

Distr.: General  
15 April 2016  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والسبعون  
إقامة العدل في الأمم المتحدة

نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير فريق التقييم المستقل المؤقت  
عن نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة المقدم عملاً بالقرار ٢٠٣/٦٩.



الرجاء إعادة استعمال الورق

220416 200416 16-06171 (A)



## تقرير فريق التقييم المستقل المؤقت عن نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة

موجز

تم تعيين فريق التقييم المستقل المؤقت في آذار/مارس ٢٠١٥. وكُلف بمهمة تقييم نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة الذي بدأ العمل به في عام ٢٠٠٩. وبدأ الفريق عمله في أوائل أيار/مايو وأنجزه في أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. ونظر الفريق في القرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة، وفي تقارير الأمين العام ومجلس العدل الداخلي عن نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة، وفي الفروع ذات الصلة من التقارير والتقييمات المتعلقة بنظام إقامة العدل.

وتشاور الفريق مع العديد من الجهات صاحبة المصلحة بصفة سرية وعلى أساس عدم الإفصاح عن هويات أصحاب الآراء الواردة في التقرير. وأجريت اللقاءات إما وجها لوجه وإما عن طريق التداول بالفيديو و/أو التداول عن بعد. ويرد في المرفق الثالث موجز لآراء أصحاب المصلحة، يسبقه وصف موجز للنظام الجديد واستعراض للسنوات الست الأولى من عمره. ويرد تقييم الفريق واقتراحاته للتحسين في الفرع الرابع، ويرد موجز توصياته في الفرع الخامس.

ويرى الفريق أن النظام قد حقق بداية طيبة، وأنه يشكل تحسُّنا عن النظام السابق.

ويؤدي نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة وظيفته في بيئة صعبة وذات طابع خاص. وهو مصمَّم لكي يساهم في تحسين خضوع المنظمة وموظفيها للمساءلة من خلال تسوية المنازعات الداخلية والتعامل مع حالات سوء السلوك. غير أن ضحايا المنازعات وحالات سوء السلوك يكونون في حالات كثيرة للغاية أشخاصا من غير الموظفين يلجأون إلى الأمم المتحدة لمساعدتهم وإنصافهم. وتعدّ محاسبة موظفي الأمم المتحدة على سلوكهم ورعاية ضحايا هذا السلوك، سواء أكانوا من موظفي الأمم المتحدة أم لا، من المسؤوليات الرئيسية للمنظمة وإدارتها. فإن عدم القيام بذلك يعني وجود حالة من الإفلات من العقاب، وهو أمر ضار بالمنظمة ورسالتها ومعنويات موظفيها، وأمر فيه انتقاص من العدالة.

وقد دُهِش الفريق لمعرفة أن قرابة نصف القوة العاملة في الأمم المتحدة فقط هم الذين لديهم الفرصة للجوء إلى نظام إقامة العدل. فالموظفون العاملون بعقود والخبراء الاستشاريون، إلى جانب فئات أخرى من العاملين، ليست لديهم الفرصة للجوء إلى النظام. وهذا وضع ينبغي تصحيحه. وكثير من المنازعات التي تنشأ داخل القوة العاملة تكون بين

أشخاص من الموظفين الرسميين وآخرين من غير الموظفين الرسميين، وهي حالات ينبغي تسويتها وغيرها ضمن آلية موحّدة. ويمثل البند المتعلق بالتحكيم في عقود الأفراد من غير الموظفين شرطا تعجيزيا، وخاصة في الميدان، كما أنه مكلف للطرفين إذا ما لُجئ إليه. وينبغي توفير وسيلة فعّالة للاتصاف تكون في متناول جميع من تربطهم بالأمم المتحدة علاقة استخدام أو علاقة تعاقدية.

ومن الواضح أن نظام إقامة العدل الجديد ينطوي على أعباء مرهقة للمنظمة، ولإدارتها على وجه الخصوص. ويجري الطعن في القرارات بشكل متزايد، ويجب استخلاص الدروس المستفادة من نتائج إجراءات الطعن. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تحسّن الممارسات الإدارية على صعيدي الالتزام بالقواعد والسياسات والتسوية المبكرة للمنازعات، بل وعلى صعيد منع وقوع المنازعات، وهو الأفضل. وتمثل إدارة الأشخاص والمنازعات جزءا أساسيا من علم الإدارة الحديثة. وينبغي تشجيع المديرين على التجاوب بصورة إيجابية مع محاولات الوساطة. وينبغي أن يكون الاعتبار الرئيسي الذي يراعيه كلا الطرفين هو أن التوصل إلى حل باتفاق الطرفين أفضل من الدخول في سجال قانوني طويل الأمد. والغاية من تسوية المنازعات هي استمرار علاقات العمل، وليست هي الفوز في حد ذاته.

وفي الواقع، يتعلق عدد كبير من القضايا التي يجري التعامل معها في نظام إقامة العدل بمسائل خاصة بالمسار الوظيفي وبتفسير القواعد والإجراءات. وبتحسين القواعد المكتوبة وزيادة وضوح الإجراءات واتساق الممارسات، يمكن تجنّب معظم هذه الحالات.

ومن الأمور الأخرى التي كثيرا ما تؤدي إلى التقدّم بالطعون تلك المتعلقة بالتحقيقات. ويجب إجراء التحقيقات بواسطة محققين محترفين، ويجب استعراض المجالات التي لا يكون فيها هذا هو الحال.

وتشير الإحصاءات إلى تزايد عدد القضايا خلال السنوات الخمس الماضية. وتبيّن من الاستعراض أن عددا كبيرا من الموظفين، وخاصة في الميدان، ما زالوا لا يعرفون بنظام إقامة العدل. ولذلك من السابق لأوانه استنتاج أن العدد السنوي للقضايا قد استقر، وهذا مبرر آخر لإيلاء الأولوية لتجنّب المنازعات وتسويتها مبكرا.

وأجرى الفريق تحليلا لتبيّن ما إذا كان النظام قد حقق الأهداف التي حدّدتها الجمعية العامة حين قررت إنشاء نظام جديد لإقامة العدل يتسم بالاستقلالية والشفافية والكفاءة المهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويتمشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون ومراعاة الإجراءات القانونية الواجبة من أجل كفالة احترام حقوق الموظفين والتزامهم ومسئلة المديرين والموظفين على حد سواء.

وخلص الفريق إلى أن الأهداف قد تحققت بدرجة كبيرة للغاية، وإن لم تنزل هناك إمكانية، وضرورة، لإجراء مزيد من التحسينات، وهذا دون ضحّ قدر كبير من الموارد الإضافية.

وفيما يتعلق بالاستقلالية، يرى الفريق أن مبدأ استقلال القضاء يحتاج إلى تعزيز، وذلك مثلا بتحديد مركز موظفي الشؤون القانونية. بمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين على نحو أفضل كمحامين عن الموظفين، وكذلك الحال بالنسبة إلى مركز موظفي الشؤون القانونية العاملين في قلمي المحكمتين. ويجب أن يقوم قضاة المحكمتين بدور رسمي في عملية اختيار شاغلي منصب رئيس القلم وموظفي الشؤون القانونية العاملين في قلم كل من المحكمتين. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تقدم المحكمتان تقاريرهما السنوية مباشرة إلى الجمعية العامة، وينبغي زيادة إيضاح المركز القانوني للقضاة بإقرار أنهم ليسوا من مسؤولي الأمانة العامة، بل هم مسؤولون لهم شروط خدمة خاصة بهم.

وقد أصبح نظام إقامة العدل أكثر شفافية، ولكن الأمر يتطلب مزيدا من التوعية من أجل زيادة معرفة جميع الموظفين بالنظام وجعله في متناول جميع الموظفين. وهناك حاجة إلى المزيد من الشفافية من جانب المحكمتين، وذلك من خلال زيادة الاتساق في إجراءات محكمة المنازعات وتقديم محكمة الاستئناف حيثيات أكثر وأفضل لأحكامها. ويلاحظ الفريق أنه يجري تحسين محرّك بحث السوابق القضائية المستخدم في المحكمتين. وكما ذكر أعلاه، من الواضح أن القواعد والإجراءات المكتوبة بوضوح التي يسهل الوصول إليها تحسّن من الشفافية في صنع القرار، علّ ذلك يفضي إلى منع نشوء المنازعات. ويجب استئناف نشر الأدلة المحتوية على الدروس المستفادة من السوابق القضائية.

ويكتسي النظام بالصبغة المهنية على جميع المستويات تقريبا. ويرى الفريق أن المؤهلات التي يُشترط توافرها في القضاة المرشحين هي أقل مما ينبغي، ويقترح إضافة شرطي الإلمام بحقوق الإنسان والقانون الدولي، إلى جانب الخبرة العملية في القضاء الإداري والجنائي. وينبغي أيضا أن يكون القضاة على معرفة بمبكل المنظمة وقواعدها وإجراءاتها قبل أن يتسلموا مهامهم. وينبغي وضع مدوّنة موحدة لقواعد السلوك يلتزم بها جميع المستشارين القانونيين العاملين أمام المحكمتين.

ويتسم النظام بدرجة من اللامركزية أعلى من ذي قبل إلى حدّ ما. فعلى سبيل المثال، يوجد أمناء مظام وموظفو شؤون قانونية تابعون لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في المناطق الإقليمية، وتنعقد محكمة المنازعات في ثلاثة مواقع. غير أن الفريق يلاحظ أنه ما زال هناك مهام أكثر مما ينبغي تؤدي مركزيا في المقر، مثل مهام وحدة التقييم

الإداري ومهام مكتب الشؤون القانونية في مجال المسائل التأديبية. وهذا وضع ينبغي تصحيحه. وينبغي أن يكون نظام إقامة العدل أقرب إلى الجمهور الذي يخدمه، سواء من حيث الوجود المادي لعناصره أو من حيث توافر فرص أفضل للوصول إلى جهات الاتصال والأدلة والموارد، من بين أمور أخرى. ويلاحظ الفريق إجمالا غياب اللامركزية وتفويض السلطات والتمكين في المكاتب الميدانية والبعثات. وهذا يؤدي إلى كثير من الحالات الممكن تفاديها للاحتكاك وسوء التفاهم مع المقر.

وفيما يتعلق بسيادة القانون ومراعاة الأصول القانونية، يوصي الفريق أولاً بأن تقوم محكمة المنازعات، تعزيزاً للاتساق، بوضع أحكام مفصلة لإجراءاتها، سواء ما يندرج منها في النظام الداخلي للمحكمة أو في توجيهاتها الإجرائية. وينبغي حماية الموظفين من الأعمال الانتقامية في حال مثولهم للإدلاء بشهادتهم أو تقديمهم بالطعون.

وصحيح أن الحق في الاستئناف هو حق أساسي تماماً، ولكن ينبغي ألا يساء استخدامه. وينبغي ألا تتردد محكمة المنازعات في تحميل تكاليف التقاضي على الأطراف التي تسيء استخدام الإجراءات بشكل يبيّن، أو في حفظ مثل هذه القضايا بإجراءات موجزة.

ويخلص الفريق إلى أنه ليست هناك إجراءات تصحيحية جذرية يتعين اتخاذها. ولا يتم توفير الموارد الكافية لبعض مكونات النظام (وحدة التقييم الإداري، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ومحكمة الاستئناف)، وهو أمر ينبغي معالجته. ولا تشكل مقترحات الفريق في هذا الصدد عبئاً مفرطاً. أما المقترحات المتعلقة بتفادي نشوء المنازعات وتسويتها مبكراً، فمن شأنها خفض عدد القضايا التي يجري التعامل معها في النظام الرسمي. ومن ناحية أخرى، لم يتبين للفريق أن هناك مكونات في النظام يتم تزويدها بموارد أكثر مما ينبغي.

ويقوم نظام إقامة العدل بدوره في إيجاد مكان عمل يُحترم فيه كل إنسان، وهذا هو الهدف العام الذي يجب تحقيقه حتى تتمكن المنظمة من الاضطلاع بولايتها. وهناك عدد من التدابير التي يجب اتخاذها لتحقيق ذلك. غير أن قلة منها هي المرتبطة بنظام إقامة العدل بصورة مباشرة.

## المحتويات

## الصفحة

٧	.....	أولا - مقدمة
١٠	.....	ثانيا - السنوات الست الأولى لنظام العدل الداخلي الجديد في الأمم المتحدة
٢١	.....	ثالثا - آراء الجهات المعنية في أداء نظام العدالة
٤١	.....	رابعا - التقييم واقتراحات لتحسين النظام
٤٢	.....	ألف - الاستقلالية
٥٠	.....	باء - الشفافية
٥٤	.....	جيم - التأهيل المهني
٥٦	.....	دال - تحقيق اللامركزية
٦٠	.....	هاء - إمكانية اللجوء إلى القضاء
٦٣	.....	واو - سيادة القانون ومراعاة الأصول القانونية
٧٢	.....	زاي - حقوق الموظفين والتزاماتهم ومسئلة المديرين والموظفين على حد سواء
٧٨	.....	حاء - النظام غير الرسمي
٨٠	.....	طاء - النظام الرسمي
١٠٧	.....	ياء - التفاعل بين النظامين الرسمي وغير الرسمي
١٠٨	.....	كاف - تحديد أسباب المنازعات والحلول الممكنة، وتجنب المنازعات وتسويتها في وقت مبكر
١١١	.....	لام - توفير الموارد الكافية وتحقيق الفعالية من حيث التكلفة
١١٣	.....	خامسا - التوصيات
		المرفق
١٢٠	.....	اختصاصات الفريق

## أولا - مقدمة

## ألف - تعيين الفريق

- ١ - في ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٥، عيّن الأمين العام الشخصيات التالية أعضاءً في فريق التقييم المستقل المؤقت عملاً بالفقرة ١٠ من قرار الجمعية العامة ٢٠٣/٦٧ والفقرة ١٢ من قرار الجمعية العامة ٢٥٤/٦٨: خورخه بوفيل، وكريس دي كوكر، وبوب هيل، وهينا جيلاني، ونافانيثيم بيلاي، وليونيد سكوتنيكوف. وعيّن الفريق كريس دي كوكر ميسراً له.
- ٢ - وللأسف، اضطر بوب هيل إلى الاستقالة من الفريق لأسباب صحية عند منتصف المهمة تقريباً؛ وتوفي بعد ذلك بفترة وجيزة. ويقدر الفريق الدور الذي قام به السيد هيل في وضع خطة عمله، كما يقدر مشاركته النشطة في العديد من المقابلات وفي المناقشات الأولى التي جرت بخصوص مخطط هذا التقرير.
- ٣ - وقامت آن ماكومي بدور أمينة الفريق. وقدمت بيفرلي ميداس الدعم الإداري.

## باء - الولاية

- ٤ - عُيّن الفريق لإجراء تقييم مستقل مؤقت لنظام إقامة العدل في الأمم المتحدة. وجاء تعيين الفريق على إثر اتخاذ الجمعية العامة في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ قرارها ٢٠٣/٦٩ الذي أكدت فيه من جديد ما ورد في قرارها ٢٥٤/٦٨ من أنها قررت إجراء تقييم مستقل مؤقت على نحو يتسم بالفعالية من حيث التكلفة، وبواسطة خبراء مستقلين من بينهم خبراء على معرفة بالآليات الداخلية لمنازعات العمل.
- ٥ - وكلف الفريق بالنظر في نظام إقامة العدل من جميع جوانبه، مع إيلاء اهتمام خاص للنظام الرسمي وعلاقته بالنظام غير الرسمي، على أن يشمل ذلك تحليلاً لما إذا كان يجري تحقيق أهداف النظام ومقاصده المبينة في القرار ٢٦١/٢٦١<sup>(١)</sup>، الذي أُتخذ من أجل إنشاء نظام جديد لإقامة العدل، بكفاءة وفعالية من حيث التكلفة<sup>(٢)</sup>.
- ٦ - وقد قررت الجمعية العامة أن يكون الهدف من التقييم المؤقت هو تحسين النظام الحالي، وأن يتضمن التقييم النظر في جملة أمور منها العناصر الواردة في المرفق الثاني لتقرير الأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة<sup>(٣)</sup> وفي الرسالة الموجهة من رئيس اللجنة

(١) قرار الجمعية العامة القاضي بإنشاء نظام جديد لإقامة العدل، المتخذ في ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

(٢) انظر القرار ٢٠٣/٦٩، الفقرة ١٠، والقرار ٢٥٤/٦٨، الفقرتان ١١ و ١٢.

(٣) A/69/227.

السادسة عن الموضوع<sup>(٤)</sup>، وأية قضايا هامة أخرى ذات صلة بالتقييم، كالدور الذي يقوم به أصحاب المصلحة في نظام إقامة العدل على صعيد إعداد المقترحات ذات الصلة<sup>(٥)</sup>. وطلبت الجمعية إلى الأمين العام أن يحيل إليها توصيات الفريق، جنبا إلى جنب مع التقرير النهائي للفريق وتعليقاته، لتنظر فيها في الجزء الرئيسي من دورتها الحادية والسبعين<sup>(٦)</sup>.

٧ - وتتضمن الاختصاصات التي وضعها الأمين العام وأبلغ بها الفريق بارامترات التقييم ونطاقه التي حددها الجمعية العامة في قراراتها المذكورة أعلاه. وترد هذه المعلومات في مرفق هذا التقرير.

٨ - وإذ يحيط الفريق علما بالقرارات والاختصاصات، يدرك أن النظر في نظام إقامة العدل من جميع جوانبه يتطلب فهما دقيقا لكل عنصر من عناصر النظام، وللمعايير المهمة لتقييم أداء هذه العناصر، وللعمليات التي تربط بين هذه العناصر لتخلق منها نظاما متماسكا.

٩ - ولكي يضطلع الفريق بولايته كاملة، نظر في أهم الأسباب الجذرية للمظالم التي تؤدي إما إلى التقاضي وإما إلى الاستعانة بالنظام غير الرسمي لتسوية المنازعات، وذلك بقصد الوقوف على مدى تأثير الممارسات الإدارية في عبء عمل نظام إقامة العدل وفي فعاليته في تحقيق الأهداف التي أنشئ النظام الجديد من أجلها.

١٠ - ووفقا لنطاق الولاية، يتعين دراسة السوابق القضائية الأساسية للمحكمتين للمساعدة في التوصل إلى استنتاجات بشأن دورهما في إيضاح القوانين والقواعد الواجبة التطبيق في المنظمة.

١١ - ويدرك الفريق بصفة خاصة ما عليه من مسؤولية عن النظر في الجانب المتعلق بالمساءلة<sup>(٧)</sup>. ومن العناصر الرئيسية للتقييم تحديد مدى تعزيز النظام للمساءلة كوسيلة لضمان احترام حقوق الموظفين بصورة وافية في جميع القرارات الإدارية، وأيضا كوسيلة للحد من المنازعات من خلال تحسين الممارسات في مجال الحوكمة.

١٢ - ويدرك الفريق أنه غير مكلف باقتراح إعادة تصميم هيكل النظام القائم. ولذلك فقد استعرض الفريق أنماط سير العمل في مختلف آليات النظام الرسمي وغير الرسمي، واضعا في

(٤) A/C.5/69/10، المرفق.

(٥) القرار ٢٠٣/٦٩، الفقرة ١٢.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٣.

(٧) انظر القرار ٢٦١/٦١، الفقرة ٤.

اعتباره الأهداف التي أنشئ من أجلها النظامان والمعايير التي يُتَوَقَّع منهما الالتزام بها، مع تقديمه التوصيات عند الضرورة من أجل تحسين أداء هذه الآليات ونظام إقامة العدل ككل.

## جيم - المنهجية

١٣ - بدأ الفريق عمله في أيار/مايو ٢٠١٥. واجتمع في الفترات من ٤ إلى ١٢ أيار/مايو، ومن ٨ إلى ١٩ حزيران/يونيه، ومن ٢ إلى ١٠ تموز/يوليه، ومن ٢٧ تموز/يوليه إلى ٦ آب/أغسطس، ومن ٢٦ آب/أغسطس إلى ٤ أيلول/سبتمبر. وجرى تبادل الآراء والإسهامات ومشاريع الفقرات بواسطة البريد الإلكتروني.

١٤ - ووفقاً للمرفق الثاني من تقرير الأمين العام (A/69/227)، نظر الفريق في القرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة، وفي تقارير الأمين العام ومجلس العدل الداخلي عن نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة، وفي الفروع ذات الصلة من التقارير والتقييمات المتعلقة بنظام إقامة العدل.

١٥ - وتشاور الفريق مع العديد من الجهات صاحبة المصلحة، مثل موظفي الأمم المتحدة الحاليين والسابقين الذين كانوا إما من الأطراف المتعاملة مع نظام إقامة العدل أو من مستخدميها؛ واتحادات ورابطات الموظفين؛ والجهات القائمة على الإدارة داخل الأمانة العامة والصناديق والبرامج، بما في ذلك وحدات التقييم الإداري؛ والممثلين القانونيين للموظفين والإدارة، بما في ذلك موظفي مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وقسم القانون الإداري بمكتب إدارة الموارد البشرية ونظرائهم في الصناديق والبرامج وفي إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني؛ ومكتب خدمات الرقابة الداخلية والجهات الأخرى المكلفة بإجراء التحقيقات في الصناديق والبرامج؛ وقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف ورئيسي قلميهما والمسؤولين القانونيين العاملين بهما؛ ومكتب إقامة العدل؛ ومكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة؛ ومستشاري الموظفين؛ ومجلس العدل الداخلي؛ وأعضاء الفريق المعني بإعادة تصميم نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل.

١٦ - وأجريت المشاورات بصفة سرية وعلى أساس عدم الإفصاح عن هويات أصحاب الآراء الواردة في التقرير. وأجريت اللقاءات إما وجها لوجه وإما عن طريق التداول بالفيديو أو التداول عن بُعد. وأجرى الفريق لقاءات عن طريق التداول بالفيديو و/أو التداول عن بعد للتشاور مع الموظفين الموجودين في أفغانستان وتايلند والعراق وكمبوديا والهند والعديد من عمليات السلام لالتماس آرائهم بشأن أسلوب عمل نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة

وما إذا كان يحقق الأهداف التي حددتها له الجمعية العامة في قرارها ٢٦١/٦١. واجتمع أعضاء الفريق مع أصحاب المصلحة وجها لوجه في بيني (جمهورية الكونغو الديمقراطية)، وعنتيبي (أوغندا)، وجنيف، وغوما (جمهورية الكونغو الديمقراطية)، ونيروبي، ونيويورك، وسانتياغو، ولاهاي (هولندا)، وفيينا.

١٧ - وقدم أصحاب المصلحة ذوو الصلة معلومات للفريق عن الاتجاه العام لنظام إقامة العدل في الأمم المتحدة وأسلوب عمله، وذلك من تلقاء أنفسهم في بعض الحالات وبناء على طلب الفريق في حالات أخرى.

١٨ - وفي أيار/مايو، قام الفريق، في محاولة لجمع أكبر كمية ممكنة من المعلومات، بتوجيه رسالة لعموم الموظفين عبر شبكة iSeek، الشبكة الداخلية للأمم المتحدة، فردّ عليها بعض الموظفين. وأنشأ الفريق أيضا عنوان بريد إلكتروني لا يمكن الاطلاع عليه إلا من أعضاء وأمانة الفريق. واستجاب عشرات الموظفين بإرسال التعليقات والاقتراحات. وعقد الفريق لقاءات مفتوحة، وكان العديد منها عن طريق التداول بالفيديو.

١٩ - ووفقا للفقرة ٢٣ من تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ذي الصلة بالموضوع<sup>(٨)</sup>، دعا الفريق الدول الأعضاء إلى تزويده بإسهامات عمّا هو متّبع في دوائر الاختصاص القضائي الوطنية من ممارسات فضلى ذات صلة بالموضوع كي ينظر فيها ضمن التقييم.

٢٠ - وأخيرا، فقد اعتمد الفريق، عبر مختلف مراحل عمله، على معارف أعضائه وخبراتهم في مجالات القانون الدولي العام، وقانون حقوق الإنسان، وقوانين العمل والخدمة المدنية الوطنية والدولية، ونظم تسوية المنازعات في المنظمات الدولية الأخرى.

## ثانيا - السنوات الست الأولى لنظام العدل الداخلي الجديد في الأمم المتحدة

٢١ - أنشأت الجمعية العامة بموجب قرارها ٢٦١/٦١ و ٢٢٨/٦٢ و ٢٥٣/٦٣ نظاما جديدا لإقامة العدل وتسوية منازعات العمل بين المنظمة وموظفيها. ودخل النظام حيز النفاذ في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩.

(٨) A/69/519.

## ألف - النظام غير الرسمي

٢٢ - من الجدير بالذكر أن تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية، ولا سيما وظيفة أمين المظالم، كانت موجودة في الأمم المتحدة قبل إنشاء نظام إقامة العدل الجديد. فلدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، على سبيل المثال، وسيط منذ عام ١٩٩٣<sup>(٩)</sup>. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٢، أنشئ مكتب أمين المظالم المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ليحل محل الفريق التطوعي للتحقيق في المظالم، ثم بات يخدم منظمة الأمم المتحدة للطفولة أيضا منذ عام ٢٠٠٦. وأخيرا، أنشئ مكتب أمين المظالم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢.

٢٣ - وفي عام ٢٠٠٩، قررت الجمعية العامة إنشاء مكتب أمين مظالم وحيد ومتكامل ولا مركزي للأمانة العامة والصناديق والبرامج؛ وقررت أيضا أن تنشئ رسميا شعبة للوساطة بالمقر ضمن ذلك المكتب. وبالتالي فإن المكتب المتكامل يتألف من أمناء مظالم الأمم المتحدة والصناديق والبرامج ومفوضية شؤون اللاجئين، إلى جانب شعبة الوساطة. وما زالت الاختصاصات المنقحة للمكتب قيد المناقشة. وتوجد حاليا سبعة فروع إقليمية في بانكوك وعنتبي وجنيف وغوما ونيروبي وسانتياغو وفيينا. ويرأس كل فرع أمين مظالم إقليمي.

## باء - النظام الرسمي

٢٤ - على الرغم مما تقدّم، كانت التغييرات الرئيسية متعلّقة بالجزء الرسمي من نظام إقامة العدل. فالنظام الجديد قد حل محل نظام كان يتألف من هيئات لاستعراض النظراء<sup>(١٠)</sup> كانت تسدي المشورة إلى الأمين العام توطئة لاتخاذ القرار النهائي. وكان من الجائز الطعن في ذلك القرار النهائي أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي كانت تتألف من قضاة خارجيين مستقلين. وفي عام ٢٠٠٦، خلص الفريق المعني بإعادة التصميم إلى "أن إقامة العدل في الأمم المتحدة لا تتم بصورة مهنية ولا تتسم بالاستقلالية. ويتسم نظام إقامة العدل بحالته الحالية بشدة البطء، والافتقار إلى الموارد، وعدم الكفاءة، وبالتالي عدم الفعالية في آخر المطاف. ولا يفي النظام بالعديد من المعايير الأساسية لأصول المحاكمات المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان"<sup>(١١)</sup>.

(٩) غُيّر مسمّاه إلى أمين المظالم في عام ٢٠٠٩.

(١٠) مجالس الطعون المشتركة، واللجان التأديبية المشتركة، وأفرقة معنية بالتمييز وبأنواع أخرى من المظالم.

(١١) انظر A/61/205، الفقرة ٥.

٢٥ - ويتألف النظام الرسمي الجديد من وحدة التقييم الإداري ونظام قضائي ذي درجتين: محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة عند درجة الاستئناف، ألا وهي محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

٢٦ - وقررت الجمعية العامة أيضا<sup>(١٢)</sup> إنشاء مكتب إقامة العدل الذي يتألف من مكتب المدير التنفيذي ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وقلمي المحكمتين. وأنشأت أيضا مجلس العدل الداخلي.

#### وحدة التقييم الإداري

٢٧ - أنشئت وحدة التقييم الإداري<sup>(١٣)</sup> وباتت تمارس صلاحيتها اعتبارا من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩. وهي قد حلت محل عملية الاستعراض الإداري السابقة. وترد ولايتها في الأمر الإداري الداخلي<sup>(١٤)</sup>. وتتمثل مهمتها الأساسية في إجراء تقييم محايد وموضوعي للقرارات الإدارية غير التأديبية التي يطعن فيها موظفو الأمانة العامة<sup>(١٥)</sup>.

٢٨ - والقصد من عملية التقييم هو إتاحة الفرصة للإدارة لتصحيح القرارات الإدارية المعيبة وتوفير أداة للرؤساء التنفيذيين لإحضاع المديرين للمساءلة عن قراراتهم. وتصدر الوحدة توصيات إما بتأييد القرار موضوع الطعن أو بتأييده جزئيا أو إلغائه أو إجراء تسوية بشأنه. ويكون القرار النهائي في يد وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية.

٢٩ - وقد تؤدي عملية التقييم الإداري أيضا إلى تقديم توصيات تتعلق بتدابير المساءلة ومسائل السياسة العامة. وتقوم الوحدة، إضافة إلى ذلك، بتوفير الردود والتعليقات إلى المديرين على جميع المستويات، بصورة فردية وجماعية، فيما يتعلق بملاحظاتها على المسائل والاتجاهات العامة.

٣٠ - والوحدة مكلفة كذلك باقتراح وسائل لتسوية المنازعات بطريقة غير رسمية بين الموظفين والوحدات المدعى عليها، بما في ذلك تقديم توصيات للحصول على تعويضات. وفي حال تأييد القرار الإداري، يتلقى الموظف ردا خطيا معللا.

(١٢) القرار ٦٢/٢٢٨.

(١٣) المرجع نفسه.

(١٤) ST/SGB/2010/9.

(١٥) أبقى الصناديق والبرامج على النظام القديم للاستعراضات الإدارية.

٣١ - وتنص القاعدة ١١-٢ (د) من قواعد النظام الإداري للموظفين على أن يُخطَر الموظف كتابياً برد الأمين العام الذي يتضمن نتائج التقييم الإداري، وذلك في غضون ٣٠ يوماً تقويمياً من تلقي طلب إجراء التقييم الإداري إذا كان الموظف يعمل في نيويورك، وفي غضون ٤٥ يوماً تقويمياً إذا كان الموظف يعمل خارج نيويورك. وتعلّق هذه المواعيد النهائية عندما يتم بذل الجهود من أجل تسوية المنازعات بطريقة غير رسمية بمساعدة من مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة.

٣٢ - وتتألف الوحدة، التي تعمل بصفتها وحدة مستقلة داخل إدارة الشؤون الإدارية، من رئيس وأربعة موظفين قانونيين وثلاثة مساعدين إداريين. وتقدم الوحدة تقارير مرتين في السنة عن أنشطتها. ويرسل وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية التقارير إلى جميع رؤساء الإدارات والمكاتب، وإلى الموظفين التنفيذيين ورؤساء الشؤون الإدارية.

٣٣ - وفي الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، تلقت الوحدة ٨٧٤ ٤ طلباً من طلبات التقييم<sup>(١٦)</sup>. وفي عام ٢٠١٤ وحده، ورد إليها ١٥٤١ طلباً، غير أن أكثر من نصف هذا العدد كان يتعلق بمجموعتين، لكل منهما طلبات مماثلة.

٣٤ - وفي عام ٢٠١٤، جرى الطعن أمام محكمة المنازعات في حوالي ٢٥ في المائة من القرارات المتخذة بناء على توصيات الوحدة، وكانت في معظمها تشمل إحدى المجموعتين المشار إليهما أعلاه. وفي عام ٢٠١٣، كانت تلك النسبة تبلغ ١٣,٦ في المائة.

#### مكتب إقامة العدل

٣٥ - أنشأت الجمعية العامة مكتب إقامة العدل<sup>(١٧)</sup>. ويوجد مقر المكتب في نيويورك. وهو يتكون من مكتب المدير التنفيذي ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، وأقسام المواقع الثلاثة لمحكمة المنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. ويتألف مكتب المدير التنفيذي من المدير التنفيذي، ورئيس القلم، ومساعد خاص، ومساعد إداري.

٣٦ - وقد وردت طريقة تنظيم المكتب وتحديد اختصاصاته في أمر إداري داخلي (ST/SGB/2010/3). وينص الأمر على أن المكتب هو مكتب مستقل يتولى مسؤولية التنسيق

(١٦) يمكن الاطلاع على مزيد من البيانات والإحصاءات المتعلقة بوحدة التقييم الإداري، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، والمحكمتين، ومكتب إقامة العدل، في التقارير السنوية للأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة، وآخرها التقرير الذي يحمل الرمز A/70/187.

(١٧) القرار ٢٢٨/٦٢، الفقرة ١٠.

العام للنظام الرسمي لإقامة العدل، والإسهام في كفالة الإنصاف والشفافية والكفاءة في سير أعماله.

٣٧ - وفي هذا الصدد، يقدم المكتب الدعم الموضوعي والتقني والإداري إلى المحكمتين عن طريق أقلامها، ويساعد الموظفين وممثليهم في تتبع المطالبات والطعون عن طريق مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ويقدم المساعدة، حسب الاقتضاء، إلى مجلس العدل الداخلي. ويكون المدير التنفيذي مسؤولاً أمام الأمين العام بشأن أعمال المكتب، ويتولى مسؤولية إدارة المكتب وتسيير أعماله، وضمان الكفاءة والشفافية والمساءلة في عمل المكتب، كما يتولى إدارة الموارد البشرية والمالية للمكتب.

#### المدير التنفيذي

٣٨ - يسدي المدير التنفيذي المشورة إلى الأمين العام بشأن المسائل التنظيمية المتصلة بإقامة العدل الداخلي، ويشمل ذلك التوصية بإدخال التغييرات على الأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية الأخرى التي من شأنها أن تحسّن أداء النظام.

٣٩ - ويُعدُّ المدير التنفيذي التقارير التي يقدمها الأمين العام إلى الجمعية العامة بشأن المسائل المتصلة بإقامة العدل؛ ويتولى الاتصال، حسب الاقتضاء، بالمكاتب الأخرى بشأن تلك المسائل؛ ويمثل الأمين العام، إذا ما اقتضت الحاجة ذلك، في الاجتماعات التي تعقدها الهيئات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية والكيانات الأخرى بشأن مسائل إقامة العدل.

٤٠ - وأخيراً، يضطلع المدير التنفيذي بمسؤولية نشر المعلومات المتعلقة بالنظام الرسمي لإقامة العدل.

#### مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

٤١ - أنشئ مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ليحل محل فريق تقديم المشورة، الذي كان يتكون من أقران متطوعين<sup>(١٨)</sup>. وقد بدأ عمله في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩. ويتألف المكتب من موظفين قانونيين مهنيين، غير أن الجمعية العامة شجعت ممثلي الموظفين والأمين العام على وضع حوافز لتمكين الموظفين من مواصلة المشاركة في عمل المكتب وتشجيعهم على ذلك، بوسائل منها توفير المشورة القانونية من جانب مهنيين متطوعين.

٤٢ - وبإدارة مكتب إقامة العدل إلى إنشاء صندوق تبرعات استئماني من أجل دعم ولاية مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. وفي عام ٢٠١٣، قررت الجمعية العامة أن

(١٨) المرجع نفسه، الفقرة ١٣.

يُستكمل تمويل مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين باقتطاع طوعي من المرتبات على أساس تجريبي<sup>(١٩)</sup>. ويُتاح للموظفين خيار عدم المشاركة في نظام الاقتطاع. وتختلف معدلات عدم المشاركة في النظام حسب مراكز العمل والوحدات الإدارية، ولكنها معدلات مرتفعة.

٤٣ - وقد وردت طريقة تنظيم مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وتحديد اختصاصاته في أمر إداري داخلي (ST/SGB/2010/3). ويعمل المكتب من المقر. ولديه موظف قانوني في كل من أديس أبابا وبيروت وجنيف ونيروبي.

٤٤ - ويرأس مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين رئيس مسؤول أمام المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل، دون المساس بمسؤوليته عن تقديم المساعدة القانونية إلى الموظفين باستقلالية وحياد. وهو يضطلع بمسؤولية إدارة برنامج المساعدة القانونية للموظفين في نظام العدل الداخلي وحسن سير أعماله، بما في ذلك الإجراءات الإدارية والتأديبية والاستثنائية أمام المحكمتين.

٤٥ - ويقدم الموظفون القانونيون عروضاً منتظمة في مراكز عملهم وغيرها من المواقع، وهي عروض تتناول نظام العدالة، بما في ذلك دور مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين.

٤٦ - وتقع على عاتق الموظفين القانونيين مسؤولية التصرف وفقاً لما يصب في مصلحة عملائهم. وتحكم أعمالهم مدونة لقواعد السلوك. وهم يقدمون المشورة، وعند الاقتضاء، يمثلون عملائهم أمام وحدة التقييم الإداري و/أو أمام المحكمتين. ويسعى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين بنشاط إلى تسوية القضايا، ولا سيما على صعيد الوحدة.

٤٧ - وفي الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، تلقى المكتب ٨٥٣ قضية (بما في ذلك قضايا تشمل مجموعات). وفي ما يقرب من ٦٠ في المائة من القضايا، قدم المكتب المشورة القانونية الموجزة. وقدم المساعدة القانونية أمام محكمة المنازعات في ١٢ في المائة من القضايا، وأمام محكمة الاستئناف في ٣ في المائة من القضايا. وحالياً، يمثل المكتب نحو ٢٥ في المائة من المدّعين أمام محكمة المنازعات، ومن جهة أخرى، يمثل أكثر من ٥٠ في المائة من المدّعين أنفسهم بأنفسهم.

(١٩) انظر القرار ٢٥٤/٦٨، الفقرة ٣٣.

## أقلام المحكمتين

٤٨ - يضطلع رئيس القلم، تحت سلطة المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل ودون المساس بسلطة القضاة في ما يتعلق بالمسائل القضائية، بمسؤولية الإشراف على أنشطة أقلام المحكمتين.

## المسجلون

٤٩ - لدى محكمة المنازعات ثلاثة أقلام، يوجد واحد منها في كل موقع من مواقعها. ويرأس كل قلم مسجّل. ويضطلع كل مسجّل، تحت سلطة رئيس القلم، بمسؤولية إدارة المحكمة وحسن سير أعمالها في مركز العمل ذي الصلة.

٥٠ - ولدى محكمة الاستئناف قلم واحد يوجد مقره في نيويورك. ويضطلع المسجّل فيه، تحت سلطة رئيس القلم، بمهام مماثلة للمهام التي يؤديها المسجلون في محكمة المنازعات.

## المحكمتان

## محكمة المنازعات

٥١ - اعتمدت الجمعية العامة النظام الأساسي لمحكمة المنازعات في عام ٢٠٠٨<sup>(٢٠)</sup>. وبدأت المحكمة عملها في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩.

٥٢ - وتنعقد محكمة المنازعات في ثلاثة مواقع هي جنيف ونيروبي ونيويورك. ولدى كل موقع قلم وقاعة محكمة. ويوجد في كل موقع قاض دائم، إضافةً إلى قاض مخصص يعمل بصفة مؤقتة. ولدى المحكمة أيضا قاضيان يعملان نصف الوقت، ويجري إرسالهما إلى أحد المواقع الثلاثة على أساس عبء القضايا. واعتمدت المحكمة لائحة خاصة بها، وقد وافقت عليها الجمعية العامة. وتنتخب المحكمة رئيسها من بين القضاة الدائمين العاملين على أساس التفرغ، وتمتد ولاية الرئيس لمدة سنة واحدة. وعادةً، ينظر قاض واحد في القضايا المعروضة على المحكمة، ولكن يجوز لرئيس محكمة الاستئناف أن يأذن، بناءً على طلب خطي من رئيس محكمة المنازعات، بإحالة قضية ما إلى هيئة تتألف من ثلاثة من قضاة محكمة المنازعات، عند الاقتضاء، نظراً لشدة تعقيدها أو أهميتها. ويجري البت في القضايا التي تتم إحالتها إلى هيئة مؤلفة من ثلاثة قضاة بأغلبية الأصوات.

(٢٠) القرار ٢٥٣/٦٣. وعُدل النظام الأساسي في عام ٢٠١٤ بالقرار ٢٠٣/٦٩.

٥٣ - وعلى الموظفين الذين يعتزمون الطعن في قرار إداري أن يقدموا طلبهم إلى قلم المحكمة، مع أخذ الموقع الجغرافي في الحسبان. وحاليا، يجب على الموظفين الذين يعملون في أوروبا وآسيا (بما في ذلك منطقة المحيط الهادئ) إقامة دعاوهم في جنيف. كما أن على الموظفين الذين يعملون في أفريقيا وشبه الجزيرة العربية (بما في ذلك الأردن، وإسرائيل، والجمهورية العربية السورية، ودولة فلسطين، والعراق، ولبنان) إقامة دعاوهم في نيروبي. أما الموظفون الذين يعملون في الأمريكتين ومنطقة البحر الكاريبي، فعليهم إقامة دعاوهم في نيويورك. ويجري بعد ذلك إسناد كل قضية إلى القلم المناسب. ويجوز للأطراف تقديم طلب لتغيير مكان إقامة الدعوى.

٥٤ - ويقوم قسم القانون الإداري التابع لمكتب إدارة الموارد البشرية بتمثيل الأمين العام أمام محكمة المنازعات، وتمثله كذلك المكاتب الإقليمية للقسم المشار إليه في كل من جنيف وفيينا ونيروبي، أو الصناديق والبرامج المعنية، حسب الاقتضاء. ويقوم قسم القانون الإداري بتمثيل المنظمة في جميع القضايا التأديبية.

٥٥ - وقد نظرت محكمة المنازعات، كتدبير انتقالي من النظام السابق، في ١٦٩ قضية محالة من مجالس الطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة سابقا؛ وأصدرت قرارات بشأنها، كما نظرت في ١٤٣ قضية محالة من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، وأصدرت قرارات بشأنها.

٥٦ - وفي الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، وردت إلى محكمة المنازعات ٧١٠ قضايا في جنيف، و ٥٣٢ قضية في نيروبي، و ٥٩٤ قضية في نيويورك. وخلال السنوات الخمس الأولى من عملها، تلقت في المتوسط ما يقل قليلا عن ٣٠٠ قضية في السنة. وفي عام ٢٠١٤، كان عدد القضايا المقدمة يزيد على ٤٠٠ قضية. وبنت المحكمة في ١٥١٠ قضايا، وأصدرت ١٠٧٠ قرارا (٣٧٠ قرارا في جنيف، و ٣٢٣ قرارا في نيروبي، و ٣٧٧ قرارا في نيويورك). وكان ثمة ٣١٧ قضية غير مبتوت فيها في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. وعلى سبيل المقارنة، أصدرت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ١٤٩٩ قرارا على مدى نحو ٦٠ عاما من الوجود. وأصدرت محكمة المنازعات ٣٨٣٤ من الأوامر. وفي المتوسط، يرد من النساء حوالي ٣٩ في المائة من القضايا المقدمة. وتجدر الإشارة إلى أن النسبة الإجمالية للموظفات من مجموع الموظفين هي ٣٤,١ في المائة<sup>(٢١)</sup>.

(٢١) انظر A/69/292.

٥٧ - ومعظم القضايا هي قضايا يرفعها موظفون من الفئة الفنية أو الفئات العليا، وموظفو الخدمة الميدانية، وقد بلغت ذروتها في عام ٢٠١٢، إذ كانت تمثل ٦٣ في المائة من القضايا الواردة. وانخفضت هذه النسبة إلى ٣٣ في المائة في عام ٢٠١٤. وكان الموظفون من فئة الخدمات العامة يمثلون، في المتوسط، ما يزيد قليلاً على ٢٠ في المائة من القضايا الواردة في السنوات الأربع الأولى، ولكن هذه النسبة ارتفعت إلى ٣١ في المائة في عام ٢٠١٣، وإلى ٤٠ في المائة في عام ٢٠١٤. وتجدر الإشارة إلى أن ٦٤ في المائة من الموظفين هم موظفون من فئة الخدمات العامة. ويتعلق أكبر عدد من القضايا الواردة بمسائل تتعلق بالتعيينات، تليها المسائل المتصلة بالمزايا والاستحقاقات.

#### محكمة الاستئناف

٥٨ - اعتمدت الجمعية العامة النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف في عام ٢٠٠٨، في قرارها ٢٥٣/٦٣، وأدخلت تعديلات عليه في قراراتها ٢٣٧/٦٦ و ٢٠٣/٦٩. وبدأت المحكمة عملها في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩. وأصدرت قرارها الأول في عام ٢٠١٠.

٥٩ - وتتألف محكمة الاستئناف من سبعة قضاة، ويوجد مقرها في نيويورك، ولكنها قد تعقد جلسات في جنيف أو نيروبي إذا استلزم ذلك عبء القضايا المعروضة عليها. وقد عقدت دورتها الأولى في عام ٢٠١٠. وهي تعقد حالياً ثلاث دورات في السنة، مدة كل منها أسبوعان. وتُعقد اثنتان من هذه الدورات في نيويورك، ودورة صيفية أخرى في جنيف. ويتم الإعلان عن نتائج القضايا علناً في نهاية كل دورة، غير أن إصدار الأحكام كاملةً يجري في وقت لاحق، بعد حوالي ستة أسابيع من انعقاد الجلسات. ويوجد مقر القلم في نيويورك.

