل صنع القرار بالاستناد إلى البيانات. ينبغي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة أن تحسن من قدراتها على استعادة البيانات المتعلقة بحالات الموظفين المنتهية خدمتهم وتجهيزها، وذلك بإقامة نظام يشمل أيضاً، في جملة أمور، الإحصاءات والمعلومات التي جمعت في الماضي أثناء مقابلات انتهاء الخدمة. ويمكن الاستفادة من قاعدة البيانات باستخدام التحليل في رصد الدوران وتحديد المخاطر الناشئة بينما تعجل المحكمة عملية تقليص حجمها.

المرفق الأول

التعليقات الواردة من المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة

يعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية أدناه النص الكامل للتعليقات الواردة من المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمتعلقة بنتائج التقييم الواردة في مشروع التقرير. وقد اتبعت هذه الممارسة وفقاً لقرار الجمعية العامة ٢٦٣/٦٤، وبناء على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

مذكرة مؤرخة ٢ أيار/مايو ٢٠١٦ وموجهة من رئيس المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة

أولا - مقدمة

١ - ترحب المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة بالولاية المسندة إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية لتقييم كفاءة وفعالية أساليب عملها في تنفيذ استراتيجيتها للإنجاز خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٥. وتتعامل المحكمة بجدية بالغة مع ضرورة توفر الكفاءة والفعالية في تنفيذ استراتيجيتها للإنجاز. ومن شأن إجراء استعراض شامل للجهود الكبيرة التي بذلتها المحكمة لإنجاز عملها أن يتيح المجال لتوثيق خبرتها - فيما يتعلق بكل من ممارساتها الفضلى والتحديات المستمرة التي تواجهها - ولتكون بمثابة أداة للدروس المستفادة للمحاكم الجنائية الدولية المقبلة.

٢ - غير أن المحكمة تأسف لأن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لم يتمكن من إجراء فحص مجدٍ، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى الموعد النهائي الذي حدد لإعداد تقييمه والذي كان أقصر مما ينبغي. ولذلك، فقد كان التقييم محدوداً في نطاقه وطموحه ولم يشمل أو يتناول على أتم وجه المسائل المحددة التي تخص المحكمة بوصفها مؤسسة قضائية.

٣ - وقد أدى النطاق المحدود للتقييم وافتقاره إلى العمق إلى أن يكون للاستنتاجات والتوصيات المستخلصة فائدة محدودة للمحكمة التي ستُنجز ولايتها في نهاية عام ٢٠١٧. كما إن المحاكم الدولية الأخرى لا تجد لها أهمية تُذكر في تحديد الدروس المستفادة التي يمكن أن تعود بالنفع على المؤسسات القضائية الأخرى. وترى المحكمة أن هذا الأمر يمثل فرصة ضائعة لتحديد أساليب العمل التي تعد أفضل الممارسات في مجال العدالة الدولية.

٤ - بيد أن المحكمة تأمل بأن تشكل استنتاجات هذا التقييم نقطة انطلاق لإجراء استعراض مزود بالموارد المناسبة ومحاييد سياسياً ومدرّوس بدقة للعوامل التي تعزز كفاءة

الجهاز القضائي في المحاكمات الجنائية الدولية وتقوضها معاً. ومن شأن إعداد دراسة أسلم وأشمل أن يدعم قضية العدالة الدولية بطريقة أعم. وترحب المحكمة بهذا الاستعراض، ولكنها تشير إلى أنها لا تمتلك الموارد الكافية لإجراء استعراض في الوقت القصير المتبقي قبل إقفالها.

ثانياً - نطاق التقييم وإطاره وهدفه ومنهجيته

ألف - كانت الأطر المرجعية للتقييم محدودة، مما أدى إلى نتائج جزئية وغير مكتملة

٥ - تأسف المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة لأن التقييم كان محدوداً في نطاقه للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥. وتشير إلى أن استراتيجية الإنجاز قد اقترحتها المحكمة في عام ٢٠٠٢ وأقرها مجلس الأمن في عام ٢٠٠٣. وقد ظهر العديد من الابتكارات القائمة على الكفاءة والتي تطبقها المحكمة في السنوات السابقة لعام ٢٠١٠، وبالتالي، فقد استبعدت من نطاق التقييم. كما تم استبعاد حكمين ابتدائيين هامين صدرتا في عام ٢٠١٦. ومع أن المحكمة تدرك الحاجة إلى تضيق النطاق نظراً لقصر المدة التي حددها لها مجلس الأمن، فإنها ترى أن الإطار الزمني الاعتيادي للتقييم، وكذلك طلب مجلس الأمن بأن يجري التقييم في سياق القرار ١٩٦٦ (٢٠١٠)، قد أديا، للأسف، إلى اقتصار التقييم على نظرة جزئية للجهود التي تبذلها المحكمة من أجل زيادة فعاليتها وكفاءتها.

٦ - وبالإضافة إلى ذلك، تعرب المحكمة عن أسفها لأن التقييم بدأ باختصاصات انطوت على تحيز ضمني لوحظ في الفقرة ١٣ التي تنص على "استمرار عجز المحكمة عن إنجاز عملها في الوقت المناسب على النحو المنصوص عليه في استراتيجية الإنجاز". وقد أدى ذلك إلى أن يخلص فريق التقييم إلى استنتاج مسبق مفاده أن المحكمة قد أعطيت مهلاً زمنية محددة، ويظهر أيضاً سوء فهم أساسي لطبيعة الإجراءات القضائية. ويمتد سوء الفهم هذا إلى قيام فريق التقييم خطأً بإسناد استراتيجية الإنجاز إلى تقديرات قدمها المدعي العام في عام ١٩٩٩ (انظر A/70/874-S/2016/441، الفقرة ٢٦). والمدعي العام هو مسؤول مستقل مكلف بالتحقيق وإصدار لوائح اتهام. وبما أنه غير قادر على التحدث عن العملية القضائية برمتها، فإن التوقعات التي قدمها قد اقتصر على مواعيد التحقيقات، ولم تتعلق بالمحاكمات الابتدائية ومحاكمات الاستئنافات.

٧ - وترى المحكمة أنه يتعين بالتالي اعتبار التقييم جزئياً وناقصاً.