٦٠ - واعتمدت محكمة الاستئناف لائحة خاصة بها. ويتألف مكتبها، الذي يُنتخب سنوياً، من رئيس ونائبين للرئيس.

٦١ - وعادةً، تتولى هيئة من ثلاثة قضاة استعراض القضايا المعروضة على محكمة الاستئناف، ويُنْت في القضايا بأغلبية الأصوات. وإذا رأى رئيس المحكمة أو أي اثنين من القضاة الذين يقومون بالنظر في قضية معينة أن تلك القضية تثير مسألة قانونية ذات أهمية خاصة، يجوز لهم في أي وقت قبْل النطق بالحكم، إحالة القضية إلى محكمة الاستئناف بكامل أعضائها للنظر فيها. ويكتمل النصاب القانوني في تلك الحالات بخمسة قضاة.

٦٢ - وتختص محكمة الاستئناف بالنظر وبإصدار الأحكام في طلبات الطعن المقدمة بشأن أحكام أصدرتها محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أو محكمة التزاعات التابعة لوكالة

الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)<sup>(٢٢)</sup>، والتي تؤكد فيها أن إحدى المحكمتين المشار إليهما قامت بأي من الأفعال التالية:

- (أ) تجاوزت ولايتها أو اختصاصها؛
- (ب) لم تمارس الولاية المنوطة بها؛
- (ج) أخطأت بشأن مسألة قانونية؛
- (د) ارتكبت خطأ في الإجراءات من النوع الذي يؤثر على البت في القضية؛
- (هـ) ارتكبت خطأ بشأن واقعة، أدى إلى اتخاذ قرار يبدو جليا أنه غير معقول.

٦٣ - وتختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في طلبات الطعن المقدمة بشأن قرارات صادرة عن اللجنة الدائمة العاملة باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، هي مختصة بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة ضد وكالة أو منظمة أو كيان في حال وجود اتفاقات خاصة مبرمة بين الكيان المعني والأمين العام لقبول اختصاص المحكمة. ولا يجوز إبرام اتفاقات خاصة من هذا القبيل إلا إذا كانت الوكالات أو المنظمات أو الكيانات تعتمد إجراءات تقاض ابتدائية محايدة تشمل محضرا خطيا وقرارا خطيا يورد الأسباب والوقائع والنصوص القانونية. وحتى الآن، أبرمت الكيانات التالية اتفاقا من هذا القبيل: منظمة الطيران المدني الدولي، ومحكمة العدل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والسلطة الدولية لقاع البحار، والمحكمة الدولية لقانون البحار.

٦٤ - ويقوم مكتب الشؤون القانونية بتمثيل الأمين العام على مستوى محكمة الاستئناف. أما الأونروا وسائر الوكالات، فإنها تمثل نفسها بنفسها.

٦٥ - وفي ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، كانت محكمة الاستئناف قد تلقت ٦٨٦ قضية وبُتت في ٥٨٥ منها. وقد أصدرت نحو ٥٠٠ حكم وما يزيد قليلا على ٢٠٠ من الأوامر. وعقدت أيضا ٢١ جلسة استماع.

٦٦ - ويجوز لمقدمي الطعون والمدعى عليهم على السواء أن يطعنوا في الأحكام الصادرة. وفيما يتعلق بالطعون ذات الصلة بأحكام محكمة المنازعات، فقد قُدم ما مجموعه ٤٢٢ منها،

(٢٢) لدى الأونروا محكمة منازعات خاصة بها، وقد أنشئت وفق نموذج محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ولكنها ليست جزءا منها. وبدأت هذه المحكمة عملها في ١ حزيران/يونيه ٢٠١١. وتتاح خدماتها لحوالي ٣٠ ٠٠٠ موظف. وفي ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، كانت المحكمة قد تلقت ٣٥٦ قضية، بما في ذلك ١٦٢ من القضايا التي كان لم يُبت فيها بعد في ١ حزيران/يونيه ٢٠١١. وأصدرت المحكمة ١٧٧ قرارا، جرى الطعن في ٤٧ منها.

وكانت تلك الطعون تتعلق بـ ٤٠٨ من الأحكام. ومن بين هذه القضايا البالغ عددها ٤٢٢ قضية، قدم موظفون ما مجموعه ٢٦٧ من الطعون، وقد جرى إقفال ٢٣ منها من الناحية الإدارية أو عند سحبها. ومن بين الطعون المتبقية، البالغ عددها ٢٤٤ طعنا، حقق الموظفون نجاحا كاملا أو جزئيا في ٥١ من الطعون، ولم يوفقوا في ١٩٣ حالة أخرى. وقدم الأمين العام ١٥٥ طلب طعن، جرى إقفال ٣ منها من الناحية الإدارية أو عند سحبها. ومن بين الطعون المتبقية، البالغ عددها ١٥٢ طعنا، حقق الأمين العام نجاحا كاملا أو جزئيا في ١٠٤ من الطعون، ولم يوفق في ٤٨ حالة أخرى<sup>(٢٣)</sup>.

٦٧ - ويبدو أن عبء عمل محكمة الاستئناف مستقر نوعا ما، إذ يبلغ حوالي ١٤٠ قضية في السنة. ومن الجدير بالملاحظة، مع ذلك، أن عدد الالتماسات العارضة يتزايد، وقد بلغ ٨٤ التماسا في عام ٢٠١٤.

#### مجلس العدل الداخلي

٦٨ - من أجل كفالة مزيد من الاستقلالية والمهنية والمساءلة في نظام إقامة العدل، قررت الجمعية العامة<sup>(٢٤)</sup>، أن تُنشئ بحلول ١ آذار/مارس ٢٠٠٨ مجلسا للعدل الداخلي يضم خمسة أعضاء، ويتألف من ممثل للموظفين وممثل للإدارة واثنين من الحقوقيين الخارجيين المرموقين، يعين أحدهما الموظفون وتعين الإدارة الثاني، ويرأسه حقوقي مرموق يختاره الأعضاء الأربعة الآخرون بتوافق الآراء.

٦٩ - وأوكلت الجمعية العامة إلى المجلس المهام التالية:

- (أ) الاتصال بمكتب إدارة الموارد البشرية بشأن المسائل المتصلة بالبحث عن المرشحين المناسبين لشغل وظائف القضاة، بعدة وسائل منها إجراء مقابلات عند الاقتضاء؛
- (ب) تقديم آرائه وتوصياته إلى الجمعية العامة بشأن مرشحين اثنين أو ثلاثة لكل منصب شاغر في المحكمتين، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتوزيع الجغرافي؛
- (ج) صياغة مدونة لقواعد السلوك للقضاة لكي تنظر فيها الجمعية العامة؛
- (د) تقديم آرائه إلى الجمعية العامة بشأن تطبيق نظام إقامة العدل.

(٢٣) في عام ٢٠١٣، قدّم الموظفون نصف عدد الطعون، وقدم الأمين العام النصف الآخر؛ وفي عام ٢٠١٤، قدم الموظفون ٦٥ في المائة من الطعون، في حين قدم الأمين العام ٣٥ في المائة منها.

(٢٤) القرار ٢٢٨/٦٢.

- ٧٠ - وأخيراً، قررت الجمعية أن يتلقى المجلس المساعدة، عند الاقتضاء، من مكتب إقامة العدل.
- ٧١ - وبالإضافة إلى الاضطلاع بهذه الولاية العامة، أنجز المجلس مجموعة واسعة من المهام المحددة وفقاً لطلب الجمعية العامة.
- ٧٢ - ويقدم المجلس تقارير سنوية إلى الجمعية العامة. وتتضمن تلك التقارير مرفقات تبين آراء قضاة المحكمتين.

### ثالثاً - آراء الجهات المعنية في أداء نظام العدالة

- ٧٣ - عقد الفريق تسع دورات تشاور، في نيويورك وفيينا ولاهاي وسنتياغو وجنيف وعنتيبي، وغوما وبيني (وهما مركزاً عمل الموظفين العاملين في بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية) ونيروي، وقد جرى خلالها عقد ١٢٤ جلسة تشاور، بما في ذلك عن طريق التداول بالفيديو والمؤتمرات عن بعد. وشملت الجلسات مجموعة واسعة من العناصر الفاعلة المعنية بالنظام الرسمي وغير الرسمي لإقامة العدل في الأمانة العامة، وممثلين للصناديق والبرامج، ومثلي الموظفين والإدارة والمكاتب المعنية الأخرى.
- ٧٤ - وخلال عملية التشاور، تلقى الفريق مجموعة واسعة من الآراء المتنوعة، وكانت متعارضة أحياناً، بشأن أداء النظام ككل. كما تلقى اقتراحات لإدخال تحسينات على النظام. ويجري حالياً تحليل الآراء والإسهامات تحليلاً مفصلاً حسب الأهداف المحددة والأجزاء التي يتكون منها النظام.

#### الأداء العام لنظام العدالة

- ٧٥ - كان هناك اتفاق بوجه عام على أن النظام الجديد يمثل تحسناً بالمقارنة مع النظام السابق. ووصفت جهات معنية عديدة النظام بأنه أكثر ترشيداً ويتسم بقدر أكبر من المهنية. وأشارت جهات أخرى إلى أن النظام أدى إلى زيادة المساءلة الإدارية، وتمكين الموظفين من أجل التماس سبل الانتصاف ومعالجة شواغلهم. غير أنه كان ثمة اعتراف عام بأن النظام ما زال في مرحلة التطور، وبأن بالإمكان تحسين أدائه في بعض المجالات.
- ٧٦ - وعلى النقيض من ذلك، كان لبعض الجهات المعنية رأي مختلف بشأن أثر النظام الجديد ككل. فقد أعرب بعض الموظفين عن شعور بعدم الثقة إزاءه، بحجة أنه غير قادر على تحقيق عدالة محايدة وفعالة لأنه "يخضع لسيطرة الإدارة". وأعربوا عن إحباطهم إزاء ما اعتبروه عدم امتثال الإدارة لقرارات المحكمتين، والمستوى المنخفض للتعويضات التي يجري

منحها، وعدم توافر الحماية من الانتقام، وعدم قيام الإدارة باتخاذ إجراءات ضد المديرين الذين يتصرفون في انتهاك صارخ لقواعد وأنظمة الأمم المتحدة. واقترحت إحدى الجهات المعنية بأن يقوم الموظفون غير الراضين عن قرارات نظام العدل الداخلي باللجوء إلى آليات الطعون في البلدان المضيفة في إطار القانون المحلي.

٧٧ - وأعرب بعض المديرين أيضا عن شعور بعدم الثقة في النظام، وأشاروا إلى أنه يميل لصالح الموظفين. وقالوا إن النظام الجديد أنتج أثرا مثبطا على عملهم لأنهم يخشون أن تجري ملاحظتهم أمام المحكمتين من جانب موظفين مبالغين إلى إقامة الدعاوى في حال اتخاذهم إجراءات ضد مَنْ لا يظلمون بالأداء المطلوب. ورأى البعض أن النظام أصبح يتبع نهجا قانونيا مفرطا، وأنه يشجع على ثقافة "التقاضي".

٧٨ - ولاحظ العديد من الجهات المعنية أنه ما لم تعالج الأسباب الكامنة وراء المنازعات في مكان العمل وكذلك وراء التقاضي، فإن هذا النظام محكوم عليه بالفشل.

#### الاستقلالية

٧٩ - أشارت جهات عديدة إلى مسألة استقلالية المحكمتين والنظرة إلى استقلاليتهما باعتبارهما من الشواغل الرئيسية. ورأى بعض الجهات المعنية أن التنظيم والميكل الحاليين لنظام إقامة العدل، بما في ذلك التنظيم الإداري للمحكمتين والأقسام، يولدان انطبعا بأن المحكمتين تخضعان للسلطة المباشرة للإدارة. وتم التركيز على أن اشتراك المحكمتين وقلميهما في موقع واحد في الطابق نفسه الذي يشغله مكتب إقامة العدل في نيويورك هو أمر يطرح إشكالية بوجه خاص. ووردت معلومات إلى الفريق تفيد بأنه في إحدى الحالات، وُجّهت إلى القضاة عن طريق الخطأ، من خلال المدير التنفيذي للمكتب المذكور، شكوى مقدمة ضد أحد القضاة، إضافة إلى الردود والتعليقات المتصلة ببعض الأحكام الصادرة.

٨٠ - ويُنظر أيضا إلى المعيار الذي جرى تحديده لدفع أجور القضاة برتبة مد-٢ على أنه يسهم في توليد ذلك الانطباع، نظرا إلى أن هذا "التصنيف" ضمن نظام تحديد درجات موظفي الأمم المتحدة يضعهم فيما يبدو في رتبة "صغيرة" بالمقارنة مع كبار الموظفين في الأمانة العامة، مثل الأمناء العامين المساعدين ووكلاء الأمين العام.

٨١ - وإضافة إلى ذلك، يُنظر إلى نظام القضاة المخصصين الذين يجري تمديد عقودهم على أساس سنوي على أنه مُنافٍ للاستقلال القضائي. فعلى الرغم من أن هؤلاء القضاة يجري تعيينهم في البداية لمدة عام واحد لمعالجة تراكم الأعمال غير المنجزة التي نشأت ضمن النظام القديم، فإن عقودهم تُجَدَّد على أساس سنوي، في حين أنه من الواضح أن هناك حاجة إليهم

على الأمد الطويل. واعتبرت الجهات المعنية أن كفالة الأمن الوظيفي للقضاة، من خلال تثبتهم في وظائفهم، أمر يكتسي أهمية بالغة لضمان استقلال النظام.

٨٢ - وأعرب عن رأي مفاده أن كون المحكمتين تقدمان تقارير إلى الجمعية العامة عن طريق مجلس العدل الداخلي يُعتبر أيضا تقويضا لاستقلالهما، بل ويحدّ أيضا من هذا الاستقلال. واعتبر بعض الجهات المعنية أنه من الغريب ألا يكون لدى القضاة خط مباشر إلى الجمعية في التسلسل الإداري، في حين أن لدى الإدارة (باعتبارها الجهة التنفيذية) إمكانية الوصول الكامل وغير المحدود إلى الجمعية. وأوصت تلك الجهات بإقامة قناة مفتوحة و "غير خاضعة للرقابة" من أجل تقديم تقارير المحكمتين إلى الجمعية.

٨٣ - ومع الاعتراف بالدور الهام للجمعية العامة باعتبارها الهيئة التشريعية للأمم المتحدة المسؤولة عن إصدار النظام الأساسي الذي ينظم كلا المحكمتين، فقد رأى بعض الجهات المعنية أن التعديلات الأخيرة التي أُدخلت على النظامين الأساسيين إنما هي محاولات للحد من سلطة المحكمتين والسيطرة عليهما. ولاحظت تلك الجهات أن التعديل الأخير الذي جرى إدخاله على النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، المتعلق بضرورة توفير الأدلة عن الأضرار المعنوية، قد أُدرج كردّ فعل على الحكم في قضية *Ademagic et al* (٢٥).

٨٤ - كما أشارت الجهات المعنية، خارج نطاق المحكمتين، إلى عناصر أخرى من نظام إقامة العدل الذي تأثر أداءه بعدم توافر الاستقلالية. وتجدد الإشارة إلى أن وضع مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين تحت سلطة المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل، الذي يشكل جزءا لا يتجزأ من الإدارة، يعتبره البعض بأنه يشكل عائقا أمام ممارسة المكتب وظيفته على نحو مستقل. وينظر بعض الموظفين إلى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين باعتباره جزءا من الإدارة لأن المحامين فيه كانوا من موظفي المنظمة وتابعين للأمين العام. وهم يشيرون، كمثال على ذلك، إلى حالة جرى فيها تمثيل أحد المحامين العاملين في المكتب أمام محكمة المنازعات من قبل محامي المدعى عليه (٢٦).

٨٥ - كما ينظر العديد من الجهات المعنية إلى وضع وحدة التقييم الإداري داخل إدارة الشؤون الإدارية على أنه يقوض الأداء المستقل والمحايد للوحدة. وقد أعربت هذه الجهات عن رأي مفاده أن الوحدة، المسند إليها إجراء تقييم محايد وموضوعي للقرارات الإدارية التي يطعن فيها الموظفون، ينبغي ليس فقط أن تكون محايدة، إنما أن يُنظر إليها أيضا على أنها

(٢٥) UNDT/2012/131.

(٢٦) انظر: *Oummih* (UNDT/2013/044).

كذلك، وأضافت الجهات المعنية أنه يتعين أن تملك الوحدة قدرا من الاستقلالية للعمل بفعالية وكفاءة.

#### الشفافية

٨٦ - رغم الإقرار بأن النظام الحالي لإقامة العدل أكثر شفافية من سلفه، أشار عدد من أصحاب المصلحة إلى مجالات يمكن إدخال تحسينات عليها. واستمع الفريق إلى شواغل أعرب عنها عدد من أصحاب المصلحة بشأن أداء محرك البحث، الذي اعتبره بالياً وصعب الاستخدام فضلا عن كونه غير دقيق. وأكدوا أن هذه النقائص تعرقل إمكانية الاطلاع على الاجتهاد القضائي وتعرقل البحث. وقُدِّمَ مقترح بإصدار أحكام المحكمتين على شكل وثائق رسمية في نظام الوثائق الرسمية، كما كان الشأن مع أحكام سلفها، وهي المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، لتيسير الاطلاع على هذه الأحكام.

٨٧ - وأشار أصحاب المصلحة إلى أنه رغم عقد المحاكم جلسات استماع عامة، فإن صورة الأعمال التي تقوم بها غير واضحة ولا تُبذل كثير من الجهود لإعلام الموظفين بجلسات الاستماع. وفي أحد مراكز العمل، على سبيل المثال، علم الفريق بأن الإدارة قد سعت إلى إعاقة التعرُّف على النظام بثني الموظفين عن حضور جلسات الاستماع.

٨٨ - وأعرب بعض أصحاب المصلحة أيضا عن قلقهم إزاء ما اعتبروه قلة شفافية في عمليات الاستعراض التي تجريها وحدة التقييم الإداري. وأشاروا إلى أن الوحدة لم تُطلع الموظفين على الوثائق المرتبطة بقراراتها، ولهذا كان من الصعب على الموظفين وممثليهم القانونيين تقييم ما إذا كان لقضاياهم حظوظ معقولة في النجاح. وقيل أيضا إن قرارات التقييم الإداري التي اتخذتها الوكالات والصناديق والبرامج تفتقر للتبريرات المنطقية. واقترح البعض أن تصبح قرارات الوحدة متاحة للعموم.

٨٩ - وبينما كان هناك تأييد كبير للأعمال التي يقوم بها حاليا مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، اعتبر بعض الموظفين أن عدم وجود معايير واضحة لقبول المكتب الدعوى أو رفضها يؤشر على عدم الشفافية. وأشاروا إلى أن العديد من القضايا التي رفضها المكتب حققت نجاحا بعد ذلك عندما عُرِضت أمام المحاكم بعد أن تولى شأنها محامٍ خاص.

٩٠ - وأثيرت مسألة أخرى فيما يتعلق بالشفافية وهي امتعاض الإدارة عن تزويد الموظفين بالمعلومات ذات الصلة بملفات قضاياهم. وأبلغ الفريق بأن الإدارة ترفض الأغلبية العظمى من طلبات الموظفين للحصول على هذه المعلومات وبأن المحامين الذين يمثلون الموظفين كثيرا ما يضطرون إلى الحصول على أمر قانوني من أجل تقييم احتمال كسب القضايا المعروضة

عليهم. وأوصى أصحاب المصلحة بأن ينشئ الأمين العام آلية تتيح للموظفين إمكانية الحصول على المعلومات غير المصنفة على أنها سرّية من الإدارة.

#### مدى المهنيّة

٩١ - اتفقت الجهات المعنية عموماً على أن النظام الجديد أكثر مهنيّة من سابقه. ورحبت هذه الجهات بمهنيّة هيئة المحكمة، ولكنها أشارت إلى أن النهج الذي يتبعه القضاة يختلف باختلاف مواقع عملهم. وأوضح القضاة إلى الفريق بأنهم يعترفون بالاختلافات بينهم وهم يسعون إلى موازنة النهج الذي يتبعونه.

٩٢ - وذكر بعض أصحاب المصلحة أنه بينما أصبحت هيئة المحكمة أكثر مهنية تخلف المحامون عن الركب. وذكّر أن سلوك المحامين المترافعين أمام المحاكم كان دون المستوى المطلوب. وأبلغ الفريق بحالات حجّب فيها محامي المدعى عليه معلومات ذات صلة بقضية أو لم يقدم المساعدة إلى متقاضين ليس لديهم من يمثلهم. واقترح أصحاب المصلحة وضع مدونة قواعد سلوك لجميع المحامين الذين يترافعون أمام المحاكم. غير أن هذا المقترح لم يحظ بتأييد جميع أصحاب المصلحة حيث أعرب بعض المحامين الذين أجرى الفريق مقابلات معهم بأنهم ملتزمون أصلاً بمدونات قواعد السلوك المعمول بها في ولاياتهم القضائية الوطنية.

٩٣ - وأوصى عدد كبير من أصحاب المصلحة بقوة بأن يقوم الفريق بمعالجة مسألة التحقيقات في سوء السلوك والتحرش الجنسي. ومع أن هذه التحقيقات لا تندرج مباشرة ضمن إطار نظام إقامة العدل، فقد علم الفريق من العديد من أصحاب المصلحة بأن النظام الحالي لإجراء التحقيقات في سوء السلوك لا يستوفي معايير الإثبات التي حددها المحاكم. وفي إطار النظام الحالي الذي أنشئ بموجب نشرة الأمين العام المتعلقة بحظر التمييز والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي وإساءة استعمال السلطة (ST/SGB/2008/5) والأمر الإداري المتعلق بالتدابير والإجراءات التأديبية (ST/AI/371 و Amend.1)، يُجري بعض التحقيقات موظفون تلقوا تدريبات محدودة من مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وأبلغ الفريق بأن نوعية معظم التحقيقات سيئة وبأن النتائج التي توصلت إليها التحقيقات كانت معيبة في كثير من الأحيان ولهذا لم تقبل بها المحاكم. وقد أدى هذا الوضع إلى نشأة العديد من القضايا التي عجزت فيها المنظمة عن اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظفين الذين يُزعم أنهم ارتكبوا مخالفات صارخة وهكذا أصبح هناك تصور بأنه يمكن الإفلات من العقاب. وأوصى أصحاب المصلحة بشدة بأن تتم مراجعة كامل إجراءات التحقيق وبأن يُجري مكتب خدمات الرقابة الداخلية جميع التحقيقات في الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك.

## تحقيق اللامركزية

٩٤ - رأى عدد من أصحاب المصلحة أن النظام أيضا "يركّز كثيرا على نيويورك" وأنه يجب تعزيز اللامركزية، ولا سيما من جانب الإدارة. وأشاروا إلى أنه رغم وجود المحاكم في جنيف ونيويورك ونيروبي، فإن أجزاء أخرى حاسمة من النظام، مثل وحدة التقييم الإداري، متمركزة في نيويورك، مما أثر على فعالية أداء النظام ككل.

٩٥ - وأبلغ الفريق بأن الأغلبية العظمى من القضايا رُفعت في نيويورك، حيث يوجد العديد من محامي المدعى عليهم. وفي الكثير من القضايا، اختار المدعى عليهم الاستعانة بمحامين موجودين في نيويورك للدفاع عنهم في قضايا معروضة على محكمة المنازعات في نيروبي وتضمنت قضايا أخرى مُدعّين موجودين في بانكوك. وتثير هذه الممارسة الكثير من الصعوبات لعقد جلسات الاستماع كما تؤدي إلى التأخير في الإجراءات بسبب فوارق التوقيت.

٩٦ - وتؤثر قلة اللامركزية في الإدارة أيضا على جوانب أخرى من النظام. وسمع الفريق عن قضايا تعطلت فيها المفاوضات من أجل التوصل إلى تسوية غير رسمية في مراكز عمل خارج نيويورك أو فشلت تماما بعد أن تم التوصل إلى اتفاق لأن جميع القرارات المتعلقة بالموافقة على التسويات تُؤخذ في نيويورك.

٩٧ - ورأى أصحاب المصلحة أيضا أنه قد يكون من المفيد أن تصبح المحاكم وأقلامها أكثر تنقلا وأن تعقد جلسات استماع في المواقع الميدانية. ومع أن فرع محكمة المنازعات في نيروبي عقد جلسة استماع في كينشاسا، فيبدو أن هذه الممارسة نادرة. ولم تعقد محكمة الاستئناف، على سبيل المثال، أي جلسة في أفريقيا.

٩٨ - وأبلغ الفريق أيضا بأن المحامين العاملين في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين واجهوا صعوبات كبيرة عندما مثلوا مُدعّين في مواقع لا يوجد فيها فرع لمحكمة المنازعات بسبب قلة الموارد المالية المتاحة للسفر. ورغم أنه يمكنهم استخدام مرافق التداول عن بعد والتداول عن طريق الفيديو، فإن ما يمكن تحقيقه من التشاور مع العملاء عن بُعد محدود.

## إمكانية اللجوء إلى القضاء

٩٩ - كما ورد في ملاحظات مجلس العدل الداخلي في آخر تقرير له<sup>(٢٧)</sup>، علم الفريق من عدد من أصحاب المصلحة خلال الزيارات الميدانية التي أجراها إلى عنتيبي وإلى مركزيّ العمل التابعين لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية

(٢٧) A/70/188، الفقرة ٣٣.

بأن عددا من الموظفين في المنظومة ليس لديهم أي فكرة عن وجود نظام العدل الداخلي أو عن سبل اللجوء إليه. وأكد تلك المزاعم موظفون خلال الاجتماعات العامة وموظفون عاملون في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين بعد أن شاركوا في بعثات توعية في المواقع الميدانية النائية.

١٠٠ - وأوصى العديد من أصحاب المصلحة بقوة ببذل المزيد من الجهود في مجال أنشطة التوعية لتعريف الموظفين بالنظام. وأبلغ الفريق بأن مكتب إقامة العدل اضطر للتوقف عن جهود التوعية التي كان يقوم بها بسبب قلة التمويل. وعلم الفريق بأن موظفين من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين شاركوا في بعثات توعية أوفدت إلى البعثات الميدانية بتمويل من عمليات حفظ السلام. ورغم أنه يبدو أن معرفة الموظفين بالنظام في المواقع النائية أقل من معرفة غيرهم في المواقع الأخرى، اتضح أن معرفة الموظفين في نيروبي وجنيف ونيويورك بوجود مختلف آليات النظام والمكاتب التي يمكن أن يلتمس فيها الموظفون المساعدة محدودة أيضا، وهذه مسألة لم تكن متوقعة.

١٠١ - وأشار أصحاب المصلحة أيضا إلى التحديات التي يثيرها استخدام نظام إدارة قضايا المحاكم باعتباره عائقا أمام اللجوء إلى القضاء. ومن وجهة نظرهم، قد عرقلت عيوب النظام بشكل خطير إمكانية الوصول إلى النظام في المواقع الميدانية النائية، حيث تكون تغطية الإنترنت محدودة. وإلى جانب الصعوبات التكنولوجية، أثارت الحواجز اللغوية وتعقيد النظام المزيد من العقبات وعرقلت فعالية الاستفادة من النظام. ودعا أصحاب المصلحة إلى رفع مستوى النظام من أجل حل هذه المشكلة.

١٠٢ - وأعرب عدد كبير من أصحاب المصلحة عن قلقهم لأن النظام غير متاح للمتدربين والخبراء الاستشاريين وغير الموظفين. وأشاروا إلى أن العديد من المكاتب والبعثات تعتمد على المتطوعين والمتعاقدين والخبراء الاستشاريين. وأبلغ الفريق بأنه لم يكن في وسع هذه الفئات من الموظفين دائما الاستفادة من شرط التحكيم لأنه لا ينطبق بشكل جيد على صغار المتعاقدين. وشدد أصحاب المصلحة على ضرورة أن توفر المنظمة سبل انتصاف فعالة لجميع العاملين فيها. ورأوا أن الوضع الراهن، الذي يمنح حماية انتقائية لبعض الموظفين ويترك آخرين دون حماية، يقوّض الثقة في النظام.

١٠٣ - وذكّر الخوف من الانتقام والتخويف أيضا باعتبارهما من العوامل التي تؤثر على اللجوء إلى القضاء. وتلقى الفريق معلومات عن تفشي الخوف من الانتقام والانعكاسات السلبية على الموظفين في حالة استخدام النظام. وتحذرت عدة مستخدمين عن تجارب تعرضوا

فيها إلى الشيء عن استخدام النظام وذكروا أنهم تعرضوا للانتقام المديرين لأنهم التمسوا سبل الانتصاف القانونية.

سيادة القانون ومراعاة الأصول القانونية والمساءلة

سيادة القانون ومراعاة الأصول القانونية

١٠٤ - اتفق أصحاب المصلحة على أن النظام الجديد سمح بتمكين الموظفين من أعمال حقوقهم، ولكنهم أعربوا عن قلقهم من أن مقاومة الإدارة لسلطة وقرارات المحاكم تهدد بتقويض سيادة القانون داخل المنظمة. وعلم الفريق بحالات مُعيّنة رفضت فيها الإدارة الأوامر أو امتنعت عن تنفيذها، بما في ذلك أوامر إعادة إلى الوظيفة وتعليق إجراءات، مما أفضى إلى هز الثقة عموماً في قدرة النظام على حماية حقوق الموظفين.

١٠٥ - وأعرب بعض أصحاب المصلحة عن قلقهم من أن التفسير المحدود للفقهاء القضائي للمحاكم والتفسير الضيق لما يشكل قراراً إدارياً يؤدي إلى حرمان الموظفين من سبل انتصاف فعالة. وأكدوا أنه ينبغي أن تكون للمحاكم سلطة استعراض قانونية النظامين الأساسيين والإداري لموظفي الأمم المتحدة وقرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية لتحديد ما إذا كانت تمثل للمعايير الدولية. ورأى العديد أن القرار<sup>(٢٨)</sup> الذي اتخذته مؤخراً محكمة الاستئناف باستثناء قرارات مكتب الأخلاقيات من نطاق الاستعراض الإداري يعكس انحساراً لسيادة القانون لأنه ببساطة يجرم الموظفين الذين يزعمون أنهم تعرضوا للانتقام من سبل الانتصاف ويحرمهم من الحماية.

١٠٦ - ومن بين الشواغل الأخرى التي أشار لها أصحاب المصلحة قلّة الحماية من الانتقام. وشدد أصحاب المصلحة على ضرورة أن توفر المنظمة الدعم والحماية إلى جميع الموظفين، بمن فيهم الذين يبلّغون عن سوء السلوك أو الذين يمثلون كشهود. وأشاروا إلى أن ذلك يكتسي أهمية خاصة لأنه من واجب الموظفين إبلاغ المسؤولين عن أي مخالفة للقواعد والأنظمة بينما يتحمل المسؤولون مسؤولية اتخاذ الإجراءات المناسبة. وأبلغ الفريق بحالات تجاهلت فيها الإدارة أو انتهكت تدابير حماية الشهود التي أمر بها القضاة. وأعرب بعض الموظفين عن قلقهم من أنه في بعض الحالات، تم إنهاء عقود الموظفين الذين "كسبوا" قضاياهم المعروضة على المحاكم أو الذين توصلوا إلى اتفاق تسوية مع الإدارة، في وقت لاحق، بحجة الافتقار إلى الموارد المالية أو إعادة التنظيم أو انقطاع الوظيفة.

(٢٨) انظر: (Wasserstrom (2014-UNAT-457).

## مراعاة الأصول القانونية

١٠٧ - علم الفريق أيضا من جهات مختلفة أن المحاكم تشدّت بدون مبرر في تمديد آجال رفع الدعاوى. وأكدت هذه الجهات أن هذا التشدد أدى إلى عدم النظر في قضايا وجيهة وإلى حرمان موظفين من حقهم في التماس الإنصاف أمام المحاكم.

١٠٨ - وأشار أصحاب المصلحة إلى رفض عدد هائل من القضايا المعروضة على المحاكم بحجة المقبولية بسبب ثغرات موجودة في القواعد والأنظمة. وتنص القاعدة ١١-٢ (ب) من النظام الإداري، على أنه لا يُلزم الموظف بأن يطلب إجراء تقييم إداري إذا كان يود الطعن رسميا في قرار إداري أُنخذ عملا بمشورة قدمتها هيئات فنية، على النحو المحدد من قبل الأمين العام. ومع أن الأمين العام لم يحدد الهيئات التي يعتبرها فنية، يقال للموظفين بصورة روتينية إن وحدة التقييم الإداري لا تقبل قرارات مختلف الهيئات لأنها لا تشكل قرارات إدارية.

## المساءلة

١٠٩ - شدد عدد كبير من أصحاب المصلحة على مسألة المساءلة باعتبارها من الشواغل الرئيسية. ووفقا للمادة ١٠ (٨) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، يجوز لهذه المحكمة إحالة ما هو مناسب من القضايا إلى الأمين العام أو الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة من أجل اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات لإنفاذ إجراءات المساءلة. وكان هناك شعور سائد بأن نظام الإحالة في قضايا المساءلة لا يعمل بشكل جيد. وأدان العديد من أصحاب المصلحة عدم اتخاذ المنظمة إجراءات ضد المديرين الذين أحيلوا إلى الأمين العام للمساءلة. ورأوا أن عدم فرض عقوبات على المديرين حتى عندما أسفر سلوكهم عن تكبد المنظمة لخسائر مالية يعني أنه لا يوجد رادع عن اتخاذ قرارات سيئة. ودعوا إلى تعزيز وظيفة المساءلة من أجل إحداث تغيير في المنظمة.

١١٠ - وعلم الفريق بأمثلة وقع فيها تكبد خسائر كبيرة نتيجة لقيام مدير بفعل أو عدم قيامه به ومع ذلك لم يتم فتح أي تحقيق. واقترح بعض أصحاب المصلحة، على سبيل الردع، أن يُطلب من المديرين الذين تسفر أفعالهم عن إلحاق أضرار مادية بالمنظمة أن يساهموا مالياً. غير أن أصحاب مصلحة آخرين أعربوا عن قلقهم من أن التشدد في المساءلة عن الإجراءات التي يتم تنفيذها، قد تجعل قرارات المديرين تراعي أكثر تفادي التبعات بدلا من الحرص على المتطلبات التشغيلية.

١١١ - وأبلغ الفريق بأن الأمين العام قد أنشأ فريقا مخصصا لاستعراض الإحالات للمساءلة ولتقديم توصيات من أجل اتخاذ الإجراءات المناسبة. ولكن أشار العديد من أصحاب

المصلحة إلى أن هناك ثغرة في المعلومات وإلى عدم تقديم أي تعقيبات إلى المحكمتين أو الموظفين بشأن الإجراءات المتخذة ضد المديرين المعنيين.

١١٢ - وشككت فئة أخرى من أصحاب المصلحة في تطبيق آلية الإحالة ككل. وقال هؤلاء إن المحاكم قد استخدمت هذه الآلية بأوسع صيغة ممكنة، وأنها قد تحولت إلى عملية مساءلة "جنائية". وأعربوا عن رأي مفاده أن بعض الإحالات غير ملائمة وتضر بسمعة بعض المديرين والموظفين، لا سيما بسبب عدم إتاحة فرصة أمام المديرين والموظفين المذكورين في الإحالات للدفاع عن أفعالهم. ورأوا أنه ينبغي إنشاء آلية لتطهير سجل الموظفين عندما تكسب المنظمة القضية لحماية الموظفين الذين تمت تبرأتهم من ارتكاب أي مخالفات. وأفادوا أيضا بأنه ينبغي إتاحة فرصة أمام المديرين الذين تتم إحالتهم للمساءلة للدفاع عن أنفسهم.

١١٣ - وخلال الزيارات الميدانية التي أجراها الفريق، أبلغه المديرون عن الإحباط الشديد الذي يشعرون به بسبب عجزهم عن اتخاذ إجراءات ضد الموظفين الذين يرتكبون مخالفات خطيرة بسبب تعقيد العملية التأديبية. واعتبروا أن عبء الإثبات الذي اشترطته المحاكم بتقديم أدلة "واضحة ومقنعة" ثقيل جدا. وشددوا على أن التأخيرات في التحقيق في القضايا التأديبية خلقت تصورا بأنه يمكن الإفلات من العقاب في الميدان وأدت إلى احتمال كبير في المساس بسمعة المنظمة. ودعوا إلى اتباع نهج متوازن يحمي الموظفين ويحافظ في الوقت نفسه على قدرة المنظمة على مساءلة الموظفين عن المخالفات الخطيرة.

#### النظام غير الرسمي

١١٤ - ركز تقييم الفريق على العلاقة بين النظامين الرسمي وغير الرسمي. وشهد أصحاب المصلحة بالدور الهام الذي يضطلع به النظام غير الرسمي في نظام إقامة العدل عموما. وكان هناك اتفاق على نطاق واسع بأنه ينبغي للأمم المتحدة أن تعزز منع نشوب الخلافات وأن تشجع على الوساطة غير الرسمية. وأبلغ الفريق بتواصل الجهود الرامية إلى تشجيع التسويات غير الرسمية عن طريق الإحالات من المحاكم وإحالة الموظفين إلى النظام غير الرسمي من قِبَل العديد من المكاتب، بما في ذلك مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ووحدة التقييم الإداري، ومستشارو الموظفين. وأكد العديد من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الوحدة، أنهم قد أحالوا قضايا إلى مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة وقد حققت هذه الإحالات نتائج إيجابية. وفي هذه القضايا، يسعى المكتب للحصول على الوقت الكافي، وعند الضرورة، إلى تعليق الحدود الزمنية المفروضة في محاولة للتوصل إلى تسوية غير رسمية.

١١٥ - وأبلغ الفريق أيضا بأن هناك اتجاها تصاعديا ملحوظا صوب تسوية المنازعات نتيجة للمشاركة القضائية الاستباقية، وبأن المحاكم أصبحت تحيل بشكل متزايد القضايا إلى الوساطة والتسوية غير الرسمية من خلال إدارة القضايا.

١١٦ - وخلال الزيارات الميدانية التي أجراها الفريق، علم الفريق بأن المديرين يُشيدون بالدور الذي يضطلع به مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. وفي أحد مراكز العمل خارج نيويورك، أبلغ مديرون الفريق بأنهم تفادوا ما نسبته ٥٠ في المائة من الدعاوى القضائية المحتملة باللجوء إلى النظام غير الرسمي. ويعزى النجاح الذي حققوه إلى مشاركة القيادة على أعلى المستويات وإلى التعاون والتواصل مع المكتب من أجل تحديد المشاكل في وقت مبكر.

١١٧ - وأشار أصحاب المصلحة أيضا إلى بعض التحديات التي اعترضتهم في العلاقة بين النظامين غير الرسمي والرسمي ودعوا إلى تعزيز الصلات بين النظامين. ويكمن أحد التحديات الرئيسية في تبادل المعلومات بين النظامين وما اعتبرته الجهات المعنية "تجزئة". وأبلغ الفريق بأن عدم كشف مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة عن معلومات بشأن حالة بعض القضايا، بسبب الحفاظ على السرية، أدى إلى تأخير إجراءات هذه القضايا.

١١٨ - وفي حالات أخرى، بسبب تأخير مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة في إطار سعيه للتوصل إلى تسويات غير رسمية، سقطت بعض الملاحقات القضائية بفعل التقادم. واقترح أصحاب المصلحة تمديد الفترة الزمنية لعرض أي قضية على وحدة التقييم الإداري في الفترة التي يسعى الأطراف فيها إلى التوصل إلى حل غير رسمي. وأبلغ الفريق بأن الوحدة ومكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، بمساهمة من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، بصدد وضع إطار عمل لإدارة تمديد المواعيد الزمنية خلال المساعي الهادفة للتوصل إلى تسوية غير رسمية، قبل وخلال التقييم الإداري، وذلك في انتظار إصدار منشور إداري رسمي بشأن تمديد المواعيد النهائية المعمول بها بموجب القاعدتين ١١-٢ (ج) و (د) من النظام الإداري للموظفين.

١١٩ - ويكمن التحدي الثاني في إمكانية إنفاذ التسويات غير الرسمية. فقد ذكر أصحاب المصلحة أمثلة على عدم احترام الإدارة لاتفاقات تم التوصل لها عن طريق الوساطة بعد مفاوضات مطوّلة، مما يقوض جدوى النظام غير الرسمي. وفي بعض الحالات، تذرعت الإدارة بأن الشخص الذي تفاوض بشأن التسوية بالنيابة عن المنظمة ليست له صلاحية القيام بذلك في المقام الأول.

١٢٠ - ورأى عدد قليل من أصحاب المصلحة بأن التوصيات الصادرة عن مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة لم تؤخذ دائما على محمل الجدية لأن المكتب يفتقر إلى السلطة، أو "المخالب"، للإنفاذ والمطالبة بالامتثال للتسويات التي تم التفاوض بشأنها. ونتيجة لذلك، لجأ بعض الموظفين إلى النظام الرسمي لأنهم يعتقدون أن المكتب غير فعال. واعتبر أصحاب المصلحة أنه من المهم أن يتبع المكتب نهجا أكثر استباقية لحل الخلافات والتوصل إلى تسويات غير رسمية. وشددوا أيضا على ضرورة أن يكون للوسطاء السلطة للتفاوض والتوصل إلى تسوية.

١٢١ - وأثناء مشاورات مع ممثلي الوكالات والصناديق والبرامج، وكذلك مع ممثلي المكاتب الصغيرة، أبلغ الفريق بأن هذه الكيانات قد نجحت في حل العديد من القضايا عن طريق عمليات غير رسمية. وقد عزوا النجاح الذي حققوه إلى أسلوب الإدارة الذرائعي وإلى المرونة في التمويل و/أو التدخل المبكر للأفرقة القانونية. ومن ناحية أخرى، قيل إن الأمانة العامة تتردد في القيام بتسويات غير رسمية وفي الوفاء بالاتفاقات التي تفاوضت بشأنها الأطراف. واعتبر أن عدم تنفيذ الإدارة للاتفاقات التي تم التوصل إليها عن طريق التفاوض يضر بمصداقية الوساطة والتسويات غير الرسمية.

١٢٢ - ولمح عدد قليل من أصحاب المصلحة إلى أن النظام غير الرسمي لا يُستخدم بالقدر الكافي لأنه ليس لدى الموظفين علمٌ بالخدمات التي يوفرها. واقترح هؤلاء تكييف جهود التوعية الرامية إلى إبراز صورة العمل الذي يقوم به النظام غير الرسمي، وإنشاء حوافز تشجع على استخدام هذا النظام وإطلاع المديرين على مزاياه.

١٢٣ - وتباينت الآراء بشأن ما إذا كان ينبغي جعل الوساطة إلزامية. فقد اقترح عدد قليل من أصحاب المصلحة جعل الوساطة خطوةً أولى إجبارية في العملية من أجل خفض عدد القضايا المعروضة على النظام الرسمي. ولكن اعترضت الأغلبية الساحقة من أصحاب المصلحة على هذا الاقتراح بحجة أن هذه الخطوة ستفرض قيودا على حقوق الموظفين. وعلاوة على ذلك، اعتبروا أن الوساطة تكون أكثر فعالية عندما تكون الأطراف مستعدة لاستكشاف الحلول المتاحة.

#### وحدة التقييم الإداري

١٢٤ - استمع الفريق إلى آراء متباينة فيما يتعلق بدور وأداء وحدة التقييم الإداري. فمن ناحية، وصف بعض أصحاب المصلحة الوحدة بأنها تتسم بالكفاءة وأكدوا أن لديها معدل نجاح عال. وعزوا تزايد عدد طلبات التقييم الإداري إلى ازدياد الثقة في مهام الوحدة

والاطمئنان إليها. وأفادوا بأنه رغم أن الوحدة موجودة في إدارة الشؤون الإدارية، فقد تمكنت من أداء مهامها بشكل موضوعي ومحيد. وأشاروا إلى أن الوحدة قد وجدت حلولاً للعديد من المشاكل وتغادت بذلك عرضها على القضاء.

١٢٥ - ومن ناحية أخرى، شكك أصحاب المصلحة آخريين في استقلال وموضوعية الوحدة، مؤكدين أنه ليس لديها صلاحية اتخاذ قرارات مستقلة نظراً إلى أنها تابعة لإدارة الشؤون الإدارية. وهم يعتبرون أن الوحدة هي ذراع للإدارة يضع أختاماً على قراراتها. وأشاروا إلى ارتفاع عدد القرارات الإدارية التي أيدتها الوحدة باعتبار ذلك دليلاً على عدم موضوعيتها. وعلاوة على ذلك، أوضحت هذه الأطراف أن الأغلبية العظمى من طلبات التقييم الإداري قد رُفضت بحجة أنها غير مقبولة. وأوصت هذه الأطراف بإلغاء الوحدة أو بإدخال "إصلاحات جوهرية" عليها لضمان استقلالها وحيادها. واقترح أن يرأس الوحدة شخص من خارج الأمم المتحدة.

١٢٦ - وأعرب عدد من أصحاب المصلحة عن قلقهم من بعض ممارسات الوحدة التي اعتبروا أنها تتعارض مع اختصاصاتها. وأبلغ الفريق بأنه مع أن الوحدة مكلفة باستعراض قانونية القرارات الإدارية بالنيابة عن الأمين العام، فهي نادراً ما تعلن أن القرارات غير قانونية. وبدلاً من ذلك، عندما تخلص الوحدة إلى أن قراراً ما غير قانوني، تطلب إلى متخذ القرار تغييره ثم تعلن أن طلب التقييم الإداري "موضع جدل". ورأوا أن هذه الممارسة تعزز الإفلات من العقاب وتقوّض الثقة في النظام.

١٢٧ - وتم لفت انتباه الفريق إلى ممارسة أخرى تتعلق بقضايا تتضمن طلبات لتعليق التنفيذ. حيث تنص القاعدة ١١-٣ (ب) '١' من النظام الإداري على أنه يجوز للموظف أن يرفع دعوى يطلب فيها إلى محكمة المنازعات تعليق تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ريثما يتم التقييم الإداري. وأبلغ بعض أصحاب المصلحة الفريق بأن الوحدة قد اعتمدت ممارسة التعجيل بعملية الاستعراض وإصدار قرار قبل عقد جلسة للنظر في أمر تعليق التنفيذ أو مباشرة بعد إصدار هذا الأمر. وأكدوا أن هذه الممارسة قد أدت إلى حرمان الموظفين من إصدار أمر تعليق مؤقت. واعتبر أصحاب المصلحة بأن هذه الممارسة هي محاولة متعمدة من قبل الوحدة تهدف إلى حرمان المحكمة من اختصاصها بموجب المادة ١٣ من لائحتها، مشيرين إلى أنه في الظروف العادية، تُصدر قرارات الوحدة بعد ما لا يقل عن ٤٥ يوماً (٣٠ يوماً بالنسبة للموظفين في مراكز عمل المقار) من تقديم طلب التقييم الإداري. وأعربوا عن أسفهم أيضاً لأن الوحدة لم تقيّد دائماً، بشكل عام، بالمواعيد النهائية لإصدار قراراتها.

## مكتب إقامة العدل

## المدير التنفيذي

١٢٨ - رغم التسليم بأهمية الدور الذي يؤديه مكتب إقامة العدل في تنسيق نظام العدل بصفة عامة، لاحظ أصحاب المصلحة أن ثمة تضارباً مصالح كامن في النظام لأن المكتب يتلقى الخدمات ويُدار من جانب المكتب التنفيذي للأمين العام.

١٢٩ - وعلق بعض أصحاب المصلحة بأن الهيكل المادي للمحكمتين وقلمي المحكمتين ومكتب إقامة العدل وقربهم يسهم في تصور تدخل من جانب المكتب. وأبلغ الفريق بأن المدير التنفيذي للمكتب يؤدي دوراً إدارياً وليس دوراً فنياً في عمل قلمي المحكمتين. غير أن بعض أصحاب المصلحة ارتأوا أن الحالة "غير مثالية" وذكروا أنها تضع موظفي قلمي المحكمتين في موقف "صعب".

## مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

١٣٠ - وافقت الأغلبية الساحقة من أصحاب المصلحة على الدور المهم والفريد الذي يؤديه مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في نظام العدل. ووصفوا المحامين العاملين فيه بأنهم يتسمون بالكفاءة المهنية والفعالية. وسمع الفريق من مختلف الموظفين الذين تلقوا مساعدة من المكتب أن الدعم المقدم اتسم بالكفاءة المهنية وساعدهم على تسوية قضاياهم. وأشادت مكاتب أخرى تعمل عن كثب مع المكتب بكفاءته المهنية وفعاليتيه. وارتأت أن ثمة ميزة واضحة في توافر محامين من المكتب لديهم دراية جيدة بقواعد وأنظمة المنظمة يمثلون الموظفين. وأشار موظفون ومديرون معنيون بنظام إقامة العدل إلى أنه، بالإضافة إلى تقديم المشورة القانونية وتمثيل الموظفين، يقوم المكتب بدور مهم بمثابة "مصفاة" لتنحية القضايا التافهة.

١٣١ - وأبلغ الفريق بأن المكتب، منذ عام ٢٠٠٩، قدم مساعدة للموظفين في حوالي ٥٠٠٠ قضية. وشملت المساعدة المقدمة المشورة القانونية الموجهة؛ وإسداء المشورة والتمثيل خلال تسوية المنازعات بصورة غير رسمية والوساطة الرسمية؛ والمساعدة في إدارة استعراض التقييم الإداري وخلال العمليات التأديبية؛ والتمثيل القانوني للموظفين أمام المحكمتين والهيئات الأخرى المعنية بحق الرجوع.

١٣٢ - ويأسف أصحاب المصلحة، مع ذلك، لنقص موارد المكتب إلى درجة يُؤسف لها، حيث لا يوجد سوى ١٠ موظفين قانونيين يقدمون الخدمات لما يزيد عن ٧٠٠٠٠ موظف. والافتقار إلى الموارد الكافية، في رأيهم، يشكل عقبة أمام توفير تمثيل قانوني عادل

ومناسب للموظفين، ولا سيما للموظفين العاملين في مراكز العمل الموجودة خارج المقر. وأعربوا عن قلقهم من أن المكتب قد يضطر إلى رفض بعض القضايا بسبب قدرته المحدودة، ودعوا إلى زيادة في ملاك الموظفين متناسب مع عبء عمل المكتب وعدد العملاء من أجل ضمان تكافؤ وسائل الدفاع. ولاحظ العديد من أصحاب المصلحة الفرق الصارخ بين عدد المحامين الذين يمثلون الإدارة وملاك الموظفين العام في المكتب. وأبلغ الفريق بأن عدد الموظفين القانونيين الذين يمثلون الإدارة أكبر بحوالي أربع مرات من مجموع عدد المحامين العاملين في المكتب.

١٣٣ - وسمع الفريق أيضا بعض الانتقادات التي وجهت إلى المكتب من مختلف أصحاب المصلحة الذين ارتأوا أنه موالٍ للإدارة. فقد أشاروا إلى أن من تضارب المصالح كون المحامين العاملين في المكتب يتقاضون أجورهم من الإدارة ويستفيدون من دفاع يوفره محامون تابعون للإدارة. وأشار بعض أصحاب المصلحة إلى أن هذا التصور ربما يكون عاملا مساعدا في ضخامة عدد المدعين الذين يمثلون أنفسهم أمام المحكمتين. وارتأى بعض أصحاب المصلحة أن هيكل ملاك موظفي المكتب ينطوي على مشاكل، فلاحظوا أنه لا يوجد مسار وظيفي واضح. وأبلغ الفريق بأن المكتب لا يضم وظائف برتبة ف-٤. ونتيجة لذلك، انتقل للعمل في أماكن أخرى في الإدارة عدة محامين تابعين للمكتب كانوا يسعون إلى الترقية، بما في ذلك للعمل في مكتب الشؤون القانونية. وارتأى البعض أن هذا الانتقال يسهم في تصور مفاده أن المحامين التابعين للمكتب موالون للإدارة أو لا يجروون على الطعن في القرارات الإدارية مخافة تعريض آفاق مساراتهم الوظيفية للخطر.

١٣٤ - وأعرب عن القلق أيضا إزاء الافتقار إلى معايير واضحة لقبول القضايا أو رفضها من جانب المكتب. وذكر بعض أصحاب المصلحة أن بعض القضايا التي رفضها المكتب حظيت بالقبول لدى المحكمتين عندما أشرف عليها محامون آخرون أو حتى عندما اختار موظفون تمثيل أنفسهم. وقال بعض الموظفين إن المكتب غير مستعد للنظر في القضايا المعقدة أو الحساسة من الناحية السياسية وأنه لا يقبل سوى القضايا التي يمكنه ربحها. وأبلغ الفريق بأن المكتب لا يتتبع القضايا التي يرفضها لتحديد ما إذا كانت قد صدرت أحكام لصالح أصحابها في نهاية المطاف أمام المحكمتين.

١٣٥ - ووصف عدد قليل من أصحاب المصلحة تبعية مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين لمكتب إقامة العدل بأنها ترتيب "غير لائق"، واقترحوا ألا يكون هذا الأخير مسؤولا عن تعيين موظفي المكتب الأول. وعلقوا أيضا على خصائص موظفي مكتب تقديم

المساعدة القانونية للموظفين واقترحوا أن يعزز المكتب التنوع الجنساني واللغوي والجغرافي كي يكون أكثر فعالية في تمثيل الموظفين.

١٣٦ - واختلفت آراء أصحاب المصلحة في ما يتعلق بخطة التمويل عن طريق التبرعات التي تدعو الموظفين إلى دفع ٠,٠٥ في المائة من مرتباتهم لتمويل المكتب. وارتأى العديد أن الخطة تنطوي على مشاكل وذكروا أنها تتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص على أن جميع مكاتب الأمم المتحدة يجب أن تمول من صناديق الأمم المتحدة. وقال آخرون إنه ليس من العدل أن يطلب من الموظفين تمويل كيان لا يمارسون أي رقابة عليه. وقُدّم اقتراح بقصر خدمات المكتب على موظفي فئة الخدمات العامة والموظفين الذين يفتقرون إلى الموارد اللازمة للاستعانة بمحام. وأشاروا إلى أن العديد من الموظفين يختارون تمثيل أنفسهم رغم مجانية الخدمات المجانية التي يقدمها المكتب. واقترح أصحاب مصلحة آخرون أن يبحث الموظفون مسألة وضع خطة لتمويل الخدمات القانونية في استقلالية عن الإدارة. فخطة من هذا القبيل تنطوي على مساهمة الموظفين في نظام مدعوم، ستعالج، حسب رأيهم، عدم التكافؤ الحالي في وسائل الدفاع. وهذه الخطة أيضا ستمكن الموظفين من شراء خدمات قانونية من محامين من اختيارهم يخضعون للمساءلة أمامهم بدل الاعتماد على المكتب حصرا.

#### قلما المحكمتين

١٣٧ - على ما يبدو أن ثمة اتفاقا عاما على أهمية الدور الذي يؤديه قلما المحكمتين في دعم عمل المحكمتين. غير أن بعض أصحاب المصلحة قالوا إن نظام الدعم غير مبين بوضوح. وأعربوا أيضا عن قلقهم من أن القضاة لا يُشركون دائما في عملية اختيار المسجلين، بما في ذلك رئيس القلم، وأوصوا بالتشاور مع القضاة.

١٣٨ - وأشار العديد من أصحاب المصلحة إلى أن دور رئيس القلم ليس واضحا واقترحوا وضع اختصاصات واضحة لهذه الوظيفة. وأبلغ الفريق بأن رئيس القلم يقوم بمهام مزدوجة بوصفه نائب المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل ورئيس القلم. وارتأى بعض أصحاب المصلحة احتمال وقوع تضارب في المصالح في تنفيذ هذه الوظيفة المزدوجة ودعوا إلى إعادة تشكيل هذا الدور.

#### المحكمتان

١٣٩ - كان هناك اتفاق عام فيما بين أصحاب المصلحة على قيمة نظام العدل ذي المستويين والدور المهم الذي تؤديه المحكمتان في تشكيل هذا النظام من خلال الاجتهاد

القضائي. واعتُبر وجود محكمة استئناف تستعرض عمل المحكمة الابتدائية سمة إيجابية تعزز تحسين ما يقدم من خدمات في مجال العدل. غير أن أصحاب مصلحة أعربوا عن عدة شواغل بشأن المحكمتين وأوصوا باتخاذ بعض التدابير التي ستواصل حسب رأيهم تعزيز دورهما وستُحسن فعالية أداء النظام.

#### محكمة المنازعات

١٤٠ - أشار أصحاب المصلحة إلى أن ممارسات وإجراءات محكمة المنازعات تختلف من مركز عمل إلى آخر وأن الأطراف لا تعرف ما ينبغي توقعه. ففي حين أن بعض القضاة يعقدون جلسات شفوية كلما كانت هناك مسائل متصلة بوقائع متنازع عليها، فإن آخرين يعتبرون عقد هذه الجلسات "استثناء، وليس قاعدة"، بما في ذلك في القضايا التأديبية التي تنطوي على ادعاءات وقائعية خطيرة. وبالمثل، عليم الفريق أنه على الرغم من أن بعض القضاة يواظبون على عقد جلسات لإدارة الدعاوى، فإن قضاة آخرين يعتبرونها غير أساسية. ووصف بعض أصحاب المصلحة الإطار الحالي بأنه "فضفاض" وعرضة للتأثر بشخصيات القضاة. وشددوا على ضرورة وضع نظام داخلي دقيق من أجل تقديم توجيهات واضحة إلى الأطراف وزيادة الاتساق في النظام. وأبلغ الفريق بأن قضاة المحكمة يسعون إلى تحقيق مزيد من التنسيق في النهج الذي يتبعونه عن طريق إصدار مبادئ توجيهية وتوجيهات إجرائية.

١٤١ - وعطفاً على ما سبق، أعرب أصحاب مصلحة عدة عن قلقهم إزاء الاختلاف الموجود في الاجتهاد القضائي للمحكمتين. وعلم الفريق بحالات تجاهل فيها قضاة محكمة المنازعات أحكاماً صادرة عن محكمة الاستئناف. وكان يعزى ذلك إلى حد كبير إلى أن النظام كان يمر بمراحله الأولية وكان لا يزال يتطور.

١٤٢ - ورغم أن أصحاب المصلحة وافقوا على أن النظام الحالي أسرع وأكثر فعالية من سابقه، فإن الفريق علم بوجود قلق إزاء تأخر محكمة المنازعات في البت في القضايا المعروضة عليها. وأوصى أصحاب المصلحة بتحديد مواعيد نهائية لإصدار الأحكام في مدونة قواعد سلوك القضاة أو في النظام الداخلي. ولاحظ أيضاً العديد من أصحاب المصلحة أنه لا يوجد أي نظام قائم لمعالجة الحالات التي من الواضح أنها لا تستند إلى أساس والتي في رأيهم تتسبب في اختناق النظام. وأشاروا إلى ضرورة وضع إجراء لمسار سريع من أجل تنحية القضايا التافهة لإتاحة الوقت للمحكمة كي تعالج الدعاوى السليمة والجدية. وأوصى بضعة أفراد بفرض شكل من أشكال العقاب على من يرفع قضايا تافهة، فأشاروا إلى أن وضع نظام لرسوم رفع الدعاوى قد يكون له أثر رادع. غير أن آخرين ارتأوا أن فرض رسوم لرفع

الدعاوى سيعوق اللجوء إلى القضاء واقترحوا أن تأمر المحكمة بدلا من ذلك في هذه القضايا بدفع التكاليف.

#### محكمة الاستئناف

١٤٣ - أعرب عديد من أصحاب المصلحة عن عدم رضاهم على ترتيبات عمل محكمة الاستئناف التي تؤثر سلبا حسب رأيهم على نوعية أحكامها. وأبلغ الفريق بأن المحكمة تعقد دورات مدة كل منها أسبوعان ثلاث مرات في السنة، تتداول وتصدر خلالها ما لا يقل عن ٣٥ قرارا في كل دورة. وتساءل بعض أصحاب المصلحة عما إذا كان للقضاة وقت كاف لاستعراض الأحكام بشكل شامل قبل اتخاذ القرارات في غضون هذه الفترة الزمنية القصيرة.

١٤٤ - وعلم الفريق أن طلبات قدمت إلى القضاة لتمديد الدورات لم يوافق عليها لأن معظم القضاة العاملين في محكمة الاستئناف يعملون في إطار تعيينات على أساس التفرغ في ولاياتهم القضائية الوطنية ولا يمكنهم تفرغ أنفسهم لفترات أطول. وبالإضافة إلى ذلك، ليس لدى المحكمة أي نظام قائم لمعالجة الالتماسات العارضة عندما لا تكون منعقدة في إحدى دوراتها. وأبلغ الفريق بأنه في الماضي كان رئيس المحكمة يعالج هذه الالتماسات، ولكن منذ عهد قريب أصبحت تُرجأ إلى الدورة التالية. واقتراح عديد من أصحاب المصلحة إنشاء محكمة متفرغة أو اختيار قضاة المحكمة من بين مجموعة من القضاة المتقاعدين. ودعوا أيضا إلى إنشاء نظام لتناوب القضاة من أجل معالجة الالتماسات العارضة.

١٤٥ - وتعلق شاغل من الشواغل الأهم التي أثارها أصحاب المصلحة بعدم الاتساق في الاجتهاد القضائي. فقد وجه انتباه الفريق إلى عدة قرارات أصدرت فيها المحكمة قرارات متناقضة بشأن مسائل هامة مثل رد الدعاوى، وصياغة الأحكام، وعدم الكشف عن الهوية، وقرارات التعويض. وعلم الفريق أنه على الرغم من أن محكمة الاستئناف ذكرت في السابق أن محكمة المنازعات تملك "سلطة تقديرية وصلاحيه لا جدال فيهما لتحديد حجم التعويض والأمر بدفعه بموجب المادة ١٠ (٥) من نظامها الأساسي في ما يتعلق بانتهاك الحقوق القانونية لأحد الموظفين" (انظر UNDT/2011/081)، فإنها خفضت مبلغ التعويض الذي حكمت بها محكمة المنازعات في عدد من القضايا دون تقديم تفسيرات واضحة. ولاحظ أصحاب المصلحة أن الاختلاف في الاجتهاد القضائي للمحكمتين يقوض سلامة النظام ككل. وشددوا على ضرورة اتسام محكمة الاستئناف بالاتساق كي توجه المحكمة الابتدائية والاجتهاد القضائي لنظام العدل بصورة عامة.

١٤٦ - وساد تصور لدى العديد من أصحاب المصلحة بأن محكمة الاستئناف مُوالية للإدارة. فقد أشار بضعة أصحاب مصلحة إلى العدد الكبير من القرارات التي اتخذتها محكمة المنازعات وألغتها محكمة الاستئناف دون وجود تعليل كاف يبرر ذلك التحيز. وقال بعض أصحاب المصلحة إن محكمة الاستئناف لا تجتمع بشكل متواتر كاف وأنها بعيدة عن واقع النظام ككل بسبب ترتيبات عملها القائمة على عدم التفرغ.

١٤٧ - وبأسف عدد كبير من أصحاب المصلحة لأن الأحكام الصادرة على ما يبدو تفتقر إلى "التحليل وما يكفي من التعليل" ولا تقدم توجيهات للمدعين المحتملين وللنظام ككل. وأشاروا إلى أن "ندرة" التعليل تشير إلى أن محكمة الاستئناف تميل أكثر إلى الحكم لصالح الإدارة وتقليل التعويضات الممنوحة. وأبلغ الفريق بأن هناك ميلا إلى إلغاء حوالي ٧٠ في المائة من قرارات محكمة المنازعات عند الطعن فيها. غير أن أصحاب مصلحة آخريين ارتأوا أن ارتفاع معدل نقض الأحكام يدل على وجود مشاكل في الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات.

١٤٨ - واعتبر عدد قليل من أصحاب المصلحة أن نظام أحوار القضاة يطرح مشاكل. وأبلغ الفريق بأن القضاة يتقاضون أحوارا على أساس عدد الأحكام التي يصدرونها ولا يحصلون على أي تعويض عن أداء المهام الإضافية. وأعربوا عن قلقهم من أن يؤثر أسلوب دفع الأحوار ذلك على نوعية الأحكام وأن ينطوي على إمكانية إيجاد حوافز غير سليمة لإلغاء القرارات، مما يؤدي بالتالي إلى تقويض الثقة في النظام.

#### مجلس العدل الداخلي

١٤٩ - أعرب عن تقدير واسع النطاق للدور المهم الذي يضطلع به مجلس العدل الداخلي في رصد تنفيذ النظام والإشراف عليه. وشدد بعض أصحاب المصلحة على أهمية توفير ضمانات مؤسسية لاستقلالية المجلس واقترحوا توضيح دوره وولايته.

تحديد الأسباب الرئيسية للنزاعات والحلول الممكنة لها؛ وتجنب المنازعات والإسراع بتسويتها

١٥٠ - حدد أصحاب المصلحة أسبابا مختلفة للمنازعات والخصومات المرتبطة بأمكان العمل وسلطوا الضوء على أهمية التصدي لها. ومن بين ما حدده أصحاب المصلحة من أسباب ثابتة للمنازعات غموض وتعقد الإطار القانوني الذي يعمل فيه نظام العدل. فقد أشار مديرون وموظفون على حد سواء إلى أن النظامين الأساسيين والإداريين لموظفي الأمم المتحدة، ونشرات الأمين العام، والتعليمات الإدارية، والتعميمات الإعلامية وغيرها من الإصدارات الإدارية تتسم بعدم الاتساق والغموض والتعقد وصعوبة التفسير. وعلاوة على

ذلك، أبلغ الفريق بأن المديرين لا يتلقون ما يكفي من الدعم أو التوجيه بشأن كيفية تنفيذ القواعد. وأشاروا إلى أن سوء صياغة الأحكام في بعض تلك الوثائق القانونية يتسبب في الغموض ويفسح المجال لتعدد التفسيرات. فعلى سبيل المثال، ليس هناك وضوح فيما يتعلق بالحالة التي يمكن فيها منح الموظف إجازة مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر. ولاحظ أصحاب المصلحة أن من الممكن تجنب العديد من المشاكل لو كانت القواعد أكثر وضوحاً. وشددوا على ضرورة إجراء استعراض شامل للمنشورات الإدارية بهدف إزالة الأحكام الغامضة والمبهمة وتجميع كل القواعد في وثيقة ميسرة واحدة.

١٥١ - وعلم الفريق أيضاً أن العديد من النزاعات المعروضة على المحكمتين تنشأ عن ممارسات إدارية سيئة، وفي بعض الحالات، عن أخطاء صارخة يرتكبها المدبرون. وعزا أصحاب المصلحة ذلك إلى الافتقار إلى المساءلة، إذ لاحظوا عدم وجود أي حوافز على الإدارة الجيدة وأي روادع للإدارة السيئة. ووصف أحد أصحاب المصلحة الثقافة الإدارية بأنها "مفرطة في الحذر" إلى درجة أن ممارسات إدارية فظيعة لم تُعالج قط. ولاحظ آخر أن الإدارة تفوض مسألة حل مشاكلها إلى نظام العدل. وسلطوا الضوء على أهمية النظر إلى نظام العدل في سياق الثقافة الإدارية ككل. ولاحظ بعض أصحاب المصلحة عدم وجود أي آلية لبناء المهارات اللازمة للإدارة الجيدة ووصفوا التدريب المتاح للمديرين بأنه "معيب". وأوصوا بأن يقدم التدريب المتعلق بالممارسات الإدارية، بما في ذلك إدارة المنازعات واستعراض الأداء، للمديرين على جميع المستويات وبأن تعزز المساءلة.

١٥٢ - وعطفاً على ما سبق، حدد بعض أصحاب المصلحة نقص الشفافية في الإدارة كسبب من أسباب المنازعات. وأبلغ الفريق بأنه في العديد من الحالات يلجأ الموظفون إلى نظام العدل لأن بعض المديرين لا يقدمون أسباباً لما يتخذونه من قرارات إدارية. ولاحظ بعض أصحاب المصلحة أن هناك "ثقافة تكتم متشرة على نطاق واسع" في المنظمة. وبالتالي، فالمدبرون لا يشعرون بأنهم مجبرون على تبرير أعمالهم حتى عندما يكونون ملزمين بذلك.

١٥٣ - وذكر موظفون أيضاً أن الإجراءات الإدارية صعبة ومعقدة. وخلال الزيارات الميدانية، اشتكى موظفون من قلة المعلومات عن مزاياهم واستحقاقاتهم ومن أن العمليات الإدارية بطيئة ومرهقة. وهذه العوامل، إلى جانب صعوبة بيئة العمل، تساهم في كثير من الأحيان في الإحباط والمنازعات في أماكن العمل.

١٥٤ - وجرى تحديد نظام تقييم أداء الموظفين كأحد المسائل الأكثر إثارة للجدل في منظومة الأمم المتحدة. فالعديد من المديرين يشكون من أنهم يكونون مكتوفي الأيدي عند التعامل مع الموظفين الذين لا يؤديون الحد الأدنى المطلوب. وذكروا أن عملية الدحض تُستخدم في كثير من

الأحيان لعرقلة التقييمات الصريحة لأداء الموظفين الذين لا يؤدون الحد الأدنى المطلوب. وبالتالي، نادرا ما تُنفذ خطط تحسين الأداء، ولا يُعاقب على سوء الأداء. واشتكى موظفون أيضا من إساءة استخدام نظام تقييم الأداء من جانب المديرين بهدف تسريح الموظفين الذين لم يكسبوا رضاهم. وعلم الفريق بحالات لم ينجز فيها مديرون تقييمات أداء الموظفين لمدة تصل إلى سبع سنوات. واقترح عديد من أصحاب المصلحة إصلاح نظام استعراض الأداء أو الاستعاضة عنه بنظام أكثر نزاهة يستند إلى معايير موضوعية لتقييم الأداء.

١٥٥ - وأعرب عدد كبير من أصحاب المصلحة عن قلقهم إزاء عدم وجود آليات لاستخلاص الدروس من الاجتهاد القضائي للمحكمتين وعدم تطور قواعد المنظمة بالتوازي مع تطور اجتهادها القضائي. واقترحوا أن تضع الإدارة نظاما لاستعراض الاجتهاد القضائي وترجمته إلى قواعد وسياسات وممارسات للمنظمة. ورحب العديد من المديرين بدليل الدروس المستفادة الذي كانت تصدره وحدة التقييم الإداري في الماضي باعتباره أداة مفيدة ودعوا إلى إحياء نشره. وأشاروا إلى أن النظام برمته سيستفيد من استخلاص الدروس واتخاذ الإجراءات التصحيحية عندما تُحدد ثغرات في سياسات المنظمة أو ممارساتها. وإلى جانب استخلاص الدروس، اقترح بعض أصحاب المصلحة تزويد المديرين بتوجيهات واضحة عن الإجراءات المحددة وبمعلومات محددة.

١٥٦ - وأخيرا، دعا أصحاب المصلحة إلى تحول في النهج الذي تتبعه الإدارة وشدد الموظفون على ضرورة أن تتسم المنظمة بأسرها بالاستباقية في تعزيز منع وقوع المنازعات والسعي إلى تسويتها بالوسائل غير الرسمية بهدف التشجيع على تهيئة بيئة عمل إيجابية.

#### رابعاً - التقييم واقتراحات لتحسين النظام

١٥٧ - قررت الجمعية العامة، في الفقرة ٤ من قرارها ٢٦١/٦١، وعلى النحو المؤكد من جديد في قرارها ٢٥٣/٦٣، أن تنشئ نظاما جديدا لإقامة العدل يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون والأصول القانونية لضمان احترام حقوق والتزامات الموظفين ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء.

١٥٨ - ولذلك من المهم التحقق، قبل تحليل عناصر ولاية الفريق الأكثر تفصيلا، مما إذا كانت هذه الأهداف الرئيسية قد تحققت ومن المواطن التي يمكن و/أو يلزم فيها إدخال تحسينات.

## ألف - الاستقلالية

١٥٩ - اقترح الفريق المعني بإعادة التصميم ألا ترفع الدعاوى من الآن فصاعداً على الأمين العام وإنما على المنظمة. وسيكون الأمين العام عندئذٍ قيماً على سلامة نظام العدل الداخلي وحامياً لحكم القانون<sup>(٢٩)</sup>. وهذا يستلزم إعطاء درجة مناسبة من الاستقلالية والاستقلال لمكتب إقامة العدل، بالنظر إلى أنه سيكون خاضعاً للمساءلة أمام "القيّم" على نظام العدل وليس أمام المدعى عليه أمام الهيئات القضائية. ووافقت الجمعية العامة على إنشاء مكتب إقامة العدل، ولكنها لم تغير دور الأمين العام، مما أدى إلى بعض الغموض المؤسسي.

١٦٠ - ولم يكن اقتراح الفريق المعني بإعادة التصميم خالٍ من الصعوبات القانونية والعملية. فأولاً، من المشكوك فيه ما إذا كان من الممكن مساءلة الأمم المتحدة برمتها عن ما يكمن أساساً في منازعات عمل تقع داخل الأمانة العامة (أو الهياكل التنفيذية لمختلف الصناديق والبرامج). وثانياً، ليس من الواضح على الإطلاق الأساس القانوني الذي سيستند إليه الأشخاص الذين اتخذوا قراراً مطعوناً فيه للدفاع عن ذلك القرار باسم المنظمة. وأخيراً، يمكن أن يكون الأمين العام أو الرئيس التنفيذي للصندوق أو البرنامج المعني في بعض الحالات هو المسؤول مباشرة عن اتخاذ قرار إداري مطعون فيه.

١٦١ - وبالتالي، لن يكرر الفريق مقترحات فريق إعادة التصميم، ولكنه يرى أن مبدأ الاستقلالية القضائية والمؤسسية يمكن أن يُعزز في إطار الترتيب الحالي.

١٦٢ - ويود الفريق أن يوضح أولاً أن الأمين العام ليس هو المدعى عليه الوحيد أمام الهيئات القضائية. بل إن الأهم هو كونه ذا مصلحة مباشرة بوصفه كبير الموظفين الإداريين في ضمان تحقيق العدل وسير نظام العدل الداخلي على نحو سليم، وهو في واقع الأمر، يتحمل مسؤولية عن ذلك. وينطبق الشيء نفسه على موظفي الأمم المتحدة المكلفين بدعم ذلك النظام.

١٦٣ - ويرى الفريق أن هناك مسائل يتعين معالجتها وتدابير يتعين اتخاذها لحماية وتعزيز استقلالية القضاء في نظام إقامة العدل. ولا تقتصر هذه المهمة على المحكمتين، بل تشمل دراسة عناصر النظام، التي يشار إليها في قرارات الجمعية العامة و/أو تقارير الأمين العام بأنها "مستقلة".

١٦٤ - وفي سياق القيام بذلك، يدرك الفريق أن اختبار استقلالية القضاء يكمن في ما إذا كان فصل السلطات مضموناً بين السلطة القضائية، من جهة، والسلطتين التنفيذية والتشريعية، من جهة أخرى. وبالتالي، فالسؤال الأول الذي يُطرح هو ما إذا كانت عناصر

(٢٩) انظر A/61/205، الفقرة ١٢٣.

النظام الرسمي، التي تشكل جزءاً من الفرع التنفيذي، تعمل على نحو يحترم مبدأ فصل السلطات.

#### وحدة التقييم الإداري

١٦٥ - أوصى فريق إعادة التصميم بإلغاء عملية الاستعراض الإداري القديمة قبل اللجوء إلى تسوية المنازعات عن طريق القضاء. غير أن الأمين العام اقترح أن يُستعاض عن الآلية القديمة بوظيفة تقييم إداري معززة ومزودة بما يكفي من الموارد كخطوة أولى على طريق تطبيق نظام العدل الرسمي<sup>(٣٠)</sup>. وقد وافقت الجمعية العامة على إنشاء وحدة مستقلة للتقييم الإداري في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية<sup>(٣١)</sup>. وفي إطار النظام الجديد، تقدم الوحدة توصيات إلى وكيل الأمين العام الذي ينفذها بناء على السلطة المفوضة من الأمين العام.

١٦٦ - ويلاحظ الفريق أن الوحدة لم تصمم ولا تؤدي مهامها بوصفها كيانا مستقلاً عن الإدارة. بل هي تشكل جزءاً من الإدارة وهي مكلفة بتقديم المساعدة في استعراض القرارات المطعون فيها قبل الشروع في التقاضي. وربما تعمل الوحدة بصورة مستقلة عن المديرين الذين يتخذون القرار المطعون فيه، ولكن ذلك لا يغير الحقيقة التي تكمن في أن الوحدة، دون أي شك، فرع من فروع الإدارة. وهي تؤدي وظيفة مهمة مفيدة لكل من الإدارة والموظفين الذين لحقهم حيف. وهذا الترتيب، في رأي الفريق، يحترم مبدأ فصل السلطات وليس له بأي حال من الأحوال أثر على مبدأ استقلالية القضاء.

#### مكتب إقامة العدل

١٦٧ - أوصى فريق إعادة التصميم بإنشاء مكتب إقامة العدل من أجل توفير الاستقلالية المؤسسية لنظام العدل واستقلاله من حيث الميزانية وعلى المستوى التشغيلي، وبأن يتبع للأمين العام في إطار دوره المقترح بوصفه "القيّم" على نظام العدل.

١٦٨ - وقد وصف الأمين العام المكتب بأنه "مكتب مستقل"<sup>(٣٢)</sup>. ولاحظت الجمعية العامة الدور الهام الذي يقوم به المكتب في الحفاظ على استقلالية النظام الرسمي<sup>(٣٣)</sup>.

(٣٠) انظر A/61/758، الفقرة ٢٩.

(٣١) القرار ٢٢٨/٦٢، الفقرات ٥٠-٥٢.

(٣٢) انظر ST/SGB/2010/3، البند ٢-١.

(٣٣) القرار ٢٥١/٦٥، الفقرة ٣٢.

١٦٩ - ويقدم المكتب الدعم الفني والتقني والإداري للمحكمتين عن طريق قلمييهما. ويقدم أيضا المساعدة للموظفين وممثليهم في رفع الشكاوى والطعون عن طريق مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. وعلاوة على ذلك، يقدم المساعدة المتعلقة بأعمال السكرتارية، حسب الاقتضاء، إلى مجلس العدل الداخلي<sup>(٣٤)</sup>. وأخيرا، يسدي مديره التنفيذي المشورة، من بين أمور أخرى، إلى الأمين العام في ما يتعلق بالمسائل العامة المتعلقة بنظام العدل الداخلي، ويعد تقرير الأمين العام عن إقامة العدل الذي يقدم إلى الجمعية العامة، ويمثل الأمين العام داخل المنظمة في ما يتعلق بمسائل من هذا القبيل، ويقدم تقارير إلى الأمين العام عن أعمال المكتب، دون الإخلال باستقلاليتة<sup>(٣٥)</sup>.

١٧٠ - وباختصار، يضم المكتب ويضطلع بالمسؤولية عن الجهات التالية:

(أ) موظفو الأمم المتحدة العاملون في المحكمة (قلما المحكمتين)؛

(ب) موظفو الأمم المتحدة المحامون عن موظفين يستخدمون النظام (مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين)؛

(ج) الأمين العام (الذي هو المدعى عليه في إطار النظام الحالي)، الذي يساعده المكتب ويتبع له ويمثله.

١٧١ - وربما يُنظر إلى الترتيب الحالي، بسبب المزيج غير المألوف من المهام المنوطة بالمكتب، بالرغم من الضمانات التفسيرية إلى حد ما الواردة في اختصاصاته، على أنه يؤثر على مبدأ فصل السلطات، وبالتالي، على استقلالية القضاء.

مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

١٧٢ - لاحظت الجمعية العامة الدور الهام الذي يضطلع به مكتب تقديم المساعدة القانونية إلى الموظفين في توفير المساعدة القانونية للموظفين بطريقة مستقلة ومحيدة<sup>(٣٦)</sup>. وأقرت الجمعية أيضا بأهمية المكتب بوصفه جهاز فرز في نظام إقامة العدل، يقدم المساعدة القانونية للموظفين بشأن وجاهة أسباب قضاياهم، وبخاصة لدى تقديم المشورة القانونية الموجزة أو الوقائية<sup>(٣٧)</sup>. ويلاحظ الفريق أن دور "جهاز الفرز" هو وظيفة يضطلع بها موظفو المكتب

(٣٤) انظر ST/SGB/2010/3، البند ٢-١، والقرار ٢٢٨/٦٢، الفقرة ٣٨.

(٣٥) انظر ST/SGB/2010/3، البند ٣.

(٣٦) القرار ٢٥١/٦٥، الفقرة ٣٦.

(٣٧) القرار ٢٥٤/٦٨، الفقرة ١٨.

القانونيون الذين يتصرفون بوصفهم مستشارين - أي أنهم يتوخون تحقيق مصلحة موكلهم الفضلى. وينبغي أن يُنشأ مركز المستشار رسمياً لفائدة موظفي الأمم المتحدة طوال فترة عملهم بصفة موظفين قانونيين في المكتب (انظر الفقرة ٣٢٩). ويمكن أن يوفر لهم ذلك "استثناءً وظيفياً" من قواعد النظام الإداري للموظفين التي قد تتعارض مع استقلالهم عن الإدارة في أداء واجباتهم بوصفهم مستشارين.

#### الأقلام

١٧٣ - سعياً لتعزيز حماية هذه المبادئ الأساسية، تقتضي الحاجة، في جملة أمور، إنشاء صلة مؤسسية أوضح بين الأقلام والمحكمتين (انظر الفقرة ٣٣٨). فالسبب الأوضح لوجود أي قلم هو، في نهاية المطاف، خدمة المحكمة؛ وموظفو القلم هم، أولاً وقبل كل شيء، موظفون في المحكمة. والمادة ٢١ من لائحة كل من المحكمتين مفيدة في هذا الصدد، ولكنها غير كافية، إذ ينبغي الإقرار رسمياً بمركز "موظف في المحكمة" لجميع موظفي الأمم المتحدة ما داموا يعملون بصفة رؤساء أقلام أو موظفين في الأقلام. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون للقضاة دور رسمي في عملية اختيار وتعيين رؤساء الأقلام وموظفيهم، وكذلك في تقييم أدائهم.

#### أمين السجل

١٧٤ - ينص النظامان الأساسيان للمحكمتين على إنشاء الأقلام<sup>(٣٨)</sup>، ولكنهما لا ينصان على وظيفة أمين السجل. فالجمعية العامة هي التي أنشأت هذه الوظيفة بغرض الإشراف على أقلام المحكمتين<sup>(٣٩)</sup>.

١٧٥ - وتشمل وظائف أمين السجل، وهو جزء من مكتب المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل، تنسيق عمل الأقلام وتقديم المشورة إلى المدير التنفيذي بشأن الموارد المخصصة لها وبشأن المسائل التقنية الأخرى. ومن غير الواضح ما إذا كانت الوظائف تشمل ما يُقدمه الموظفون أو الأقلام إلى القضاة من دعم فني في التعامل مع القضايا المعروضة على المحكمتين. ويرى الفريق أن من الضروري توضيح ذلك.

(٣٨) في المادة ٦ (٢) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ٥ (٢) النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(٣٩) القرار ٢٢٨/٦٢، الفقرة ٤٧.

## المحكمتان

١٧٦ - إن مسألة استقلال المحكمتين مرتبطة بطبيعة الحال بمسألة مركز القضاة. ويجب ألا يغيب عن الأذهان عند معالجة هذه المسألة أن القضاة ليسوا في أي حال من الأحوال جزءاً من التسلسل الهرمي في الأمانة العامة. ويعزى ذلك لسبب بسيط هو أن لديهم سلطة إصدار أحكام لها قوة إلزامية ضد الأمين العام، وإلغاء قرارات إدارية يمكن أن تتخذ على مستوى إداري رفيع جداً. وفي هذا الصدد، لا تختلف هذه الحالة عما هو معروف في النظم القانونية الوطنية التي ترسخ بقوة مبدأ الفصل بين السلطات.

١٧٧ - إن قضاة محكمة المنازعات في الأمم المتحدة هم مسؤولون في الأمم المتحدة من غير مسؤولي الأمانة العامة أما قضاة محكمة الاستئناف فهم خبراء قائمون بمهام<sup>(٤٠)</sup>. ومع ذلك فإن كلاً من الجمعية العامة والأمين العام يصنفانهم عادةً وكأن لهم "رتبة"<sup>(٤١)</sup>، يُفترض أنها الرتبة مد-٢ بالنسبة لقضاة محكمة المنازعات، ويتقاضون أجورهم على ذلك المستوى، بحسب ما ذكره الأمين العام<sup>(٤٢)</sup>. ولكن تحديد أجورهم أو شروط خدمتهم بالرجوع إلى الرتبة مد-٢ لا يحولهم إلى موظفين برتبة مد-٢. وأما قضاة محكمة الاستئناف، الذين هم حالياً بمثابة خبراء قائمين بمهام، فإن الإشارة إليهم وكأن لهم "رتبة" هي مسألة تثير تساؤلاً أكبر.

١٧٨ - وهذا الخلط ناجم عن تصور مستمر بأن القضاة هم جزء من النظام الهرمي للأمانة العامة وبالتالي فإنهم "أدنى رتبة" من كل مسؤولي الأمانة العامة من ذوي "الرتب الأعلى". وحتى قضاة محكمة المنازعات أنفسهم، وبعد أن ذكروا في عام ٢٠١٤ أن القضاة ليسوا من موظفي المنظمة أو من موظفي الخدمة المدنية أو من المسؤولين في المنظمة، وذلك بموجب مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال الجهاز القضائي، فقد أكدوا، على نحو يتعارض إلى حد ما مع ذلك، أن من المهم أن يكون القضاة في مستوى لائق من حيث الرتبة والمركز في منظمة هرمية التنظيم كالأمم المتحدة<sup>(٤٣)</sup>. ثم مضوا يشرحون أن منحهم رتبة مد-٢ يشكل أمراً شاذاً، وأن رتبته ينبغي أن تُرفع<sup>(٤٤)</sup>. وفي عام ٢٠١٥، كرر القضاة تأكيد تلك الآراء، واقترحوا منح قضاة المحكمة رتبة أمين عام مساعد<sup>(٤٥)</sup>. ومع ذلك، وكحل بديل يهدف إلى

(٤٠) انظر القرار ٢٥٣/٦٣، الفقرة ٣٠.

(٤١) انظر، على سبيل المثال، القرار ٢٥٤/٦٨، الفقرة ٣١، و A/69/227، المرفق الخامس.

(٤٢) انظر A/61/758، الفقرة ٣٣.

(٤٣) انظر A/69/205، المرفق الأول، الفقرتان ٣٠ و ٣١.

(٤٤) انظر المرجع نفسه، الفقرة ٣٣.

(٤٥) انظر A/70/188، المرفق الثالث، الفقرة ٤١.

حفظ وتعزيز استقلال الجهاز القضائي في الأمم المتحدة، اقترح القضاة في عام ٢٠١٥ إمكانية النظر في إخراج القضاة من فئة الخدمة المدنية الدولية. واقترحوا أن يكون القضاة فئة في حد ذاتها، واعتبارهم منفصلين تماماً عن مجتمع الخدمة المدنية الدولية، ويمكن ببساطة أن يحملوا "لقباً قضائياً ورتبة قضائية" وأن يشغلوا منصباً قضائياً في منظومة الأمم المتحدة<sup>(٤٦)</sup>.

١٧٩ - ويلاحظ الفريق أيضاً الموقف الذي أعرب عنه قضاة محكمة الاستئناف ومفاده أنه ينبغي تعيينهم في رتبة وكلاء للأمين العام<sup>(٤٧)</sup>.

١٨٠ - ويرى الفريق أن لا بد من توضيح المركز القانوني لقضاة المحكمتين داخل منظومة الأمم المتحدة - بوصفهم منفصلين تماماً عن الأمانة العامة - ولأغراض تحقيق الاتساق في الامتيازات والحصانات الممنوحة للقضاة. وبصفة خاصة:

(أ) ينبغي أن تُحدّد مكافآت قضاة محكمة المنازعات وشروط خدمتهم خصيصاً بالنسبة لهم، وليس بالإشارة إلى الرتبة مد -٢؛

(ب) ينبغي أن يُحدّد بوضوح أن "الرتبة" الوحيدة لقضاة المحكمتين هي أنهم قضاة في النظام القضائي الداخلي للأمم المتحدة؛

(ج) ينبغي الاعتراف لقضاة محكمة الاستئناف بصفة مسؤولين من غير مسؤولي الأمانة العامة؛ وبناء على ذلك، فإن الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها حالياً قضاة محكمة المنازعات بموجب المادة الخامسة، البند ١٨، من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، ستشمل قضاة محكمة الاستئناف، مثلما اقترح الأمين العام.

١٨١ - وتأييداً لأحدث مقترح قدمه الأمين العام، يلاحظ الفريق أن تعيين قضاة محكمة الاستئناف على أساس عدم التفرغ أو نظام المكافآت التي يتلقونها لا يمكن أن يبررا الاختلاف الملحوظ في امتيازاتهم وحصاناتهم مقارنة بقضاة محكمة المنازعات، ولا ينبغي أن يُنظر إليهما بوصفهما عائقاً يمنع تحويل مركزهم الحالي من خبراء قائمين بمهام إلى مسؤولين من غير مسؤولي الأمانة العامة.

١٨٢ - والمقترحات المذكورة أعلاه لا ترتب في حد ذاتها أي تغيير في مستوى مكافآت القضاة في أي من المحكمتين.

(٤٦) انظر المرجع نفسه، الفقرة ٤٣.

(٤٧) انظر المرجع نفسه، المرفق الثاني، الفقرات ٢٤-٢٧.