- باء - منهجية التقييم كانت صارمة وغير متوائمة مع السمات الفريدة للمؤسسة القضائية
- ٨ - تستمد منهجية التقييم من الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2000/8). وتحدد هذه المنهجية في سياق عملية إدارة الأمم المتحدة المتكاملة، بما في ذلك الخطة المتوسطة الأجل والميزانيات البرنامجية، وتقارير أداء البرامج وتقارير التقييم (المرجع نفسه، المادة ٢-١). وتقيم نتائج برامج الأمم المتحدة بالمقارنة مع أهدافها في إطار الإدارة القائمة على النتائج.
- ٩ - غير أن إطار الإدارة القائمة على النتائج لم يطبق أبداً على عملية اتخاذ القرارات القضائية. ويعود ذلك لسبب وجيه هو أن: المبادئ الأساسية النازمة لأصول المحاكمات الجنائية، ولا سيما الاستقلال القضائي والحق في محاكمة عادلة، يمكن أن تقوض بفرض إطار موجه نحو تحقيق النتائج. وقد أقرت الجمعية العامة بذلك، وفي طلبها إلى المحكمة بأن تقدم ميزانياتها في شكل يراعي الإدارة القائمة على النتائج، وجهت المحكمة بأن تقتصر على إدراج المهام الإدارية وغير القضائية للدوائر فحسب (قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٥٧، الفقرة ٤ (ب)).
- ١٠ - ولكن التقييم لجأ إلى تطبيق منهجية مكتب خدمات الرقابة الداخلية المعتادة لكي تراعي الطابع الفريد للولاية القضائية. وبالتالي، فقد حاول تقييم مدى إنجاز الأنشطة القضائية في الوقت المناسب بالمقارنة مع إطار إدارة قلم المحكمة القائمة على النتائج، وإن كانت الأنشطة القضائية غير مدرجة عمداً. وقد أدى ذلك إلى التركيز على تقييم المؤشرات التي لم تكن تهدف أبداً إلى إظهار أداء استراتيجية الإنجاز، مع أن النتائج تحققت خارج نطاق الإطار المنطقي.
- ١١ - وترى المحكمة أن التقييم قدم صورة مشوهة لفعالية وكفاءة المحكمة في تنفيذ استراتيجية الإنجاز.

ثالثاً - نتائج التقييم

- ألف - الهيكل والآليات والأنشطة التنفيذية المسخرة لتنفيذ استراتيجية الإنجاز
- ١٢ - يسر المحكمة أن ترى أن فريق التقييم أحاط علماً بالإصلاحات التنفيذية والإجرائية الموضوعية الواسعة النطاق التي تمت في إطار استراتيجية الإنجاز حتى يتسنى إنجاز عبء العمل القضائي على وجه السرعة (انظر A/70/873-S/2016/441، الفقرات ٢٢-٢٥). وتتفق المحكمة مع التعليق الختامي ومفاده أن المحكمة كانت دائماً في الطليعة في مجال اختبار الإجراءات الجنائية الدولية ووضعها، وأنها كانت بمثابة نموذج للمحاكم الدولية الأخرى التي هي بصدد تحديد مهامها وعملاتها (المرجع نفسه، الفقرة ٥٤).

١٣ - غير أن المحكمة ترى أن هذا الفرع كان بحاجة إلى التوسّع فيه بشكل أكبر بكثير، بما أن هذه الإصلاحات التنفيذية والإجرائية الموضوعية تشكل العنصر الرئيسي لاستراتيجية الإنجاز، وكان ينبغي من ثم أن تكون محط تركيز التقييم. فالتركيز على تفحص المهام الإدارية ومهام الدعم صرف التقييم عن الاهتمام بهذه المسائل الموضوعية التي لها أثر أكبر بكثير على الجدول الزمني للقضايا المعروضة على الدوائر الابتدائية ودوائر الاستئناف.

باء - التخطيط للأعمال المتعلقة بالقضايا المعروضة على المحكمة وإنجازها

وضع مقاييس مرجعية للفعالية والكفاءة

١٤ - يشير التقييم إلى أن مقاييس الفعالية والكفاءة التي تُقيّم المحكمة على أساسها مستمدة إلى حد كبير من الأداء السابق في المحكمة بذاتها. ويشير أيضاً، في ما يتعلق بالمحاكم الجنائية الدولية بوجه عام، إلى عدم توفر مقاييس مرجعية، أو منهجية مقبولة لتقييم الكفاءة والفعالية (المرجع نفسه، الفقرة ٢٨).

١٥ - وتقر المحكمة بهذه النقطة، ولهذا فمن المخيب للآمال أن المكتب أضع الفرصة المتاحة لاقتراح مقاييس مرجعية أو وضع منهجية لتقييم كفاءة وفعالية المحاكم الجنائية الدولية. ونظراً لعمل المحكمة لما يزيد عن ٢٠ عاماً، فإن أدائها قبل إصلاحها لأساليب عملها كان من شأنه أن يشكل مقاييس مرجعية جديدة بالاهتمام لها أهميتها وفائدتها. ولا تقصد المحكمة بتقديم هذه الملاحظة انتقاد المكتب أو فريق التقييم، فذلك لم يكن ممكناً بالنظر إلى ضيق الوقت والمجال المتاحين لفريق التقييم. وبالإضافة إلى ذلك، لم يندرج وضع هذه المقاييس المرجعية والمنهجية مطلقاً ضمن الولاية المنوطة بالمحكمة أو لم تسمح به مواردها مطلقاً، نظراً لتركيزها حتى حينه على إنجاز عملها.

١٦ - وبصرف النظر عن ذلك، ترى المحكمة أن المجتمع الدولي أضع فرصة سانحة لتعديل منهجية التقييم التي تتبناها الأمم المتحدة حتى تتناسب مع مؤسسة قضائية، وإجراء تحليل جاد للعوامل التي تؤثر في كفاءة العمل القضائي. وتأمل المحكمة في أن يُتاح القيام بذلك في المستقبل، والتركيز مباشرة على المسائل الفعلية التي تؤثر في كفاءة العمل القضائي، دون الانشغال بالمسائل الإدارية أو المسائل المتعلقة بالدعم. وينبغي أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، وضع مقاييس مرجعية للتدابير الساعية إلى تحقيق الكفاءة مثل ضمّ القضايا، وإضافة قاعات محكمة وإجراء المحاكمات في نوبات تتجاوز ساعات العمل العادية، والسماح بقبول الأدلة الخطية، وفرض قيود زمنية على الأطراف، وتقليص نطاق لوائح الاتهام ومدى تعقدها، والاستعانة بالإدارة الإلكترونية للأدلة والترجمات.

رصد التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف القضائية

١٧ - تلاحظ المحكمة الاهتمام الكبير الذي أولي لقدرتها على التنبؤ بالمدة التي ستستغرقها إجراءات المحاكمات الابتدائية ومحاكمات الاستئناف. ويبدو أن الاستنتاج الرئيسي الذي خلص إليه هو شدة ارتفاع الدقة في التنبؤ بمدة المحاكمات بعد انتهاء كل من الادعاء والدفاع من عرض الدفوع في قضاياهم، وبمدة الطعون بعد إيداع الأطراف للملفات دفوعهم. ولا غرابة في ذلك، بما أن القضايا تنتقل عندئذ إلى مرحلة صياغة الحكم التي تخضع فيها الإجراءات لسيطرة الدوائر.

١٨ - وتفترض المحكمة أن الأسباب الداعية إلى التركيز على هذه المسألة هو تدعيم التوصية ١، التي توصي أساسا بالاستعانة بالبيانات الإحصائية المستقاة من القضايا القديمة لوضع معايير زمنية للقضايا المقبلة.