١٨٣ - وفي عام ٢٠١١، كلفت الجمعية العامة مجلس العدل الداخلي بإدراج آراء المحكمتين في تقاريره السنوية<sup>(٤٨)</sup>. ومنذ ذلك الحين تُرفق آراء المحكمتين بتلك التقارير. ويسمح هذا الترتيب لكلا المحكمتين بإطلاع الدول الأعضاء على آرائهما بشأن المسائل التي تعتبرها ذات أهمية. ويمثل ذلك تحسناً مقارنة بالحالة التي كان فيها عمل المحكمتين يُعرض على الدول الأعضاء من خلال التقارير السنوية عن إقامة العدل التي يقدمها الأمين العام إلى الجمعية العامة والتقارير السنوية التي يقدمها المجلس. ولكن تقديم المحكمتين تقاريرهما السنوية مباشرة إلى الجمعية العامة يمكن أن يبدو أمراً أكثر منطقية وأكثر انسجاماً مع وزن الهيئتين القضائيتين في نظام العدل الداخلي. فتلك التقارير، التي يمكن تجميعها بدعم من الأقسام، يمكن أن تشمل بيانات موضوعية عن عمل المحكمتين خلال الفترة المشمولة بالتقرير، إلى جانب طلبات تتعلق بالميزانية وربما بالموارد البشرية. وينبغي أن يُدعى رئيس كل محكمة إلى عرض تقريره على الجمعية العامة. وسيتيح ذلك، من بين أمور أخرى، التفاعل المباشر بين المحكمتين من جهة، والدول الأعضاء من جهة أخرى، دون المساس باستقلال المحكمتين. وتوجد ممارسة مشابهة متبعة في محكمة العدل الدولية ولم تُشر إطلاقاً أي شواغل بشأن استقلال الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة. بل على العكس من ذلك، يمكن أن تعزز الترتيبات المقترحة استقلال المحكمتين في مواجهة الهيئات الأخرى التي هي جزء من النظام الرسمي. وبطبيعة الحال، فإن الأمين العام والمجلس (واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عند الاقتضاء) سيقدمون في تقاريرهم تعليقات بشأن عمل أو طلبات المحكمتين. وبالتالي، يمكن أن تكون الجمعية العامة صورة أكثر دقة وتفصيلاً عن سير عمل المحكمتين في إطار نظام العدل الداخلي.

١٨٤ - ويطلب قضاة محكمة المنازعات أيضاً أن تنظر الجمعية العامة في إنشاء آلية تمكنهم من التعبير عن شواغلهم فيما يتعلق بالقرارات التي تؤثر في شروط خدمتهم وحقوقهم التعاقدية. ويعتبرون أن عدم وجود مثل هذه الآلية يتعارض مع استقلال الجهاز القضائي<sup>(٤٩)</sup>. ويرى الفريق أن إنشاء خط الإبلاغ المباشر المشار إليه في الفقرة السابقة يمكن أن يعالج بعضاً من الشواغل الكامنة وراء هذا الطلب.

١٨٥ - وينبغي لمبدأ الفصل بين السلطات أن يحكم ليس فقط العلاقة بين المحكمتين والفرع التنفيذي للأمم المتحدة - أمانتها العامة - بل والعلاقة بين الهيئات القضائية والجهاز التشريعي - وهو الدور الذي تؤديه الجمعية العامة بالنسبة للمحكمتين. فالجمعية العامة هي التي أنشأت المحكمتين واعتمدت نظاميهما الأساسيين. وعلاوة على ذلك، فإن لائحتا

(٤٨) القرار ٢٣٧/٦٦.

(٤٩) انظر A/70/188، المرفق الثالث، الفقرة ٢٥.

المحكمتين تخضعان لموافقة الجمعية العامة. وتملك الجمعية العامة سلطة تعديل النظامين الأساسيين أو حتى تغيير نظام العدل الداخلي كلياً. ومع ذلك، ينبغي للجمعية العامة أن تمتنع تماماً عن التدخل في العمل القضائي الذي تضطلع به المحكمتان. ويشمل ذلك العمل، على وجه الخصوص، تحديد القانون الواجب التطبيق، وعند الاقتضاء، التسلسل الهرمي للقواعد ذات الصلة، في كل قضية من القضايا المعروضة على المحكمتين وكذلك في إطار أوسع نطاقاً. وهذا جزء لا يتجزأ من سلطة تفسير القانون وتطبيقه، وهي سلطة تكمن في صميم الوظيفة القضائية. وعلاوة على ذلك، فإن ثمة سؤالاً يُطرح بشأن ما إذا كانت المحكمتان ملزمتين بالعمل وفقاً لآراء الجمعية العامة بشأن وظيفتهما القضائية، التي يُعبّر عنها في قراراتها، في شكل مختلف عن تعديل النظامين الأساسيين<sup>(٥٠)</sup>.

#### مجلس العدل الداخلي

١٨٦ - لا تثير الولاية العامة الممنوحة لمجلس العدل الداخلي، ولا الطريقة التي تنفذ بها، أي شواغل بشأن احترام مبدأي استقلال القضاء والفصل بين السلطات. وهذا الأمر يظل صحيحاً فيما يتعلق بدور المجلس في اختيار المرشحين ملء الشواغر في المحكمتين، وهو دور يتمثل في تقديم المشورة الخبيرة وغير المتحيزة إلى الجمعية العامة، وكذلك فيما يتعلق بمهمته الثانية وهي أن يعرض على الجمعية العامة آراءه بشأن تطبيق النظام الداخلي لإقامة العدل. فهذه المهمة أكثر صلة بموضوع الاستقلال، لأنها تنطوي على التفاعل مع جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم القضاة، وكذلك تقديم تعليقات وتوصيات عند الاقتضاء تتعلق بالجزء القضائي من النظام الرسمي. غير أن دور المجلس مُحدّد هنا بعناية؛ ويمكن وصفه بأنه "الرصد دون التدخل" بصفة عامة، وتحديدًا في ما يتعلق بالوظيفة القضائية التي هي من الاختصاص الحصري للمحكمتين. وفيما يتعلق بمسألة تمتع المجلس بالاستقلال المناسب - بوصفه هيئة خبراء - يؤيد الفريق الموقف الذي أعرب عنه المجلس في أحدث تقرير قدمه إلى الجمعية العامة فيما يخص "مثلي" الإدارة والموظفين في المجلس<sup>(٥١)</sup>.

النظام غير الرسمي: مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة

١٨٧ - أولاً، إن التركيبة الحالية للنظام غير الرسمي لا يمكن أن تؤثر في تطبيق مبدأي استقلال الجهاز القضائي والفصل بين السلطات فيما يتعلق بالنظام الرسمي. وثانياً، إن هذين المبدأين لا ينطبقان تطبيقاً مباشراً على الجزء غير الرسمي من النظام الداخلي لإقامة العدل.

(٥٠) انظر، على سبيل المثال، الفقرة ٢٦ من القرار ٢٥٤/٦٨ والفقرة ٣٧ من القرار ٢٠٣/٦٩.

(٥١) انظر A/70/188، الفقرة ١١٢.

فاستقلال أمين المظالم في الأمم المتحدة (والموظفين المماثلين في الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة) يجب أن يُفهم في سياق ولايته، التي جعلت مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة ضمن الأمانة العامة (أو مكاتب أمناء المظالم الآخرين ضمن الهياكل التنفيذية لكل منهم). وهذا الأمر يؤدي من الناحية التنظيمية إلى وضع أمين المظالم في الأمم المتحدة في موقف شخص "خارجي في الداخل" يكلف بتسوية النزاعات بشكل غير رسمي وعلى أساس طوعي. وبصفة خاصة، تتبدى خصوصية هذا المنصب في قدرته على الاتصال المباشر بالأمين العام (أو بالرؤساء التنفيذيين للكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة) وكبار المسؤولين في مستويات الإدارة العليا. ومع ذلك، فإن هذا الأمر لا يشكل خط "تسلسل إداري"، ولكن بالأحرى أداة وشرطاً ضروريين للاضطلاع بمهمته. وشعبة الوساطة جزءٌ من المكتب. وتتشابه أدوار الوسيط وأمين المظالم في جوانب عديدة. وكذلك تتشابه أيضاً الترتيبات المؤسسية التي تنص على درجة مناسبة من الاستقلال لهذه الخدمة.

#### باء - الشفافية

١٨٨ - ذكر الفريق المعني بإعادة تصميم نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل أن أحد أوجه القصور التي سعى إلى تصحيحها في النظام القديم لإقامة العدل هو أنه كان يفتقر عموماً إلى الشفافية ولا يفي بالمتطلبات الدنيا لسيادة القانون<sup>(٥٢)</sup>.

١٨٩ - وأصدرت الجمعية العامة توجيهاتها بأن نظام العدل الجديد يجب أن يتسم بالشفافية. ويلاحظ الفريق أن الشفافية مرتبطة بكل من استقلال القضاء وعدالة الإجراءات، وتتبع القول المأثور القديم وهو أن العدالة لا يجب أن تتحقق فحسب، بل يجب أيضاً أن يكون ظاهراً للعيان أنها تتحقق. ومع ذلك، من المهم أيضاً ألا يغيب عن الأذهان أن معنى الشفافية يجب أن يُفهم بالشكل الصحيح بالنسبة لكل مكون من مكونات نظام العدل الداخلي. فالمعايير المطلوبة فيما يتعلق بسير عمل المحكمتين لا تنطبق بالضرورة على الإدارة، لأن لكل منها طبيعة مختلفة. فبالنسبة للمحكمتين، تُعدّ علنية أعمالهما أمراً جوهرياً في نظام العدل المعاصر. وبالنسبة للإدارة، ورغم أن شروط الشفافية ظلت تتطور باطراد في السنوات الماضية، لا يمكن افتراض أن جميع الأعمال يجب أن تكون علنية بالمعنى نفسه الذي يُطبق على المحكمتين. لذا فمن الضروري إجراء تحليل يراعي هذا الاختلاف.

(٥٢) انظر A/61/205، الفقرة ٧٣.

## المحكمتان

١٩٠ - ثمة عنصر مهم من عناصر سيادة القانون، وهو وجود جهاز قضائي مؤهل ومستقل يعمل في نظام للعدل الداخلي يتسم بالشفافية والفعالية، ويتخذ القرارات استناداً إلى الأسس الموضوعية دون خوف من الإدارة أو محاباة لها. فالشفافية أمر أساسي لتمكين الأفراد الخاضعين لولايتها من الثقة في أنها تعمل على هذا الأساس.

١٩١ - وفي ضوء الممارسات التي لاحظ الفريق وجودها، فقد خلص إلى أن الجهاز القضائي يعمل عموماً بشفافية. ويجري الإعلان عن المؤهلات المطلوبة من القضاة وعن عملية التعيين.

١٩٢ - وجلسات المحاكم مفتوحة للجمهور، وتكون جلسات سماع الدعوى علنية، وتُقدّم الأدلة ثم تخضع لاستجواب مضاد، وتُعلن القرارات شفويًا في جلسة عامة أو تصدر كتابياً ثم يُعلن عنها.

١٩٣ - وقاعات المحكمتين مفتوحة أمام الجمهور. وفي ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، افتُتحت في نيويورك قاعة جديدة للمحكمة. وبات الآن لمحكمة المنازعات في جميع مواقع عملها في نيروبي وجنيف ونيويورك قاعات محاكمة تتوفر فيها المعايير المهنية والعملية. وتُنشر جداول الجلسات مسبقاً في المباني وفي المواقع الشبكية ذات الصلة.

١٩٤ - ويجري كذلك إبلاغ الجمعية العامة علناً وبانتظام عن سير عمل النظام الجديد عن طريق قنوات مختلفة تشمل تقرير مجلس العدل الداخلي الذي تُرفق به ملاحظات القضاة. ويُعلن عن هذه التقارير، باستثناء التقارير السرية الصادرة عن أمين المظالم في الأمم المتحدة، وتكون مفتوحة للنقاش أمام الجمعية العامة.

١٩٥ - ومع ذلك، يرى الفريق أيضاً أن هناك مجالاً لتحسين عمل المحكمتين. فعلى النحو المذكور أدناه (انظر الفقرة ٢٦٤)، تختلف الممارسة المتبعة في كل فرع من فروع محكمة المنازعات، ولا يطبق جميع القضاة المعايير نفسها فيما يتعلق بضرورة عقد جلسات لسماع الدعوى تُناقش فيها شفويًا المسائل الوقائية. وعلى الرغم من أن المادة ١٨ من لائحة محكمة الاستئناف تُجيز لها عقد جلسات لسماع الدعوى، فلم يُعقد حتى الآن سوى حوالي ٢٠ جلسة من هذا القبيل.

١٩٦ - وفيما يتعلق بالوصول إلى الاجتهادات القضائية للمحكمتين، من المسلم به عموماً أن محرك البحث قديم ولا يعمل جيداً. وهذا أمر إشكالي بصفة خاصة في نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة بسبب درجة تعقيد القواعد الواجبة التطبيق داخل المنظمة (انظر الفقرات ٢٠٠-٢٠٦). ولذا فإن الإعلان عن قرارات المحاكم يؤدي دوراً بالغ الأهمية

في توضيح القواعد فيما يتعلق بتفسيرها وتطبيقها على مجموعة معينة من الوقائع. وتحقيقاً لهذا الغرض، لا بد من أن يكون الوصول إليها يسيراً<sup>(٥٣)</sup>.

١٩٧ - وبالرجوع إلى أحكام محكمة الاستئناف، تحقق الفريق من أن ثمة أساساً سليماً للشكاوى التي تفيد بأن قرارات المحكمة تصدر مشفوعة بأسباب غير كافية أو بدون إبداء أسباب على الإطلاق. ويرى الفريق أن هذه الممارسة غير مقبولة وتتعارض مع الشفافية في اتخاذ القرارات.

#### معرفة نظام العدل الداخلي

١٩٨ - خلص الفريق إلى أن أصحاب المصلحة، رغم إدراكهم بصفة عامة بوجود نظام العدل الداخلي، فإن ليس لديهم سوى نذر يسير من المعرفة الحقيقية بالنظام والموارد التي يوفرها، أو أنهم لا يعرفون عنه أي شيء إطلاقاً. وأصغى الفريق إلى موظفين، ولا سيما في الميدان، أعربوا عن شعورهم بالإحباط لأنهم لا يعرفون أين يبدؤون ولمن يلجؤون للاستفادة من النظام. والنظام الإلكتروني لرفع الدعاوى ليس نظاماً يسهل فهمه على الموظفين، وبخاصة في المواقع التي تشتد فيها الحاجة إليه، أي في العمليات الميدانية، حيث الموظفون المحليون لا يتقنون في كثير من الأحيان أيّاً من اللغات الرسمية للأمم المتحدة. ويوصي الفريق بزيادة بذل الجهود لتعزيز معرفة جميع الموظفين بالنظام من أجل ضمان إمكانية استفادة الجميع منه.

١٩٩ - وكما ذكر أعلاه، فإن محرك البحث الحالي المستخدم لدخول الموقع الشبكي قديم ولا يعمل جيداً في بعض الأحيان، لذا فإنه يمثل عائقاً أمام تحقيق الشفافية ومعرفة النظام. وأشار إلى تلك الشواغل في تقارير الأمين العام ومجلس العدل الداخلي. وأحاط الفريق علماً بأنه يجري حالياً تحديث محرك البحث ونظام الوصول بالاتصال عن طريق شبكة الإنترنت، وهو على ثقة في أن هذا الأمر سيسمح بتصحيح الوضع.

#### القواعد وتطبيقها

٢٠٠ - يوجد الكثير من القواعد والأنظمة والمنشورات الإدارية التي لم تُجمع في نص موحد ولم تُحدّث، وتعرفها الإدارة ولكن لا يعرفها الموظفون. ومن المسلم به عموماً أن من

(٥٣) في هذا الصدد، يرى الفريق أنه ينبغي أن يؤذن لمكتب إقامة العدل بأن ينشر في موقعه الشبكي نسخاً موحدة للنظام الأساسي لكل من المحكمتين بعد اعتماد الجمعية العامة لتعديلات عليهما، حتى في الحالات التي اعتمدت فيها الجمعية العامة التعديلات فقط وليس النص الموحد.

العسير فهم القواعد والأنظمة والحصول عليها. ويمكن سوق مثال يمكن أن يوضح كيف يؤثر ذلك في النظام من حيث شفافيته واشتغاله بصفة عامة.

٢٠١ - إن الأمر الإداري بشأن التدابير الخاصة لتحقيق المساواة بين الجنسين (ST/AI/1999/9) ينص على التفضيل لأسباب تتعلق بنوع الجنس، على النحو التالي: "فيما يتعلق بالوظائف الشاغرة في الفئة الفنية وما فوقها، في حال وجود مرشحة واحدة أو أكثر، تُعيّن إحداهن لشغل الوظيفة بشرط: '١' أن تستوفي مؤهلاتها الشروط المطلوبة للوظيفة الشاغرة؛ '٢' أن تكون ذات مؤهلات تعادل إلى حد كبير أو تتجاوز مؤهلات منافسيها من المرشحين الذكور". ومن ناحية أخرى، فإن الأمر الإداري بشأن نظام اختيار الموظفين (ST/AI/2010/3 و Amend.1-2) ينص على أن يختار رئيس الإدارة المرشح الذي يعتبره الأنسب لأداء الوظائف. وعلاوة على ذلك، فإن المادة ١٣-٣ من الأمر نفسه تنص على أن أحكامه هي التي تسود في حال وجود تعارض مع أحكام واردة في أي أوامر إدارية أخرى سارية في تاريخ الإصدار.

٢٠٢ - وفي قضية *Tiwathia*<sup>(٥٤)</sup>، ذكر أحد كبار المديرين، باسم المدعى عليه، أن الأمر الإداري ST/AI/2010/3 حل محل الأمر الإداري ST/AI/1999/9 وأفاد في سياق تقديم الأدلة أن رغم أن الأمر الإداري ST/AI/1999/9 ما زال "مدرجا في السجل" إلا أنه "قديم" وأن "المبادئ الواردة فيه أدمجت في أدوات إدارية أخرى". وهذا ما يدعم في الحقيقة ما قاله الموظفون للفريق: "إن الإدارة تحتفظ بالمعلومات لنفسها".

٢٠٣ - وأقرت محكمة المنازعات موقف المدعى عليه، حيث خلصت إلى أن الأمر الإداري ST/AI/1999/9 لا يتوافق مع الأمر الإداري ST/AI/2010/3. ومع ذلك، لم يتساءل الأمين العام ولا القضاة عن مسألة استمرار صلاحية الأمر الإداري ST/AI/1999/9.

٢٠٤ - وفي قضية *Zhao, Zhuang and Xie*<sup>(٥٥)</sup>، أصدرت محكمة المنازعات حكما لصالح المدعين استنادا إلى أن المدير المكلف بالتعيين لم يطبق معيار الأفضلية الجنسانية الوارد في المادة ٨-١ (د) من الأمر الإداري ST/AI/1999/9. وفي مرحلة الاستئناف، ذُكر باسم الأمين العام أن التحليل الذي أجري قد استوفى الشروط الواردة في المادة، ولكن محكمة الاستئناف لم توافق على ذلك الرأي وأكدت قرار محكمة المنازعات وحكمت بأن المادة ٨-١ (د) واجبة التطبيق في مرحلة نظر الهيئات المعنية بالتعيين والترقية.

(٥٤) UNDT/2015/021.

(٥٥) 2015-UNAT-536.

٢٠٥ - وثمة حاجة إلى مزيد من الشفافية وتوحيد القواعد والمنشورات الإدارية، وهذا أمر طلبه أيضا مجلس العدل الداخلي:

وبصرف النظر عن محركات البحث المحسنة، فإن القانون الواجب التطبيق لتسوية المنازعات في الأمم المتحدة يكتنفه غموض لا ضرورة له. فلقد أُبلغ مجلس العدل الداخلي أن القضاة والمتقاضين يضطرون للعمل معا في بعض الأحيان لتجميع الشذرات بهدف معرفة الوضع الحالي لقانون الأمم المتحدة انطلاقا من التعديلات المختلفة للمنشورات الإدارية الصادرة على مر السنوات. وينبغي النظر في إصدار نسخ موحدة من الأوامر الإدارية كلما عُدلت<sup>(٥٦)</sup>.

٢٠٦ - وفيما يتعلق بتطبيق القواعد، يقر الفريق بالجهود التي بذلتها الإدارة في الآونة الأخيرة لزيادة شفافية القرارات وأسسها المنطقية (وتحديداً، تقليص حجم بعثات حفظ السلام). ومع ذلك، فإن الموظفين، وبخاصة في الميدان، اشتكوا إلى الفريق من أن الإدارة بدلا من أن تساعدهم عن طريق إضفاء الشفافية على النظام، منعت أو عرقلت الوصول إلى المعلومات، معتقدة فيما يبدو أن ذلك من شأنه أن يثني الموظفين عن رفع الدعاوى القضائية. ويعتقد الفريق أنه لا يزال هناك مجال للتحسين في زيادة شفافية عملية اتخاذ القرار من قبل المديرين. وينبغي أن يساعد ذلك، في الوقت نفسه، على تجنب رفع الدعاوى القضائية في بعض الحالات.

#### جيم - التأهيل المهني

٢٠٧ - أشار الفريق المعني بإعادة التصميم إلى أن إنشاء نظام داخلي للعدل يضطلع بأعماله محترفون ويتميز بالاستقلالية وتتوفر له الموارد الملائمة هو أمر حاسم الأهمية لأن هذا النظام وحده هو الكفيل باستحداث التيقن وإمكانية التنبؤ وإدامتهما، وبالتالي التمتع بثقة المديرين التنفيذيين والموظفين وغيرهم من أصحاب المصلحة. وقال إن جودة أي نظام للعدل تتوقف على مستوى ما يحظى به من احترام وثقة<sup>(٥٧)</sup>.

٢٠٨ - وقد وضع مجلس العدل الداخلي نظام عدل "يتسم بالمهنية". وأقر بأن عمل القضاة والمحامين في نظام للعدل يتطلب إلمامهم بمعارف وتمتعهم بخبرات متخصصة في إقامة عدالة نزيهة في حالة القضاة، ويتطلب من المحامين التمتع بمهارات في تمثيل المصالح العليا لموكليهم في قاعة المحكمة، مع مراعاة معايير السلوك الملائمة لخدمة مصالح إقامة العدل التريهة والمنصفة.

(٥٦) انظر A/70/188، الفقرة ٣٦.

(٥٧) A/61/205، الفقرة ٨.

٢٠٩ - وللهولة الأولى، يبدو أن هيئة القضاة تنسم بقدر أكبر من المهنية مما كانت عليه في الماضي. غير أن مجال إدخال التحسينات لا يزال قائماً بل هي تحسينات لا غنى عنها في الواقع. فاستقلال القضاء ليس مطلقاً وإنما يلقي على عاتق القضاة واجبات روح المهنية، لأغراض منها مثلاً البت في القضايا في مواعيدها المحددة، والتقييد الصارم بالإنصاف والحياد، وبالتالي تبديد تصورات التحيز التي تنشأ عما يتخذونه من قرارات و/أو يصدرونه من بيانات غير ذات سند انطلاقاً من هيئة المحكمة، وبأنهم يبدون محاباة إما للموظفين أو للإدارة، وهي تصورات لا بد من أن تُضاف إليها المسؤولية عن الاحترام والضوابط القضائية لمكافحة تجاوز حدود السلطة، وإبداء التعليقات غير الضرورية والضارة.

٢١٠ - وتقتضي المعايير الراهنة المتعلقة بتعيين القضاة استيفاءهم لعدة سنوات من الخدمة القضائية في إطار الولاية القضائية الوطنية. ويوصي الفريق باشتراط أن يكون لديهم إلمام بقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي. وبطبيعة الحال فإن من المستحسن تمتعهم بتجربة عملية موثقة في مجالي القانون الإداري والعدالة الجنائية. كما أن من المفيد التمتع بمعارف مؤسسية ذات صلة بالموضوع. وينبغي توخي العناية الواجبة في عملية التوظيف.

٢١١ - ويوصي الفريق بإعداد القضاة على أفضل وجه قبل توليهم المهام التي تُناط بهم. فتزويدهم بتدريب أولي وافٍ سيساعدهم في الاطلاع على إطار القوانين والقواعد، وما استقر من اجتهاد قضائي، والمبادئ الأخلاقية التي تستند إليها المنظمة وأساليب عملها الداخلي، والأهداف المتوخاة سواء من إقامة العدل أو من هئية بيئة عمل يسودها الوثام.

٢١٢ - ولا تزال نقابة المحامين متأخرة في مجال التأهيل المهني. فقلما علم الفريق من أصحاب المصلحة ما مفاده أن الممثلين القانونيين يترافعون في ما لديهم من قضايا من منطلق التفاني الشرس ويغفلون السعي إلى تشجيع الحوار وتيسيره بين طرفي الدعوى بهدف التوصل إلى تسوية المنازعات.

٢١٣ - ولا يقدمون المساعدة إلى المتقاضين بدون توكيل محام. ويستتبع التأهيل المهني التصرف بما يخدم المصلحة العليا للموكل والحفاظ على أعلى معايير النزاهة واللباقة على السواء. ويشمل مسؤوليات من قبيل توجيه انتباه المحكمة إلى جميع الصكوك والقرارات القانونية ذات الصلة لكي تبت في الدعوى بناءً على إلمام تام بالقانون والمبدأ الواجب التطبيق.

٢١٤ - ومن المستصوب أن يتخذ الممثلون القانونيون مما يكتسبونه من تجربة في الترافع داخل قاعة المحكمة والإلمام بأساليب عمل المنظمة وسيلةً لتسوية التفاوت في جودة التمثيل القانوني والسعي إلى تحقيق تكافؤ وسائل الدفاع.

٢١٥ - ولا بد من وجود مدونة لقواعد السلوك المهني. فالفريق يرى حاجة إلى مدونة واحدة لقواعد السلوك لجميع المستشارين، توضع خصيصاً لمن يمثلون أمام المحاكم، بدلاً من وضع مدونة لقواعد السلوك خاصة بالمستشارين الخارجيين بينما يظل الموظفون خاضعين للنظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة<sup>(٥٨)</sup>.

٢١٦ - ويجدر بالإشارة أن جوانب أخرى من النظام، بما في ذلك الممثلون القانونيون للأمانة العامة، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ووحدة التقييم الإداري، قد تلقت التأهيل المهني. ومن شأن التعليم المتواصل في مجال الممارسة القانونية والاجتهاد القضائي المتغير أن يساعدا في استمرار النظام.

#### دال - تحقيق اللامركزية

٢١٧ - قررت الجمعية العامة أن تنشئ نظاماً مستقلاً لإقامة العدل يتسم باللامركزية<sup>(٥٩)</sup>. ويرى الفريق أن هذه السمة تنقسم إلى شقين. فالطابع الدولي الذي تتسم به المنظمة يقتضي أن يكون نظام العدل الداخلي لديها مهيكلًا على نحو يراعي تنوعها ووجودها في جميع أنحاء العالم. إضافةً إلى ذلك والأهم منه، هو أن الطابع اللامركزي الذي يتسم به هذا النظام مترابط بضمان إمكانية اللجوء إلى القضاء (انظر الفرع هاء) ويتعين أن يكون تصوره وفقاً لذلك. وإقامة نظام لامركزي هو وحده ما يضمن لجميع الموظفين إمكانية اللجوء إلى القضاء، سواء في المقر أو في الميدان. فالعدل لا بد من أن يصل إلى الناس، وليس العكس.

٢١٨ - وفي ما يتعلق بالنظام غير الرسمي، فإن مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة يتخذ من نيويورك مقراً له. وبالإضافة إلى شعبة للوساطة، لديه سبعة مكاتب إقليمية توجد في بانكوك وعنتبي وجنيف وغوما ونيروبي وسانتياغو وفيينا. ويعمل في كل مكتب أمين مظالم إقليمي متفرغ لذلك. ويقدم أمناء المظالم للصناديق والبرامج ولمفوضية شؤون اللاجئين خدماتهم انطلاقاً من نيويورك وجنيف، على التوالي، للمستفيدين منها في العالم. أما النظام غير الرسمي فيغلب عليه طابع اللامركزية مقارنة بالنظام الرسمي، على نحو ما يرد بيانه أدناه.

٢١٩ - ولتقييم مدى الأخذ باللامركزية في النظام الرسمي لإقامة العدل، يجدر في الإشارة إلى محكمتي الأمم المتحدة وغيرهما من الكيانات التي يضمها النظام التفريق بين كل منها.

(٥٨) انظر A/69/205، الفقرة ١٨٤.

(٥٩) A/61/261، الفقرة ٤.

٢٢٠ - وقد اقترح الفريق المعني بإعادة التصميم إنشاء محكمة المنازعات باعتبارها محكمة ابتدائية تطبق مبدأ اللامركزية<sup>(٦٠)</sup>، ومن ثم تأكيد ذلك المبدأ كسمة أساسية لها. وقد وافق الأمين العام على هذا المقترح<sup>(٦١)</sup>. وشكّل المقترح رداً على المجالس الاستشارية التابعة للنظام القديم (مجالس الطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة) التي كانت تعمل في المقر أساساً، ومكاتب تابعة لها في نيويورك وجنيف وفيينا ونيروبي، ولكن بدون أحقية التظلم في الميدان. وقد أثار هذا الأمر قلقاً لدى الفريق المعني بإعادة التصميم، وبالأخص فيما يتعلق بالقضايا التأديبية، لأن المسافة الفعلية بين مراكز العمل الميدانية والمقر، وفقاً لما ذكره، تؤدي إلى عدالة لا تستوفي المعايير المطلوبة. وذكر الفريق أن الموظفين في المكاتب الميدانية وبعثات حفظ السلام ممن يكون موضع إجراءات تأديبية أمام اللجان التأديبية المشتركة في المقر كثيراً ما تُجرى المقابلات معهم عبر الهاتف، حيث لا يُعطون إلا فرصاً ضئيلة، إن أُتيحت لهم بالفعل، لعرض حججهم والإجابة على الأسئلة وجهها لوجه. وقال الفريق المعني بإعادة التصميم إن هذه الممارسة تختلف كثيراً عن المحاكمة غيابياً<sup>(٦٢)</sup>. وقد أدى هذا الأمر إلى اقتراح إنشاء محكمة منازعات جديدة تباشر مهامها في كل من نيويورك وجنيف ونيروبي، ويكون لكل موقع منها قاض متفرغ، ويكون لكل من سانتياغو وبانكوك قاض غير متفرغ<sup>(٦٣)</sup>.

٢٢١ - وقد قررت الجمعية العامة إنشاء محكمة المنازعات المقترحة، على أن تباشر مهامها في ثلاثة مواقع (هي نيويورك وجنيف ونيروبي) بدلاً من المواقع الخمسة المقترحة. وترد إلى المحكمة قضايا من مراكز عمل مختلفة<sup>(٦٤)</sup>. ويجوز لمحكمة المنازعات، بموجب المادة ٥ من نظامها الأساسي، أن تقرر عقد دورات في مراكز عمل أخرى، وفقاً لما يقتضيه حجم القضايا المعروضة عليها. ويدرك الفريق أن هذا الجمع بين المحكمة التي تتخذ من ثلاثة مراكز عمل مواقع دائمة وقدرتها على أن تكون بمثابة محكمة متنقلة يمثل التلبية القانونية للحاجة إلى وجود محكمة ابتدائية تطبق اللامركزية.

(٦٠) انظر A/61/205، الفقرتان ٧٤ و ١٥٢.

(٦١) انظر A/61/758، الفقرة ١٧.

(٦٢) انظر A/61/205، الفقرة ٢٤.

(٦٣) انظر المرجع نفسه، الفقرة ٧٦.

(٦٤) في عام ٢٠١٤، وردت إليها من القضايا ما نسبته ٢٢ في المائة من العمليات الميدانية (بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية) و ٣٤ في المائة من الأمانة العامة و ٤٤ في المائة من الوكالات والصناديق والبرامج (انظر A/70/187، الشكل الأول).

٢٢٢ - ولذلك يرى الفريق أن تطبيق مقترح الفريق المعني بإعادة التصميم الداعي إلى إنشاء مقعد دائم على أساس التفرغ أو عدم التفرغ لمحكمة المنازعات في كل من سانتياغو و/أو بانكوك لا مبرر له في ظل الظروف الراهنة. ومع أن إنشاء مقعد في بانكوك سيكون من شأنه أن يمثل وجوداً لنظام العدل في آسيا، فإن في المنطقة من الوسائل الكفيلة بتلبية ذلك الطلب ما هو أنسب وأكثر فعالية من حيث التكلفة. وفي ما يتعلق بسانتياغو، فالمقابلات التي أجراها الفريق في اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والمعلومات التي جمعها تشير إلى أنه لا يوجد في المنطقة إلا عدد قليل من القضايا. إضافةً إلى ذلك، لن تضطر المنطقة إلى التعامل مع مساوئ الفارق الزمني بين المناطق الذي يمكن أن يعيق الاتصالات، مثلاً بين سانتياغو (توقيت غرينتش -٣) ونيويورك (توقيت غرينتش -٤). غير أن من المهم الإشارة إلى أن الأولوية، عند تحديد فرع محكمة المنازعات الذي سينظر في قضية ما، تعطى أحياناً لعبء العمل الملقى على المحكمة لا للمصدر الجغرافي للقضية.

٢٢٣ - ويشير الفريق إلى أن زيادة تنقل محكمة المنازعات وفقاً للمادة ٥ من نظامها الأساسي، ستمنح المحكمة القدرة على الوصول إلى مراكز العمل في الميدان، وبالتالي ضمان إمكانية لجوء الموظفين إلى القضاء وإجراء جلسات الاستماع في ظروف ملائمة (انظر الفقرة ٣٧٢).

٢٢٤ - وإذا كانت محكمة المنازعات تطبق اللامركزية فإن القول بأن نظام إقامة العدل ككل يأخذ بها يكاد يكون متعديراً. فالكيانات الأخرى التي تتفاعل داخل النظام الرسمي، ولا سيما الإدارة، تباشر معظم مهامها في المقر. وقد شخّص الفريق المعني بإعادة التصميم بالفعل هذه الكيانات حين أفاد بأن تطبيق اللامركزية في نظام إقامة العدل، وما يستتبع ذلك من تفويض السلطة إلى الرؤساء التنفيذيين للمكاتب الموجودة خارج المقر والبعثات، قد يستلزم توفير مستشارين قانونيين إضافيين لصالح الإدارة في المراكز الموجودة خارج المقر انطلاقاً من نيويورك<sup>(٦٥)</sup>.

٢٢٥ - وفي نفس السياق، يلاحظ الفريق أن التمثيل القانوني، عند النظر في المسائل التأديبية، يجري باسم الإدارة حصرياً خارج نيويورك. فقد بينت محكمة المنازعات، في قرار أصدرته في الآونة الأخيرة، التبعات التي قد يؤدي إليها عدم أخذ الإدارة بنهج لامركزي بالنسبة للمنظمة ككل، حيث ورد فيه:

وكملاحظة أخيرة منفصلة، أبرزت هذه القضية مسألة أخرى منهجية، وإن كانت إجرائية، تتمثل في الصعوبات العملية التي يطرحها البت في القضايا التي يكون

(٦٥) انظر A/61/205، الفقرة ١١٤.

الأطراف فيها موجودين في مراكز عمل بفارق زمني قدره ١١ ساعة. ومع أن المحكمة تقدر كثيرا رغبة محامي المدعى عليه في المثول أمامها في نيويورك في الساعة ٦:٣٠ لمناقشة إدارة أوراق القضية، مع مثول المدعي شخصيا بعد انتهاء يوم عمله في بانكوك في الساعة ١٧:٣٠، يُقترح بقوة إيجاد حل ملح يراعي على نحو أفضل نطاق التأثير الجغرافي للأمم المتحدة على الصعيد العالمي ورغبة الجمعية العامة المعلنة في إقامة نظام عدل يتسم باللامركزية. فلم يكن من العدل سواء بالنسبة للمدعي ومحاميه أو للمدعى عليه المثول أمام المحكمة في هذه الأوقات، ولم يكن أي خيار أكثر معقولة من ذلك ممكنا بالنسبة لكليهما. وما لم يُنظر كما يجب في هذه المسألة، فقد تجرد المحكمة نفسها أمام محامي المدعى عليه في نيويورك حاضرا فقط لبدء جلسة استماع كاملة، لأسباب فنية، اعتبارا من الساعة ٠٩:٠٠ (بتوقيت نيويورك)، ومدعى عليه في بانكوك يكون عليه الشروع في جلسة استماع في الساعة ٢٠:٠٠ (بتوقيت بانكوك)، هذا إن أمكن فعلاً من الناحية الفنية ترتيب ذلك في هذا التوقيت. فمن غير المعقول أن يستهل أي شخص جلسة استماع في هذا التوقيت من الليل. بل سيكون ذلك أيضا من ضرب المستحيل عمليا إذا رغب الطرفان في استدعاء الشهود. وبالإضافة إلى ذلك، لا يمكن تصور أن يكون المحامي مستعدا للتصرف باسم موكله إذا كان يتعين أن تبدأ جلسة الاستماع في الساعة ٢٠:٠٠ ومواصلة الترافع لما لا يقل عن أربع ساعات<sup>(٦٦)</sup>.

٢٢٦ - ويشجع الفريق الإدارة على أن تحيط علما بهذه الحالة وأن تتخذ التدابير المناسبة لتيسير عمل محكمة المنازعات في حالات مماثلة.

٢٢٧ - وفيما يتعلق بوحدة التقييم الإداري، التي تعمل انطلاقا من المقرر، يوصي الفريق بأن يجري تنسيب موظفي الوحدة في المكاتب الإقليمية وفي الميدان. ولا يتطلب هذا الإجراء بالضرورة تعيينات جديدة أو توظيف أفراد آخرين. فبعض مهام الوحدة يمكن أن تُستند إلى الموظفين الإداريين المحليين في مراكز العمل، ومن ثم القيام بتيسير الاتصال السلس بين الموظفين الأطراف في القضية والوحدة في نيويورك. ولا يمثل هذا الإجراء مسألة من مسائل تطبيق اللامركزية الجغرافية فحسب؛ بل من شأنه أن يذلل أيضا التحديات التي يشكّلها التنوع الثقافي واللغوي الذي تتسم به المنظمة. ومن شأنه أيضا أن يساهم في تحسين وتيسير المفاوضات بين الوحدة والموظفين، ولا سيما الموظفون ممن لا مساعدة لهم من محام.

(٦٦) UNDT/2015/069، الفقرة ٣٣.

٢٢٨ - ومن ناحية أخرى، ورغم غلبة طابع اللامركزية على مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين مقارنة بغيره من المكاتب في النظام، فإن الموظفين القانونيين لهذا الكيان، لا يستطيعون، بسبب نقص الموارد، إجراء اتصالات مباشرة مع موكليهم، الأمر الذي يمنعهم من أداء مهامهم على الوجه الصحيح (انظر الفقرة ٣٣٣). ويضطلع المكتب بمختلف عمليات التوعية وأنشطة التدريب<sup>(٦٧)</sup>، ولكن هذه المهام ينبغي، في رأي الفريق، ألا تعتبر جهوداً تُبذل لتلبية متطلبات اللامركزية، بل مساهمة في زيادة الوعي وإمكانية الاستفادة من النظام. ومع أن الهدف من إقامة نظام لا مركزي هو كفالة إمكانية لجوء جميع الموظفين إلى القضاء، فإنه يتعين أن يمنحهم أيضاً حماية فعالة لحقوقهم في جميع مراحل التقاضي. ومعنى ذلك هنا أن إنحياز المكتب للولاية المنوطة به يتطلب أن تتوفر لغرض تشغيله المنتظم الموارد الكافية لتقديم المساعدة القانونية والتمثيل القانوني.

#### هاء - إمكانية اللجوء إلى القضاء

٢٢٩ - أشار الفريق المعني بإعادة التصميم، في الفرع المتعلق بالنطاق والاختصاص من تقريره<sup>(٦٨)</sup>، إلى أن نظام العدل الداخلي للمنظمة - الرسمي وغير الرسمي - ينطبق على من يعتبرون موظفين، وهو أمر أدت ممارسة الأمم المتحدة والاجتهادات القضائية إلى إعطائه تفسيراً تقييدياً. فلا يشمل ذلك الأشخاص المستخدمين بموجب عقود الخدمات الخاصة والمتعاقدين الأفراد. وتنص اتفاقات الأمم المتحدة على آلية لتسوية المنازعات بالنسبة للموظفين المعيّنين محلياً. غير أن الواقع الملموس هو أن هذا النظام لم يوضع وأن العديد من الموظفين المعيّنين محلياً في بعثات حفظ السلام يُوظفون لفترات طويلة بصفتهم متعاقدين أفراد. وشرط التحكيم الذي تنص عليه عقودهم لا يتسم في معظمه بمحى واقعي في الميدان وسترتب عليه تكاليف باهظة بالنسبة لجميع الأطراف حين يُستشهد به. فالشرط هو رادع أكثر مما هو آلية كافية وميسورة لتسوية المنازعات. علاوة على ذلك، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن المنازعات التي تنشأ في مكان العمل، بما فيها حالات التحرش الجنسي والتمييز، لا تنشأ بين الموظفين فقط، بل أيضاً بين الموظفين وغير الموظفين. ولذلك ينبغي الاحتفاظ بآلية شاملة واحدة لتسوية المنازعات.

٢٣٠ - وفي هذا الصدد، لاحظ الفريق المعني بإعادة التصميم ما يلي:

(٦٧) انظر A/70/187، الفقرتان ٧٥ و ٧٦.

(٦٨) A/61/205، الفقرات ١٥ إلى ٢٠.

يتعين أن تُتاح لجميع الأفراد المعيّنين للعمل لصالح المنظمة عن طريق عقود الخدمات الشخصية إمكانية الاستفادة الكاملة من نظام العدل في الأمم المتحدة غير الرسمي والرسمي. ويرى الفريق المعني بإعادة التصميم أن نظام العدل، بالإضافة إلى الأشخاص المشمولين بالمادة ٢ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، يتعين أن يمتد ليشمل الفئات التالية:

- (أ) كل شخص يعينه الأمين العام أو تعينه الجمعية العامة أو أية هيئة رئيسية في وظيفة في المنظمة يتقاضى عليها أجراً؛
- (ب) كل شخص آخر يقدم خدمات شخصية بموجب عقد مبرم مع الأمم المتحدة. وتشمل هذه الفئة الخبراء الاستشاريين والأفراد المعيّنين محلياً في بعثات حفظ السلام.

٢٣١ - وقد اتفق الأمين العام مع هذه المقترحات، ولكن الجمعية العامة قررت في البداية أن الأفراد المستفيدين من نظام إقامة العدل الحالي هم فقط من يمكنه الاستفادة من النظام الجديد<sup>(٦٩)</sup>. وفي وقت لاحق أضافت الجمعية أن المتدربين الداخليين والصنف الثاني من الموظفين المقدمين دون مقابل والمتطوعين (من غير متطوعي الأمم المتحدة) ستتاح لهم إمكانية طلب إجراء تقييم إداري مناسب ولكنه لن يتاح لهم طلب اللجوء إلى المحكمتين. وقررت العودة إلى تناول مسألة نطاق نظام إقامة العدل في دورتها الخامسة والستين بغية ضمان توفر سبل انتصاف فعالة لجميع فئات موظفي الأمم المتحدة، مع إيلاء الاعتبار الواجب لأنسب أنواع السبل المتاحة لتحقيق هذا الغرض<sup>(٧٠)</sup>.

٢٣٢ - ورغم أن المسألة عُرضت على الجمعية العامة كل سنة، فإن الواقع على الأرض لا يوجد فيه نظام عدل بديل ملائم لغير الموظفين والموظفين في الميدان. واستجابةً لطلب من الجمعية العامة، اقترح الأمين العام، في عام ٢٠١١، العمل بإجراءات تحكيم معجلة<sup>(٧١)</sup>، ولكن يبدو أن المقترح قد صُرف النظر فيه.

٢٣٣ - وذكر الأمين العام، في تعليقاته على تقرير الفريق المعني بإعادة التصميم، أن موظفي الأمم المتحدة ليست لديهم أي وسائل لجوء قانونية إلى المحاكم الوطنية، حينما يتعلق الأمر بمظالم تنصل بالعمل، وأن على المنظمة أن تتيح لموظفيها وسيلة التجاء فعالة وأن تتحمل

(٦٩) انظر القرار ٢٢٨/٦٢، الفقرة ٧.

(٧٠) انظر القرار ٢٥٣/٦٣، الفقرة ٧.

(٧١) انظر A/66/275، المرفق الثاني.

العديد من التكاليف الملازمة لذلك، مشيراً إلى أن على المنظمة، باعتبارها منظمة تعنى بوضع القواعد والمعايير وتدعو إلى سيادة القانون، واجب خاص هو أن تتيح لموظفيها سبل الحصول على عدالة فعالة ومنصفة في الوقت المناسب، تكون ممتثلة تماماً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان<sup>(٧٢)</sup>. ويكرر الفريق تأكيد اقتراح الفريق المعني بإعادة التصميم الداعي إلى توسيع نطاق استفادة جميع أفراد القوة العاملة بالأمم المتحدة من نظام العدل. ويحث المنظمة على أن تُتاح لجميع فئات الموظفين إمكانية الاستفادة من عملية عادلة ونزيهة وشفافة. وقد وعدت الجمعية العامة بأن تعيد النظر في نطاق نظام العدل لضمان سبل انتصاف فعالة. ويرى الفريق أن هذه المسألة جديرة بالاهتمام العاجل.