التوصية ١

١٩ - هذه التوصية عبارة عن نسخة محدثة من توصية وردت في تقرير المراجعة لعام ٢٠٠٨ (AA2008/270/01) الذي أنجزه مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن استراتيجية المحكمة للإنجاز. ولم تقبل المحكمة هذه التوصية، وذكرت أن "استخدام معايير أداء مثل 'متوسط مدة المحاكمة' يكاد يكون عقيما" عند مقارنة محاكمة بأخرى، وذلك بسبب التعقيدات المتعددة والعوامل الفريدة التي تنطوي عليها كل قضية. وكما هو الحال بالنسبة للعملية الحالية، رأت المحكمة أن التوصية الصادرة في عام ٢٠٠٨ تعكس عدم الإلمام بعمليات المحكمة.

٢٠ - وتدرك المحكمة أن العملية الحالية هي بمثابة تقييم وليست مراجعة. ومع ذلك فهي ترى أن للتقييم المنجز للمحكمة في عام ٢٠٠٨ صلةً بالتقييم الحالي، ويظل موقفها دون تغيير، ولا سيما في ضوء ضالة عدد القضايا المتبقية التي حُدِّدت لها فعلا تواريخ نهائية، ولا تستلزم بالتالي مقاييس مرجعية أو معايير زمنية. وتؤيد المحكمة كل التأييد العزم على توثيق أفضل الممارسات لفائدة المحاكم المخصصة المقبلة، إلا أنها ترى أن التنبؤ بمدة إجراءات المحاكمات الابتدائية ومحاكمات الاستئناف سيظل خاصا بكل حالة على حدة، وأنه سيتعذر تطبيق المعايير الزمنية التي حددتها المحكمة على المحاكم المقبلة.

البرهنة على تحقيق نتائج

٢١ - في ما يتعلق بالاستنتاج بأن برهنة المحكمة على تحقيقها نتائج وفقا لإطار إدارة قائمة على النتائج (انظر A/70/873-S/2016/441، الفقرتان ٣٤ و ٣٥)، سبق أن بينت المحكمة أن الأنشطة

القضائية لا تندرج ضمن الإطار المنطقي للمحكمة. ولذلك لا يمكن استخدام الإطار لتقييم التقدم المحرز في إنجاز الأنشطة القضائية، وهو ما حاول التقييم فعله. وقد أسفر ذلك عن تحليل مشوه يركز بإفراط على الأنشطة الإدارية وأنشطة الدعم، وليس على كفاءة العمل القضائي.

٢٢ - ولا يُقصد بذلك القول إنه ليس لدى المحكمة أهداف ومؤشرات واضحة وقابلة للقياس لقياس التقدم المحرز في إنجاز الأنشطة القضائية. فالعمليات القضائية للمحكمة، بوصفها محكمة جنائية، يُنظمها تنظيماً صارماً إطار قانوني يرد في مجموعة من القواعد والإجراءات المفصلة، منها النظام الأساسي للمحكمة وقواعدها الإجرائية وقواعد الإثبات ("القواعد"). وتشكل هذه القواعد الإطار الشامل، وتُنظّم نواتج الأطراف وقلم المحكمة التي تؤثر في القضايا وفي وتيرة الأنشطة القضائية انطلاقاً من الإجراءات التمهيدية إلى إجراءات المحاكمات الابتدائية ومحاكمات الاستئناف. وتكتملها كذلك التوجيهات الإجرائية ووثائق السياسات العامة التي تشكل، مقترنة بالأوامر القضائية في قضايا محددة، الإطار التنظيمي للمحكمة. وينشأ عن هذه الوثائق مجتمعة مجموعة صارمة من النواتج والنتائج التي يجب أن تفي بها الأطراف وقلم المحكمة حتى يتسنى سير العملية القضائية بالوتيرة المتوخاة.

٢٣ - وفي المرحلة التمهيدية من المحاكمات، على سبيل المثال، يتعين عقد جلسات تحضيرية كل ١٢٠ يوماً لكفالة سرعة التحضير للمحاكمات (انظر IT/32/Rev.50، المادة ٦٥ مكرراً). وتنص القواعد على مواعيد نهائية صارمة لكشف المدعي العام عن الأدلة (في غضون ٣٠ يوماً من المثول الأولي للمتهمين أمام المحكمة) (المرجع نفسه، المادة ٦٦)، وإيداع الالتماسات الأولية والبت فيها (في غضون ٣٠ يوماً من كشف الأدلة بالنسبة لإيداع الالتماسات، وفي غضون ٦٠ يوماً من إيداع الالتماسات بالنسبة للبت فيها) (المرجع نفسه، المادة ٧٢ (ألف)). وهي تنص أيضاً على مواعيد نهائية لتقديم أية طعون في القرارات الصادرة بشأن تلك الالتماسات (١٥ يوماً) (المرجع نفسه، المادة ٧٢ (ج))، أو أي التماس آخر يقدم أثناء سير الإجراءات (٧ أيام) (المرجع نفسه، القاعدة ٧٣).

٢٤ - وعلى غرار ما سبق، تنص القواعد في ما يتعلق بالطعن في حكم ابتدائي، على سبيل المثال، على إيداع الإخطار بالاستئناف في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ إصدار الحكم (المرجع نفسه، المادة ١٠٨)، على أن يقدم ملف المستأنف بعد ذلك بمدة ٧٥ يوماً (المرجع نفسه، المادة ١١١). ويجب أن يقدم المدعي عليه ملف دفعه في غضون ٤٠ يوماً أخرى، ويُقدم بعد ذلك بمدة ١٥ يوماً أي ملف دفع يأتي في إطار الرد.

٢٥ - وتوفر هذه القواعد والتوجيهات الإجرائية مجتمعة الأساس لإطار تخطيطي لنواتج الأطراف يرصد بصرامة المواعيد النهائية والنتائج الواضحة. والامتثال إلزامي، ولا تُمنح إعفاءات إلا بعد نظر السلطة القضائية في ذلك.

٢٦ - وهذا هو الإطار التنظيمي الذي يدفع بعجلة الأنشطة القضائية التي تشكل عمل المحكمة الأساسي، وهو يحدد من ثم وتيرة الإنجاز. ومن السهل البرهنة على تحقيق النتائج، لكنها لا تدخل في نطاق الإطار المنطقي للإدارة القائمة على النتائج.

٢٧ - وعلى أية حال، لا تتفق المحكمة مع التقييم القائل بأن الإطار المنطقي غامض بوجه عام. فبينما يسلط التقييم الضوء على عدم وضوح إنجاز واحد وعلى غموض مؤشر آخر في الشكل الرابع من التقرير (A/70/873-S/2016/441)، فهو لا يقر بالعديد من الإنجازات المتوقعة والمؤشرات الأخرى الواردة في الإطارين المنطقيين لكل من مكتب المدعي العام وقلم المحكمة والتي كانت بالفعل واضحة وقابلة للقياس.