٢٣٤ - وفيما يتعلق بإمكانية استفادة الموظفين من النظام، قام الفريق بزيارة المكاتب الميدانية في بيني وغوما، بجمهورية الكونغو الديمقراطية، وعنتيبي، بأوغندا، إضافة إلى عقد مؤتمرات عبر الفيديو مع رابطات الموظفين والمديرين في بانكوك وأديس أبابا من نيروبي. وتوصل إلى ظروف مثيرة للجزع الشديد تتعلق بعدم تحقيق العدل بالنسبة للموظفين وغيرهم من الأفراد، ولا سيما في المناطق النائية مثل بيني. فعلى سبيل المثال كان من المتعذر عليهم إلى حد كبير الحصول على معلومات عن سبل الاستفادة من نظام العدل، وبالتأكيد لم تكن متاحة لهم باللغات المحلية. وأعاق تعطل نظم الاتصال تقديم المطالبات والاتصال بالمقر ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ومتابعة الإجراءات القضائية إلكترونياً.

٢٣٥ - وحيثما احتل توازن العدل يكون الدعم مجزئاً أو منقوص الموارد أو لا وجود له بالفعل. فقط لاحظ الفريق أن العدل يُقام على أفضل وجه حيثما كانت جميع أجزاء نظامي العدل الرسمي وغير الرسمي قائمة وبادية للعيان، ولها ما يكفي من الموارد، بما في ذلك المحكمتان، ووحدة التقييم الإداري، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ومكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، والخدمات القانونية والطبية، وقلما المحكمتين، ومكتب إدارة الموارد البشرية، ووحدات مستشاري الموظفين والتحقيق، كما هو الشأن في نيويورك وجنيف ونيروبي.

٢٣٦ - ويُشار إلى أن المكاتب والبعثات الميدانية، حيث يضطلع معظم أفراد القوة العاملة بالأمم المتحدة بمهامه، تنفرد برداءة الخدمات التي تتلقاها. وفي هذه الحالات، فينبغي على الأقل تيسير سبل الوصول إلى جهات التنسيق وخدمات تدريب الموظفين والأدلة المتعلقة بالاجتهاد القضائي.

(٧٢) انظر A/61/758، الفقرتان ٥ (أ) و (ب).

## واو - سيادة القانون ومراعاة الأصول القانونية

### سيادة القانون

٢٣٧ - انتقد الفريق المعني بإعادة التصميم نظام العدل الداخلي السابق لعدم استيفائه الحد الأدنى من متطلبات سيادة القانون وتوفيره حماية ضئيلة، إن لم تكن منعدمة، للحقوق المكفولة للأفراد، بما في ذلك الحق في المعاملة العادلة<sup>(٧٣)</sup>. وكما سبق ذكره، فإن العناصر الأساسية للنظام الجديد تجسدها الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١، الذي ذكرت فيه الجمعية العامة الأهداف الأساسية لنظام العدل الداخلي، التي يتعين أن تتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون والأصول القانونية. وأعيد تأكيدها في القرارين ٢٢٨/٦٢ و ٢٥٣/٦٣.

٢٣٨ - ولذلك اعترفت الجمعية العامة بسيادة القانون باعتباره قيمة أساسية من قيم القانون الإداري، إضافةً إلى أهمية مبادئ سيادة القانون بالنسبة لإقامة العدل وتعزيز احترام الحقوق وضمان المساءلة داخل المنظمة. واحترام سيادة القانون هو ببساطة أمر ضروري إذا أُريد للكرامة الإنسانية أن تُحترم في نظر القانون. وتأكيد الجمعية على مبدأ توافق نظام العدل مع القانون الدولي هو تأكيد يتماشى أيضاً مع واقع أن مبادئ قانون حقوق الإنسان العرفي والتقليدي تلك، التي توفر ضمانات كافية لإقامة العدل، يمكن اعتبارها أيضاً مبادئ الإدارة السليمة.

٢٣٩ - وصحيح أن ممارسة السلطة والصلاحيات يتعين أن تكون متجدّدة في القانون وأن من المطالب الأساسية لسيادة القانون التقيد بـ "القانون المقرّر"<sup>(٧٤)</sup>. غير أن ذلك القانون يجب أن يكون مستنداً إلى قواعد ومعايير تشكل المبادئ التوجيهية للأهداف التي يتطلع إلى تحقيقها. وفي هذا السياق، يرى الفريق أن التأكيدات التي كررتها الجمعية العامة في الفقرة ٢٦ من قرارها ٢٥٤/٦٨<sup>(٧٥)</sup>، حيث سعت فيما يبدو إلى الحد من صلاحيات المحكّمتين، تتعارض مع التطلعات التي أعربت عنها عند صياغة الهيكل الأساسي لنظام العدل الداخلي الجديد. وعلى المحكّمتين أن تطبقا مبادئ ومعايير حقوق الإنسان في الفصل في جميع المسائل

(٧٣) انظر A/61/205، الفقرتان ٧٢ و ٧٣.

(٧٤) بطبيعة الحال، يتعين أن يكون القانون المقرّر واضحاً. فقواعد الأمم المتحدة وأنظمتها هي أبعد ما تكون عن تحقيق هذا المعيار. ويشجع الفريق أن تُولى هذه المسألة العناية الملائمة في أقرب وقت ممكن.

(٧٥) أكدت الجمعية العامة مجدداً أن احتكام المحكّمتين إلى المبادئ العامة للقانون وميثاق الأمم المتحدة ينبغي أن يتم في إطار نظاميهما الأساسيين وقرارات الجمعية العامة وأنظمتها وقواعدها ومنشوراتها الإدارية ذات الصلة بالموضوع ووفقاً لها. وأكدت هذا مجدداً في الفقرة ٣٧ من قرارها ٢٠٣/٦٩.

التي تُعرض عليهما. فهذا الأمر يشكل جزءاً من وظائفهما القضائية. وتندرج سيادة القانون ومبادئ العدالة الطبيعية وحقوق الإنسان في صلب المسؤوليات القضائية والتشريعية على السواء، ولمركزها، في التسلسل الهرمي للقواعد، الغلبة على الأحكام التشريعية.

٢٤٠ - ولهذه الأسباب نفسها، يشعر الفريق بالارتياح إزاء دفاع محكمة الاستئناف الصريح والقوي عن حقوق الإنسان وعن المبدأ الأساسي للمساواة بين الجنسين في حكمها الصادر في قضية "شن"<sup>(٧٦)</sup>. فقد رفضت المحكمة رأي الإدارة الذي يفيد بأن القواعد والإجراءات الداخلية للأمم المتحدة، لا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هي ما ينطبق في تحديد استحقاق الموظف.

٢٤١ - وقضت محكمة الاستئناف أنه "على نحو ما ورد في المادة ٢٣ (ب) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 'لجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أحر متساو على العمل المتساوي'. وغني عن البيان أن هذا المبدأ يسري على موظفي الأمم المتحدة. و'الاعتبارات المتعلقة بالميزانية' لا يجوز أن تجبّ شرط الإنصاف في المعاملة. أما الحجج التي ساقها الأمين العام بخلاف ذلك فهي مثيرة للاستغراب وضعيفة". ويتفهم الفريق استغراب المحكمة لموقف الإدارة، حيث إن ميثاق الأمم المتحدة والنظام الإداري للموظفين يؤيدان بالفعل القيم التي دافعت عنها محكمة المنازعات في حكمها.

٢٤٢ - والجمعية العامة ملزمة بهذه المبادئ عند وضع الإطار القانوني لنظام العدل بقدر التزام المحكمتين بإقامة العدل. وأي مسعى لجعل المحكمتين مجرد هيئتين لا يعدو إنشأهما على كونه تطبيقاً لما ورد في نظاميهما الأساسيين من أحكام، ونكران واقع أن لهما سلطات متأصلة فيهما من شأنه أن ينال من مشروعية النظام ككل ومصداقيته على السواء. فالقانون الإداري الحديث يأخذ بمبادئ القانون الدولي وينبغي أن يكفل أن تكون الحقوق والحريات الأساسية المكرّس فيه متجليّة في الإطار القانوني لنظام إقامة العدل. وقد أثبتت حقوق الإنسان ومبادئ سيادة القانون نجاعتها في محافظة السلطات الإدارية على تقيدها بحدود صلاحيتها، بل إنها أضحت أكثر أهمية باعتبارها ضابطاً لوضع جميع الإجراءات الإدارية موضع الاختبار<sup>(٧٧)</sup>. وتزداد أهمية احترام هذه المبادئ في سياق العدل في الأمم

(٧٦) 2011-UNAT-107.

(٧٧) طرحت محكمة الهند العليا، على سبيل المثال، هذه الفكرة في عدة قضايا، وقضت في الآونة الأخيرة بأن سيادة القانون في الشؤون الإدارية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحماية حقوق الإنسان [انظر قضية زهيرة حبيب الله ح. الشيخ وأثر ضد ولاية غوجارات و أورش] *Zahira Habibullah H Sheikh and Anr. v. State of Gujarat* and *Ors.*, case No. 446-449 of 2004, judgement of 12 April 2004.

المتحدة نظرا للمعايير التي حددها والقيم التي التزم بتعزيزها وحمايتها. ويشير الفريق تحديدا إلى العزم المعرب عنه في الميثاق على تبيان الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي.

#### الحاجة إلى الحماية المتساوية للجميع

٢٤٣ - يمثل النظام الحالي لإقامة العدل عموما تحسنا مقارنة بسابقه. فهناك الآن إمكانية اللجوء إلى نظام قضائي ذي مستويين، يشمل إمكانية الفصل التريه في المنازعات والحق في الاستفادة من خدمات محكمة استئناف. غير أن الفريق أشار بالفعل إلى أن اللجوء إليه محدود ولا يلي المبدأ الأساسي "للمساواة في التمتع بحماية القانون". وقامت المحكمتان، على نحو محدود، بتعزيز أحقية "موظف" ما في الاحتكام إلى القضاء في بعض الحالات وذلك من أجل توسيع نطاق حماية نظام العدل ليشمل أولئك الأشخاص الذين رفضت الإدارة أحقيتهم. ومع ذلك، لا يمكن سد الثغرة الموجودة في التشريعات من خلال التفسير القضائي وحده، وكما نوقش أعلاه، ستستلزم هذه الثغرة نظر الجمعية العامة فيها على النحو الواجب من أجل توفير وسيلة فعالة للاحتكام إلى القضاء لجميع من تربطهم بالمنظمة علاقة عمل أو علاقة تعاقدية.

٢٤٤ - وأصبحت الثغرة تثير القلق بشكل خاص في سياق الحماية من الانتقام. إذ من الواجب على جميع موظفي الأمم المتحدة الإبلاغ عن أي سوء سلوك وغير ذلك من الانتهاكات لقواعد المنظمة وأنظمتها. ويدين الأمين العام، في الفرع ١-٣ من نشرته ST/SGB/2005/21، الانتقام باعتباره انتهاكا للالتزام الأساسي لجميع الموظفين بالتقيد بأعلى معايير المقدره والكفاية والنزاهة، وبأداء مهامهم وتنظيم سلوكهم على نحو يخدم مصالح المنظمة على الوجه الأكمل. ومع ذلك، للحماية في القانون أوجه قصور خطيرة.

٢٤٥ - فعندما لا يضطلع مكتب الأخلاقيات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، وهما هيئتان مختصتان للقيام بالتحقيقات بشأن الشكاوى، بمسؤولياتهما بشكل عادل ومنصف، فإن الموظف الذي يكون هدفا للانتقام يترك بدون سبل للانتصاف يلجأ إليها. ورأت محكمة المنازعات أن قرارات مكتب الأخلاقيات القاضية بأن انتقاما ظاهرا لم يحدث لها آثار قانونية مباشرة على حقوق المشتكي. ولذلك، فهي قرارات إدارية يمكن استئنافها. وألغت محكمة الاستئناف مؤخرا حكم محكمة المنازعات في قضية فاسرستروم<sup>(٧٨)</sup>، إذ خلصت إلى أن دور المكتب ينحصر في تقديم التوصيات إلى الإدارة وأن تلك التوصيات ليست قرارات إدارية

(٧٨) 2014-UNAT-457.

تخضع للمراجعة القضائية. ويشير الفريق إلى الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف في قضية أبو حمدة<sup>(٧٩)</sup>، الذي أبدت فيه المحكمة نفسها قلقها إزاء محنة من لم يقوموا بالإبلاغ عن سوء السلوك خوفاً من الانتقام. وأوصت بوضع "تدابير ملائمة (بالإضافة إلى تلك المتعلقة بحماية الموظفين المبتدئين الذين يبلغون عن سوء سلوك وجنح رؤسائهم) لتفادي تكرار حدوث هذه الأمور". وإذا كانت المحكمتان تفتقران إلى الصلاحية اللازمة لحل هذه المشكلة، تصبح الإجراءات التشريعية للجمعية العامة إذن ضرورية لكفالة العدالة للجميع.

٢٤٦ - ولا يوفر النظام أي حماية على الإطلاق من الانتقام لأسباب غير الإبلاغ عن سوء السلوك. فليس هناك أي حكم قانوني أو إجراء منصوص عليه، على سبيل المثال، لحماية موظف ما من الانتقام لمثوله كشاهد في قضية أمام محكمة المنازعات من أجل دعم قضية مرفوعة ضد الإدارة، أو لرفعه دعوى استئناف. ويرى الفريق أن أوجه القصور تضع قيوداً شديدة على نظام الحماية فيما يتعلق بالضمانات ضد الانتقام وحماية حقوق الأفراد. والخوف من الانتقام في صفوف الموظفين حقيقي، ويمكن اعتباره عاملاً تترتب عليه آثار خطيرة بالنسبة للاحتكام إلى القضاء.

الطابع الملزم لقرارات المحكمتين بالنسبة للطرفين

٢٤٧ - وافقت الجمعية العامة على توصية الفريق المعني بإعادة التصميم بأن يكون للمحكمتين، عندما يتم إنشاؤهما، سلطة إصدار قرارات ملزمة والأمر بسبل انتصاف مناسبة. وقرارات محكمة المنازعات ملزمة للطرفين<sup>(٨٠)</sup>، على الرغم من أن غياب نشر أقوى للقرارات ووجود مستوى من المقاومة من قبل الإدارة يخففان بالفعل من أثر الاجتهاد القضائي على الممارسات الإدارية.

٢٤٨ - وعلى الرغم من هذا الحكم القانوني بشأن الطابع الملزم لقرارات محكمة المنازعات، أبدت الإدارة ميلاً إلى تجنب التنفيذ في بعض الحالات، على أساس أن القرارات كانت غير قانونية. وفي الفقرة ٢٩ من الحكم التاريخي في قضية إغينيديون، قامت محكمة الاستئناف باجتهد واضح فيما يتعلق بالطابع الملزم لقرارات محكمة الاستئناف، إذ رأت ما يلي:

من غير المقبول أن يرفض طرف ما أمام محكمة المنازعات الامتثال لقرارها الملزم بهذه الطريقة، بصرف النظر عن كون الأمر، في الحالة الراهنة، أبطلته محكمة الاستئناف في نهاية المطاف. ومن شأن الحكم بخلاف ذلك أن يقوض اليقين القانوني

(٧٩) 2010-UNAT-022.

(٨٠) انظر المادة ١١-٣ من نظامها الأساسي.

وجوهر نظام العدل الداخلي، ويحرض الأطراف غير الراضية على اعتبار أوامر [محكمة المنازعات] مجرد توجيهات أو اقتراحات، يكون الامتثال لها طوعياً<sup>(٨١)</sup>.

القدرة على التنبؤ واليقين من خلال الاجتهاد القضائي

٢٤٩ - في الحكم نفسه، رأت محكمة الاستئناف أيضاً أن مبدأ مراعاة السوابق القضائية ينطبق على أحكامها. ففي الفقرة ٢٤ من الحكم، رأت ما يلي: "لا يمكن أن يكون هناك شك في أن القصد التشريعي من إنشاء نظام ذي مستويين كان هو أن ينتج الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف سوابق يتعين أن تتبعها محكمة المنازعات في قضايا مماثلة. وينطبق مبدأ مراعاة السوابق القضائية، مما يؤدي إلى نتائج يمكن توقعها والتنبؤ بها داخل نظام العدل الداخلي". والفريق واع بالفرق بين اتجاهي كل من القانون العام والقانون المدني فيما يخص مسألة السوابق القضائية. ومع ذلك، يولي الفريق الاعتبار الواجب لميزة القدرة على التنبؤ واليقين التي يمنحها نهج من هذا القبيل، ويرى أن اتباع كلتا المحكمتين لذلك النهج من شأنه أن يعزز سلطتهما، ويحدث المزيد من الاتساق في الاجتهاد القضائي (لا سيما في تحديد معايير المراجعة القضائية) ويمنح المزيد من المصادقية للنظام.

الصلاحيات الخاصة بمحكمة معينة والمرتبطة بفرض الاحترام

٢٥٠ - يتمثل جانب هام آخر من جوانب السلطة القضائية أنشئ في قضية إغبينديون في السلطة الخاصة بمحكمة معينة والمتعلقة بفرض احترام المحكمة وإجراءاتها والامتثال لقراراتها. وسلطة المحكمة هذه لا تتوقف على الأحكام القانونية أو تنبثق عنها. ويفترض أن للمحكمة سلطة اعتبار أي شخص متتهكاً لحرمتها بسبب تصرف غير لائق أمامها أو عدم امتثال لأوامرها وتوجيهاتها. ويعتقد الفريق أن هذا الحكم هو أحد أهم الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف، طُبقت فيه مبادئ سيادة القانون في شرح نطاق الصلاحيات القضائية بالتفصيل وتحديد العلاقة فيما بين المحكمتين.

مراعاة الأصول القانونية

٢٥١ - قررت الجمعية العامة إنشاء نظام جديد لإقامة العدل يتفق مع مبدأ مراعاة الأصول القانونية لضمان احترام حقوق الموظفين والتزامهم. ووفقاً للفريق المعني بإعادة التصميم، لم يف النظام السابق بالعديد من المعايير الأساسية لمراعاة الأصول القانونية المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان<sup>(٨٢)</sup>.

(٨١) (٨١) (Igbinedion (2014-UNAT-410)، الفقرة ٢٩.

(٨٢) انظر A/61/205، الفقرة ٥.

٢٥٢ - ولذلك، يجب تحديد ما يتطلبه في إطار النظام الداخلي لإقامة العدل في الأمم المتحدة مبدأ مراعاة الأصول القانونية، الذي كان ينظر إليه في البداية على أنه حق المدعى عليه في إطار الإجراءات الجنائية. ولهذا الغرض، تجدر الإشارة إلى أنه بالنظر إلى أن المحكمتين لهما ولاية قضائية فيما يتعلق بمسائل ذات طبيعة مختلفة تماما، تشبه متطلبات مراعاة الأصول القانونية في أعمالهما متطلبات مراعاة الأصول القانونية في الإجراءات الجنائية فقط في المسائل التأديبية، من حيث أن كلتا العمليتين تهدفان إلى فرض نوع معين من العقاب. أما في حالة مسائل العمل وغيرها من المسائل الإدارية، تكون متطلبات مراعاة الأصول القانونية مختلفة إلى حد ما.

٢٥٣ - وفيما يتعلق بالمسائل التأديبية، وجدت محكمة المنازعات أن مراعاة الأصول القانونية تتطلب أن تقدم للموظفين فرصة للدفاع عن أنفسهم<sup>(٨٣)</sup>. وهذا يعني احترام قرينة البراءة، وإبلاغ المتهم بالتهم الموجهة إليه وهوية من يتهمه، والحق في الرد على التهم في غضون المدة المعقولة اللازمة لإعداد دفاع فعال، والحق في تقديم أدلة، وإمكانية استجواب الشهود، والحق في الاستعانة بمحام. والفريق مقتنع بأن تدقيق المحكمة في الإجراءات التأديبية، بما في ذلك احترام القواعد المنظمة للإجراءات والشروط اللازمة للممارسة الفعالة للحقوق المشار إليها أعلاه، مناسب.

٢٥٤ - وما يميز القضايا التأديبية أيضا هو معيار الإثبات. وقضت المحكمتان بأن عبارة "لا يدع مجالاً للشك المعقول" معيار مغال في الصرامة، في حين أن "رجحان الأدلة" معيار واسع بشكل مفرط. ويتفق الفريق مع ما تطلبه المحكمتان من أدلة واضحة ومقنعة في مثل هذه القضايا.

٢٥٥ - وفي المسائل التأديبية، تتمثل مسألة ذات صلة في الطريقة التي تجرى بها التحقيقات. ويتفق مختلف أصحاب المصلحة الذين أجرى الفريق مقابلات معهم على أن تقصي الحقائق غير مهني وغالبا ما يكون غير فعال. وعلى الرغم من أن عدد التحقيقات التي تجرى بانتظام قليل، فإنها تمثل بالفعل تحديا للنظام تعين حتما مواجهته: هذه التحقيقات، في الحالة الراهنة، هي "تحقيقات للإفلات من العقاب". ويؤثر تقصي الحقائق غير المهني والضعيف الجودة مباشرة في نتيجة قضية معينة؛ ومن هنا تأتي أهمية دراسة ومراقبة المحكمتين لامتثال الإجراءات للمعايير، ليس فقط خلال المحاكمة أمام المحكمة نفسها، ولكن أيضا أثناء التحقيق. ويحيط الفريق علما بأنه يجري تقييم

(٨٣) مثلما هو الحال في قضية *M'Bra* (UNDT/2010/185).

خاص بشأن هذا الموضوع بالفعل، ويثق في أن قرارات المحكمتين المتعلقة بضرورة وجود دفاع في مرحلة التحقيق سوف تؤخذ في الحسبان<sup>(٨٤)</sup>.

٢٥٦ - ومع ذلك، يجب تحديد الشروط الدنيا لمراعاة الأصول القانونية فيما يتعلق بالأبعاد الأخرى لنظام إقامة العدل. ويضمن نظام لإقامة العدل يتفق مع مبدأ مراعاة الأصول القانونية مجموعة من الحقوق للموظفين ويتطلب أن تكون الإجراءات منظمة بطريقة معينة. ومن بين الحقوق الأولى للموظفين هناك الحق في مساعدة محام للدفاع عنهم، ومحكمة غير متحيزة، والحق في دعم ادعاءاتهم بالحجج وتقديم الأدلة، وفي جلسة استماع شفوية عند الاقتضاء (ولا سيما عندما تكون مسائل تقصي الحقائق قيد المناقشة)، وفي الرد على الأدلة التي يقدمها الطرف الآخر والطعن في صحتها. والفريق مقتنع بأن هذه المتطلبات مستوفاة.

٢٥٧ - وترد أدناه تعليقات للفريق على بعض المسائل المحددة المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية داخل نظام إقامة العدل.

#### الحق في وسيلة التجاء فعالة

٢٥٨ - استناداً إلى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، تضمن مراعاة الأصول القانونية حقاً في "وسيلة التجاء بسيطة وسريعة، أو أي وسيلة التجاء فعالة أخرى"<sup>(٨٥)</sup>. وهذا الحق معزز داخل النظام الداخلي لإقامة العدل في الأمم المتحدة، بالنظر إلى أن الموظفين لا يستطيعون اللجوء إلى المحاكم الوطنية. ورأى الأمين العام مراراً وتكراراً أنه عملاً بالمادة ٢ (١) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، لا تكون الطلبات المقدمة من الموظفين إلى المحكمة للطعن في القرارات الصادرة عن مكاتب مستقلة مقبولة لأنها لا تشكل قرارات إدارية<sup>(٨٦)</sup>. ومع ذلك، قضت المحكمتان بخلاف ذلك.

#### النظام الداخلي

٢٥٩ - أخيراً، يفترض نظام عدل يتفق مع مبدأ مراعاة الأصول القانونية وجود قواعد إجرائية واضحة. وهناك الآن عدم توحيد إجرائي في عمل المحكمتين. وليس النظامان

(٨٤) انظر (2012-UNAT-209) Applicant و (UNDT/2013/164) Cobarrubias.

(٨٥) انظر المادة ٢٥ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

(٨٦) على سبيل المثال، في قضية لوباد (UNDT/2013/132)، وقضية كونانايكام (UNDT/2011/006)، وقضية كمرفوردي - فيرزو (UNDT/2011/005)، وقضية كودا (UNAT-130-2011)، طعن مقدمو الطلبات في قرارات مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وفي قضيتي هانت - ماثيس (UNDT/2011/063) وفاسرستروم (UNDT/NY/2009/044)، طعن مقدما الطلبين في قرارات صادرة عن مكتب الأخلاقيات فيما يتعلق بالانتقام.

الداخليان مفصلين بالقدر الكافي أو هما ناقصان من عدة جوانب، مما يجعل القضاة يفسرون ويضعون نظامهم الخاص، وهو ما يحدث آثارا مختلفة. لذلك، فانتظام الإجراءات القانونية غير مضمون حاليا. وهذا أحد الأسباب التي جعلت عدم اليقين وعدم إمكانية التنبؤ يصححان مشكلة في عملية إقامة العدل. كما ينبغي للنظاميين الداخليين أن ينصوا على مواعيد نهائية لإصدار الأحكام، نظرا لأنها تصدر أحيانا بشكل متأخر لا مبرر له. وقضاة المحكمتين واعون بهذا العيب ويعملون من أجل تحقيق الموازنة بين الإجراءات بغية القضاء على عدم إمكانية التنبؤ. لكن، إذا كان يراد حماية النظام من أي أثر سلبي، يجب أن تمنح للمسألة أولوية أكبر ولا بد من تحقيق النتائج على وجه أكثر استعجالا.

#### اطلاع الموظفين على الوثائق

٢٦٠ - من ناحية أخرى، ومن أجل التخطيط للدفاع فعال وإعداده، يحتاج الموظفون إلى الاطلاع على وثائق معينة ذات صلة بالقضية يمكن أن تشكل أساسا لقرار مؤات. وفي معظم الحالات، لا تتاح للموظفين إمكانية الاطلاع على الوثائق التي هي في يد الإدارة أو تتاح لهم، على أقصى تقدير، إمكانية الاطلاع عليها مرة واحدة عندما تكون الإجراءات قد بدأت. ومن الواضح أنه في ظل هذه الظروف، لا يوجد تكافؤ لوسائل الدفاع بين الموظف والمكتب القانوني الذي يمثل الأمين العام. ومن ناحية أخرى، خلال عملية وحدة التقييم الإداري، يجب على الموظفين الذين يطلبون تقييما أن يطلعوا الإدارة على حججهم (القانونية). وتفترض الممارسة الملائمة والمناسبة من حيث التوقيت للحق في الدفاع إمكانية الاطلاع على جميع الوثائق ذات الصلة بالقضية أيضا خلال فترة ما قبل المحاكمة وغيرها من المراحل المبكرة، بما في ذلك التقييم الإداري والمفاوضات بشأن تسوية محتملة. ولا بد من تحسين هذا الجانب من نظام الأمم المتحدة.

#### تمديد المهل الزمنية

٢٦١ - على الرغم من أن احترام المهل الزمنية أساسي بالنسبة للاشتغال المناسب لنظام عدل ما، يتفق أصحاب مصلحة مختلفون على ضرورة تمديد أو تعليق الآجال القانونية لتقديم الطلبات إلى محكمة المنازعات<sup>(٨٧)</sup>. ورأى أصحاب المصلحة أنه في بعض الأحيان، تحبط المهل الزمنية المفاوضات بين وحدة التقييم الإداري والموظفين، في حين أن عدم وجودها يمكن أن يؤدي إلى تسوية القضية وبالتالي تفادي التقاضي<sup>(٨٨)</sup>. وأوصى مجلس العدل الداخلي بأنه إذا كان كلا

(٨٧) انظر المادة ٨ (١) (د) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ٧ من نظامها الداخلي.

(٨٨) انظر A/70/187، الفقرة ٢٧.

الطرفين يرغبان في مواصلة الجهود الرامية إلى التسوية ومن ثم التقدم بطلب إلى محكمة المنازعات لتمديد المهلة الزمنية المحددة لتقديم طلب استئناف، ينبغي أن تكون للمحكمة سلطة تمديد مثل هذه المهلة<sup>(٨٩)</sup>. ويوافق الفريق على هذه التوصية.

٢٦٢ - ويرى الفريق أن هناك ثلاثة حلول لهذه المشكلة. فيمكن تمديد المواعيد النهائية من خلال تعديل القواعد ذات الصلة. وعلى الرغم من أن ذلك يشكل حلا مباشرا، فمن شأنه أن يمدد المهل الزمنية لجميع القضايا، بصرف النظر عن وجود حاجة مترامنة إلى القيام بذلك بسبب تفاوض مستمر. وثمة طريقة أخرى هي وضع ممارسة قضائية ثابتة للتفسير والتطبيق المرين للقواعد التي تسمح بتعليق أو إلغاء المواعيد النهائية في الحالات الاستثنائية<sup>(٩٠)</sup> أو عندما عندما تتطلب مصلحة العدالة ذلك<sup>(٩١)</sup>. وأخيرا، يمكن وضع قاعدة تسمح للطرفين بالاتفاق على تعليق المواعيد النهائية لفترة زمنية محدودة، بموافقة محكمة المنازعات، كلما كانت هناك مفاوضات جارية.

#### التمثيل الذاتي أمام المحكمتين

٢٦٣ - يبعث ارتفاع معدل التمثيل الذاتي أمام المحكمتين على القلق. ففي عام ٢٠١٤، مثل معظم الموظفين أنفسهم: في ٦٠ في المائة من القضايا في محكمة المنازعات و ٧٢ في المائة من القضايا في محكمة الاستئناف. ويزيد التمثيل الذاتي من عبء عمل رؤساء القلم والمحكمتين ويؤثر على كفاءة النظام وعلى عملية إضفاء الطابع المهني عليه. ومن وجهة النظر المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية، هذا يعني أن كثيرا من الموظفين يلجؤون إلى النظام دون دفاع متخصص، الأمر الذي يحول دون الممارسة الكاملة لحقوقهم.

#### جلسات الاستماع الشفوية

٢٦٤ - استمع الفريق إلى شواغل فيما يتعلق بعدم وجود حق في جلسة استماع شفوية سواء في النظامين الأساسيين للمحكمتين أو في الممارسة التي تعتمدها. وفي رأي الفريق، تستوجب متطلبات سيادة القانون ومبدأ مراعاة الأصول القانونية منح فرصة ملائمة للاستماع إلى طرفي القضية. وعموما، تستوفي المحكمتان بالفعل هذا الشرط لأهمتا لتلقيان دفوعا خطية ووثائق شاملة للتثبت من ادعاءات الطرفين. غير أن الشاغل له ما يبرره. وينبغي لإجراءات تتفق مع شروط مراعاة الأصول القانونية أن تكفل حقا في عقد جلسة استماع

(٨٩) انظر A/70/188، الفقرة ٩٤؛ وانظر أيضا الفقرتين ١٦ و ٩٣ من تلك الوثيقة.

(٩٠) انظر المادة ٨ (٣) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ٧ (٥) من نظامها الداخلي.

(٩١) انظر المادة ٣٥ من النظام الداخلي لمحكمة المنازعات.

شفوية في القضايا التي تنطوي على مسائل وقائية متنازع بشأنها<sup>(٩٢)</sup> أو إحالة من أجل المساءلة (انظر الفقرة ٢٧٦). وينطبق ذلك بصفة خاصة على القضايا التأديبية التي تنطوي على محاجة كبيرة بشأن الوقائع. ويلفت الفريق الانتباه إلى أنه على الرغم من أن لمحكمة الاستئناف صلاحية عقد جلسات استماع شفوية، فإنها لا تستخدم الآلية إلا لماماً، وتقرر القيام بالإجراءات فقط على أساس الوثائق الخطية.

## زاي - حقوق الموظفين والتزامهم ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء

### المساءلة

٢٦٥ - المساءلة، أي التزام المنظمة وموظفيها بتحمل المسؤولية عن قراراتهم وأعمالهم، هي أحد الأهداف المعلنة للأمم المتحدة وتم وضع العديد من المكونات من أجل تحقيق هذه النتيجة، بما في ذلك إنشاء نظم رقابة داخلية، ومعايير موحدة وآليات للرقابة، وخاصة منذ عام ٢٠٠٥، ويتمثل أحدها في إنشاء النظام الجديد للعدل، الذي يهدف، في جملة أمور، إلى كفالة مساءلة المديرين والموظفين على حد سواء. ومع ذلك، أدت جميع هذه المكونات إلى خليط من العناصر والعمليات تتخلله بعض الثغرات. وفي الوقت الراهن، ليست للأمم المتحدة سياسة عامة بشأن مساءلة الأفراد أو المكاتب وما يطابقها من عمليات لتنفيذها وإنفاذها. وهي بحاجة إلى نظام عام من هذا القبيل على وجه السرعة. واعتبر الفريق المعني بإعادة التصميم أن مجالس التحقيق، التي تحقق في الحوادث في بعثات حفظ السلام التي لها علاقة بمواطني البلد المضيف و/أو إلحاق أضرار جسيمة بممتلكات الأمم المتحدة، مكون هام من مكونات نظام العدل الداخلي وإقامة العدل في بعثات حفظ السلام، وأوصى بتعزيزها<sup>(٩٣)</sup>. ويلاحظ الفريق أن العديد من أوجه قصور النظام لم يتم التصدي لها ويوافق على أن انعدام الاتساق والأداء الفعال يؤثر سلباً على صورة المنظمة، ولا سيما في حالات الادعاءات المتعلقة بالاستغلال والانتهاك الجنسيين في بعثات حفظ السلام.

٢٦٦ - وتؤكد الجمعية العامة، في قرارها ٢٥٤/٦٨، على أهمية مبدأ المساءلة والتزامات الأمم المتحدة بضمان العدالة وحقوق الإنسان للجميع. وينطبق ذلك المبدأ عند النظر في إقامة العدل للموظفين وغير الموظفين وغيرهم من فئات العاملين على حد سواء. وفي بيبي وغوما، تلقى الفريق تقارير عن مدنيين يسعون إلى التماس العدالة من بعثة منظمة

(٩٢) انظر، على سبيل المثال، المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(٩٣) انظر A/61/205، الفقرتان ٣٣ و ٣٤.

الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية لفتيات زُعم أن موظفين تابعين للأمم المتحدة اغتصبوهن.

٢٦٧ - ولا يوجد نظام لحماية الضحايا والشهود في الميدان وغالبا ما يستخدم موظفو الأمم المتحدة الذين يواجهون هذه الوقائع ما لهم الخاص للاستجابة للالتماسات المتعلقة بدفع التكاليف الطبية أو تكاليف الدفن. ومن واجب المنظمة التحقيق مع الموظفين ومسألتهم عن أفعالهم غير المشروعة. غير أن المحققين يواجهون تحديات هائلة من حيث اللغة والسفر لمسافات طويلة والاتصال وضمان تعاون مقدمي الخدمات الوطنيين، مثل أفراد الشرطة، وخبراء الاستدلال العلمي الجنائي، والأطباء، وأقلام المحاكم الوطنية، الذين يتوقعون الحصول على أجر مقابل تعاونهم. ومع ذلك، تجرى التحقيقات الأولية في الميدان، ولكن لا يسمح لرؤساء البعثات بمنح الموظفين المشتبه بهم إجازة إدارية بأجر أو بدون أجر أو إحالتهم إلى السلطات الوطنية ما لم يأذن لهم بذلك مكتب إدارة الموارد البشرية. وإضافة إلى ذلك، كثيرا ما ينهي المكتب التحقيق دون إحالة إلى البعثة. وعلم الفريق من المكتب أن ذلك يعزى إلى أن المكاتب الميدانية غير مجهزة لإجراء التحقيقات وفقا للمعايير التي حددها المحكمتين. ولذلك، يسود الإفلات من العقاب داخل الأمم المتحدة، مما يؤثر على الضحايا، وعلى الروح المعنوية للموظفين في الميدان وعلى الصورة العامة للمنظمة.

٢٦٨ - ومن المهم أن تُمنح لرؤساء البعثات الميدانية للأمم المتحدة مسؤولية مفوضة لتولي الإشراف على قضايا السلوك والقضايا التأديبية وأن توفر لهم الموارد الملائمة للقيام بذلك. ولا تتولى الأمم المتحدة مسؤولية التحقيق ومساءلة الموظفين فحسب، ولكن أيضا إنصاف أي شخص يدعي أنه لحق به ضرر نتيجة عمل أو تقصير للمنظمة أو موظفيها. وهذا الأمر ضروري بشكل خاص عندما لا تتوافر للأفراد أو المجموعات وسيلة أخرى للاحتكام إلى القضاء، على سبيل المثال حين لا تكون الإجراءات القانونية في المحاكم الوطنية ممكنة أو لما تغلب الامتيازات والحصانات المتعلقة بالأمم المتحدة. وترك مقاضاة مرتكبي الاستغلال والانتهاك الجنسيين في بعثات حفظ السلام للسلطات الوطنية، التي غالبا ما لا تتخذ إجراءات، لا يسهم في مفهوم العدالة العام الذي تدافع عنه الأمم المتحدة.

٢٦٩ - وفي الفقرة ٢٣٣ أعلاه، استشهد الفريق بما قاله الأمين العام عندما أشار إلى أن للأمم المتحدة، باعتبارها منظمة تشارك في وضع القواعد والمعايير والدعوة إلى سيادة القانون، واجب خاص يتمثل في تحقيق عدالة فعالة ومنصفة في الوقت المناسب لموظفيها، تكون ممثلة تماما للمعايير الدولية السارية لحقوق الإنسان. وينبغي توسيع نطاق هذا المبدأ من أجل سد الثغرة الموجودة في توفير العدالة للأشخاص المتضررين من عمل أو تقصير المنظمة أو موظفيها، الذين ليست لهم وسيلة قانونية أخرى للاحتكام إلى القضاء.

٢٧٠ - ويشجع الفريق كذلك على إجراء استعراض شامل لإطار المساءلة بالنسبة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بما يضمن التقيد بالشفافية والنزاهة في جميع بعثاتها والاحترام التام لحقوق الإنسان.

#### الإحالات من أجل المساءلة داخل نظام العدل

٢٧١ - كما يتبين من خلال الممارسة، تنشأ أمور المساءلة فعلا في العملية الداخلية المتعلقة بتسوية المنازعات. ومن ثم يجب إيلاء اهتمام مبكر لها، على سبيل المثال على مستوى وحدة التقييم الإداري، كما يجب اتخاذ إجراءات وفقا لذلك، مما يجد من ضرورة قيام قاض ما بالإحالة من أجل المساءلة.

٢٧٢ - ومن البديهي أن نظاما داخليا للعدل لا يمكنه أن يؤدي سوى دور صغير في ضمان المساءلة، بالنظر إلى أنه يعالج، في نهاية المطاف، حصرا المسائل المتعلقة بالعمل والقانون الإداري. وتنص المادتان ١٠ (٨) و ٩ (٥) من القانونين الأساسيين لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، على التوالي، فعلا على أنه يجوز للمحكمتين أن تحيلا القضايا المناسبة إلى الأمين العام أو الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة من أجل اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات لإنفاذ المساءلة.

٢٧٣ - وحتى منتصف عام ٢٠١٥، قامت محكمة المنازعات بإحالة ٢١ قضية من أجل المساءلة (في ١٩ حكما وأمرين)، وقامت محكمة الاستئناف بإحالة قضية واحدة فقط، لم تقم محكمة المنازعات، في الواقع، بإحالتها. وهذا العدد قليل بالمقارنة مع مجموع عدد الأحكام الصادرة. ومن أصل الإحالات الـ ٢١ التي قامت بها محكمة المنازعات، تمت ١٦ إحالة (٧٦ في المائة) في نيروبي، فيما تمت الإحالات الخمس المتبقية في نيويورك. وتم تأكيد خمس إحالات فقط في مرحلة الاستئناف، فيما تم إلغاء ١٢ إحالة (٥٧ في المائة). ويجري حاليا النظر في قضيتين في إطار الاستئناف. ولم يكن هناك استئناف في القضيتين المتبقيتين.

٢٧٤ - وفي أول قضية "إحالة"<sup>(٩٤)</sup>، اعتبرت محكمة الاستئناف أن المادة ١٠ (٨) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات تعني "تماما ما ورد فيها وهو بالضبط ما فعلته المحكمة الابتدائية". إلا أن الممارسة منذ ذلك الحين تبين أن المحكمتين قد أعطيتا تفسيرا واسعة النطاق لهذا الحكم وأنه ليست لديهما دائما نفس الرأي بشأن نطاق هذا البند وتطبيقه.

(٩٤) انظر: (Abboud, (2011-UNAT-103).

٢٧٥ - فلقد اعتبرت المحكمتان أول أنه ليس هناك ما يمنعهما، بالرغم من أن النصوص تشير إلى أنه يجوز لهما إحالة "قضايا"، من إحالة أفراد محددين (أو حتى مكاتب بأكملها).

٢٧٦ - ونتيجة لذلك، وفي نحو عشرين قضية، تعرض موظفون الآن "للإشهار والفضح"؛ وتجدر الإشارة إلى أن السجل لا يُشطب على الرغم من أن محكمة الاستئناف ألغت فيما بعد أكثر من نصف الإحالات. وفي بعض الحالات الأخرى، تكرر ذكر أسماء موظفين بصورة سلبية دون وجود إحالة رسمية. وهذا يثير أسئلة هامة تتعلق بمراعاة الأصول القانونية. واعتبرت محكمة المنازعات، في القضية الأولى التي أحيلت إليها<sup>(٩٥)</sup> أنه "من باب الإنصاف ألا يصدر مثل هذا القرار دون الاستماع إلى الطرفين". غير أن العديد من الموظفين المعنيين، منذ ذلك الحين، لم يستمع إليهم إطلاقاً. وفي أحدث الحالات عهداً، صدرت في الواقع إحالة في أمر بشأن وقف تنفيذ قرار إداري، أي قبل النظر في الأسس الموضوعية للقضية، بحجة مؤداها أن لا شيء في المادة ١٠ (٨) من شأنه أن يقيد انطباقها على القضايا التي ينظر في أسسها الموضوعية. وعلاوة على ذلك، فإن الصيغ المستخدمة في بعض الأحكام غير متوازنة واتهامية بطبيعتها. ويسعى بعض الموظفين لحذف أسمائهم، إنما دون جدوى حتى الآن. ولا بد من التشديد على أن دور محكمة العمل هو البت في المسائل القانونية المعروضة عليها. ولا ينبغي أن يصبح القضاة مدعين عامين، كما أن دورهم لا يقوم على فضح الموظفين علناً في سياق قانون العمل.

٢٧٧ - ثانياً، احتجت محكمة المنازعات بهذا البند بأساليب وظروف معترض عليها. فلقد استخدم، على سبيل المثال، بمثابة بديل عن التعويضات الاتعاضية أو الرجعية، مع أن المادة ١٠ (٧) من النظام الأساسي للمحكمة تنص صراحة على أنه لا يجوز للمحكمة أن تحكم بدفع هذه التعويضات. واستخدمته محكمة المنازعات أيضاً بمثابة عقوبة على انتهاك حرمة المحكمة، ولكن محكمة الاستئناف أبطلت ذلك ورأت أن محكمة المنازعات قد مارست سلطتها القانونية على نحو غير سليم إذ أحالت قضايا بموجب المادة ١٠ (٨) تحت ستار العقوبات على انتهاك حرمة المحكمة.

٢٧٨ - وعلاوة على ذلك، قامت محكمة المنازعات بإحالة تتعلق بملاحظة عارضة للقاضي في قضية سُحبت وبالتالي أصبحت غير ذي موضوع. ولقد ألغت محكمة الاستئناف هذا الحكم في وقت لاحق. كما أصدرت محكمة المنازعات إحالات بوصفها بياناً بشأن حالات افتراضية وإنذاراً بأن أي حرق لأمر قد يؤدي إلى إنفاذ بند المساءلة.

(٩٥) انظر: *Abboud*, (2010-UNDT-001).

٢٧٩ - ولقد طلب قضاة محكمة للمنازعات مرارا الاطلاع على نتائج إحالة القضايا، ”من باب اللياقة“ في بادئ الأمر، ولكنهم ساقوا في الآونة الأخيرة حجة مفادها أنه ينبغي للمحكمة أن تطلع على نتائج عملية المساءلة نظرا لأنها قد استهلكت هذه العملية. ولقد ردت محكمة الاستئناف ذلك على النحو الصحيح عندما اعتبرت في قضية *Assale* (٩٦) أن محكمة المنازعات ”قد تجاوزت اختصاصها عندما طلبت على نحو غير مناسب الاطلاع على نتائج الإحالتين. ولا توجد سلطة قانونية لهذا الطلب، كما أقرت [محكمة المنازعات]، ويوحى هذا الطلب أن [محكمة المنازعات] أصبحت مدافعة ولم تعد محايدة“.