٢٨ - وبغض النظر عن ذلك، فمن دواعي السرور ملاحظة أن التقييم يبيّن تحسّن تطبيق الإطار المنطقي على قلم المحكمة خلال الفترة المشمولة بالتقييم، إذ يبيّن كيف أنه أُعيد صياغة مؤشر غامض ليصبح أكثر تحديداً، ويذكر أن خطط العمل السنوية بدأت تتّبع نهج إدارة قائمة على النتائج انطلاقاً من عام ٢٠١٤. وعلى الرغم من هذه التحسينات، تشير المحكمة إلى أن الإطار المنطقي ما زال لا يشمل الأنشطة القضائية، وسيظل من المتعذر استقاء أدلة عن كفاءة العمل القضائي بالاستناد إليه.

جيم - الأدلة والمساءلة

الأدلة المقدمة لإثبات كفاءة العمل القضائي

٢٩ - اعتبر التقييم أن الأدلة المقدمة لإثبات نتائج الأداء كانت غير واضحة، وأنه لم توجد مؤشرات واضحة تمكّن من إجراء تقييم شفاف لمدى إتمام العمل في الوقت المحدد. ويجسد ذلك عدم الإلمام بالعمليات القضائية وبالأهمية الأساسية لاستقلال القضاء. ففي حين يقتضي الحق في محاكمة عادلة إتمام العملية بأسرع ما يمكن (من بين عوامل أخرى)، فإن استقلال القضاء، وضرورة القيام بالمداوالات القضائية، وملازمة عدم إمكانية التنبؤ بالملاحقات الجنائية يعني أنه لا يمكن أن تكون للمحاكمات مواعيد نهائية ثابتة. والبحث عن مؤشرات وأدلة بشأن هذه المسألة لن يعود حتماً بأي نتيجة. ويتجلى الالتباس في هذا الصدد في خاتمة التقرير التي تلاحظ خطأً أن "الغموض في التعامل مع تواريخ إتمام العمل على أنها مواعيد نهائية ثابتة أو مواعيد مستهدفة مرنة أتاح للمحكمة بعض الاستقلالية في تحديد وتيرة

أنشطتها القضائية“ (المرجع السابق، الفقرة ٥٥). فالحكمة، في الواقع، تتمتع باستقلال تام في تحديد وتيرة أنشطتها القضائية، وذلك هو الأنسب.

٣٠ - وإيلاء الأسبقية لاستقلال القضاء وضمان الحق في محاكمة عادلة، دون الخضوع لأي تأثير سياسي، أمرٌ أساسي لكفالة نزاهة المحاكم الدولية. وينبغي ألا يفاجأ أي مراقب للعدالة الجنائية الدولية من حفاظ المحكمة، في ردها على المراجعات السابقة، على موقف ثابت يرفض التوصيات التي من شأنها تقويض استقلال القضاء. ويستشهد التقييم بالمراجعة التي قام بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ٢٠٠٨ عندما يشير إلى ”تجاهل المحكمة للاقتراحات السابقة لتعزيز توثيق أوجه تحقيق الكفاءة“ (المرجع نفسه، الفقرة ٣٦). ويتسق ما ردت به المحكمة آنذاك مع ردها الآن، وهو كما يلي: المحكمة تتفق مع أن إعداد أدلة من هذا القبيل سيكون مفيداً بوصفه استعراضاً تاريخياً، لكن لا يمكنها إخضاع القضية في القضايا الجارية لمواعيد نهائية وأهداف بالاستناد إلى بيانات مستقاة من قضايا سابقة.

٣١ - أما وقد شارفت جميع المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف على الانتهاء، فإن المحكمة توافق مع ذلك بشكل تام على جدوى القيام على نحو سليم بتقييم التدابير المتخذة ووضع أدلة واضحة لقياس حجم آثارها. وقد اتخذت كل التدابير لتحقيق هدف مشترك يتمثل في تسريع وتيرة عمل المحكمة. ورغم أن بعض المكاسب تعتبر بديهية - مثل إحالة القضايا إلى ولايات قضائية أخرى، أو إجراء سبع محاكمات في اليوم بدلا من ثلاث - إلا أنه يصعب قياس حجم الآثار التي تنجم عن تدابير أخرى. وترحب المحكمة بوضع منهجية تتناسب مع مؤسسة قضائية يمكن من خلالها نسبيا تقييم فعالية مختلف الاستراتيجيات التي تستخدمها المحكمة لاستخلاص الدروس التي ستستفيد منها المحاكم الدولية في المستقبل. ولكنها تؤكد أن أي مشروع من هذا القبيل، إذا نفذ قبل نهاية عام ٢٠١٧، سوف ينتقص من الوقت المخصص للقضايا المعلقة وسيطلب بالتالي موارد إضافية من حيث التمويل والتوظيف على حد سواء.

٣٢ - وتلاحظ المحكمة أنه بانتظار وضع هذه المنهجية، جرت محاولات لإجراء بعض الدراسات المقارنة في المؤلفات الأكاديمية. وقد استند فريق التقييم إلى إحدى هذه الدراسات في تحليله للتعقيدات القانونية والوقائية (المرجع نفسه، الفقرة ١٨ (ز))، إلا أنه تم استبعاد الاستنتاجات الإيجابية لتلك الدراسة من التقييم، واستعاض عنها بذكر دراسات أخرى كانت نتائجها أكثر غموضاً. وتسجيلا للموقف، خلصت تلك الدراسة إلى أن ”النتائج تبين أن المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة أكثر كفاءة من المحكمة الخاصة لسيراليون، وتكاد تضاهي بفعاليتها المحاكمات في قضايا القتل المعقدة في الولايات المتحدة... وبالرغم من أن البيانات غير متوفرة بكثرة، تبدو المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة أكثر كفاءة بكثير بالمقارنة مع

أقرب مثيلاً على الصعيد المحلي - محاكمات الفظائع الجماعية^(أ)، ويمكن الاطلاع على أحدث دراسة مقارنة للمحاكم الدولية، غير المذكورة أيضاً في التقييم، في طبعة عام ٢٠١٦ من كتاب *Cambridge Companion to international Criminal Law*، وهو مرجع موثوق به. وتخلص الدراسة إلى ما يلي: "بالاستناد إلى عدد كبير من الممارسات في السنوات الماضية في المحكمة الجنائية الدولية، لا مغالاة في القول إن هيئة المحكمتين المخصصتين وإرثهما المتميز يتزايدان يوماً بعد يوم [...] حتى أنه يمكن بالفعل إثارة مسألة ما إذا كانت أو يمكن أن تصبح ذات يوم أفضل من المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة"^(ب).

التوصية ٢

٣٣ - توافق المحكمة، على النحو المبين أعلاه، على أنه سيكون من المفيد القيام بتحليل لقضايا المحاكمات الابتدائية ودعاوى الاستئناف السابقة من أجل تحسين فهم مدى تأثير نطاقها وحجمها وتعقيدها على المواعيد المقررة للمحاكمات القضائية.

٣٤ - إلا أن المحكمة تلاحظ أن هذه الدراسة سوف تستغرق وقتاً طويلاً وتتطلب موارد كثيرة، وهي لا تملك حالياً الموارد اللازمة لإجراء مثل هذا التحليل، وبالتالي لا يمكنها أن تقبل التوصية. فهي تركز جميع الموارد على استكمال عمل المحكمة بحلول عام ٢٠١٧، وهذا الأمر يجب أن تبقى له الأولوية.

مدونة قواعد سلوك القضاة في المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة

٣٥ - يكشف التقييم بصورة صحيحة عدم وجود آلية رسمية في المحكمة تكفل السلوك المهني للقضاة (A/70/873-S/2016/441، الفقرة ٤٢). وقد تقتصر ضرورة مثل هذا الأمر، بحسب ما يؤكد التقرير، على حالات محدودة.

٣٦ - وتوافق المحكمة على أهمية وجود وثيقة من هذا القبيل. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه بناء على مبادرة من قضاة المحكمة، وفي أعقاب المناقشات التي جرت فيما بينهم، اعتمد قضاة آلية المحكمتين الجنائيتين الدوليتين مدونة لقواعد السلوك (MICT/14). وعلاوة على ذلك، وبعد صدور حكم الاستئناف الصادر في قضية ستانيشيتش وجوبليانين، لن يبقى

(أ) Stuart Ford, "Complexity and efficiency at International Criminal Courts", *Emory International Law Review*, vol. 29 (2014).

(ب) Göran Sluiter, "Ad hoc international criminal tribunals (Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leone)", in *The Cambridge Companion to International Criminal Law*, William A. Schabas, ed. (London, Cambridge University Press, 2016).

سوى قاض مخصص واحد واثنين من قضاة المحكمة الدائمين ممن ليسوا أيضا قضاة في الآلية، وبالتالي لا تشملهم مدونة قواعد السلوك التي وضعتها الآلية.

التوصية ٣

٣٧ - توافق المحكمة على هذه التوصية من حيث المبدأ، بيد أنها تلاحظ أنها تتسم بأهمية هامشية في هذه المرحلة من تاريخ المحكمة. فالآلية قامت بالفعل بأفضل ممارسة دولية من خلال اعتماد مدونتها القضائية لقواعد السلوك، التي تنطبق على الجميع باستثناء العدد القليل الذي تبقى من قضاة المحكمة. وعلاوة على ذلك، تؤكد المحكمة أن وضع أي مدونة لقواعد السلوك من هذا القبيل - ولا سيما فيما يتعلق بالقضاة أنفسهم - ينتقص مما خُصص من الوقت المهم والموارد الحاسمة لإنجاز القضايا المتبقية، وبالتالي لا يمكنها أن تقبل بهذه التوصية.

دال - إنهاء الخدمة الطوعي وتقليص عدد الموظفين

النزاهة والشفافية في عملية التقليص

٣٨ - ترحب المحكمة بالإقرار بأن عملية تقليص عدد الموظفين كانت منصفة وشفافة وتستند إلى الاحتياجات التشغيلية، والأهم أنها لم تسهم في تأخير إنجاز الأعمال القضائية، وشكلت في الواقع "أفضل ممارسة في قيادة عملية التغيير"^(ج). وتقدر المحكمة أيضا أن عمليات إنهاء الخدمة الطوعي تطرح، بحسب ما جاء في التقرير، صعوبات تعيق إنجاز الأنشطة القضائية، مما يؤكد آراءها في هذا الصدد، ويكرر ما جاء في التقارير المنتظمة المقدمة إلى مجلس الأمن. وبالإضافة إلى ذلك، ترحب المحكمة بالاعتراف بالعديد من التدابير المتخذة لاستبقاء الموظفين. بيد أن التحليل تشوبه عيوب جسيمة أدت إلى استنتاجات غير سليمة، وإلى التوصية اللاحقة باتخاذ الإجراءات. وترد أكثر المسائل إثارة للقلق في الفروع التالية.

٣٩ - ويذكر التقييم أن "تحليل معدلات دوران الموظفين أمر بالغ الأهمية لمنظمة يتقلص عدد موظفيها (A/70/873-S/2016/441، الفقرة ٤٥)". بيد أن المحكمة تشير إلى أن الاستبقاء الفعلي للموظفين أكثر ضرورة من الاضطلاع بالتحليل. فتحليل البيانات الإحصائية يمكن أن يوجه اهتمام الإدارة إلى العوامل التي ترتبط بالاتجاهات المتعلقة بتناقص عدد الموظفين، غير أن الإدارة المباشرة لشؤون الموظفين - بحيث يُفهم ما يحفز خياراتهم على أساس فردي -

(ج) انظر AA2010/270/04، الفقرة ١١ (وثيقة داخلية). والنص محفوظ لدى مكتب خدمات الرقابة الداخلية حيث يمكن الاطلاع عليه.

تكون أقوى بكثير من حيث توقع مغادرتهم الطوعية، والتحلي بالمرونة والقدرة متى أمكن ذلك. ويبالغ التقييم في تقدير قيمة التحليل الإحصائي ويتجاهل النجاحات الفعلية التي حققتها المحكمة من معرفتها المباشرة بمسألة معينة واتخاذ المديرين إجراءات للاستجابة لها.

٤٠ - وجرى التأكيد أيضا في هذا الفرع على أن معرفة الاتجاهات نحو المغادرة عن طريق البيانات الإحصائية تفيد في ترشيد التسويات فيما يتعلق بتقليص عدد الموظفين لمواكبة التغيرات الحاصلة في حالات انتهاء الخدمة الطوعية. ويشير التأكيد، على ما يبدو، إلى أن فريق التقييم لم يفهم أن المنهجية المتبعة في تقليص عدد الموظفين تضبط تلقائيا حالات إنهاء الخدمة بشكل غير طوعي ردا على حالات المغادرة الطوعية المتغيرة. وتلاحظ المحكمة أيضا أن فريق التقييم اعتمد على تصنيفات غريبة للبيانات قد تفضي إلى نتائج لا يمكن الوثوق بها. وفي جدول البيانات، على سبيل المثال، أدرج مكتب خدمات الرقابة الداخلية حالات انتهاء الخدمة الناجمة عن التقاعد والمتصلة بالوفاة بوصفها "حالات لإنهاء الخدمة بشكل طوعي" (المرجع نفسه، الفقرة ٤٧).

دراسة مقارنة محدودة التطبيق

٤١ - ومما يثير مزيدا من الإشكال أن التقييم يعتمد على مصادر ونماذج أكاديمية لدعم أساليبه واستنتاجاته في التحليل التي تتباين مع حالة المحكمة أو لا تنطبق عليها (المرجع نفسه، الفقرة ٤٨). فالمنظمات التي تناولتها الدراسة كانت تقوم بتخفيض قواها العاملة من أجل بلوغ المستويات المستهدفة المحددة، في حين تشهد المحكمة إغلاقا كاملا: فلقد تم إلغاء جميع الوظائف ويجب إنهاء خدمة جميع موظفي المحكمة. وتتحدث المصادر الأكاديمية عن تقليص عدد الموظفين بإحداث "صدمة" بمعنى أن المنظمات التي تناولها الدراسة قامت بتخفيض عدد الموظفين بشكل مفاجئ وغير متوقع. وفي المقابل، قامت المحكمة، في إطار الاستراتيجية التي تعتمد عليها في تقليص عدد موظفيها، بربط عمليات تقليص عدد الوظائف بالجدول الزمني لوقف النشاط القضائي، وأبلغت الموظفين مسبقا، بفترة قد تصل إلى سنتين، بتوقع إلغاء وظائفهم، فأزالت بذلك عنصر التعسف والمفاجأة. وبالنظر لعدم وجود وجه للمقارنة بين المنظمات التي شملتها الدراسة والمحكمة، فمن غير المرجح أن تنطبق الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في الدراسات الأكاديمية انطباقا تاما على الحالة قيد التقييم. ومع ذلك، وعلى الرغم من الشك في إمكانية الانطباق، تستند التوصية المنبثقة من عملية التقييم في نهاية المطاف على الفرضيات المستخدمة.