٢٨٠ - وصحيح، كما لاحظت محكمة المنازعات، أنه لا يوجد سجل بالإجراءات التي اتخذها الأمين العام في هذا الصدد. غير أن الفريق أبلغ بأن جميع الإحالات تخضع للاستعراض وبأن الموظفين المعنيين يبلغون بالنتائج. إلا أنه يجب إيلاء الاعتبار إلى الطريقة التي يمكن بها لمتجمع الأمم المتحدة نفسه الاطلاع، في شكل مموه إذا ما اقتضى الأمر، بحيث يصبح ذلك جزءا من ”قانون البلد“، وإذا ما تبين أن الموظف أحيل خطأ، يرد له الاعتبار علنا.

٢٨١ - وتستطيع المحكمتان الاضطلاع بدورهما ويجب أن تواملا القيام بذلك. ولذلك، فإن الفريق لا يقترح حذف الأحكام المناظرة في نظاميهما الأساسيين، ولكنه يشدد على ضرورة توخي المزيد من الدقة في نطاقها واستخدامها. ويجب إيلاء عناية خاصة لتلا تمارس المحكمتان دور النيابة العامة. فالانضباط القضائي يكتسب أهمية في هذا الصدد. وثانيا، لا تحال القضايا إلا إذا استمع للأشخاص المعنيين على النحو الواجب. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يلزم بذل العناية الواجبة المطلوبة لتجنب النشر غير الضروري للأسماء، ولا سيما في النسخ التي يمكن البحث فيها بواسطة محرركات البحث الإلكتروني.

٢٨٢ - ومن المسلم به أن محكمة الاستئناف قد بلورت في الآونة الأخيرة موقفها بشأن بعض الجوانب المتعلقة بآلية الإحالة، ولكن الفريق يرى أنه من المهم إجراء تقييم متعمق وبلورة نطاقه وتطبيقه، وذلك على الأرجح من خلال عقد اجتماع لأصحاب المصلحة، بمن فيهم القضاة، برعاية مجلس العدل الداخلي (أو رئيسه). وإذا لم يحصل ذلك بسرعة وعلى النحو الواجب القيام به، ستفقد البنود المتعلقة بإحالة القضايا قوتها.

٢٨٣ - وتمثل العقوبة الأخرى بالطبع في مساءلة فرادى الموظفين في الحالات التي تؤدي فيها انتهاكات القواعد والإجراءات إلى خسارة مالية. وهذه مسألة حساسة، ولا سيما في

(٩٦) 2015-UNAT-534، الفقرة ٤٦.

سياق ظروف العمل. ولعل ذلك على الأرجح ما جعل الأمين العام لا يقدم حتى الآن مقترحات محددة إلى الجمعية العامة في هذا الصدد.

#### حقوق الموظفين وواجباتهم

٢٨٤ - يتمتع الموظفون بحق أساسي في الاحتكام دون عائق إلى القضاء، بمأمن من العواقب. وكما يتبين من تزايد عدد الطعون، يبدو أن الخوف من الاحتكام إلى القضاء أقل من ذي قبل، ولكن الكثيرين أفادوا أيضا بأن الموظفين يخشون العواقب.

٢٨٥ - والنتيجة الطبيعية لحق الاحتكام إلى القضاء أن على الموظفين الالتزام بعدم إساءة استخدام هذا الحق. وينبغي ألا يقدموا طعونا كيدية أو غير مقنعة. وقد لا تستحب الإدارة دائما تقديم طعن، ولكن ذلك في حد ذاته لا يجعل الطعن غير مقنع. وعدد هذه الطعون محدود.

٢٨٦ - وتنص المادة ١٠ (٦) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أنه يجوز لمحكمة المنازعات، في الحالات التي ترى فيها أن أحد الطرفين قد أساء استغلال الإجراءات أمام المحكمة على نحو يبيّن، تغريم ذلك الطرف. ولقد غرّمت المحاكم بالفعل بموجب هذه المادة. وهذا هو النهج الصحيح ولا يرى الفريق أنه من الضروري اقتراح مثبتات أخرى، من قبيل إيداع مبلغ من المال على سبيل الضمان. ومن ناحية أخرى، ينبغي للمحكمة في هذه الحالات أيضا أن تستخدم بقدر أكبر الصلاحيات المخوَّلة لها لإدارة الحالات بصورة استباقية و/أو التعجيل برفض الدعوى، إذا كان من الواضح أنها غير مقبولة.

٢٨٧ - وينبغي للأطراف أيضا عدم إثقال كاهل المحكمتين بحجج ووثائق غير ضرورية. وقد رأت محكمة المنازعات ما يلي:

يساور المحكمة القلق إزاء الكم الهائل من المواد غير الضرورية وغير ذات الصلة بالموضوع التي تقدم بها المدعي مما يفرض على المحكم عبئا ثقيلا على حساب قضايا أخرى تنتظر صدور حكم قضائي. ومن واجب جميع الأطراف المعنية التأكد من عرض المطالبات على المحكمة عرضا منهجيا وموجزا<sup>(٩٧)</sup>.

(٩٧) انظر قضية *Flaetgen* (UNDT-2014-102).

## حاء - النظام غير الرسمي

٢٨٨ - من المسلّم به عموماً أن تسوية النزاعات بطريقة غير رسمية يكتسب أهمية أساسية لأنه يبطل الدعاوى القضائية غير الضرورية ويهيئ الظروف المواتية لبيئة إيجابية في مكان العمل. ومن المفهوم عموماً أيضاً أنه ينبغي الاحتكام بقدر أكبر إلى هذا النظام وأن معدل نجاح العملية غير الرسمية أمر بالغ الأهمية لمواصلة تحسين فعاليتها وتعزيز تطبيق الآليات غير الرسمية على نطاق أوسع.

٢٨٩ - ويتجاوز النظام غير الرسمي عمل أمناء المظالم والوسطاء. وينطبق هذا النظام كلما شارك طرف ثالث في حل منازعة: وقد يكون هذا الطرف الثالث زميلاً موضع ثقة أو متطوعاً لمساندة الأقران أو طبيياً على سبيل المثال.

٢٩٠ - وعلى الرغم من أن الأمين العام لم يصدر بعد اختصاصات مكتب أمين المظالم، فالمبادئ التوجيهية لعمل هذا المكتب راسخة<sup>(٩٨)</sup>. وهذه المبادئ التوجيهية هي: السرية والحياد والاستقلالية (التي نوقشت أعلاه في الفرع الرابع - ألف) والطابع غير الرسمي.

٢٩١ - وتميز هذه المجموعة من المبادئ، أولاً، النظام غير الرسمي عن النظام الرسمي الذي يستند إلى مبادئ استقلالية القضاء والفصل بين السلطات ويتسم بالشفافية. وثانياً، تحدث المبادئ بعينها التي تتيح للنظام غير الرسمي تحقيق أهدافه في الوقت نفسه أثراً يتمثل في الحد من التعريف به، بما في ذلك لمستخدميه المحتملين. ولمعالجة هذه المسألة، ينبغي لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، من وجهة نظر الفريق، أن ينشر حالات نموذجية تشكل حافزاً للمتضررين من الموظفين من أجل اللجوء إلى نظام تسوية النزاعات بالسبل غير الرسمية.

٢٩٢ - ويتمثل دور أمين المظالم أو الوسيط في تيسير تسوية النزاعات دون فرض حلول ممكنة، مع السماح للزائر أو للطرفين في الوساطة بالتحكم التام بالنتائج. وفي بعض الأحيان، تؤدي السمات التي تميز عمل النظام غير الرسمي إلى انتقادات مؤداها أن أمين المظالم ليست لديه سلطة فعلية وأن العملية لا تؤدي إلى مساءلة المديرين. وهذا الفهم خاطئ: فالقيود المتأصلة في النظام غير الرسمي هي في الوقت ذاته مزاياه، مما يتيح استخدامه في تسوية النزاعات بحصافة وبما يرضي الطرفين المعنيين.

٢٩٣ - وفي ضوء هذا، من الواضح أن العامل الإنساني بالغ الأهمية في آليات عمل النظام غير الرسمي. ويتوقف نجاح هذا النظام على مهارات ومواقف أمين المظالم أو الوسيط

(٩٨) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/69/126، الفقرات ٦-١٠.

أو الزميل موضع الثقة وكذلك على الموقف العام الذي تعتمد عليه الإدارة إزاء إدارة النزاعات. وهذا يفسر إلى حد كبير أن بعض الوكالات والصناديق والبرامج تقوم، على ما يبدو، بتسوية النزاعات بالسبل غير الرسمية أكثر من غيرها، وأكثر من الأمانة العامة، رغم أن إحدى المشاكل المطروحة في هذه الحالة الأخيرة هي ضخامة حجم المؤسسة وتعقيدها.

٢٩٤ - وفيما يتعلق باللجوء إلى خدمات مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، وبموجب القاعدة ١١-١ (أ)، يُشجّع الموظف الذي يعتبر أن عقد عمله أو شروط تعيينه قد أحلّ بهما على أن يحاول تسوية المسألة بالسبل غير الرسمية. وللموظف والأمين العام على السواء، بموجب القاعدة ١١-١ (ب)، أن يشرعا، في أي وقت قبل أو بعد اتخاذ الموظف قرار متابعة المسألة رسمياً، في تسوية الأمور محل النظر بالسبل غير الرسمية، بما في ذلك الوساطة. ومن المسلمّ به أن تسوية النزاعات بالسبل غير الرسمية، بما في ذلك الوساطة، هي عملية طوعية. ومع ذلك، يرى الفريق أنه لا بد من تشجيع المديرين على التعاطي مع محاولات الوساطة بصورة إيجابية، وعلى تجربتها على الأقل، والتحلي بموقف أكثر استباقاً والشروع في عملية الوساطة بأنفسهم. وعلاوة على ذلك، لدى الشروع في الوساطة، من الشروط الأساسية لنجاحها في نهاية المطاف، وحرصاً على مصداقية العملية بشكل عام، التيقن من أن سلطة وضع الصيغة النهائية للتسوية مفوضّة على النحو الواجب إلى الشخص الذي يشارك فيها بالنيابة عن الإدارة. وينبغي للأمين العام والرؤساء التنفيذيين لكيانات الأمم المتحدة المعنية التصدي لهذه المسائل ورصدها بصفة مستمرة.

٢٩٥ - وثمة مسائل عديدة تُحلّ عن طريق الآلية غير الرسمية، مع أنه تجدر الإشارة إلى أن بعض الذين أجريت معهم مقابلات أفادوا أنهم تلقوا نصائح سديدة ولكنهم لم يحصلوا على حل. ولدى الفريق الانطباع بأن هناك عدداً أكبر من القضايا يمكن حلّها بواسطة النظام غير الرسمي، ولا سيما المسائل ذات الصلة بالمسار الوظيفي و/أو بالعلاقات بين الأفراد قبل أن تصل إلى النظام الرسمي.

٢٩٦ - وتنص المادة ١٠ (٣) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أنه يجوز لمحكمة المنازعات، في أي وقت أثناء مداواتها، أن تقترح إحالة القضية إلى الوساطة. وتعلق المحكمة، بموافقة الطرفين، سير الإجراءات لفترة تحددها. وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق عن طريق الوساطة في غضون هذه الفترة الزمنية، تواصل محكمة المنازعات إجراءاتها ما لم يطلب الطرفان غير ذلك. وترد التفاصيل في القاعدة ١٥ من لوائح الإجراءات.

ويحيل النظام الرسمي بالفعل القضايا إلى الوساطة بنسبة تمثل ٢٥ في المائة من حالات الوساطة، ولكن النتائج متفاوتة.

٢٩٧ - وتعتبر إدارة النزاعات عنصراً حاسماً الأهمية في العمل الإداري اليومي. ومن المهم بالتالي أن يتلقى المديرون التدريب المناسب عند تعيينهم وبعد ذلك عند الاقتضاء. وعلاوة على ذلك، ينبغي تكييف الثقافة الإدارية لإيجاد حوافز من أجل تسوية النزاعات ومثبطات لعدم التعاون في هذا الصدد. ويجب حلّ المسائل وعدم تصعيدها.

## طاء - النظام الرسمي

### وحدة التقييم الإداري

٢٩٨ - أنشأت الجمعية العامة وحدة التقييم الإداري في إطار نظام العدل الداخلي الجديد من أجل وضع آلية للتقييم الإداري تتسم بالكفاءة والفعالية والحياد<sup>(٩٩)</sup>. وإضافة إلى الاضطلاع بالتقييم الإداري الإلزامي للقرارات الإدارية المطعون فيها في القضايا غير التأديبية، تشمل ولاية الوحدة حلّ المنازعات بالسبل غير الرسمية، والمساعدة في كفالة المساءلة، وتقديم التوجيه من أجل تحسين الممارسات الإدارية وصنع القرارات. ومن الواضح أن الجمعية العامة توخت للوحدة أن تؤدي دوراً في النهوض بجوانب معينة من الأهداف العامة لنظام العدل الداخلي الحالي.

٢٩٩ - ومن المتوقع أن تساهم عملية التقييم الإداري وغيرها من المهام التي تضطلع بها الوحدة في إضفاء الشفافية على صنع القرارات وتحسين نوعية القرارات الإدارية من خلال تعزيز فهم القواعد والإجراءات بين المديرين. ويتيح الاستعراض أيضاً للإدارة فرصة تصحيح القرار المطعون فيه إذا ما تبين أنه يشكل انتهاكاً لقواعد المنظمة وأنظمتها. وفي الوقت نفسه، الغرض من الممارسات المعتمدة لدى إجراء التقييم الإداري، أو لدى محاولة حل المنازعات على المستوى غير الرسمي، أن يكون لها أثر إيجابي على العلاقة بين الموظفين والإدارة والحفاظ على بيئة عمل مؤاتية لتحسين أداء المديرين والموظفين على حد سواء. ومن المأمول أيضاً تعزيز المساءلة استناداً إلى استعراض القرارات الإدارية في هذه المرحلة، كما أعرب كل من الجمعية العامة والأمين العام مراراً. ويأخذ الفريق هذه التوقعات بعين الاعتبار في تقييمه للوحدة باعتبارها عنصراً من عناصر نظام العدل الداخلي على النحو الذي توخته الجمعية العامة<sup>(١٠٠)</sup>.

(٩٩) القرار ٦١/٢٦١، الفقرة ٢٥.

(١٠٠) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

٣٠٠ - وتتألف الوحدة من مهنيين قانونيين يطلب منهم القيام بتحليل قانوني للقرار الإداري المطعون فيه لتحديد مدى امتثاله للقواعد والأنظمة. ولقد لاحظ الفريق أن تعريف الأحكام المحددة المتعلقة بعملية التقييم الإداري ومهام الوحدة يرد الآن في القواعد التنظيمية<sup>(١٠١)</sup>. وهذا يعني أن الوحدة تسترشد، فيما يتعلق بنطاق مهامها، بالأحكام القانونية وليس فقط بالسياسات أو الممارسات. ولقد أفاد الأمين العام في التقارير التي قدمها إلى الجمعية العامة عن إقامة العدل في الأمم المتحدة بأن الردود على طلبات التقييم الإداري "معللة جيدا" وتبين أساس التقييم. وهذا يضمن التدقيق المهني في القرارات المطعون فيها.

٣٠١ - وأحاط الفريق علما بالإحصاءات التي نشرتها الإدارة لتبيان أن محكمة المنازعات قد حكمت لصالح معظم القرارات الإدارية التي أيدتها الوحدة في التقييم الإداري. إلا أن الفريق يلاحظ أيضا أن هذه الإحصاءات يمكن قراءتها بطريقة تختلف عن الطريقة التي فسرتها بها الإدارة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تقرأ الأرقام لعام ٢٠١٤ بحيث تظهر أن قرار المحكمة كان لصالح الإدارة في ما نسبته ٣٧ في المائة فقط من أصل ٣٢٠ دعوى فصلت فيها محكمة المنازعات في عام ٢٠١٤<sup>(١٠٢)</sup>. ويرى الفريق، بالتالي، أن التعليمات التنظيمية ونوعية رسائل التقييم الإداري الصادرة بوصفها نتيجة العملية تشكل مؤشرات موثوقة بقدر أكبر على إضفاء الطابع المهني على العملية.

٣٠٢ - وتقتضي القاعدة ١١-٢ (د) من النظام الإداري للموظفين ونشرة الأمين العام ST/SGB/2010/9 أن ترد الوحدة على طلب إجراء التقييم الإداري خلال فترة زمنية محددة<sup>(١٠٣)</sup>. وفي حين يؤثر حسن توقيت الردود على طلبات إجراء التقييم الإداري في فعالية النظام بطرق مختلفة، فله كذلك صلة بالكفاءة المهنية للوحدة في أداء مهامها. ويتفق الفريق مع الأمين العام أن تقديم وحدة التقييم الإداري ردودا وافية على هذه الطلبات في التوقيت المناسب أمر أساسي إذا أريد لها أن تضطلع بولايتها بنجاح<sup>(١٠٤)</sup>. ويلفت الفريق الانتباه إلى أن الموظفين ملزمون أيضا بالجدول الزمنية لتقديم طلبات إجراء التقييم الإداري ومباشرة إجراءات رفع الدعاوى في المحكمتين، التي تطبق تطبيقا صارما. وتدعم عملية التقييم المحددة زمنا التعجيل في

(١٠١) انظر القاعدة ١١-٢ من النظام الإداري للموظفين و ST/SGB/2010/9، المادة ١٠.

(١٠٢) انظر A/70/187، الفقرة ٢٤ والشكل الرابع.

(١٠٣) في غضون ٣٠ يوما تقويميا من تلقيه إذا كان الموظف يعمل في نيويورك وفي غضون ٤٥ يوما تقويميا خلاف ذلك.

(١٠٤) انظر A/65/373، الفقرة ١٠.

تسوية المنازعات. ومن شأن احترام المهل الزمنية المحددة بالتالي أن يشكل معياراً مهماً لتحديد مستوى الكفاءة المهنية الذي حققته العملية.

٣٠٣ - ولقد سلّمت الوحدة في تقريرها نصف السنوي الثاني عشر بأن ٣٧ في المائة من الردود (في ٣٤١ طلباً من طلبات إجراء التقييم الإداري) تم تجهيزها بعد انقضاء مهلة ٣٠ يوماً أو ٤٥ يوماً المنصوص عليها في النظام الإداري. وأقرّ الأمين العام في التقرير الأخير الذي قدمه إلى الجمعية العامة عن إقامة العدل بأن الوفاء بالآجال القانونية لا يزال من التحديات التي تواجهها الوحدة<sup>(١٠٥)</sup>. وأشار عدد من أصحاب المصلحة أيضاً إلى هذا باعتباره من أوجه القصور في عملية التقييم. وحددت الوحدة في تقريرها نصف السنوي الثاني عشر العوامل المختلفة التي تعيق إنجاز التقييم الإداري في الوقت المناسب بما في ذلك عبء العمل الثقيل، وعدم كفاية الموارد البشرية فضلاً عن الوقت الذي يستغرقه التشاور مع صانعي القرارات في إطار الجهود الرامية إلى تسوية المنازعات بصورة غير رسمية في هذه المرحلة، وإدخال البيانات وتعهد قواعد البيانات.

٣٠٤ - صحيح أن إنجاز عملية التقييم الإداري وتقديم النتائج لا يتوقف فقط على الوحدة وقد ينطوي إشراك جهات فاعلة أخرى على تعقيدات إضافية ويؤدي إلى تأخير العملية. ومع ذلك، فالوحدة تظل تتحمل مسؤولية ضمان تنفيذ المهام امتثالاً للأحكام القانونية من خلال اعتماد أساليب عمل تتيح لها التغلب على التحديات التي تواجهها حالياً. وفي الوقت نفسه، يتعين على الإدارة أن تضمن بأن الآلية التي أنشأها تؤدي عملها بكفاءة وتراعي حقوق الموظفين.

٣٠٥ - ولا يتفق الفريق مع الرأي القائل إن المرونة في تطبيق المهل الزمنية ستلغي هذه القيود. فالإفراط في المرونة، على العكس من ذلك، قد يشجع على التهاون في الوفاء بمتطلبات النظام في المواعيد المحددة وقد تصبح حالات التأخير من السمات المؤسسية. وينص النظام الإداري للموظفين بالفعل على تخفيف الآجال الزمنية حينما يؤدي استعراض موضوعي للظروف مثل هذا القرار. ومن شأن الترتيبات المتخذة لتزويد الآليات بموارد كافية وتطوير أساليب العمل التي تلي المتطلبات القانونية أن تكون أكثر ملاءمة للتغلب على التحديات القائمة. فإقامة العدل في أوانه من الأهداف الأساسية لنظام العدل الداخلي التي لا ينبغي أن تقوّض بسبب أوجه القصور في آليات التنفيذ.

(١٠٥) A/70/187، الفقرة ٢٧.

٣٠٦ - وتعتبر مركزية العملية في الأمانة العامة من أسباب التأخير في إنجاز التقييمات الإدارية. فالوحدة تقدم خدماتها لكيانات المنظمة التي تشمل ما يقرب من ٤٥ ٠٠٠ موظف. ومن فيهم موظفو الأمانة العامة والمكاتب الموجودة خارج المقر والبعثات الميدانية. ومن الأرجح أن يكون الموظفون الذين يقدمون طلبات التقييم الإداري من أماكن موجودة خارج الأمانة العامة أكثر عرضة لمواجهة حالات تأخير في تلقي النتيجة النهائية للتقييم. وكما أوضحت الوحدة في تقاريرها نصف السنوية، فإن عملية التقييم الإداري هي عملية قائمة على التعاون وتستلزم إجراء مشاورات مع صانعي القرارات والمديرين والموظفين. ويعتقد الفريق أن الشواغل التي سمعها بشأن التأخير الحاصل جراء ذلك وعدم كفاية المشاورات بسبب بُعد الموظفين المتضررين والمديرين المعنيين وغيرهم من صانعي القرارات لها ما يبررها. ومن شأن إضفاء قدر من اللامركزية ووجود الوحدة في المكاتب الموجودة خارج المقر، ولا سيما البعثات الميدانية، أن يخفف من أوجه القصور ويعزز كفاءة العملية. غير أنه من الضروري ضمان عدم الإخلال باتساق ممارسات عملية التقييم ومنهجياتها.

٣٠٧ - وتشير الإحصاءات التي نشرتها الإدارة إلى أن الوحدة أحرزت نجاحا محدودا في تسوية المنازعات بالسبل غير الرسمية<sup>(١٠٦)</sup>. غير أنه من الواضح أن عددا كبيرا من الموظفين لا يشرعون في إقامة الدعاوى بعد تأييد التقييم الإداري للقرار الإداري الذي طعنوا فيه. وفي هذا الصدد، تشكل عملية التقييم الإداري أداة فرز ناجحة ويخدم إنشاؤها كمرحلة أولى في نظام العدل الهدف المتمثل في تخفيف عبء القضايا المعروضة على المحاكم.

٣٠٨ - والعنصر الحاسم في ولاية الوحدة هو رصد استخدام سلطة صنع القرارات لتحديد الاتجاهات التي توجه عملية صنع القرارات والممارسات الإدارية وتقديم توصيات لمعالجة تلك التي يتعين إصلاحها. ولا توجد وظيفة إضافية مرتبطة بهذا العنصر من عناصر الولاية. فالمقصود أن تحصل الوحدة من خلال عملية التقييم الإداري للقرارات الإدارية على هذه النظرات المتعمقة وتصحيح العيوب من أجل إرساء ثقافة إدارية تتماشى مع ميثاق المنظمة وقواعدها وأنظمتها الداخلية. ويتطلب الوفاء بهذه المسؤولية توخي اليقظة والحرص الواجب على حد سواء من جانب المهنيين القانونيين في الوحدة لضمان الاتساق في الإبلاغ عن الاتجاهات السائدة والمثابرة في متابعة توصياتهم. ومن المهم أيضا ألا يقتصر منظورهم على متطلبات الإدارة بل أن يشمل ضرورة الامتثال للقوانين واحترام حقوق الموظفين ومساءلة المديرين.

(١٠٦) أغلق ٩ في المائة من مجموع عدد القضايا بحلول نهاية عام ٢٠١٤ (انظر A/70/187، الفقرة ٢٢).

٣٠٩ - ولقد شرعت إدارة الشؤون الإدارية في إصدار دليل الدروس المستفادة للمديرين، ولكن هذه الممارسة توقفت بعد عام ٢٠١١. ومع ذلك، فالوحدة تواصل نشر تقرير نصف سنوي عن أنشطتها يتضمن بعض جوانب الدروس المستفادة ويقدم التوجيه للمديرين في ضوء الاتجاهات التي لاحظتها خلال عملية التقييم الإداري والاجتهادات القضائية للمحكمتين.

٣١٠ - ويسترشد الأمين العام في التقارير التي يقدمها إلى الجمعية العامة عن إقامة العدل بتقارير الوحدة التي تُعمَّم على جميع رؤساء الإدارات والمكاتب في المنظمة. ونظرا إلى أن هذه التقارير ليست من وثائق الأمم المتحدة المنشورة رسميا فهي ليست بديلا لدليل الدروس المستفادة المتاح على نطاق أوسع والذي بوسعه أن يقدم معلومات لأصحاب المصلحة الآخرين، بمن فيهم الموظفون، بشأن الاتجاهات السائدة في عملية صنع القرارات. ومن شأن ذلك أن يضفي المزيد من الشفافية والمصدقية على عملية التقييم الإداري.

٣١١ - ومن المفروض أن يكون لهذه الجهود التي تبذلها الوحدة وإدارة الشؤون الإدارية أثر إيجابي على استخدام سلطة صنع القرارات والثقافة الإدارية. وتعرب الإدارة عموما عن رأي مفاده أن تلقيها آراء الوحدة بانتظام قد أدى إلى تغيير الممارسات الإدارية في المنظمة والنهج الذي يتبعه المديرون في معالجة المسائل الإدارية. ومع ذلك، فإن المسائل المعروضة على الآليتين الرسمية وغير الرسمية لنظام إقامة العدل تكشف عن استمرار القرارات التي تستند إلى تعليل أو فهم مغلوطين للقانون الواجب التطبيق. ولا يزال من غير المفهوم أن تتكرر القرارات الخاطئة التي تنجم عنها منازعات حتى بعد انقضاء ست سنوات على بدء عمل هذا النظام. ويبدو أنه تلزم وسائل أكثر فعالية لنشر الوعي وتعزيز المساءلة لتحقيق القدر المنشود من التأثير على الأداء الإداري.

٣١٢ - ويوصي الفريق بأن تستأنف إدارة الشؤون الإدارية نشر دليل المديرين الذي يحدد المسائل التنظيمية. وقد يكون من الضروري أيضا تقديم المزيد من التوجيهات المستفيضة بشأن القواعد والأنظمة وتطبيقهما السليم المستمد من الاجتهادات القضائية للمحكمتين. كما ينبغي للإدارة أن تتحرى وسائل أخرى يمكن اتباعها، بالتعاون مع قطاعات أخرى في المنظمة، لضمان الاهتمام الجاد من قبل الموظفين على مستوى الإدارة بالتوجيهات الصادرة عن الإدارة والوحدة.

٣١٣ - وتحتفظ الصناديق والبرامج بعملية المراجعة الإدارية القديمة داخل أجهزتها الإدارية الخاصة. غير أن القواعد والأنظمة القانونية ذات الصلة التي تطبقها الوحدة على التقييم الإداري تنطبق أيضا عليها. وقد علم الفريق أن المراجعة الإدارية للقرارات الإدارية المطعون فيها في هذه الكيانات تنجز عموما في الوقت المحدد، ولكن ردود التقييم الإداري نادرا

ما تكون مفصلة وتفتقر إلى التعليل الكافي الذي يتيح وصفها بـ "المعللة جيدا". وفي نفس الوقت، تعد الحلول غير الرسمية التي يجري التوصل إليها من خلال المزيد من الحوار مع الأطراف أكثر شيوعاً أيضاً في الصناديق والبرامج. ووجد الفريق من المشجع أن بيئة أقل اتساماً بالطابع الرسمي في معظم تلك الحالات تتيح إجراء تواصل مُجدد بين الأطراف ويمكن أن تسفر عن نتيجة أفضل للحلولة دون أن تؤول القضايا إلى التقاضي.

٣١٤ - وعلاوة على ذلك، أعرب الفريق عن رأيه الذي مفاده أنه بالرغم من أن الجمعية العامة أشارت إلى وحدة التقييم، باعتبارها مستقلة<sup>(١٠٧)</sup>، فهي، من الناحية الهيكلية والوظيفية، جزء من الإدارة. ويرى الفريق أنه ليس لغياب الاستقلال، في هذه الحالة، أي تأثير سلبي في عدالة الإجراءات التي تقوم بها. غير أنه يجب القيام بكل عنصر من عناصر الإجراءات بطريقة موضوعية ومحايدة لمنع أي تصور بوجود تضارب في المصالح. ولا يكفي أن تعمل الوحدة بشكل مستقل عن متخذي القرارات الذين تخضع قراراتهم للتقييم الإداري - يجب أن تبين عملية التقييم إجراء تحليل موضوعي للقرار وتقييم محايد للظروف التي نشأ فيها النزاع على السواء.

٣١٥ - وثمة شواغل بشأن عدم إعطاء أي رد موضوعي يحدد سبب النتيجة في الرسالة في الحالات التي تُرفض فيه طلبات التقييم الإداري باعتبارها لا تستوفي شروط المقبولية. وعندما تسوي الإدارة قضية ما أو تراجعها أو تغييرها بناء على مقترح من الوحدة، تصنف القضية بأنها "محل جدل"، ولا تدرج الإحصاءات هذه القضايا في فئة القرارات الإدارية التي أُبطلت. ولا تصدر رسالة مراجعة إدارية، وعلى الرغم من أن الحل المقدم يمكن أن يسجل في المعلومات الإحصائية، يجري تجنب تسجيل القرار الإداري بوصفه غير قانوني. وقد يكون لهذه الممارسة آثار فيما يتعلق بمساءلة المديرين وتكرار الأخطاء التي تشكل عبئاً على نظام إقامة العدل. ومن المؤكد أن المزايا التي يستمدتها نظام العدالة من الحل غير الرسمي للنزاعات ستعزز في حال زيادة مساهمة العمليات غير الرسمية في تحسين الحوكمة وتقوية المساءلة.

٣١٦ - ووفقاً للمعلومات التي تلقاها الفريق، يتعين على الموظف الذي يطعن في قرار إداري تسجيل جميع الوثائق رسمياً وتقديم شرح شامل لموقفه القانوني خلال عملية التقييم الإداري. وتتاح المعلومات للمديرين وللموظفين القانونيين الذين يجيبون بالنيابة عنهم على الأسئلة التي تطرحها الوحدة. ومع ذلك، لا يبلغ الموظف المتظلم بأي معلومات عن التفسير الذي تقدمه الإدارة أو الوثائق التي تبرزها دعماً للموقف الذي تتخذه. ويؤثر عدم المساواة في وصول كلا الطرفين إلى المعلومات في مبدأ الشفافية وتكافؤ وسائل الدفاع، خاصة إذا آلت

(١٠٧) القرار ٢٢٨/٦٢، الفقرة ٥٢.

القضية إلى التقاضي. وفي هذه الحالة، سيكون أحد الطرفين أفضل استعداداً من الطرف الآخر على أساس المعلومات التي حصل عليها بالفعل عن قضية الخصم المعروضة على محكمة المنازعات.

٣١٧ - وينشأ قلق أشد فيما يتعلق بأداء الوحدة في الحالات التي تنطوي على وقف التنفيذ. وبموجب القاعدة ١١-٣ (ب) '١' من النظام الإداري للموظفين، يجوز للموظف أن يقدم طلباً إلى محكمة المنازعات لتعليق تنفيذ قرار إداري مطعون فيه إلى حين إنجاز التقييم الإداري. والمحكمة ملزمة بأن تتخذ قراراً بشأن طلب من هذا القبيل في غضون خمسة أيام من إبلاغ الطلب إلى المدعى عليه. ويصبح الطلب غير مثمر إذا أُنجز التقييم الإداري قبل أن تصدر المحكمة أمراً.

٣١٨ - وقد وُجّه نظر الفريق إلى أن التقييم الإداري يجري بعجلة في حالات وقف التنفيذ من أجل الحيلولة دون صدور أمر بوقف التنفيذ. ويشير الفريق إلى أن الوحدة عادة ما تجد صعوبة في إنجاز التقييم الإداري في غضون الإطار الزمني القانوني. وأقر أيضاً بأن الردود عالية الجودة لا يمكن أن تصاغ إلا بعد تلقي تعليقات إضافية من المديرين والتشاور مع متخذي القرارات. فمن جهة، يمكن أن تثير التقييمات الإدارية التي تجرى بعجلة شواغل بشأن نوعيتها. ومن جهة أخرى، سيكون من الصعب تجاهل الانتقادات التي تقول بكثرة اللجوء إلى الفصل المتعجل في طلبات التقييم الإداري في حالات وقف التنفيذ كأسلوب لإحباط التوصل إلى حل مؤقت يسعى إليه الموظفون. ويخشى الفريق من أن تقوض هذه "الأساليب" موضوعية الوحدة وحيادها وتثير الشكوك بشأن نزاهة عملية التقييم الإداري.

٣١٩ - ويخلص الفريق إلى أن الوحدة تؤدي وظيفة هامة ضمن نظام العدل الداخلي. وهي تؤدي مهامها بمهنية، على الرغم من موارد غير الكافية. غير أنه ينبغي التغلب على التحدي المتمثل في توفير نواتج تقييم عالية الجودة ضمن الآجال القانونية. ويمكن أن تعزز مصداقية عملية التقييم من خلال إظهار الموضوعية والحياد في أساليب عمل الوحدة. ويمكن أن يؤدي تجنب الممارسات التي يمكن أن تفسر باعتبارها تضارباً في المصالح إلى تبيد أي تصورات سلبية.

مكتب إقامة العدل

٣٢٠ - قررت الجمعية العامة الجمع بين عدد من العناصر الهامة في نظام العدالة في وحدة إدارية واحدة. وأنشأت الجمعية مكتب إقامة العدل الذي يتألف من مكتب المدير التنفيذي

ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وقلمي المحكمتين<sup>(١٠٨)</sup>. ويتولى المدير التنفيذي المسؤولية عن إدارة مكتب إقامة العدل.

٣٢١ - وقدم الفريق توصيات في فقرات أخرى من هذا التقرير بشأن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وقلمي المحكمتين ورئيس القلم. ويرى الفريق عدم ضرورة إجراء أي تعديلات إضافية على تشكيل مكتب إقامة العدل.

مكتب المدير التنفيذي

٣٢٢ - أصبح مكتب إقامة العدل راسخا الآن. وتحظى مهام أصحاب المصلحة المعنيين وأدوارهم ومسؤولياتهم باحترام كبير من الجميع. ومن المؤسف أنه لا يزال ثمة تصور بأن المكتب قريب أكثر مما ينبغي من المحكمتين ويشار في كثير من الأحيان إلى قرب أماكن عمل المكتب والمحكمتين من بعضها في نيويورك. وتُقترح، من أجل تبديد هذا التصور، إعادة تنظيم توزيع المكاتب في المقر. غير أن الفريق لم ير ما يدعم تصورا آخر، على النحو الذي أعرب عنه البعض، بأن المكتب تابع للأمين العام.

٣٢٣ - ولا يسهم المكتب في سلاسة أداء نظام العدالة فحسب، بل يتولى أيضا المسؤولية عن التقرير السنوي عن إقامة العدل ويعرّف موظفي الأمم المتحدة وعمامة الجمهور بالنظام القضائي بشكل أفضل. وهو يقدم الدعم الملائم إلى مجلس العدل الداخلي. ويستحق المكتب الثناء لأنشطة التوعية التي يضطلع بها بالموارد المحدودة المتاحة.

مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

٣٢٤ - سعيا إلى إقامة نظام عدل ذي طابع مهني وضمان تكافؤ وسائل الدفاع أمام المحاكم، اقترح الفريق المعني بإعادة التصميم إنشاء مكتب لإسداء المشورة، على أن يحل محل فريق تقديم المشورة<sup>(١٠٩)</sup>. وكان فريق تقديم المشورة يقدم المساعدة من خلال الزملاء، على أساس طوعي، ولم يكن له وجود في بعثات حفظ السلام وغيرها من مراكز العمل الميدانية.

٣٢٥ - ويسلم فريق التقييم المستقل المؤقت بأن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين يشكل تحسنا كبيرا مقارنة بالنظام القديم لإقامة العدل. وهو يقدم مساعدة قانونية مهنية للموظفين، سواء أمام المحاكم أو في مراحل ما قبل التقاضي (من قبيل القضايا المعروضة أمام وحدة التقييم الإداري)، باعتبارها عنصرا هاما من عناصر الطابع المهني للنظام. ومن خلال

(١٠٨) انظر القرار ٢٢٨/٦٢.

(١٠٩) انظر A/61/205، الفقرات ١٠٧-١١١.

موظفين متفرغين في نيويورك وجنيف ونيروبي وأديس أبابا وبيروت، يضطلع المكتب أيضا بدور ملحوظ في تحقيق لامركزية النظام وفي توفير إمكانية اللجوء إلى القضاء للموظفين في الميدان (انظر الفقرة ٢٢٨).

٣٢٦ - وعلى نحو ما أبرز من قبل، من غير المناسب أن يفهم المكتب بوصفه "جهاز فرز" لنظام إقامة العدل - على نحو ما وصفت الجمعية العامة<sup>(١١٠)</sup> والأمين العام<sup>(١١١)</sup> دوره. وفي الواقع، يرى الفريق أن هذا الوصف يمكن أن يكون قد أسهم في نشر التصور (المضلل) بأن المكتب يتصرف بوصفه جزءا من الإدارة. ومن المؤسف أن سوء الفهم هذا ينتشر حتى في المحكمتين إلى حد ما. وأكدت محكمة المنازعات أن المكتب جزء من "الجهاز الإداري الأساسي [للأمم المتحدة]"<sup>(١١٢)</sup>. وبناء على ذلك، فإن منح موظفي المكتب القانونيين "إعفاء وظيفيا" من قواعد النظام الإداري للموظفين التي قد تتعارض مع الاستقلال الذي يحتاجون إليه للقيام بمهامهم كمحامين، على النحو الذي اقترحه الفريق أعلاه (انظر الفقرة ١٧٢)، ينبغي أن يسهم في تحسين وزيادة الفهم الصحيح للمكتب بوصفه جزءا من نظام العدل الداخلي.

٣٢٧ - وتتعلق مسألة ذات صلة بالمعيار الذي يعتمده المكتب لاتخاذ قرار بعدم تمثيل الموظف أمام المحكمتين. وعملا بالقاعدتين ١١-٤ (د) و ١١-٥ (د) من النظام الإداري للموظفين، للموظف، إذا أراد، أن يستعين بمحام من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ليساعده على عرض قضيته أمام المحكمتين. وعلى نحو ما قرره المحكمتان<sup>(١١٣)</sup>، يضمن هذان الحكمان لكل موظف الحق في الحصول على المساعدة القانونية، لكنهما لا يشملان بالضرورة الحق في التمثيل القانوني من قبل المكتب. وبعبارة أخرى، أُبلغ الفريق بأن الموظف القانوني التابع للمكتب يمكن أن يرفض القضية عندما لا تنطوي على فرصة معقولة للنجاح. وتقوم هذه القاعدة على أساس متين: يجب أن يتمتع المحامون، حتى المحامين التابعين للمؤسسات، ببعض الحيز القانوني فيما يتعلق باتخاذ قرار بشأن ما إذا كانوا سيقبلون قضية ما. ويرى الفريق أن درجة ما من التقدير في هذه المسألة تشكل سمة من سمات المحامي الجيد.

(١١٠) على سبيل المثال، القرار ٢٥٤/٦٨، الفقرة ١٨.

(١١١) على سبيل المثال، A/69/277، الفقرة ٩٦.

(١١٢) انظر: Worsley (UNDT/2011/024)، para. 25 و Worsley, Order No. 079 (GVA/2010).

(١١٣) انظر، على سبيل المثال، قضية ورسلي (Worsley) (الأمر رقم 079 (GVA/2010)، و UNDT/2011/024، و 2012-UNAT-199).

٣٢٨ - غير أن المحكمتين تريان أن القدرة التقديرية ليست مطلقة<sup>(١١٤)</sup>. وعلى الرغم من أن الفريق يشاطر المحكمتين ذلك الرأي، فهو لا يلتزم بالاستنتاج، بمعنى أن قرار الموظف القانوني التابع للمكتب بعدم تمثيل موظف ما هو قرار إداري، على نحو ما ذكر في قضية ورسلي (*Worsley*). ووفقاً للمحكمتين، تتسم العلاقة بين المكتب والأمين العام بطابع التسلسل الهرمي، بالنظر إلى أن رئيس المكتب مسؤول أمام المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل، عملاً بنشرة الأمين العام ST/SGB/2010/3 (انظر الفقرة ١٦٩). وعلى الرغم من أن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين يتمتع بالاستقلال الوظيفي أو التشغيلي، أي أن موظفيه القانونيين لا يتلقون تعليمات من الإدارة عند إسداء المشورة إلى الموظفين أو تمثيل مصالحهم، لا يحول ذلك "الاستقلال التشغيلي" في رأي المحكمتين دون اعتبار القرار بعدم تمثيل قضية ما قراراً إدارياً عملاً بالمادة ٢ (١) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات. ومن شأن ذلك القرار أن يفي بالمعيار المنصوص عليه في قضية أندرونوف (*Andronov*)<sup>(١١٥)</sup>، وبالتالي يكون الأمين العام مسؤولاً عنه بوصفه المسؤول الإداري الأول للأمم المتحدة، بالرغم من أنه غير مشارك في عملية اتخاذ القرار.

٣٢٩ - ويرى الفريق أن المسألة يمكن أن تعالج على نحو أفضل من خلال تعزيز حماية العلاقة بين الموظف القانوني التابع لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين والموظف الذي يطلب مساعدته، بوصفها علاقة بين محام وموكل. ويمكن أن تتمثل إحدى النتائج المباشرة لتلك الحماية الخاصة في أنه ينبغي للأمين العام ألا يمارس بأي حال من الأحوال أي نوع من السيطرة على قرارات المكتب التشغيلية وفي أنه لا يمكن أن يحمّل المسؤولية عن تلك القرارات.

٣٣٠ - وينبغي ألا يفهم هذا الأمر بمعنى أن قرار عدم تمثيل الموظف غير قابل للطعن فيه. وإذا قام الموظفون القانونيون التابعون للمكتب بدور المحامي، أي وضعوا في اعتبارهم أفضل مصالح موكلهم، يعتقد الفريق أن آلية الطعن بقرار من هذا القبيل ينبغي أن تقوم على أسس

(١١٤) انظر UNAT-199-2012، الفقرة ٣٦.

(١١٥) وفقاً لقرار المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في قضية أندرونوف (الحكم رقم ١١٥٧، ٢٠٠٣)، فإن القرار الإداري هو قرار ينطوي على آثار قانونية مباشرة وتتخذ الإدارة ويكون تطبيقه أحادي الجانب وفردى، بحيث يؤثر في حقوق والتزامات الموظف بشكل مباشر. واعتمدت المحكمتان هذا التعريف في النظام الجديد. وانظر، على سبيل المثال، *Worsley* (UNAT-199-2012، UNDT/2011/024)، و *Larkin* (UNAT-135-2011، UNDT/2011/028)، و *Koda* (UNAT-130-2011)، و *Kunanayakam* (UNAT-013-2010، UNDT/2011/006)، و *Comerford-Verzoo* (UNDT/2011/005)، و *Tabari* (UNAT-030-2010)، و *Schook* (UNAT-013-2010)، و *Buscaglia* (UNDT/2010/112)، و *Elasoud* (UNDT/2010/111)، و *Wasserstrom* (UNDT/2009/044)، و *Planas* (UNDT/2009/086).

أخلاقية ومهنية عندما يُرفض التمثيل لأي دافع بخلاف عدم وجود توقع معقول للنجاح. وينبغي معالجة هذه المسألة في إطار مدونة قواعد سلوك الممثلين القانونيين (انظر الفقرة ٢١٥).

٣٣١ - وفي نفس السياق، تجدر الإشارة إلى أن المشكلة الحقيقية لا تكمن، في رأي الفريق، في أن المكتب يرفض القضايا، بل بالأحرى في أن تطبيق المعيار المذكور أعلاه المتمثل في وجود فرصة معقولة للنجاح يثير في بعض الحالات بعض الشكوك بشأن دقته في تقييم القضية المقدمة من الموظف. فعلى سبيل المثال، لاحظ مجلس العدل الداخلي أن المكتب رفض التمثيل حتى في قضية أوصى فيها قاضي محكمة المنازعات بشكل مباشر بضرورة أن يمثل المكتب المدعي<sup>(١١٦)</sup>. ويمكن أن يتسبب ذلك في نشوء الفكرة المثيرة للقلق بأن المكتب يرفض القضايا في المقام الأول بسبب موارد الشحيحة وأعبائه الزائدة، وهو ما سيكون، بطبيعة الحال، معياراً غير مقبول لاتخاذ قرار بشأن ما إذا كان يتعين قبول قضية ما أو رفضها. وعلى الرغم من الأسباب المذكورة أعلاه، يحتاج كل نظام لإقامة العدل إلى معيار ما. ويرى الفريق أن المعيار الذي يستخدمه المكتب، أي توقع معقول للنجاح، هو معيار مناسب.

٣٣٢ - وعلى صعيد آخر، قررت الجمعية العامة مؤخراً استكمال تمويل المكتب بخصم طوعي من مرتبات الموظفين، يمكن أن يختار الموظفون عدم المساهمة به، بحيث لا تتجاوز نسبته ٠,٠٥ في المائة من المرتب الأساسي الصافي الشهري للموظف. ونفذت خطة التمويل على أساس تجريبي في الفترة الممتدة من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥<sup>(١١٧)</sup>. وعلى الرغم من الارتفاع المطرد لمعدلات اختيار عدم المساهمة، استقرت الإيرادات في السنة الماضية عند حوالي ٦٠ ٠٠٠ دولار في الشهر<sup>(١١٨)</sup>. وفي الآونة الأخيرة، أوصى الأمين العام بتمديد الفترة التجريبية حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦<sup>(١١٩)</sup>.

٣٣٣ - ويعاني المكتب من نقص الموارد ولا تكفي ميزانيته الحالية لتلبية احتياجاته، حتى في حال استكمالها بخطة التمويل الطوعي. ويقل عدد الموظفين القانونيين فيه كثيراً عن عددهم في الجهة المقابلة له (الإدارة)، مما يجعل تكافؤ وسائل الدفاع أكثر صعوبة. وعلى الرغم من أن المكتب يتسم بدرجة عالية من اللامركزية، يتعين عليه التصدي لصعوبات تقنية كبيرة تعوق الاتصال بين موظفيه القانونيين وموكليهم. وبسبب التمويل غير الكافي للسفر من أجل

(١١٦) انظر A/69/205، الفقرة ١٣٣، و (Kashala UNDT/2014/023).

(١١٧) انظر القرار ٢٥٤/٦٨، الفقرة ٣٣.

(١١٨) انظر A/70/187، المرفق الثالث.

(١١٩) انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٢٨.

الوصول إلى موكلهم، لا يتمكنون من أداء مهام الدفاع المنوطة بهم في الظروف التي تقتضيها العلاقة بين المحامي والموكل.

٣٣٤ - وتحفل مسألة التمويل بالمشاكل. وقد أنشأت الجمعية العامة المكتب، الذي يعمل بصورة جيدة جدا منذ عام ٢٠٠٩، ليس بوصفه "جهاز فرز"، ولكن بوصفه هيئة استشارية للموظفين. ولا تحتاج الأرقام إلى أي شرح: قدم المكتب المشورة القانونية الموجزة في ما يقرب من ٥٠٠٠ قضية. وفي ١٢ في المائة فقط من تلك القضايا، قدم مساعدة قانونية لاحقة للموظفين أمام محكمة المنازعات. وهذه المشورة الموجزة، التي تشكل الوظيفة الأساسية للمكتب، تعود بالنفع على الموظفين، الذين يحصلون بهذه الطريقة على أول فرصة للوصول إلى النظام القضائي، حيث يتلقون مشورة واضحة عن قضيتهم. ولكن، كما تبين الأرقام، تتوقف المسألة عند هذا الحد في الغالبية العظمى من القضايا، وهو أمر يعود بالنفع على المنظمة كذلك. ومن المهم والمنطقي، بالتالي، أن يُضمن أداء الوظيفة الأساسية وأن تدفع ميزانية الأمم المتحدة للإنفاق على ذلك. ولكن، من الواضح أن أنشطة التوعية التي يجب الاضطلاع بها من أجل تعريف عدد أكبر من الموظفين بنظام العدالة ستؤدي إلى لجوء عدد إضافي من الموظفين إلى المكتب للحصول على المشورة. ولاحظ الفريق أعلاه أن المكتب يعاني بالفعل حاليا من نقص في الموارد وأن التمويل الإضافي الكافي أمر ضروري. وهذا لا يعني، في رأي الفريق، أن الموارد ينبغي أن تزداد إلى أي حد توقعها لقيام الدول الأعضاء بتحمل جميع التكاليف. ولا يخرج بعض المساهمة المقدمة من الموظفين لتمويل دفاعهم عن إطار المعقول، كما هو الحال في العديد من المنظمات الأخرى حيث تقوم اتحادات الموظفين، على سبيل المثال، بتنظيم هذا الدفاع وتمويله إما مباشرة أو عن طريق خطط تأمين.

٣٣٥ - وأشار مجلس العدل الداخلي إلى ضرورة أن ينظر الفريق، في ضوء الممارسة المتبعة في المحاكم الإدارية لمنظمات دولية أخرى، في لزوم تعديل النظام الأساسي لكل من المحكمتين من أجل إدراج بند يميز الحكم بدفع التكاليف المتكبدة إلى المدعي أو المستأنف الرابع للدعوى الذي اضطر إلى الاستعانة بخدمات محام خاص. ويتناول الفريق هذه المسألة أدناه (انظر الفقرة ٣٥٥)، لكنه لا يوافق على الإشارة الضمنية للمجلس إلى أنه من الأفضل إنفاق هذه الأموال على مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. ويوافق الفريق على ضرورة أن يكون لدى المكتب قدر أكبر من الموارد، لكنه يؤكد على حد سواء على أن الموظفين يجب أن يكونوا أحرارا في اختيار محاميهم. وينبغي للمكتب عدم الاحتكار. وأخيرا، يلاحظ الفريق وجود فجوة في هيكل الرتب في المكتب. ولا توجد في هذا الهيكل وظيفة من الرتبة ف-٤، وهو أمر ينبغي معالجته برفع رتبة وظيفة من الرتبة ف-٣.

## أقلام المحكمتين

٣٣٦ - تخضع أقلام المحكمتين لسلطة القضاة فيما يتعلق بالمسائل القضائية، لكنها تشكل، من الناحية الإدارية، جزءاً من مكتب إقامة العدل. ويتألف كل منها من مسجل وموظفين قانونيين، يختارهم المكتب. ويشرف رئيس القلم على عمل المسجلين.

٣٣٧ - ويوجد في محكمة المنازعات ثلاثة أقلام، واحد في كل موقع من المواقع التي تعمل فيها. ويتولى كل مسجل المسؤولية عن إدارة فرع المحكمة وحسن سير أعمالها في مركز العمل ذي الصلة.

٣٣٨ - ويستلزم التسلسل الإداري المزدوج مهارات خاصة في وظيفة المسجلين. ويترتب على المسؤولية أمام مكتب إقامة العدل، حتى وإن اقتصر على المسائل الإدارية، الخطر، وبالتأكيد التصور، المتمثل في احتمال أن يؤثر المكتب في العمل القضائي وأن يمس باستقلال القضاء. ويخضع المسجلون لإشراف القضاة فيما يتعلق بالمسائل القضائية، لكنهم يقومون أيضاً بإدارة الموظفين والموارد، وهو ما قد يؤدي إلى احتكاك مع القضاة، لا سيما بشأن مسائل إدارة القضايا. ومن المستصوب وجود نهج هام ومتفق عليه في هذه المسائل.

٣٣٩ - ويتواصل مسجلو محكمة المنازعات أحدهم مع الآخر ويسعون إلى الحفاظ على نهج متسق إزاء المسائل المشتركة، بما في ذلك توزيع القضايا وعيها.

٣٤٠ - وبالنظر إلى أن القضاة مسؤولون عن الجزء الرئيسي من عمل أقلام المحكمة، وهو تقديم الدعم الفني والتقني والإداري إلى القضاة في سياق البت في القضايا، يرى الفريق أن من الطبيعي للغاية أن يشاركوا في اختيار المسجلين والموظفين القانونيين. ويوصي الفريق بإيجاد عملية مناسبة تحقيقاً لذلك.

٣٤١ - ويرى الفريق أن أقلام المحكمتين مزودة بعدد كاف من الموظفين، باستثناء قلم محكمة الاستئناف. وكما ذكر أعلاه، لم يبت بعد في طلب وظيفة إضافية من الرتبة ف-٣ ويقترح الفريق بقوة الموافقة عليه.

٣٤٢ - ويضطلع رئيس قلم المحكمة، بحكم الواقع، بوظيفة مزدوجة. فهو، من ناحية، يشرف على أنشطة أقلام المحكمة. ويتولى المسؤولية عن نشر الأحكام والأوامر على الموقع الشبكي وعن تطوير وتحسين محرك البحث وأداة الحفظ الإلكتروني للملفات. ومن ناحية أخرى، يتولى منصب نائب المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل ويقدم المشورة إلى المدير التنفيذي فيما يتعلق بجميع المسائل الإدارية واللوجستية والمتصلة بشؤون الموظفين، بما في ذلك جميع المسائل المتصلة بالميزانية، المتعلقة بالأنشطة التنفيذية لأقلام المحكمة ويشارك في إعداد التقارير والميزانيات، من

بين أمور أخرى. ويعرب معظم أصحاب المصلحة عن ارتياحهم لتلك المهام، على الرغم من أن البعض قد يرحب بقدر أكبر من الوضوح فيما يتعلق بدور رئيس القلم.

## المحكمتان

### المسائل المشتركة بين المحكمتين

٣٤٣ - بعد أن استعرض الفريق عددا من الأحكام المتضاربة الصادرة عن المحكمتين، فهو يتفق مع الشواغل التي أعرب عنها العديد من أصحاب المصلحة فيما يتعلق بعدم الاتساق بين فقهي القضاء اللذين تأخذان بهما. ويقر الفريق بأن نظام إقامة العدل لا يزال يتطور، ويرحب بالجهود التي تبذلها كلتا المحكمتين لوضع نهج أكثر اتساقا في عملهما. ولكن، وفي نفس الوقت، تضطلع المحكمتان بدور بالغ الأهمية في توجيه مجمل النظام والمساهمة في تحقيق أهداف نظام إقامة العدل والهدف الرئيسي المتمثل في الوصول إلى بيئة عمل يسودها الانسجام وتتسم بالفعالية. وبالتالي، يرى الفريق أن من الضروري أن تعتمد المحكمتان، على سبيل الأولوية، تدابير محددة، على النحو المبين في هذا التقرير، للإسهام في وضع مجموعة متسقة من عناصر فقه القضاء.

### المقبولية

٣٤٤ - يلاحظ الفريق أنه على الرغم من أن مجموعة من الأحكام تحدّد اختصاص المحكمتين والشروط التي يتعين أن يستوفيها الطلب<sup>(١٢٠)</sup>، غالبا ما تكون مسألة المقبولية في حد ذاتها محل نزاع متكرر. فعلى سبيل المثال، في قضية ورسلي (*Worsley*)، احتج المدعى عليه بأن الطلب غير مقبول. ورفضت محكمة المنازعات التماس الضم المقدم من مكتب تقديم المساعدة القانونية<sup>(١٢١)</sup> وقالت إن الطلب مقبول. ولكن هذه المسألة نوقشت مرة أخرى أمام المحكمة، قبل البت في النزاع بناء على أسسه الموضوعية، وأعلنت المحكمة مرة أخرى أن الطلب مقبول<sup>(١٢٢)</sup>. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن المحكمة رفضت الطلب برمته، قُدّم طعن مضاد باسم الأمين العام مرة أخرى بشأن مسألة المقبولية - رفضته محكمة الاستئناف بعد ذلك<sup>(١٢٣)</sup>.

(١٢٠) انظر، المواد ٢ و ٣ و ٨ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات؛ والمواد ٦ إلى ٨ من النظام الداخلي لمحكمة المنازعات؛ والمادتين ٢ و ٧ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف؛ والمادتين ٧ و ٨ من النظام الداخلي لمحكمة المنازعات، من بين مواد أخرى.

(١٢١) الأمر رقم ٠٧٩ (GVA/2010).

(١٢٢) انظر UNDT/2011/024.

(١٢٣) انظر 2012-UNAT-199.

٣٤٥ - ويتسم النقاش الذي لا نهاية له فيما يتعلق بالمقبولية بعدم الفعالية. ويلاحظ الفريق ضرورة وضع آلية لإيجاد حل مبكر لمسائل المقبولية، يصدر عنها قرار نهائي في هذا الصدد. ويحتاج نظام لإقامة العدل يتسم بالكفاءة والفعالية من حيث التكلفة إلى جهاز إجرائي لتحقيق هذا الغرض، من قبيل التماس رفض طلب معين، ينبغي أن يقدم ويناقش ويبت فيه في أبكر مرحلة ممكنة (وهو ما يمكن أن يؤخذ في الاعتبار في توزيع القضايا في نهاية المطاف). ومن شأن البت في المقبولية أن يغلق المناقشة بشأن تلك المسألة.

#### الحكم بأكثر من المطلوب

٣٤٦ - يلاحظ الفريق أن محكمة الاستئناف نقضت أكثر من مرة قرارات لمحكمة المنازعات منح فيها القاضي تعويضات لم يطالب بها المدعي أو حتى أمرت بسبل انتصاف فيما يتعلق بمسائل لم تكن موضوع الدعوى أو التقييم الإداري<sup>(١٢٤)</sup>. وعند الحكم في مسائل لم تُقدّم دعوى بشأنها من قبل طرف في القضية، تتخذ محكمة المنازعات قرارات تكون بمثابة حكم بأكثر من المطلوب. وهذا الأمر يطرح إشكالية. فعندما تتجاهل المحكمة الحدود أو الإطار الذي تمثله دفعات الطرفين أو تمنح تعويضا لم يطلبه المدعي، تكون بذلك قد تجاوزت اختصاصها في القضية المعنية. ولا تحدد الالتماسات المقدمة من الطرفين حدود المنازعة التي يعرضانها من أجل اتخاذ قرار فيها فحسب، ولكن أيضا حدود دفاعهما. وبالتالي فإن قرارا يحكم بأكثر من المطلوب يحول دون إجراء المحاكمة وفق الأصول القانونية لأنه لا يسمح للطرف المتضرر بممارسة حقه في الاعتراض على أي حجة أو التماس قد يؤثر على قضيته أو مصالحه (انظر الفرع ثانيا - واو).

٣٤٧ - وإضافة إلى ذلك، عند منح سبل انتصاف تؤدي إلى الحكم بأكثر من المطلوب، تتعارض القرارات مع أساس نظام المنظمة، الذي يجب فيه إخضاع القضية أو النزاع أولا لتقييم إداري. وفي قضية منير، قالت محكمة الاستئناف إنها "[قد] رأت مرارا وتكرارا بأن طلب إجراء تقييم إداري يشكل خطوة أولى إلزامية في عملية الاستئناف"، واستندت في ذلك إلى سلسلة طويلة من الاجتهادات القضائية<sup>(١٢٥)</sup>. ولذلك، فإن القرار المطعون فيه موضوع التقييم الإداري يحد من الولاية القضائية للمحكمتين فيما يتعلق باستعراض هذه المسألة وما يترتب على ذلك من سبل انتصاف يمكن منحها.

(١٢٤) انظر، على سبيل المثال: *Nartey* (2015-UNAT-544) و *Mumir* (2015-UNAT-522) و *Tadonki* (2014-UNAT-400).

(١٢٥) انظر 2015-UNAT-522، الفقرة ٤٣.

## سبل الانتصاف

٣٤٨ - الحق في الانتصاف الفعال مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان وشرط لا غنى عنه لتحقيق المصادقية لأي نظام من نظم العدالة. ويهدف نظام العدل الداخلي الحالي إلى توفير سبل الانتصاف القضائية وغير القضائية للموظفين في مختلف مراحل نظام العدالة. ولحكمة المنازعات سلطة الفصل في المنازعات المتصلة بالعمل، ومراجعة القرارات الإدارية، وفرض تدابير تأديبية أو غير تأديبية بسبب سوء السلوك أو إساءة استعمال السلطة. ويمكنها أن تلغي الأحكام الإدارية وتأمّر بتعويض حين يتمكن الموظف من إثبات دعواه بنجاح. ويجوز للمحكمتين أن تصدراً أوامر عارضة وأن تمنحاً انتصافاً مؤقتاً في ظروف معينة. وحلل الفريق صلاحيات المحكمتين لتقدير ما إذا كانتا قادرتين على منح سبل انتصاف فعالة تحقق العدالة، وتقديم تعويض كاف عن الخسارة الناجمة عن قرار غير قانوني وفرض إنفاذ أوامرها، وأية نتائج مفيدة لصالح الموظف في عمليات أخرى لتسوية المنازعات.

## سبل الانتصاف باعتبارها جزءاً من الحكم

٣٤٩ - لئن كان لمحكمة المنازعات صلاحية تحويلها أن تأمر بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، ففي القضايا المتعلقة بالتعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمة، تكون ملزمة بالمادة ١٠ (٥) (أ) من النظام الأساسي بأن تحدد أيضاً مبلغ تعويض يجوز للإدارة أن تحتار دفعه كبديل. ولا يمكن أن يتعدى مبلغ التعويض الذي يجوز للمحكمة أن تأمر به ما يعادل الراتب الأساسي الصافي الذي يتقاضاه المدعي لمدة سنتين، ما عدا في ظروف استثنائية. وفي هذا الصدد، ليس هناك أي تغيير جوهري مقارنة بالنظام السابق. وانتقد الفريق المعني بإعادة التصميم ذلك الحكم، معتبراً أنه لا يتفق مع سيادة القانون ويجعل نظام العدالة مفتقراً إلى سلطة القيام في نهاية المطاف بتحديد الحقوق ومنح سبل الانتصاف المناسبة. وعلى الرغم من أن الفريق يحترم مبدأ فصل السلطات ويسلم بسلطة الجهاز التشريعي (في هذه الحالة الجمعية العامة) المتمثلة في التشريع بشأن مجموعة سبل الانتصاف التي يمكن أن تأمر بها المحكمة، يرى الفريق أيضاً أن أحكام المادة ١٠ (٥) تطرح إشكالية.

٣٥٠ - فموجب القانون الحالي، تمتلك محكمة المنازعات سلطة تحديد سبيل انتصاف فعال والأمر به، ولكن اختيار منحه يُترك للأمين العام. وليس للموظف المدعي، من ناحية أخرى، من خيار سوى القبول، حتى إذا كان دفع تعويض (إذا لجأ الأمين العام لذلك الخيار) في ظروف القضية غير كاف أو فعال كسبيل من سبل الانتصاف، بالمقارنة مع إلغاء القرار الإداري أو الأمر بالتنفيذ العيني. ويتمثل جانب آخر من المشكلة في الوضع السابق الذي يستمر بموجب القرار الإداري، حتى بعد أن تقضي المحكمة بأنه غير قانوني.

٣٥١ - وإضافة إلى التعويض المنصوص عليه كبديل لإلغاء القرار الإداري أو الأمر بالتنفيذ العيني، لمحكمة المنازعات سلطة الأمر، بموجب المادة ١٠ (٥) (ب) من نظامها الأساسي، بدفع تعويض عن الأضرار لا يتجاوز المرتب الأساسي الصافي للموظف المدعي لمدة عامين، عندما يكون الضرر مثبتا بأدلة. بيد أن النظام الأساسي يمنح أيضا سلطة تقديرية للمحكمة بمنح مبلغ أكبر في حالات استثنائية. ويجب على المحكمة أن تبرر منح مبالغ استثنائية. ومن حيث المبدأ، يرى الفريق أنه لا توجد قيود لا مسوّغ لها على سلطة المحكمة في هذا الصدد. ومع ذلك فإن الافتقار إلى التوجيه الدقيق بشأن النتائج المترتبة على قرار أو إجراء إداري التي تشكل "ضررا". بموجب القانون والقواعد والأنظمة السارية قد عرقل نشوء اجتهاد قضائي واضح. ولا توجد أيضا توجيهات قانونية بشأن المعايير التي ينبغي تطبيقها لتحديد ما إذا كان ضررا فعليا قد وقع أو لمعرفة شدة الضرر الذي قد يؤدي إلى منح مبالغ استثنائية.

٣٥٢ - وتمنع المادة ١٠ (٧) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ٩ (٣) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف دفع تعويضات رادعة أو تأديبية. ويشير مجلد من السوابق القضائية للمحكمتين إلى ضرورة التوصل إلى فهم أوضح بشأن التمييز بين التعويضات عن الضرر المعنوي والتعويضات التأديبية، من أجل القيام بطريقة أدق بتحديد نطاق الانتصاف عن طريق التعويض عن الضرر، لا سيما في التعويض عن الأضرار المعنوية.

٣٥٣ - ورأت محكمة الاستئناف أن رأي قاضي المحكمة الابتدائية فيما يتعلق بكيفية تحديد التعويض عن الأضرار في كل قضية يجب أن يحترم<sup>(١٢٦)</sup>. كما رأت أن لمحكمة المنازعات "سلطة تقديرية وصلاحيّة لا جدال فيهما في ما يتعلق بالتحديد الكمي للتعويض والأمر به بموجب المادة ١٠ (٥) من نظامها الأساسي" في حالة انتهاك الحقوق القانونية لموظف ما<sup>(١٢٧)</sup>. ومع ذلك، خفضت محكمة الاستئناف قيمة التعويض الذي منحه محكمة المنازعات في عدد من القضايا. وفي غياب معايير واضحة تتبعها المحكمتان، لا يمكن ضمان الاتساق في تقييم الضرر أو تحديد التعويض عن الأضرار المعنوية أو التعويض الكافي.

سبل الانتصاف الأخرى

٣٥٤ - يجوز لمحكمة المنازعات أيضا أن تأمر بدفع تعويض بموجب المادة ١٠ من نظامها الأساسي لتعويض موظف عن التأخير في الحالات التي تكون قد قامت فيها، قبل النظر في القضية من حيث الموضوع، وبالاتفاق مع الأمين العام، بإرجاع القضية من أجل تصحيح

(١٢٦) انظر: Lutta (2011-UNAT-117).

(١٢٧) انظر: Zhouk (2012-UNAT-224).

إجراء مطلوب لم تحترمه الإدارة. والحد القانوني لتعويض من هذا القبيل هو الراتب الأساسي الصافي الذي يتقاضاه المدعي لمدة ثلاثة أشهر. وهذا ما يمكن المحكمة من توفير سبيل انتصاف فعال للموظف عن تأخر ناجم عن منح الإدارة فرصة لتصحيح أخطائها.

٣٥٥ - ويمكن لمحكمة المنازعات، بموجب المادة ٢ (٢) من نظامها الأساسي، أيضا الإلزام بتنفيذ اتفاق تم التوصل إليه عن طريق الوساطة. ويسمح ذلك بتوفير سبل انتصاف ضد أي مراوغة من جانب الإدارة من أجل تقويض حل النزاع من خلال العمليات غير الرسمية، الأمر الذي ظل هدفا لنظام العدل الجديد أعلن عنه مرارا وتكرارا. وفي إطار صلاحيات كلتا المحكمتين في مجال إدارة القضايا، يجوز لهما إصدار أمر أو تقديم أية توجيهات من أجل الإدارة العادلة والسريعة لقضية معينة وعندما تريان أن أمرا من ذلك القبيل يخدم مصلحة العدالة<sup>(١٢٨)</sup>. وأخيرا، يكون لكل محكمة إدارية دولية تقريبا، في الحالات التي يتبين فيها أن الطعن يستند إلى أسس سليمة، سلطة أمر المنظمة المدعى عليها بأن تسدد تكاليف معقولة تكبدها المستأنف، بما في ذلك التكاليف المتعلقة بأتعاب المحامي. ويقترح الفريق منح هذه الصلاحية أيضا إلى المحكمتين وتعديل نظاميهما الأساسيين بناء على ذلك.

#### الأوامر العارضة والانتصاف المؤقت

##### وقف التنفيذ

٣٥٦ - منحت للمحكمتين صلاحية الأمر بالانتصاف المؤقت لصالح أحد الطرفين من خلال أوامر عارضة في الحالات التي يبدو فيها أن القرار الإداري المطعون فيه غير قانوني في ظاهره، وفي حالات الضرورة الملحة بوجه خاص، وعندما يترتب على تنفيذه ضرر لا سبيل إلى تداركه<sup>(١٢٩)</sup>. وتشمل هذه الأوامر الانتصاف المؤقت من خلال تعليق تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إلا في حالات التعيين والترقية وإنهاء الخدمة. والموظف الذي يسعى إلى الحصول على الانتصاف من النظام القضائي في هذه المجالات الثلاثة لا يمكنه طلب الانتصاف المؤقت. ومن الجدير بالإشارة أيضا أنه لا يمكن منح انتصاف زجري عندما يتم بالفعل تنفيذ القرار. وفي الحالات التي يتم فيها إشعار الموظفين المعنيين بالقرار ضدهم بعد تنفيذه، لا يمكنهم تلقي أي انتصاف زجري. وفي هذه الحالات، لا تملك المحكمتان سلطة حماية الموظفين المعنيين من الآثار الضارة، حتى لو تبين أن القرار الإداري المطعون فيه غير قانوني.

(١٢٨) المادة ١٨ مكررا من النظام الداخلي لمحكمة الاستئناف والمادة ١٩ من النظام الداخلي لمحكمة الاستئناف.

(١٢٩) المادة ٩ (ب) من النظام الداخلي لمحكمة الاستئناف والمادة ١٠ (٢) من النظام الداخلي من محكمة المنازعات.

٣٥٧ - ولم تكن الأوامر العارضة في البداية قابلة للاستئناف. غير أنها، بموجب تعديل صدر مؤخرا عن الجمعية العامة، أصبحت قابلة للاستئناف، ويؤدي رفع دعوى استئناف إلى تعليق تنفيذ الأمر. وهذا شأنه فعليا أن يجعل السلطة المخولة للمحكمة بأن تقضي بالانتصاف المؤقت زائدة عن الحاجة. وينطبق ذلك أيضا على سلطة محكمة المنازعات في ما يتعلق بالأمر بوقف التنفيذ. بموجب القرار الإداري المطعون فيه ريثما تقوم وحدة التقييم الإداري بإجراء تقييم إداري وتقديم رسالة رد إلى الموظف. وبموجب المادة ٢ (٢) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ١٣ من النظام الداخلي، يجوز للموظف تقديم طلب لوقف التنفيذ. ويجب على المحكمة أن تصدر أمرا بشأن هذا الطلب في غضون خمسة أيام عمل من إخطار المدعى عليه. وإذا قبل الطلب، يعلق تنفيذ القرار ريثما ينجز التقييم ويتلقى المدعى ردا. ومن الشواغل التي أعرب عنها فيما يتعلق بالمادة ٢ (٢) هو أن الإلغاء التلقائي لأمر المحكمة بوقف التنفيذ عند إنجاز التقييم الإداري يتيح لتقييم تنفيذي بإلغاء أمر قضائي. ومع التعديل الذي يتيح تقديم طلبات استئناف للأوامر المؤقتة، وتعليق تلقائي لأي أمر مؤقت للمحكمة عند تقديم الطعن، تصبح سلطة المحكمة في هذا الصدد غير فعالة.

٣٥٨ - ويخلص الفريق إلى أنه على الرغم من أنه بالإمكان للمحكمتين الأمر بالتعويض والانتصاف المؤقت. بموجب نظاميهما الأساسيين، فإن سبل الانتصاف في نطاق ولايتهما القضائية محدودة، كما أنها تكون في بعض الحالات، على النحو المشار إليه أعلاه، غير كافية وغير فعالة بشكل كامل. ويعتقد الفريق أن سلطة المحكمة في الأمر بوقف التنفيذ ينبغي أن تكون فعالة حقا، وأنه يجب إزالة أي عقبات قانونية أو وظيفية في هذا الصدد.

#### نشر الأحكام

٣٥٩ - على صعيد آخر، يشير الفريق إلى أن قرارات المحكمتين يجب أن تكون علنية<sup>(١٣٠)</sup>. وتنشر الأحكام حتى يتسنى للموظفين والمديرين الاطلاع عليها بسهولة. ويجري القيام بذلك حاليا. وهذا أمر بالغ الأهمية من أجل تحسين الممارسات الإدارية وتحديد تنفيذ قواعد النظام الإداري للموظفين ومن أجل القدرة على التنبؤ بنظام العدالة.

٣٦٠ - ومع ذلك، يوصي الفريق بأن تصدر الأحكام في نسختين، كما هو الحال في المحاكم الأخرى: تسلم نسخة رسمية طبق الأصل من القرار الأصلي إلى كل طرف، في حين لا تنشر سوى وثيقة منقحة. وفي هذه النسخة الأخيرة، يتم حذف أسماء المديرين والموظفين

(١٣٠) انظر المادة ١١ (٦) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، والمادة ٢٦ من النظام الداخلي لمحكمة المنازعات، والمادة ١٠ (٩) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، والمادة ٢٠ من النظام الداخلي لمحكمة الاستئناف.

المشار إليهم فيها، مما يسمح بالتالي بتحقيق فوائد نشر القرارات لكي تصبح مبرراتهم معروفة بالنسبة لكامل هيكل المنظمة، ولكن دون المساس بشرف الأفراد المعنيين أو بياناتهم الشخصية. ومن شأن ذلك أيضا أن يحل مشكلة تحديد الأسماء في عمليات الإحالة من أجل المساءلة. ومن المؤكد أنه كي يكون التدبير فعالا، سيكون من الضروري منع أي شخص من منح نسخة طبق الأصل من حكم معين أو تسريتها.

هل محكمة المنازعات مناصرة للموظفين ومحكمة الاستئناف مناصرة للإدارة؟

٣٦١ - تبين للفريق أن ثمة تصور قائم على أرقام مفاده أن نظام إقامة العدل يعمل لصالح الموظفين على مستوى محكمة المنازعات ولصالح الإدارة على مستوى محكمة الاستئناف. وهذا التصور يقوض ثقة كل عضو في المنظمة في نظام إقامة العدل، وبالتالي يزرع إحساسا باليأس ويؤدي إلى نشوء منازعات مفتوحة بشكل دائم.

٣٦٢ - وفي عام ٢٠١٣، فصلت محكمة المنازعات في ٣٢٥ قضية، وحكمت في ١٣٧ قضية (٤٢ في المائة) لصالح المدعى عليه و ٨٣ قضية (٢٦ في المائة) لصالح المدعي (كلها أو جزئيا)<sup>(١٣١)</sup>. وفي عام ٢٠١٤، فصلت محكمة المنازعات في ٣٢٠ قضية، وحكمت في ٩٧ قضية منها (٣٧ في المائة) لصالح المدعى عليه و ٥٧ قضية (٢١ في المائة) لصالح المدعي (كلها أو جزئيا)<sup>(١٣٢)</sup>.

٣٦٣ - وفيما يتعلق بمحكمة الاستئناف، في عام ٢٠١٢، قدم الموظفون ٦٣ في المائة من طلبات الاستئناف فيما قدمت نسبة ٣٧ في المائة بالنيابة عن الأمين العام<sup>(١٣٣)</sup>. وفي عام ٢٠١٣، تلقت محكمة المنازعات ٩٩ استئنافا يتعلق بقرارات صادرة عن محكمة المنازعات: ٦٢ استئنافا من الموظفين و ٣٧ استئنافا بالنيابة عن الأمين العام. وفيما يتعلق بالفئة الأولى، رفضت المحكمة ٤٥ طلبا (٧٣ في المائة) وقبلت ١٧ طلبا (٢٧ في المائة) بالكامل أو جزئيا؛ أما فيما يتعلق بالفئة الثانية، فرفضت ٦ طلبات (١٦ في المائة) وقبلت ٣١ طلبا (٨٤ في المائة) بالكامل أو جزئيا<sup>(١٣٤)</sup>. وفي عام ٢٠١٤، تلقت محكمة الاستئناف ٨٦ استئنافا تتعلق بقرارات صادرة عن محكمة المنازعات: ٤٠ استئنافا (٤٧ في المائة) من الموظفين و ٤٦

(١٣١) تم سحب القضايا الأخرى أو إغلاقها لعدم وجود وجه لإقامة الدعوى أو إغلاقها عن طريق الإحالة بين الأقسام، من بين أمور أخرى (انظر A/69/227، الفقرة ٥٣).

(١٣٢) بالإضافة إلى ذلك، تم سحب نسبة ٣١ في المائة من الطلبات (انظر A/70/187، الفقرة ٤٢).

(١٣٣) انظر: A/69/227، الفقرة ٧٢.

(١٣٤) انظر المرجع نفسه، الفقرة ٨١.

استئنافا (٥٣ في المائة) بالنيابة عن الأمين العام. وفيما يتعلق بالفئة الأولى، رفضت المحكمة ٣٠ طلبا (٧٥ في المائة) وقبلت ثمانية طلبات (٢٠ في المائة) بالكامل أو جزئيا؛ أما فيما يتعلق بالفئة الثانية، فرفضت ١٣ طلبا (٢٨ في المائة) وقبلت ٣٣ طلبا (٧٢ في المائة) بالكامل أو جزئيا<sup>(١٣٥)</sup>.

٣٦٤ - ويرى الفريق أن تحليل الأرقام لا يسمح بالوصول إلى استنتاج (ولا إلى عكسه) يفيد بأن المحكمتين تصدران أحكامهما بالطريقة المتحيزة المزعومة (أي أن محكمة المنازعات مناصرة للموظفين ومحكمة الاستئناف مناصرة للإدارة). وفي الواقع، بالنظر إلى أنه أبلغ عن الأرقام المذكورة أعلاه باعتبارها فئات معزولة (أي عدد طلبات الاستئناف التي لم يبت فيها، والطلبات الجديدة، والطلبات التي تم البت فيها أمام كل محكمة وعدد طلبات الاستئناف المرفوعة والتي تم الفصل فيها لصالح المدعي أو المدعى عليه)، فإنها لا تقدم معلومات كافية لتحديد التاريخ الإجمالي للقضايا. ولذلك لا يمكن لمراقب ما الوصول إلى معرفة دقيقة، على سبيل المثال، لعدد قرارات محكمة الاستئناف التي تم الحكم فيها لصالح الأمين العام في غضون سنة تقويمية مقارنة بعدد قرارات محكمة المنازعات التي تم الحكم فيها لصالح الموظفين في الفترة نفسها.

٣٦٥ - وبالتالي، فرغم أن الأرقام لا تؤكد هذا التصور، فهي تبين أن معدلات الرفض متعادلة نسبيا في المحكمتين على السواء. وعلاوة على ذلك، فإن المتغيرات الأخرى ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار، مثل المعدلات العالية جدا للتمثيل الذاتي (حتى إنها أعلى في محكمة الاستئناف) وتسوية المنازعات قبل المحاكمة (إما في مرحلة التقييم الإداري أو أمام محكمة المنازعات) أو تسويتها بالوسائل غير الرسمية. وما يلاحظه الفريق هو الحاجة إلى بيانات ملموسة وإحصاءات مفصلة عن الطريقة التي تقوم بها المحكمتان بالبت في القضايا. ولا شك أن تحسن نوعية المعلومات المجمعة في التقارير المتعلقة بإقامة العدل سيساعد النظام ويمنع التصورات المغلوطة.

٣٦٦ - وعلى الرغم مما تقدم، يؤكد الفريق بشدة على أن أي نظام للعدالة ليس مجرد أرقام. فالقرار القضائي ينهي المنازعة بشكل قطعي، وبالتالي يقدم اليقين والتوجيه فيما يتعلق بمحتوى القواعد ذات الصلة والسلوك المتوقع من كل من المديرين والموظفين. وبالتالي، فإن المزايا التي تحققها آلية رسمية لتسوية المنازعات تتجاوز بكثير نظام العدالة، في جميع مراحل سير الأعمال العادية في الأمم المتحدة. وعليه، يجب ألا ينظر إلى إنجازات نظام إقامة العدل

(١٣٥) انظر A/70/187، الفقرة ٦٣.

في قضية محددة مرفوعة أمام قاض معين، ولكن في تحسين الممارسات الإدارية، واحترام النظام الإداري للموظفين، ومنع نشوب المنازعات المحتملة.

#### محكمة المنازعات

٣٦٧ - تتألف محكمة المنازعات من ثلاثة قضاة متفرغين وقاضيين يعملان لنصف الوقت. ويقدم لهم المساعدة، على أساس مؤقت، ثلاثة قضاة مخصصين. وكان الغرض من الترتيب الذي وضعته الجمعية العامة فيما يتعلق بالقضاة المخصصين أن يكون هذا الترتيب تدبيراً انتقالياً لمساعدة المحكمة على التعامل مع القضايا المتأخرة التي كانت موجودة في عام ٢٠٠٩ عندما أنشئ النظام الجديد. غير أن عدد الدعاوى التي رُفعت بعد ذلك يستلزم دون شك الحفاظ على العدد الحالي للقضاة. ولذلك يؤيد الفريق الرأي الذي طالما دافع عنه مجلس العدل الداخلي، منذ عام ٢٠١٠، والذي يشاطره إياه قضاة المحكمة، والقائل بأنه ينبغي تعيين ثلاثة قضاة دائمين إضافيين ليحلوا محل القضاة المخصصين. وينبغي تعديل النظام الأساسي للمحكمة وفقاً لذلك.

٣٦٨ - وسيكون التحويل المقترح، الذي لن تترتب عليه تكاليف إضافية، مفيداً للنظام الرسمي في العديد من الجوانب. فعلى وجه الخصوص:

- (أ) من شأن ذلك أن يؤدي إلى عدم تكرار حالات يقوم فيها أشخاص غير منصوص على وظائفهم في النظام الأساسي للمحكمة بتأدية مهام قضائية؛
- (ب) ومن شأن ذلك أن يزيل أي أساس للتصور الذي يفيد بأن القضاة المخصصين قد لا يكونون على نفس الدرجة من الاستقلالية مثل القضاة العاديين لأنهم، وبخلاف القضاة العاديين، يعينون (أو يعاد تعيينهم) على أساس سنوي؛
- (ج) وسوف يوفر درجة مناسبة من اليقين، سواء بالنسبة للأشخاص المعينين أو لزملائهم، تأتي مع الالتزام بالعمل القضائي لسبع سنوات؛
- (د) وسوف يساعد على تعزيز وتحسين العمل الجماعي اللازم من أجل الاتساق في ممارسة الوظيفة القضائية.

٣٦٩ - وهناك مزايا إضافية في وجود قاضيين دائمين في كل مركز من مراكز العمل. والأهم من ذلك، فإن ذلك سيسهل، سواء من الناحية اللوجستية أو الرسمية، تشكيل أفرقة تتألف من ثلاثة قضاة - بمشاركة واحد من القاضيين غير المتفرغين - للنظر في القضايا الشديدة التعقيد أو الأهمية، على النحو المتوخى في المادة ١٠ (٩) من النظام الأساسي لمحكمة

المنازعات. ويشير الفريق في هذا الصدد إلى أنه، عندما جرت مناقشات بشأن إصلاح نظام العدل الداخلي، اقترح الأمين العام أن تنظر في جميع القضايا هيئة مشكلة من ثلاثة قضاة، يمثلون تقاليد وممارسات قانونية مختلفة، وكذلك خلفيات ثقافية ولغوية مختلفة<sup>(١٣٦)</sup>.

٣٧٠ - والموقف المتخذ من قبل الأمين العام لا يخلو من وجهة. والترتيب الحالي هو حل وسط، نشأ عنه خيار بتشكيل فريق مكون من ثلاثة قضاة باعتباره، أساسا، آلية استثنائية. ويرى الفريق أنه ينبغي اللجوء بشكل أكثر إلى خيار تشكيل فريق مكون من ثلاثة قضاة من خلفيات مختلفة من أجل التعامل مع مسائل الاتساق بين السوابق القضائية والإجراءات المطبقة في الفصل في القضايا. ولتسهيل اللجوء إلى فريق مؤلف من ثلاثة قضاة، ينبغي تعديل المادة ١٠ (٩) من النظام الأساسي للمحكمة، بحيث تخوّل سلطة إحالة قضية ما إلى فريق من هذا القبيل إلى رئيس محكمة المنازعات بدلا من رئيس محكمة الاستئناف.

٣٧١ - وحاليا، يُنتخب رئيس محكمة المنازعات من بين ثلاثة قضاة متفرغين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد<sup>(١٣٧)</sup>. ومن شأن التسوية المقترحة لوظائف القضاة المخصصين زيادة عدد كل من القضاة المصوّتين (من خمسة إلى ثمانية قضاة) والقضاة المؤهلين لرئاسة المحكمة (من ثلاثة إلى ستة مرشحين). وهذا مجد ذاته يمكن أن يمنح مكتب الرئيس مزيدا من السلطة. وإضافة إلى ذلك، وربما الأهم من ذلك، هو أن المحكمة كمؤسسة يمكن أن تستفيد من تغيير النظام الحالي لانتخاب الرئيس، القائم في الواقع على أساس التناوب. وينبغي تمديد فترة الرئاسة الحالية من سنة إلى فترة أطول، من قبيل ثلاث سنوات ونصف. ومن شأن ذلك أن يمكن الرئيس من توفير القيادة المتسقة، بما في ذلك مواءمة الاجتهادات القضائية والإجراءات في مؤسسة قضائية موزعة جغرافيا وحيث بيت قاض واحد في معظم الحالات. وسوف يمكنه من التعامل مع إطار زمني لإصدار الأوامر والأحكام. كما أن إطالة مدة الولاية ستساعد أيضا في إدارة المسؤولية المباشرة أمام الجمعية العامة المقترحة أعلاه (انظر الفقرة ١٨٣).

٣٧٢ - ويكرر الفريق أن من المستصوب بالنسبة لمحكمة المنازعات أن تنظر في عقد جلسات في مراكز عمل أخرى حسب الاقتضاء. ولهذا السبب أيضا، من المهم أن يتم تكليف القضاة، بما في ذلك القضاة الذين يعملون نصف الوقت، بالقضايا في مرحلة مبكرة من أجل الإدارة السليمة لهذه القضايا.

(١٣٦) انظر A/61/758، الفقرة ١٩، و A/62/748، الفقرة ١١٠.

(١٣٧) المادة ٤ (٣) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ١ من نظامها الداخلي.

## محكمة الاستئناف

٣٧٣ - أيد الأمين العام توصيات الفريق المعني بإعادة التصميم بأن يكون لدى محكمة الاستئناف اختصاص محدود في مجال استئناف أحكام محكمة المنازعات. وهو مقتصر على الأسباب التالية:

- (أ) تجاوز محكمة المنازعات لولايتها أو اختصاصها؛
- (ب) عدم ممارسة محكمة المنازعات الولاية المنوطة بها؛
- (ج) ارتكاب محكمة المنازعات خطأً إجرائياً أساسياً تسبب في عدم تطبيق أحكام العدالة؛
- (د) خطأ محكمة المنازعات بشأن مسألة قانونية؛
- (هـ) خطأ محكمة المنازعات بشأن واقعة مادية؛

٣٧٤ - وللموظفين والأمين العام الحق في الاستئناف.

٣٧٥ - ففي عام ٢٠١٣، كان نصف عدد قضايا الاستئناف مرفوعاً من الموظفين وُرفِع النصف الآخر بالنيابة عن الأمين العام؛ أما في عام ٢٠١٤، فتبين الأرقام أن نسبة ٦٥ في المائة من القضايا كانت مرفوعة من الموظفين، في حين رُفِعَت نسبة ٣٥ في المائة من القضايا بالنيابة عن الأمين العام. وفي الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٤، رُفِعَت ٦٨٦ قضية استئناف وتم البت في ٥٨٥ قضية. ولدى محكمة الاستئناف ١٠١ من القضايا المتأخرة التي لم يبت فيها بعد<sup>(١٣٨)</sup>. وارتفع عدد الالتماسات المعارضة المرفوعة إلى المحكمة من ٣٩ التماساً في عام ٢٠١٣ إلى ٨٤ التماساً في عام ٢٠١٤. ولا بد عموماً من البت في هذه الالتماسات بسرعة كي يتسنى تقديم التوجيه القضائي في الوقت المناسب للأطراف المتنازعة وتجنب التأخير.

٣٧٦ - وبالإضافة إلى عبء القضايا، يلاحظ الفريق ما يلي:

- (أ) القضاة هم أصحاب الكلمة الفصل في نظام إقامة العدل داخل المنظمة، وفي عدد من الوكالات، بما فيها الأونروا ومجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة ومنظمة الطيران المدني الدولي؛
- (ب) يعمل القضاة على أساس عدم التفرغ، لأن معظمهم يعملون في محاكم وطنية؛

(١٣٨) انظر A/70/187، الفقرات ٥٥-٥٧.

(ج) تُرفع معظم الالتماسات خارج فترة انعقاد جلسات المحكمة، إلا أنها تتطلب اهتماماً قضائياً محكوماً بمواعيد محددة؛

(د) اتخذت القضاة مبادرة الأخذ بنظام تناوب القضاة "المناوبين" في بداية عام ٢٠١٠، إلا أنهم قرروا التخلي عنها حيث أدى عدد الالتماسات المقدمة والوقت المستغرق بين الدورات إلى إلقاء عبء ثقيل على النظام (و لم يكن ذلك العمل مأجوراً).  
٣٧٧ - ويرى الفريق أن عبء عمل المحكمة عبء ثقيل ومرهق. كما يرى أن الالتماسات العاجلة ينبغي تناولها في بداية الدعوى باعتبارها مسائل أولية تتيح مؤشرات مبكرة للطرفين عما إذا كان ينبغي المضي في الدعوى أو اللجوء إلى التسوية، مما يحد من عدد الطعون. والسبب الوحيد وراء التقدم المحرز في معالجة عبء العمل هو ما أبداه القضاة من نشاط والتزام حيث تطوعوا بوقتهم الخاص لدراسة القضايا وإعدادها. بيد أن هذه الحالة لا يمكن أن تستمر، وسوف تطرح الزيادة في عدد الطعون تحديات جديدة، كما ستؤدي إلى حالات تأخير.