٤٢ - وتتمثل الفرضية الأساسية لهذا الجزء من التقييم، بالاستناد إلى آراء الأوساط الأكاديمية، في أن الممارسات النشطة فيما يتعلق بالموارد البشرية لزيادة توشي النزاهة في

العمل المؤسسي، وتعزيز الشعور "بالاندماج" وتعزيز التطوير الوظيفي تتصدى لمعالجة حالات إنهاء الخدمة الطوعي وتجعلها معتدلة^(٥). ويؤكد التقييم كذلك أنه باستخدام تحليل قائم على البيانات، يكون بوسع المحكمة أن تقوم بصورة أكثر فعالية باستهداف هذه الممارسات المعتدلة فيما يتعلق بالموارد البشرية في المجالات التي تشهد ارتفاعاً في معدلات الدوران الطوعي.

الممارسات الفعالة المتبعة فعلاً فيما يتعلق بالموارد البشرية

٤٣ - كشف التقييم أن المحكمة ما برحت تتبع بالفعل ممارسات ممتازة لتوخي الاعتدال في مراعاة العوامل المذكورة لإدارة الموارد البشرية، التي جرى تطبيقها على نطاق المنظمة ككل. وبالتالي، فإن الإيحاء بأنه يمكن تحقيق فوائد إضافية باتباع نهج أكثر استهدافاً لا يحظى بالتأييد.

٤٤ - وببساطة، يرى التقييم نفسه أن المحكمة تستهدف بالفعل المؤسسة برمتها بأفضل الممارسات المحددة لتخفيض حالات تناقص عدد الموظفين. ولذلك، لن يكون من المفيد أن تقوم المحكمة باستثمار الوقت والموارد اللذين يتيحان لها إجراء التحليل الإحصائي في استهداف دقيق لأجزاء من المؤسسة تعتمد الممارسات نفسها. فالمحكمة تستخدم بالفعل ممارسات فعالة قدر الإمكان، وهي تفتقر، بعدم وجود الإحصائيين، إلى الخبرة والموارد اللازمة لوضع وتنفيذ نماذج للإدارة المعقدة القائمة على البيانات. حتى وإن تمكنت من القيام بذلك، فإن من المرجح ألا تكون النتائج تستحق حجم الاستثمار في ما قامت به.

تحليل البيانات المفصل يغفل التفسيرات البديهية

٤٥ - يجب على المحكمة أن تبين أيضاً أن هذا الجزء من التقييم يتسم بعدم الدقة في الوقائع، فضلاً عن الخلط في العلاقة بين العوامل والأسباب والنتائج. ويذكر تقرير التقييم أنه لم تكن هناك أي تخفيضات في الوظائف في فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ (المرجع نفسه، الفقرة ٤٩). وأوضحت المحكمة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه على الرغم من عدم تقليص الوظائف العادية، فإن أكثر من ١٦٠ وظيفة مؤقتة (بالاستناد إلى تمويل هيكل المساعدة المؤقتة العامة) ألغيت خلال فترة السنتين تلك. وبالإضافة إلى ذلك، ألغيت ٣٩ وظيفة مؤقتة بالاستناد إلى التمويل العادي للمساعدة المؤقتة العامة، مما أدى إلى إلغاء

(٥) Charlie O. Trevor and Anthony J. Nyberg, "Keeping your headcount when all about you are losing theirs: downsizing, voluntary turnover rates, and the moderating role of HR practices", *Academy of Management Journal*, vol. 51, No. 2 (2008).

ما يزيد مجموعه على ٢٠٠ من الوظائف الثابتة خلال فترة السنتين. ومع ذلك، لم يتم تصحيح هذا الخطأ في الوقائع في التقرير النهائي.

٤٦ - وقد أظهر هذا الخطأ بدوره مزيداً من العيوب في نهج التقييم. فقد ركز فريق التقييم على معدلات المغادرة الفعلية للموظفين، الطوعية وغير الطوعية على حد سواء، وعلى احتمال وجود ترابط بينهما، لكنه لم يعتبر في مقابل ذلك أن إلغاء الوظائف الثابتة/المؤقتة يمكن أن يؤدي دوراً في التعجيل في تناقص عدد الموظفين عن طريق إنهاء الخدمة الطوعية. وبإغفال هذه النقطة، لم يحاول معرفة ما إذا كان هناك علاقة بين إلغاء الوظائف والتناقص الطبيعي. بيد أن من الواضح على ما يبدو بداهة، أن تزايد عدد الوظائف الملغاة يمكن ربطه بصورة معقولة بتزايد حالات انتهاء الخدمة.

٤٧ - وعلاوة على ذلك، يخلط التقييم بين ترابط العوامل المدروسة وبين العلة والمعلول الفعليين، وينتهي إلى استنتاج لا سند له. ففي التقرير، يلاحظ أن حالات الانفصال الطوعي انخفضت في عام ٢٠١٢، على الرغم من ارتفاع عدد الموظفين الذين أنهت خدمتهم إجبارياً، وخلص إلى أن ارتفاع حالات إنهاء الخدمة الإجباري لا يفضي إلى ارتفاع حالات الانفصال الطوعي، وبالتالي يجب أن تكون هناك "عوامل أخرى" قد أسهمت في انخفاض حالات الانفصال الطوعي (المرجع نفسه، الفقرة ٤٩). ويناقض الأسلوب الذي أجري التحليل بموجبه والاستنتاجات التي تم التوصل إليها، الفرضية غير المعلنة التي استند إليها المقيمون والتي تفيد بأنه لا بد من وجود صلة سببية بين ارتفاع حالات إنهاء الخدمة الإجباري ومعدل الانفصال الطوعي. وعندما لم يجد المقيمون أي صلة، لجأوا إلى "عوامل أخرى" غير محددة لشرح النتائج التي تم التوصل إليها فعلاً.