٣٧٨ - فمن دواعي القلق أنه لا مفر من تراكم القضايا والتأخر في إقامة العدل. ويلاحظ الفريق أن الجمعية العامة تناولت من قبل مسألة التأخير عن طريق عملية ضخ الأموال الباهظة التكاليف من أجل التعاقد مع القضاة غير المتفرغين والقضاة المخصصين، وهو ما لا يشكل نهجاً فعالاً من حيث التكلفة. فينبغي تجنب ذلك بتوفير قدر معقول من الموارد والقدرات التي تحتاج إليها المحكمة.

٣٧٩ - ويرى الفريق أنه لا بد من الاستجابة لطلب وظيفة إضافية لموظف قانوني (ف-٣) من أجل تعزيز قلم المحكمة وتوفير الدعم الذي يكون القضاة في أمس الحاجة إليه لمعالجة عبء القضايا والبت في الالتماسات العاجلة بين الدورات<sup>(١٣٩)</sup>.

٣٨٠ - وإلى جانب الموارد الكاملة، يرى الفريق أن مواصفات القضاة الذين يتعين اختيارهم للخدمة في المحكمة ينبغي أن يعاد النظر فيها لتجاوز العقبة الناجمة عن عدم توافر القضاة والتي تحول دون سرعة البت في القضايا. فمعظم القضاة يعملون كقضاة وطنيين على أساس التفرغ. والمدة التي يمكنهم تخصيصها للمحكمة هي ثلاث دورات تستغرق كل منها أسبوعين. وينبغي النظر في معايير التوافر، كما ينبغي النظر في إنشاء وظائف أكثر دواما وخفض عدد القضاة من سبعة إلى خمسة. ولضمان الاستمرارية وتجهيز الالتماسات العاجلة

(١٣٩) لقد قُدِّم هذا الطلب في عام ٢٠١٤ بشكل متزامن من قبل الأمين العام (انظر A/69/227) ومجلس العدل الداخلي (انظر A/69/205) والقضاة أنفسهم (انظر المرجع نفسه، المرفق الثاني).

على النحو المناسب، يرى الفريق أن هناك حلين ممكنين. على أن الحل الأول يتمثل في تحويل مزيد من السلطة للرئيس لكي يتعامل مع جميع هذه المسائل، وتعويضه وفقاً لذلك، ربما على أساس العمل نصف الوقت. بينما يتمثل الحل الثاني في قيام رئيس القلم، بالتنسيق مع الرئيس، بتكليف فريق تابع للمحكمة بالنظر في قضية من القضايا في مرحلة مبكرة جداً وتحديد القاضي الذي يترأس جلسة المحكمة والقاضي المقرر. وبذلك يكون القاضي المقرر من الناحية الفعلية القاضي المناوب في تلك القضية. وفي كلا الحلين، لا يرى الفريق ضرورة لإقامة الرئيس أو القاضي المناوب (بصفة مؤقتة) في مقر المحكمة. فمعظم المحاكم الإدارية الدولية، إن لم يكن كلها، تؤدي عملها بشكل جيد من دون اشتراط الإقامة على هذا النحو.

٣٨١ - وباعتبار محكمة الاستئناف محكمة من الدرجة الثانية، فإنها مسؤولة عن تقديم التوجيه إلى محكمة المنازعات، ووضع الأحكام القضائية، مما يعزز إمكانية التنبؤ بنظام العدل الداخلي ودرجة اليقين في هذا النظام. ومن المهم أن يتحمل القضاة المسؤولية عما يلي:

- (أ) النظام الداخلي الشامل والمعايير الخاصة بإجراءات الاختصاص الموضوعي، والتمييز بين الدور القضائي للحكم والدور التنفيذي لعملية التنفيذ؛
- (ب) توضيح القواعد والإجراءات بحيث يطبق نظام واحد بشكل موحد ولا يتيح الاعتماد على الممارسات والخبرات الوطنية الفردية المتنوعة للقضاة؛
- (ج) التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الموازنة بين التفاوتات في ممارسات كل من القانون العام والقانون المدني، كمسألة ما إذا كان يتعين اشتراط شهود للإدلاء بتصريحات مشفوعة بقسم؛
- (د) توضيح معايير الإثبات والكشف عن الوثائق الموضوعية، لإزالة العشوائية في معايير الإثبات في الظروف التي تختص بها الأمم المتحدة، ألا وهي غياب سلطة الاستدعاء أو سلطة الإنفاذ لتأمين حضور الشهود الذين تقاعدوا من المنظمة أو يعملون خارجها؛ وتعذر إمكانية أمر المصارف بتقديم سجلاتها في حالات تم الاحتيال الخطيرة؛ وعدم جواز فرض عقوبات تأديبية على أي موظف تدينه السلطات الوطنية ما لم تحقق الأمم المتحدة في ذلك؛
- (هـ) تقديم قرارات معللة والسعي إلى إصدار الأحكام مشفوعة بتعليقاتها، بدلا من الممارسة المتمثلة في الإعلان عن القرار أولاً ثم تقديم العلل في الجلسة التالية؛
- (و) توفير مبادئ توجيهية فيما يتعلق بإصدار أحكام في المسائل الإدارية البحتة وفيما يتعلق بالسلوك والقضايا التأديبية؛

(ز) توفير مبادئ توجيهية فيما يتعلق بالتحقيقات، والتعويضات، وتحديد العقوبة، ومقبولية وقابلية الاستئناف، فضلا عن معايير الإحالة إلى الوساطة أو إلى أمين المظالم بالأمم المتحدة، والإحالة للمساءلة، أو إلى وحدة التقييم الإداري بغرض الاستعراض، وعقد جلسات استماع شفوية؛

(ح) توفير الحماية للشهود واحترام السرية وحجب الأسماء.

أجور قضاة محكمة الاستئناف

٣٨٢ - أثار مجلس العدل الداخلي<sup>(١٤٠)</sup> وقضاة محكمة الاستئناف أنفسهم في مناقشتهم مع الفريق مبدأ أجور هؤلاء القضاة ومستوى تلك الأجر، التي تقوم حاليا على أساس مبدأ الدفع مقابل الحكم الصادر بمستويات مماثلة لمستويات الأجر التي تعتمد عليها المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية.

٣٨٣ - وفي الوقت الراهن، تعمل اثنتان فقط من المحاكم الإدارية الدولية بدوام كامل بالاستعانة بقضاة على أساس التفرغ، وهما: محكمة المنازعات ومحكمة الخدمة المدنية التابعة للاتحاد الأوروبي. وتعمل سائر المحاكم الإدارية الدولية على أساس مخصص، حيث تنعقد عندما يقتضي عبء القضايا ذلك. وفي تلك الأثناء، يعتني رؤساء القلم بالمسائل اليومية، بما في ذلك الإجراءات الخطية. ويتولى الرئيس تلقي الاستشارات من خلال وسائل الاتصال الحديثة. ولا يُشترط فيه أن يكون متواجدا في مقر المحكمة.

٣٨٤ - ويتقاضى قضاة جميع هذه المحاكم الإدارية الدولية، باستثناء المحكمتين المذكورتين أعلاه، أجرا عن كل قضية، بما في ذلك الوقت الذي يقضونه كقضاة مناوبين. وليس لذلك أي أثر سلبي على نزاهتهم واستقلالهم من الناحية المهنية. وفي بعض المحاكم، يُدفع الأجر بخصص متساوية إلى القضاة العاملين في قضية معينة. وفي محاكم أخرى، يدفع جزء أكبر من المبلغ الإجمالي المقدم إلى القاضي المقرر و/أو الرئيس كتعويض عن العمل الإضافي الذي يؤديه فيما بين الدورات. وعادة، عندما يقوم الرئيس بتوزيع العمل بالشكل المناسب وبالتساوي، يوزع الأجر الإجمالي فيما بين القضاة.

٣٨٥ - ويتسم مستوى إجمالي الأجر بالتباين. ففي إحدى المجموعات، التي تتألف من المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الاستئناف وعشرات المحاكم في أوروبا، تنسجم مستويات الأجر إجمالا مع مستويات الأجر في المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة

(١٤٠) انظر A/70/188، الفقرات ٧٣-٧٦.

العمل الدولية، إلا أن هناك تفاوتات تعزى إلى تغيرات أسعار الصرف. وبالنسبة لمعظم المحاكم، يكون الأجر عبارة عن معدل ثابت لكل قضية؛ وفي بضع محاكم أخرى، هناك معدل ثابت لليوم الواحد، ويحدد الرئيس ورئيس القلم عدد الأيام المطلوبة وفقاً لعبء العمل الفعلي، أي درجة تعقيد القضية. وثمة مجموعة أخرى، مكونة من المؤسسات المالية الدولية، تفوق مستويات الأجر لديها، أحياناً بدرجة كبيرة جداً، مستويات الأجر في المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية.

#### مجلس العدل الداخلي

٣٨٦ - يشارك مجلس العدل الداخلي، بطبيعة الحال، بصورة فعالة في اختيار القضاة كلما طرأت شواغر. وعلاوة على ذلك، فإنه يصدر تقارير سنوية رسمية ويقدم مشورة الخبراء باستمرار بشأن قضايا محددة. وهو يقوم بإضفاء مزيد من الاتساق والكفاءة على النظام. وبعبارة أخرى، سرعان ما أصبح عبارة عن مؤسسة قيِّمة جديدة بالثناء لما تقوم به من عمل ممتاز.

٣٨٧ - وبالنظر إلى الولاية الأولية، على النحو المبين في الفقرة ٦٩ أعلاه، يلاحظ الفريق أن مهام المجلس تتطور. فقد أضحي دوره الرئيسي يتمثل في تقديم آرائه بشأن تطبيق نظام العدالة، وهو ما يشمل تقديم مقترحات هامة من أجل التحسين، والرد على أسئلة محددة من جانب الجمعية العامة. ويرى الفريق أن من السابق لأوانه إدخال تغييرات رسمية على الولاية الخطية للمجلس أو إعادة النظر في مركزه.

٣٨٨ - ومن ناحية أخرى، طلب المجلس أن يوضَّح في اختصاصاته أن العضوين المرشحين بوصفهما "ممثلين" للإدارة والموظفين ليسا محامين أو مستشارين للموظفين أو الإدارة، وإنما مجرد شخصين عُهد إليهما بمهمة مساعدة المجلس في الاضطلاع بولايته. وكما ذكر أعلاه، يؤيد الفريق ذلك.

#### ياء - التفاعل بين النظامين الرسمي وغير الرسمي

٣٨٩ - عندما أنشأت الجمعية العامة النظام الجديد لإقامة العدل، أولت اهتمامها للنظامين الرسمي وغير الرسمي. وعلى نحو ما جرى توضيحه في الفقرة ٢٣ أعلاه، قررت الجمعية العامة في أول الأمر إنشاء مكتب واحد متكامل ولا مركزي لأمين المظالم للأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، بما يشمل شعبةً للوساطة. بيد أن التغييرات الأهم طرأت على الجانب الرسمي من نظام العدالة.

٣٩٠ - ويتكون النظام غير الرسمي إلى حد كبير من مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، إلا أنه لا يقتصر على ذلك. فيمكن العثور على آليات بديلة أخرى للتسوية على نطاق الأمم المتحدة، ويجري استخدامها. ويمكن العثور على هذه الآليات، مثلاً، في مكتب إدارة الموارد البشرية، وإلى حد ما في مكتب الأخلاقيات، ولدى ممثلي الموظفين، والأفرقة المعنية بالسلوك والانضباط في بعثات حفظ السلام، والوحدات المتخصصة.

٣٩١ - وفيما يتعلق بالعلاقة بين النظامين الرسمي وغير الرسمي، يلاحظ الفريق، أولاً، وجود فصل بين النظامين، حيث يوجد، على سبيل المثال، تسلسلان إداريان مستقلان لتقديم التقارير إلى الجمعية العامة. بيد أن التعاون داخل الأمانة العامة موجود بالفعل<sup>(٤١)</sup>. فهما تسلسلان مزدوجان، وتستحق الجهات المعنية الثناء على ذلك. ومع ذلك، يرى الفريق أنه من أجل تعزيز التعاون بين الجانبين الرسمي وغير الرسمي لنظام العدل، سيكون من المفيد إقامة منتدى يلتقي فيه جميع أصحاب المصلحة بشكل منظم لتبادل المعلومات المفيدة وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين، في ظل احترام أدوار كل منهم واستقلالهم. وينبغي أن يكون ذلك تحت رعاية المجلس، الذي يجري بالفعل تبادلات ثنائية مع الجهات صاحبة المصلحة. وقد نجحت هذه الطريقة في منظمات أخرى، مثل البنك الدولي.

٣٩٢ - ويرى الفريق أن اعتماد نظام أكثر تكاملاً لتسوية المنازعات يمكن أن يؤدي إلى حل العديد من حالات التناقض أو سوء الفهم وتيسير تسوية المنازعات بدرجة أكبر من السلاسة.

كاف - تحديد أسباب المنازعات والحلول الممكنة، وتجنب المنازعات وتسويتها في وقت مبكر

٣٩٣ - يتمثل الغرض النهائي من نظام العدالة في كفاءة معالجة المشاكل في أقرب وقت ممكن بكفاءة وبسرعة، بالنظر إلى أن الإجراءات الرسمية الكاملة تتسم بطابع الخصومة والتقييد المفرط بالقانون وبطول أمدتها وبتكاليفها الباهظة من حيث الوقت والمال.

٣٩٤ - وتبين الإحصاءات أن عدداً كبيراً من القضايا يتعلق بتفسير القواعد وبمسائل الحياة الوظيفية. والعديد من الطعون يمكن تجنبها إذا ما تسنى للموظفين العثور بسهولة على القواعد والتعليمات المنطبقة وفهمها. وعلى نحو ما أوصى به الفريق، لا بد أن تكون القواعد والتعليمات واضحة.

(١٤١) انظر، على سبيل المثال، A/70/151، الفقرات ٥٠ إلى ٥٨.

٣٩٥ - ثانياً، ينبغي تحسين إجراءات الاختيار والترقية وإدارة الأداء، وتطبيق هذه الإجراءات، نظراً إلى أنها تتسبب في الكثير من المنازعات.

٣٩٦ - وتعلق فئة أحيرة من القضايا، على أهميتها البالغة، بالتحقيقات. وعلى الرغم من أن تقييم كيفية إجراء التحقيقات من قبل الإدارة يتجاوز، من حيث المبدأ، حدود ولايتها، وجد الفريق أن من الضروري التعليق على الموضوع لما له من أثر كبير على نظام العدالة.

٣٩٧ - فكما ذكر أعلاه، لا تتسبب هذه المسألة فقط في آثار ضارة فيما يخص مراعاة الأصول القانونية (انظر الفقرة ٢٥٨)، بل إنها تؤثر أيضاً على عملية إضفاء الطابع المهني على هذا النظام وسير عمل المحكمتين. وبالتالي، يرحب الفريق بكون الموضوع بالفعل موضع تقييم خاص باستمرار.

٣٩٨ - ويؤثر فساد التحقيق بشكل مباشر على ناتج أي عملية، بالنظر إلى أنه لا يمكن أن يوفر المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات، مما يضطر المحكمتين إلى اللجوء بشكل متكرر إلى عملية تفصي الحقائق. وبصرف النظر عن إضاعة الوقت وزيادة حجم العمل، لا تكون الأدلة متاحة في كثير من الأحيان، أو على أبعد تقدير لا يمكن الوصول إليها إلا من خلال الوثائق، ولكن ليس بصورة مباشرة. وبذلك، لا تستطيع المحكمتان التوصل إلى قرارات عالية الجودة. ومن ثم تكون التحقيقات غير فعالة، فتتحول بذلك إلى "تحقيقات تركز الإفلات من العقاب".

٣٩٩ - ويتفق مختلف أصحاب المصلحة الذين أجرى الفريق مقابلات معهم على أن التحقيقات لتفصي الحقائق كثيراً ما تجرى بطريقة غير مهنية، فترفض المحكمتان في كثير من الأحيان النتائج التي يتوصل إليها. وبالتالي، هناك انطباع بتفشي ظاهرة الإفلات من العقاب على نطاق واسع. ومن ناحية أخرى، فإن الموظفين لا يثقون بالتحقيقات التي يجريها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ولا التحقيقات التي يكلف بها نظراؤهم. وهذا التصور يضر بكل من نظام إقامة العدل وبيئة العمل في المنظمة. وعلى وجه الخصوص، لا بد من إعادة النظر في النظام الحالي لاستعراض الأقران في إطار نشرة الأمين العام ST/SGB/2008/5.

٤٠٠ - وينبغي إبلاغ الموظفين أيضاً بالنتائج المستخلصة والدروس المستفادة من نتائج القضايا التي عولجت عن طريق نظام تسوية المنازعات. وقد أصدرت إدارة الشؤون الإدارية ثلاثة أدلة هامة للمديرين تتضمن الدروس المستفادة من الاجتهادات القضائية للمحكمتين، اثنان منها في عام ٢٠١٠ والآخر في عام ٢٠١١. ومما يؤسف له أن هذه الممارسة قد توقفت منذ ذلك الحين. وصدر آخر استعراض، بشأن المسائل التأديبية فقط، في عام ٢٠١٥ عن إدارة الدعم الميداني، وذلك في شكل موجز للمبادئ والمسائل ذات الصلة بالمسائل

التأديبية الواردة من المحكمتين. وفي بعض مراكز العمل، تجري إحاطة المديرين بالاجتهادات القضائية للمحكمتين، ولكن للأسف لا يتم ذلك في مراكز عمل أخرى.

٤٠١ - وعندما تنفذ المنظمة سياسات وممارسات جديدة، ينبغي إبلاغ جميع الموظفين بذلك، وإدراجها في دليل يسهل الحصول عليه. فبهذه الطريقة فقط سيتسنى احترام القانون الداخلي بصيغته الحالية وفي مختلف مراحل تطوره وجعله قانونا فعالا، وسيحظى نظام العدل الداخلي بثقة الموظفين. وعلى سبيل المثال، يقدم الأمين العام تقريرا سنويا إلى الجمعية العامة بشأن الممارسات المتبعة في المسائل التأديبية وحالات السلوك الإجرامي المحتمل<sup>(٤٢)</sup>. فهذه المسائل ينبغي أن يوجه إليها انتباه جميع الموظفين بشكل مباشر، باعتبارها من الدروس المستفادة وباعتبارها رسالة مؤداها أن ثمة حدوداً (معينة) للإفلات من العقاب. وهذا معمول به في منظمات أخرى.

٤٠٢ - ولا بد من وضع آلية لإدارة المنازعات في وقت مبكر. فالتسوية المبكرة من خلال الإجراءات غير الرسمية تساهم في تهيئة بيئة عمل أكثر انسجاما. وهي تشكل تغييرا في العقلية، وتغييرا في النهج المتبع إزاء المنازعات، بالابتعاد عن عقلية الخصومة والسعي إلى الانتصار.

٤٠٣ - وعلى سبيل المثال، يمكن في كثير من الأحيان توضيح مسألة ما بإجراء مناقشة بين الموظفين المعنيين مباشرة. فالمسؤولية الأولى تقع على عاتقهم.

٤٠٤ - لكن في بعض الأحيان، من الضروري إشراك طرف ثالث لتسوية مسألة ما وإزالة العراقيل التي تعترض ذلك. وتتصدر الإدارة ترتيب القائمين على تحديد المسائل في وقت مبكر وتقديم المساعدة في تسوية المنازعات والوساطة. ولا بد من التأكيد على أن المديرين يتحملون المسؤولية الرئيسية عن تسوية المنازعات في وحدتهم. فمعظم المنازعات تحدث هناك. وتعد إدارة الناس وإدارة المنازعات جزءا لا يتجزأ من مهمة الإدارة. ويجب على المديرين إيلاء الأولوية لتسوية المنازعات وعدم ترك هذه المسألة لعناية أمين المظالم بالأمر المتحدة أو للنظام الرسمي لفض الخصومات. ويجب أن تكون المعارف والخبرات في هذه المجالات جزءا من معايير الاختيار، ويجب توفير التدريب الكافي من أجل صيانة وتحسين المهارات في هذا الصدد، كلما كان ذلك ضروريا. ويجب مساءلة المديرين عن أدائهم في إدارة المنازعات.

(٤٢) آخر تقرير في هذا الشأن هو A/70/253.

## لام - توفير الموارد الكافية وتحقيق الفعالية من حيث التكلفة

٤٠٥ - قررت الجمعية العامة<sup>(١٤٣)</sup> أنه ينبغي تزويد نظام العدل الجديد بالموارد الكافية. وليس من الواضح ما إذا كان هذا النظام فعالاً من حيث التكلفة أو مزوداً بالموارد الكافية. ويشدد الفريق على أهمية تقييم المسألة باعتبارها مسألة مفاهيمية في المقام الأول، بدلا من أن تكون مسألة مالية.

٤٠٦ - ويستغرق تطبيق نظام لإقامة العدل وقتاً طويلاً. وقد أتاحت السنوات الست الأولى من تشغيل النظام الجديد الوقت الكافي للتأكد من أن هناك حاجة ماسة، في بعض المجالات، إلى بعض التعديلات من حيث توفير الموارد. وبالنظر إلى أن الفريق لم يعثر على "فائض" في النظام، ولم يقترح أي من أصحاب المصلحة إجراء تخفيضات في الميزانية، فالمسألة ليست مسألة تخصيص الموارد المتاحة، بل يتعلق الأمر بضخ موارد إضافية في النظام.

٤٠٧ - وفي مختلف أجزاء هذا التقرير، أوصى الفريق باتخاذ تدابير شتى بهدف تحسين النظام، وينطوي بعضها على زيادة الموارد. وأشار العديد من أصحاب المصلحة الذين أجريت معهم مقابلات إلى الحاجة الماسة لتخصيص المزيد من الموارد لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، وهو رأي يتشاطره أعضاء الفريق (انظر الفقرة ٣٣٣). وفيما يتعلق بوحدة التقييم الإداري، يلاحظ الفريق حدوث زيادة في عدد طلبات الاستعراض. كما يوصي بأن تقوم إدارة الشؤون الإدارية برصد الوحدة وعبء عملها عن كثب للتأكد من أنها لا تزال مزودة بالموارد الكافية. ومن ناحية أخرى، لن يترتب أي أثر مالي على تسوية وضع القضاة المخصصين بالاستعاضة عنهم بثلاثة قضاة دائمين إضافيين (انظر الفقرة ٣٦٧). بيد أن استفادة محكمة المنازعات بدرجة أكبر من أحكام المادة ٥ من نظامها الأساسي من شأنها أن تستتبع بعض التكاليف الإضافية المرتبطة بالوصول إلى مراكز العمل الميدانية وعقد جلسات استماع في الظروف المناسبة. وعلى النحو الموصى به، تحتاج محكمة الاستئناف إلى موظف قانوني إضافي وإلى إعادة هيكلة عملياتها (انظر الفقرتين ٣٧٩ و ٣٨٠).

٤٠٨ - وتنطوي التوصيات السالفة الذكر على زيادة في تكاليف النظام، إلا أن هذه التكاليف ليست باهظة. ويؤكد الفريق، مع ذلك، أنه قدم مقترحات ترمي إلى تجنب المنازعات، مثل تحسين التشريعات والإجراءات، وتسوية المنازعات في وقت مبكر، وهو ما من شأنه أن يزيد من عدد التسويات ويؤدي في نهاية المطاف إلى الحد من عدد القضايا التي تعالج عن طريق النظام، ومن ثم الحد من تكاليف النظام الرسمي. ويفترض أن يؤدي

(١٤٣) القرار ٢٦١/٦١، الفقرة ٤.

تحسين ظروف تشغيل المحكمتين، مثل زيادة توضيح القواعد الإجرائية واعتماد معايير موحدة ويمكن التنبؤ بها لاتخاذ القرارات وإدارة القضايا على نحو استباقي، إلى تسريع وتيرة الإجراءات، وأن يؤدي أيضا إلى تحسين وتبسيط الأحكام الصادرة، وأن يفضي في نهاية المطاف إلى وقوع عدد أقل من المنازعات القضائية.

٤٠٩ - وقد تمت الخطوات الأولى، إلا أن التغيير الأهم الذي لا يزال يتعين تحقيقه هو تغيير في عقلية الكثيرين. ويجب على المديرين إدارة موظفيهم بطريقة مهنية. غير أن الحال ليس دائما كذلك. وبالإضافة إلى ذلك، فقد وجه أمين المظالم للأمم المتحدة الانتباه إلى السلوك المسيء والفظ في مكان العمل<sup>(٤٤)</sup>. واستمع الفريق بانتظام إلى تعليقات مماثلة بشأن مثل هذا السلوك، بما في ذلك إزاء النساء. ويجب على المديرين أيضا إدارة المنازعات في أفرقتهم، وعدم تركها لهذا النظام ليقوم بتسويتها.

٤١٠ - ويشكل نظام العدالة شبكة أمان للحالات التي يتعذر حلها في سياقات أخرى. وهو يؤدي دورا هاما في تأمين مكان عمل يتسم بالاحترام. ويتمثل الهدف العام في إيجاد بيئة عمل تتسم بالانسجام وتتيح للموظفين تنفيذ ولاية المنظمة وإنجاز برامجها ومشاريعها العديدة بنجاح. لذلك، وكما ذكر أعلاه، لا بد من اتخاذ العديد من تدابير السياسة العامة الإضافية.

٤١١ - وتبلغ ميزانية مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة حوالي ١٠ ملايين دولار، ويكلف نظام العدالة الرسمي نحو ٢٠ مليون دولار، ويضاف إلى ذلك تكاليف العديد من أصحاب المصلحة، الذين لا يقتصرون في المحامين في مكتب الشؤون القانونية وقسم القانون الإداري التابع لمكتب إدارة الموارد البشرية، بل يشملون أيضا العديد من المدراء والمسؤولين الذين يشاركون، بشكل أو بآخر، في تسوية المنازعات.

٤١٢ - وإذا ما تحقق الهدف العام، يعد ذلك تبريرا جيدا للنفقات.

(١٤٤) انظر A/70/151، الفقرة ٦٣.

## خامسا - التوصيات

٤١٣ - يقدم الفريق التوصيات التالية:

### الاستقلالية

#### مكتب إقامة العدل

التوصية ١ - ينبغي لمكتب إقامة العدل أن يعيد تنظيم توزيع المكاتب في مختلف مكوناته في نيويورك.

#### مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

التوصية ٢ - لحماية العلاقة بين المحامي وموكله، ينبغي منح الموظفين القانونيين بمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين "استثناءً وظيفياً" من قواعد النظام الإداري للموظفين التي قد تتعارض مع ما يتطلبه أداء واجباتهم من استقلالية عن الإدارة (الفقرتان ١٧٢ و ٣٢٦).

التوصية ٣ - ينبغي الإقرار رسمياً بمركز المستشار القانوني لموظفي الأمم المتحدة الذين يعملون بصفقتهم موظفين قانونيين في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، بما يمنحهم استثناءً وظيفياً من قواعد النظام الإداري للموظفين التي قد تتعارض مع استقلاليتهم عن الإدارة في أداء واجباتهم (الفقرة ١٧٢).

#### قلم المحكمة

التوصية ٤ - ينبغي إقامة صلة مؤسسية أوضح بين المحكمة وقلم المحكمة، وينبغي الإقرار رسمياً بمركز موظف المحكمة لموظف الأمم المتحدة ما دام يعمل بصفته رئيساً لقلم المحكمة أو موظفاً بقلم المحكمة (الفقرة ١٧٣).

التوصية ٥ - ينبغي أن يكون للقضاة دور رسمي في عملية اختيار وتعيين رئيس القلم وموظفيه، وفي تقييم أدائهم (الفقرة ١٧٣).

التوصية ٦ - ينبغي أن توضح أكثر المهام التي يؤديها كبير رؤساء الأقسام دعماً لأعمال المحكمتين (الفقرة ١٧٥).

## المحكمتان

التوصية ٧ - ينبغي أن يوضَّح أكثر المركز القانوني لقضاة المحكمتين:

(أ) ينبغي أن تُحدِّد مكافآت قضاة محكمة المنازعات وشروط خدمتهم خصيصاً بالنسبة لهم، وليس بالإشارة إلى الرتبة مد-٢؛

(ب) ينبغي أن يُحدِّد بوضوح أن "الرتبة" الوحيدة لقضاة المحكمتين هي أنهم قضاة في النظام القضائي الداخلي للأمم المتحدة؛

(ج) ينبغي الاعتراف لقضاة محكمة الاستئناف بصفة مسؤولين من غير مسؤولي الأمانة العامة، وينبغي منحهم الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها حالياً قضاة محكمة المنازعات بموجب المادة الخامسة، البند ١٨، من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (الفقرة ١٨٠).

التوصية ٨ - ينبغي لكلتا المحكمتين أن تقدما تقاريرهما السنوية مباشرة إلى الجمعية العامة، وينبغي أن يُدعى رئيس كل محكمة إلى عرض تقريره على الجمعية (الفقرة ١٨٣).

## الشفافية

التوصية ٩ - ينبغي تعزيز معرفة جميع الموظفين بالنظام من أجل ضمان إمكانية استفادة الجميع منه (الفقرة ٢٦٤).

التوصية ١٠ - ينبغي لمحكمة المنازعات أن تطبق معايير موحدة بشأن الحاجة إلى عقد جلسات مرافعة شفوية. وينبغي لمحكمة الاستئناف أن تزيد من عدد جلسات المرافعة الشفوية (الفقرة ٢٦٢).

التوصية ١١ - ينبغي لمحكمة الاستئناف أن تحسن بيان أسباب ما تصدره من أحكام (الفقرة ١٩٧).

التوصية ١٢ - ينبغي لمكتب إقامة العدل أن يواصل تحسين محرك البحث في الأحكام الصادرة عن المحكمتين (الفقرة ١٩٩).

التوصية ١٣ - ينبغي للمنظمة أن تواصل تجميع القواعد والأنظمة والتعليمات في دليل واحد وتيسير سبل اطلاع الموظفين عليها وفهمها. وينبغي للمنظمة أن تواصل تحسين شفافية عملية اتخاذ القرار من قبل المديرين (الفقرتان ٢٠٥ و ٢٠٦).

## التأهيل المهني

التوصية ١٤ - ينبغي أن يُشترط في المعايير المتعلقة بتعيين القضاة أن يكون لديهم إلمام بقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي، مع تمتعهم بتجربة عملية موثقة في مجالي القانون الإداري والعدالة الجنائية، كما أن من المفيد تمتعهم بمعارف مؤسسية ذات صلة بالموضوع. وينبغي توخي العناية الواجبة في عملية التوظيف (الفقرة ٢١٠).

التوصية ١٥ - ينبغي تزويد القضاة بتدريب أولي أفضل قبل توليهم المهام التي تُنات بهم (الفقرة ٢١١).

التوصية ١٦ - ينبغي اعتماد مدونة قواعد سلوك واحدة لجميع المستشارين القانونيين الذين يمثلون أمام المحكمتين (الفقرة ٢١٥).

## اللامركزية

التوصية ١٧ - ينبغي زيادة تنقل محكمة المنازعات وفقا للمادة ٥ من نظامها الأساسي، بما يمكن المحكمة من الوصول إلى مراكز العمل في الميدان وإجراء جلسات الاستماع في ظروف ملائمة (الفقرتان ٢٢٣ و ٣٧٢).

التوصية ١٨ - ينبغي للإدارة أن تتخذ التدابير المناسبة لتيسير عمل محكمة المنازعات، فيما يتعلق باختلاف المناطق الزمنية بين المقر ومواقع المحكمة (الفقرة ٢٢٦).

التوصية ١٩ - ينبغي للإدارة أن تطبق قدرا من اللامركزية (الفقرة ٢٢٤).

التوصية ٢٠ - ينبغي أن يكون لوحدة التقييم الإداري موظفون في الميدان (الفقرة ٢٢٧).

التوصية ٢١ - ينبغي توفير الوسائل اللازمة لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين لإجراء اتصالات مباشرة بين المحامين وموكليهم (الفقرة ٢٢٨).

## إمكانية اللجوء إلى القضاء

التوصية ٢٢ - ينبغي للمنظمة أن تحسن سبل الوصول إلى جهات التنسيق وخدمات تدريب الموظفين والأدلة المتعلقة بالاجتهاد القضائي والموارد المتاحة، في جملة أمور، في المكاتب والبعثات الميدانية (الفقرة ٢٣٦).

التوصية ٢٣ - ينبغي للمنظمة أن تتيح لجميع من تربطهم بالأمم المتحدة علاقة استخدام أو علاقة تعاقدية وسيلة التجاء فعالة عن طريق توسيع نطاق نظام العدل ليشمل جميع أفراد قوتها العاملة (الفقرتان ٢٣٣ و ٢٤٣).

## سيادة القانون

التوصية ٢٤ - ينبغي للمنظمة أن تضع أحكاماً قانونية وما يقابلها من إجراءات لحماية الموظفين من الانتقام لمثولهم كشهود أو لرفعهم دعاوى استئناف (الفقرتان ٢٤٥ و ٢٤٦).

## مراعاة الأصول القانونية

التوصية ٢٥ - ينبغي اعتماد نظامين داخليين أكثر تفصيلاً لتعزيز الاتساق في الإجراءات (الفقرة ٢٥٩).

التوصية ٢٦ - ينبغي للمنظمة أن تحسن إمكانية اطلاع الموظفين على الوثائق (الفقرة ٢٦٠).

التوصية ٢٧ - ينبغي وضع آلية تتيح بعض المرونة في تمديد أو تعليق الآجال القانونية عندما تكون مباحثات التسوية جارية، وينبغي أن تكون لمحكمة المنازعات سلطة الموافقة على الطلبات المقدمة في هذا الشأن (الفقرتان ٢٦١ و ٢٦٢).

## المساءلة

التوصية ٢٨ - ينبغي أن تُمنح لرؤساء البعثات الميدانية مسؤولية مفوضة لتولي الإشراف على قضايا السلوك والقضايا التأديبية (الفقرة ٢٦٨).

التوصية ٢٩ - ينبغي إجراء استعراض شامل لإطار المساءلة المتعلق بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (الفقرة ٢٦٥).

التوصية ٣٠ - ينبغي تقييم القضايا التي أحالتها المحكمتان للمساءلة في اجتماع لأصحاب المصلحة يعقد برعاية مجلس العدل الداخلي، وينبغي توخي المزيد من الدقة في نطاق الإحالات واستخدامها (الفقرة ٢٨٢).

التوصية ٣١ - ينبغي ألا تحال القضايا للمساءلة إلا إذا استمع للأشخاص المعنيين على النحو الواجب (الفقرة ٢٨١).

## حقوق الموظفين وواجباتهم

التوصية ٣٢ - ينبغي لمحكمة المنازعات أن تغرم أي طرف أساء استغلال الإجراءات أمام المحكمة على نحو يبيّن، وأن تعجّل برفض الدعوى في مثل هذه الظروف (الفقرة ٢٨٦).

## النظام غير الرسمي

- التوصية ٣٣ - ينبغي تشجيع المديرين على التعاطي مع محاولات الوساطة بصورة إيجابية، والتحلي بموقف أكثر استباقاً والشروع في عملية الوساطة بأنفسهم (الفقرة ٢٩٤).
- التوصية ٣٤ - ينبغي للإدارة التيقن من أن سلطة وضع الصيغة النهائية للتسوية مفوضّة على النحو الواجب إلى الشخص الذي يشارك فيها بالنيابة عن الإدارة (الفقرة ٢٩٤).
- التوصية ٣٥ - ينبغي أن يتلقى المدبرون التدريب المناسب في إدارة النزاعات (الفقرة ٢٩٧).

## النظام الرسمي

- التوصية ٣٦ - ينبغي لإدارة الشؤون الإدارية أن تستأنف نشر أدلة الدروس المستفادة للمديرين، التي تحدد المسائل النظامية (الفقرة ٣١٢).
- التوصية ٣٧ - ينبغي للإدارة أن تكفل قدرة وحدة التقييم الإداري على أداء مهامها وفقاً للأحكام القانونية وضمن الآجال القانونية (الفقرة ٣١٩).
- التوصية ٣٨ - ينبغي لوحدة التقييم الإداري أن تصحح الوضع المتمثل في عدم المساواة في إمكانية اطلاع الجانبين على الوثائق والمعلومات (الفقرة ٣١٦).
- التوصية ٣٩ - ينبغي معالجة المسألة المتعلقة بمسؤولية الموظفين القانونيين التابعين لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين عن قراراتهم برفض التمثيل لأي دافع بخلاف عدم وجود توقع معقول للنجاح في إطار مدونة قواعد سلوك الممثلين القانونيين (الفقرتان ٢١٥ و ٣٣٠).
- التوصية ٤٠ - ينبغي الإنفاق على مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في أداء وظيفته الأساسية من ميزانية الأمم المتحدة، لكن من الضروري توفير تمويل إضافي (الفقرة ٣٣٤).
- التوصية ٤١ - ينبغي للمنظمة أن تسد الفجوة الموجودة في هيكل الرتب في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين برفع رتبة وظيفة من الرتبة ف-٣ إلى الرتبة ف-٤ (الفقرة ٣٣٥).
- التوصية ٤٢ - ينبغي للقضاة ورؤساء القلم أن يتبعوا نهجاً موحداً في إدارة الموظفين والموارد (الفقرة ٣٣٨).
- التوصية ٤٣ - ينبغي للمحكمتين أن تعتمدا تدابير محددة تساهم في وضع مجموعة متسقة من الاجتهادات القضائية (الفقرة ٣٤٣).

- التوصية ٤٤ - ينبغي للمحكمتين أن تعتمدا وتطبقا آلية لإيجاد حل مبكر لمسائل المقبولية (الفقرة ٣٤٥).
- التوصية ٤٥ - ينبغي أن تكون للمحكمتين سلطة فعالة في الأمر بوقف التنفيذ وينبغي إزالة أي عقبات في هذا الصدد (الفقرة ٣٥٨).
- التوصية ٤٦ - ينبغي أن تصدر الأحكام في نسختين مختلفتين: تسلم نسخة رسمية طبق الأصل من القرار الأصلي إلى كل طرف، وتُنشر نسخة منقحة تُحذف منها أسماء المديرين والموظفين المشار إليهم فيها (مع منع أي شخص من منح نسخة طبق الأصل من حكم معين أو تسريبها) (الفقرة ٣٦٠).
- التوصية ٤٧ - ينبغي تعيين ثلاثة قضاة دائمين إضافيين ليحلوا محل القضاة المخصصين (الفقرة ٣٦٧).
- التوصية ٤٨ - ينبغي اللجوء أكثر إلى خيار تشكيل فريق مكون من ثلاثة قضاة من خلفيات مختلفة من أجل التعامل مع مسائل الاتساق بين السوابق القضائية والإجراءات المطبقة في الفصل في القضايا (الفقرة ٣٧٠).
- التوصية ٤٩ - ينبغي تعديل المادة ١٠ (٩) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، بحيث تخوّل سلطة إحالة قضية ما إلى فريق مؤلف من ثلاثة قضاة إلى رئيس محكمة المنازعات بدلا من رئيس محكمة الاستئناف (الفقرة ٣٧٠).
- التوصية ٥٠ - ينبغي تمديد فترة الرئاسة في محكمة المنازعات إلى فترة أطول، من قبيل ثلاث سنوات ونصف (الفقرة ٣٧١).
- التوصية ٥١ - ينبغي لمحكمة المنازعات أن تنظر في عقد جلسات في مراكز عمل أخرى حسب الاقتضاء (الفقرتان ٢٢٣ و ٣٧٢).
- التوصية ٥٢ - ينبغي تكليف القضاة، بما في ذلك القضاة الذي يعملون نصف الوقت، بالقضايا في مرحلة مبكرة من أجل الإدارة السليمة لهذه القضايا (الفقرة ٣٧٠).
- التوصية ٥٣ - ينبغي تعزيز ملاك قلم محكمة الاستئناف بوظيفة إضافية لموظف قانوني (ف-٣) (الفقرة ٣٧٩).
- التوصية ٥٤ - ينبغي إدراج مسألة القدرة على مباشرة العمل بالمحكمة ضمن المواصفات المطلوب توافرها في القضاة المرشحين للخدمة في محكمة الاستئناف (الفقرة ٣٨٠).

التوصية ٥٥ - لضمان تجهيز الالتماسات العاجلة على النحو المناسب، ينبغي لمحكمة الاستئناف إما تخويل مزيد من السلطة للرئيس لكي يتعامل مع هذه المسائل، وتعويضه وفقاً لذلك، ربما على أساس العمل نصف الوقت، وإما الإذن لرئيس القلم، بالتنسيق مع الرئيس، بتكليف فريق تابع للمحكمة بالنظر في قضية من القضايا في مرحلة مبكرة جدا وتحديد القاضي الذي يرأس جلسة المحكمة والقاضي المقرر، وبذلك يكون القاضي المقرر القاضي المناوب في جميع المسائل العاجلة المتعلقة بتلك القضية (الفقرة ٣٨٠).

التفاعل بين النظامين الرسمي وغير الرسمي

التوصية ٥٦ - لتحقيق المزيد من التكامل في نظام العدل، ينبغي إقامة منتدى، تحت رعاية مجلس العدل الداخلي، يلتقي فيه بشكل منتظم جميع أصحاب المصلحة في النظامين الرسمي وغير الرسمي لتبادل المعلومات المفيدة وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين، في ظل احترام أدوار كل منهم واستقلالهم (الفقرة ٣٩١).

الأسباب الرئيسية للمنازعات

التوصية ٥٧ - ينبغي للإدارة أن تحسن السياسات والإجراءات (الفقرتان ٣٩٤ و ٣٩٥).

التوصية ٥٨ - ينبغي تحسين إجراءات التحقيق وإعادة النظر في النظام الحالي لاستعراض الأقران في إطار نشرة الأمين العام ST/SGB/2008/5 (الفقرة ٣٩٩).

## المرفق

## اختصاصات الفريق

## الولاية

١ - عملاً بالفقرة ١٠ من قرار الجمعية العامة ٢٠٣/٦٩ والفقرة ١٢ من قرار الجمعية العامة ٢٥٤/٦٨، يجري فريق الخبراء المستقل الذي يعينه الأمين العام تقييماً مستقلاً مؤقتاً لنظام إقامة العدل في الأمم المتحدة من جميع جوانبه، مع إيلاء اهتمام خاص للنظام الرسمي وعلاقته بالنظام غير الرسمي، ويشمل ذلك تحليلاً لما إذا كان يجري تحقيق أهداف النظام ومقاصده المبينة في القرار ٢٦١/٦١ بكفاءة وبفعالية من حيث التكلفة.

٢ - وعملاً بالفقرة ١٢ من القرار ٢٠٣/٦٩، فإن الهدف من التقييم المستقل المؤقت هو تحسين النظام الحالي، وينبغي للتقييم أن يتضمن النظر في جملة أمور منها العناصر الواردة في المرفق الثاني لتقرير الأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/69/227)، وفي الرسالة الموجهة من رئيس اللجنة السادسة (A/C.5/69/10) وأية قضايا هامة أخرى ذات صلة بالتقييم كالدور الذي يضطلع به أصحاب المصلحة في نظام إقامة العدل بإعداد المقترحات ذات الصلة.

٣ - وأيدت الجمعية العامة في الفقرة ٢ من قرارها ٢٠٣/٦٩ الاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/69/519).

٤ - وعملاً بالفقرة ١٣ من القرار ٢٠٣/٦٩، يقدم الفريق تقريره، بما يتضمنه من توصيات، إلى الأمين العام لإحاطته إلى الجمعية العامة لتنظر فيه في الجزء الرئيسي من دورتها الحادية والسبعين.

٥ - ويبدأ الفريق عمله بحلول ١ أيار/مايو ٢٠١٥ وينجز تقييمه وتقريره في غضون ستة أشهر من بدء عمله.

## التشكيلة

٦ - يتألف الفريق من ستة أعضاء يعينهم الأمين العام، مراعيًا في ذلك، على نحو ما هو منصوص عليه في الفقرة ١١ من القرار ٢٠٣/٦٩، التمثيل الجغرافي والتوازن بين الجنسين ووجود خليط واسع من الخبرات، بحيث يضم أعضاء على دراية بالعمليات الداخلية للأمم المتحدة والتشريع الحكومي الدولي للأمم المتحدة، وعلى معرفة بالآليات الداخلية

لمنازعات العمل، ولديهم خبرة قضائية، ومعرفة بمختلف النظم القانونية والقضائية، بما في ذلك الخبرة في قانون العمل و/أو قانون حقوق الإنسان.

#### الدعم الإداري واللوجستي

- ٧ - يدعم الفريق أميناً ومساعداً إداري.
- ٨ - ويساعد المكتب التنفيذي للأمين العام في تقديم الدعم الإداري واللوجستي، بما يشمل الأمور المتعلقة بسفر الفريق، حسب الاقتضاء.

أُنجز في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥.

(توقيع) خورخي بوفيل

(توقيع) كريس دي كوكر

(توقيع) هينا جيلاني

(توقيع) نافانيثيم بيلاي

(توقيع) ليونيد سكوتنيكوف