٤٨ - وما فات في هذا الصدد هو أمر واضح بداهة: هب أن عدداً معيناً من الوظائف ألغى، وكان عدد حالات المنفصلين طوعاً أقل من العدد الكافي لتفسير الوظائف الملغاة، فيجب على المنظمة أن تلجأ حينئذ إلى ترك الموظفين يرحلون، أي أن تزايد في عدد حالات إنهاء الخدمة الإجباري. وتركيز فريق التقييم على استجلاء مدى تسبب ارتفاع عدد حالات إنهاء الخدمة الإجباري في زيادة حالات الانفصال الطوعي، يكون، بالتالي، قد جانب الصواب، فهذا استنتاج لا يتطلب تحليلات إحصائية مفصلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن فريق التقييم بعد أن لاحظ بنفسه أن استبقاء الموظفين أصبح أكثر صعوبة مع اقتراب موعد إغلاق المحكمة، لم يحاول التأكد من مدى وجود ارتباط بين حالات الانفصال الطوعي وإغلاق المحكمة الوشيك. واستناداً إلى ملاحظته ذاتها بأن إنهاء الخدمة الإجباري بصورة عامة يزداد باطراد على مدى الفترة المشمولة بالاستعراض، يبدو أن من المحتمل أن توجد درجة عالية من

الترباط. وهذا ما يتفق مع الرأي البديهي بأن الموظفين يتطلعون بشكل متزايد، مع ظهور بوادر تدل على أن إغلاق المحكمة وشيك، إلى الحصول على عمل خارج المحكمة.

٤٩ - ويختتم الفرع ذو الصلة من تقرير التقييم بالإشارة إلى أنه تم اللجوء إلى العديد من التدابير لاستبقاء الموظفين، ولكن نظرا لأن عدد حالات الانفصال الطوعي قد ازداد، فلا بد أن التدابير لم يكن لها "سوى أثر محدود (المرجع نفسه، الفقرة ٥٣)". وفي ضوء الإغلاق الوشيك، ودون إعطاء أي ضمان للموظفين باستمرار مورد رزقهم إذا اختاروا البقاء حتى النهاية، ينبغي أن يكون من الواضح أنه لا يمكن لأي تدابير تتخذ لاستبقاء الموظفين أن تكون فعالة تماما. بيد أن هذا لا يعني أن تدابير استبقاء الموظفين التي اتخذتها المحكمة لم تحدث أي أثر. فالتقييم لم يقيم بتقدير فعالية مختلف التدابير، ولم يحمن مدى التأثير السلبي الذي كان يمكن أن يحدث فيما لو لم تتخذ أي تدابير. فقيمة التقرير كانت ستزداد أهمية لو قيّم فعالية مختلف التدابير المتخذة، بدلا من التوصل إلى استنتاج ساذج مفاده أن تأثيرها كان محدودا.

التوصية ٤

٥٠ - رغم أن المحكمة توافق على أن وجود نظام من هذا القبيل يمكن، نظريا، أن يتيح مزيدا من التبصر في الاتجاهات المتعلقة بحالات إنهاء الخدمة، فإنها لا يمكن أن تقبل التوصية ٤.

٥١ - أولا، ترفض المحكمة الفرضية القائلة بأن التحليل الإحصائي للاتجاهات أهم من التدخلات القائمة على معرفة إدارية محددة لأوضاع عمل الموظفين الفردية وقدرات أفرقة العمل على التنبؤ بما يهدد استبقاء الموظفين والتصدي له. فمديرو المحكمة يعرفون بالفعل من سيغادر من الموظفين أو يُحتمل أن يغادر، ودأبوا على اتخاذ أنجع التدابير الممكنة لزيادة المرونة والقدرات في الأقسام لمعالجة تناقص الموظفين. وعلاوة على ذلك، ليس لدى المحكمة ما يلزم من الخبرة والوقت للقيام بجمع بيانات تفصيلية والتحليل الإحصائي للاتجاهات. وتركز المحكمة حاليا تركيزا شديدا على إنجاز الأنشطة القضائية الفنية المنوطة بولايتها، والقيام بهذه الأعمال سيصرفها عن التركيز ويستهلك وقتا وموارد بلا داع. وأخيرا، فإن وضع النظم يستغرق وقتا طويلا، وفي ضوء الوقت المحدود المتبقي وعدم تخصيص موارد لوضع هذا النظام، فمن المرجح أن تغلق المحكمة قبل إنجاز هذا العمل.

رابعاً - خاتمة

٥٢ - تود المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة أن تشكر المقيمين على تعاونهم على إجراء هذا التقييم، واستعدادهم للعمل بأسرع وقت ممكن، على الرغم من القيود المتصلة بالتوقيت وبالموارد، وعلى إتاحة الوقت الكافي للمحكمة لكي تقدم آراءها. وقد تسنى لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يأخذ في الحسبان الكثير من المساهمات المقدمة من المحكمة، وقد أجري التقييم بطريقة جماعية ومهنية.

٥٣ - ولا تعزى إلى المكتب معظم القيود التي اعترضت إجراء هذا التقييم والتي حدثت من نوعية نتائجه والفائدة المرجوة منها. وتوصي المحكمة بإتاحة وقت كاف يتيح للاستعراضات المقبلة إجراء بحث كامل يستند إلى منهجية سليمة تركز على المسائل الجوهرية وتراعي الطابع الفريد للمؤسسة، وولايتها القضائية والتحديات الخارجية التي تتجاوز نطاق صلاحياتها.

٥٤ - وبصرف النظر عن ذلك، تؤكد المحكمة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس الأمن أنها ستواصل إيلاء الاعتبار الكامل إلى تقرير المكتب.

المرفق الثاني

تعليقات مكتب خدمات الرقابة الداخلية، شعبة التفتيش والتقييم

يعرب مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن شكره للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة لما قدمته من ردود مدروسة ودقيقة على تقرير التقييم، ويسلم بالشواغل التي أعربت عنها المحكمة بشأن نطاق المسائل التي لا يمكن تغطيتها بسبب المهلة القصيرة والقيود المفروضة على طول الوثائق. وقد ركز المكتب في تقريره، على كفاءة الأنشطة القضائية وفعاليتها في مؤسسة تشهد تقلصا في عدد موظفيها، في سياق استراتيجية الإنجاز، وهو مجال في يغطي العديد من المسائل الشاملة.

وقد رفضت المحكمة جميع التوصيات الأربع بسبب ضيق الوقت وقلة الموارد، وتصورها أنها ذات قيمة محدودة بالنسبة لولايتها. وقد وضعت التوصيات الواردة في التقرير في اعتبارها عزم المحكمة على إنجاز عملها بحلول نهاية عام ٢٠١٧، وفق المستوى العام للقدرات وبالموارد المتبقية، بهدف زيادة الشفافية والمساءلة في تقارير الأداء.

ويرى المكتب أن التوصيتين ٢ و ٤ لم تفرض قيودا كبيرة على المحكمة، وذلك ليس لأن المعلومات متوفرة بالفعل فحسب وإنما لأنها لا تتطلب أيضا إلا القيام بعمليات الجمع والتنظيم الأساسية. وبما أن هناك مدونة لقواعد سلوك القضاة معتمدة في الآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين، فإن إصدار وثيقة مماثلة للمحكمة، على النحو المقترح في التوصية ٣، لن يشكل عبئا على القدرات. أما التوصية ١، وإن كانت أشد تركيزا نسبيا بالمقارنة مع بقية التوصيات، فإنها تجسد الالتزام بإنجاز القضايا في مواعيدها وفقا لوتيرتها في الأنشطة القضائية، وتتيح تدبيرا شفافا لكفالة فعالية وكفاءة الإدارة وتقديم تقييمها أوضح لاحتياجات المحكمة من الموارد. بيد أنه ليس من المناسب أن يقترح المكتب مقاييس للمحكمة لأن أي محاولة من هذا القبيل تشكل تعديا على استقلالها القضائي.

ولا يوافق المكتب على أن الإطار الزمني للتقييم كان اعتباطيا. وبما أن قرار مجلس الأمن ٢٢٥٦ (٢٠١٥) وقرار الجمعية العامة ٢٢٧/٧٠ يتضمنان تكليفا بإجراء تقييم في إطار قرار المجلس ١٩٦٦ (٢٠١٠)، واضطلع بأحدث مراجعة أجراها المكتب عن استراتيجية الإنجاز الخاصة بالمحكمة في عام ٢٠١٠، فقد اختار المكتب فترة الخمس سنوات ٢٠١٠-٢٠١٥ لتناول تطور أساليب وعمل المحكمة منذ أول تاريخ لإنجاز العمل، يليه التاريخ المنقح لإنجاز العمل حتى نهاية عام ٢٠١٥ بغية مراقبة عملية التغيير. وانتهى المكتب أيضا إلى أن الإطار الزمني معقول بالنظر إلى الفترة القصيرة المتاحة لإصدار التقرير. وفيما يتعلق بادعاء المحكمة بأن الابتكارات الرئيسية المتعلقة بالكفاءة لما قبل عام ٢٠١٠ قد

استبعدت بسبب النطاق الزمني، أتاح المكتب عددا من الفرص التي يمكن خلالها جمع مثل هذه الأنواع من الابتكارات الفنية المتعلقة بالكفاءة والتأكد منها، حتى وإن لم تكن تندرج في نطاق الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، بما في ذلك المقابلات شبه المنظمة، والدراسات الاستقصائية المتعلقة بالموظفين، وفي نطاق جمع الوثائق المتعلقة بالسياسات العامة والتقارير. ولذا، فإن تقرير التقييم يقدم تقييما واضحا لمقدار الأدلة فيما يتعلق بأوجه كفاءة الجهاز القضائي.

وفيما يتعلق بتأكيد المحكمة وجود تميز متأصل في الاختصاصات تجسده العبارة "استمرار عدم قدرة المحكمة على إنجاز عملها في الموعد المحدد في استراتيجية الإنجاز"، يرى المكتب أن هذا الكلام بيان وقائعي يأخذ في الحسبان مواعيد إنجاز الأعمال المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن ١٥٣٤ (٢٠٠٤) و ١٩٦٦ (٢٠١٠) وانعدام القدرة على الوفاء بها. وقد بذلت جهود متضافرة في التقرير من أجل شرح مختلف الأسباب المتعلقة بعدم الوفاء بالمواعيد، ومن المؤمل أن يسهم التقرير في توضيح التجاذبات بين مفهوم المواعيد النهائية والأهداف، على النحو المشار إليه في الفقرات ٢٦ و ٢٧ و ٣١.

ثم إن المكتب لا يوافق على تأكيد المحكمة بأنه أخطأ في عزو استراتيجية الإنجاز إلى التقديرات التي وضعها مكتب المدعي العام في عام ١٩٩٩، بما أن تقرير فريق الخبراء لعام ١٩٩٩، يؤيد هذا البيان، في الفقرة ٣٠ منه.

ولا يوافق المكتب أيضا على تعليقات المحكمة المتصلة بانفصال الموظفين الطوعي وتقليص حجم المحكمة، لأنها تبرز المزاغم المضللة من خلال التركيز المفرط على التحليل الإحصائي ومنهجيته وانتقادهما. فالمسألة الأساسية فيما يتعلق بانفصال الموظفين الطوعي وتقليص حجم المحكمة تتمثل في سد الفجوة في القدرة على الاستفادة من المعلومات المتوافرة حاليا في المحكمة عن طريق إنشاء نظام قاعدة بيانات مركزية منظمة لتيسير إمكانية الحصول على المعلومات، وتحسين التحليل وبالتالي اتخاذ قرارات أكثر استنارة بشأن تقليص حجم المحكمة وحالات انفصال الموظفين الطوعي واستبقائهم، وليس فرض أساليب منهجية محددة.

وينبغي تقديم إيضاحات ثلاثة للرد على العبارات الخاطئة التي أثرت في التعليقات الرسمية. أولا، إن إدراج حالات انتهاء الخدمة المتصلة بالتقاعد أو الوفاة كجزء من الانفصال الطوعي كان خيارا منهجيا بما أن إدارة المحكمة لم تقم عمدا ببحث ظروف الانفصال من هذا القبيل. وعموما، لم يحدث في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، إلا حالتا وفاة و ٥٤ حالة تقاعد، من أصل ما مجموعه ١٣١ موظفا. وبالنظر إلى قلة عددها النسبي،

وحتى إذا استبعدت هذه الأنواع من حالات الانفصال، فإن الأثر على معدل الدوران الطوعي النهائي سيكون رمزياً. ثانياً، لم يقصد بالدراسة المبينة في الفقرة ٤٢ من التعليقات الرسمية قط أن تكون للمقارنة؛ وإنما قدمت كمثال ضمن طائفة من الدراسات المتعلقة بالطريقة التي يمكن أن تتوخاها إدارة الموارد البشرية للتخفيف من الآثار الجانبية لتقليص حجم المحكمة على الانفصال الطوعي. ثالثاً، أشارت المحكمة خطأً إلى غلط وقائعي في الفقرة ٤٦ من التعليقات الرسمية. وللتذكير، ناقش التقرير التخفيضات المقترحة في الوظائف لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ وليس التخفيضات الفعلية في الوظائف، خلافاً لما ادعته المحكمة. وعلاوة على ذلك، تتعارض الأرقام المتعلقة بالموظفين المشار إليها في الفقرة ٤٦ مع البيانات المدققة المقبولة المقدمة من المحكمة. ولم يقدم المزيد من التوضيحات بشأن هذا التعارض عندما أتاحت الفرصة للقيام بذلك.

وطوال عملية التقييم، أتاح المكتب كل فرصة ممكنة للمحكمة لتقديم أدلة تثبت نتائج أداؤها حتى لو لم تكن تمثل بشكل صارم لإطار الإدارة القائمة على النتائج. وبقيام المكتب بذلك، أقر بالطابع الفريد للولاية القضائية والتحديات الخارجية التي كانت المحكمة تواجهها في إنجاز أنشطتها القضائية. وحيثما كان المكتب يفتقر إلى الأدلة، كان يلجأ إلى جمع البيانات الأولية وإلى تحليلها بالتعاون مع موظفي المحكمة، في بعض الأحيان، من أجل فهم طابع عمل المحكمة على نحو أفضل.