

Distr.: General
24 July 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثانية والسبعون

البندان ١١٦ (ح) و ١٤٧ من جدول الأعمال المؤقت*

تعيين قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

إقامة العدل في الأمم المتحدة

إقامة العدل في الأمم المتحدة

تقرير مجلس العدل الداخلي

موجز

أنشئ مجلس العدل الداخلي بقرار من الجمعية العامة ليقدّم آراءه في تطبيق نظام العدل الداخلي بالأمم المتحدة.

ويأخذ التقرير الأول للمجلس الجديد في الاعتبار القرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة وتوصيات فريق التقييم المستقل المؤقت، ولا سيما منها التوصيات التي أيدتها الجمعية، ويستند إلى المشاورات المكثفة التي أجريت مع الجهات المعنية في نظام العدل الداخلي.

وفي هذا السياق، يقدم المجلس التوصيات التالية:

(أ) فيما يتعلق بنقص معرفة الموظفين بنظام العدل الداخلي وقلة فهمهم له، يوصي المجلس بوضع برنامج متواصل ومنظم للتوعية، يشارك فيه كل من الموظفين والمديرين على جميع المستويات؛

(ب) وفيما يتعلق بتوحيد قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها المتعلقة بالموارد البشرية، يوصي المجلس بكفالة المزيد من الاتساق في الصكوك بغية تيسير وحدة التفسير والتنفيذ على نطاق المنظومة؛

(ج) وفيما يتعلق باطلاع الموظفين على المعلومات والوثائق، يوصي المجلس بأن تواصل وحدة التقييم الإداري إصدار أدلتها بشأن "الدروس المستفادة" وتعميمها لدى المديرين والموظفين على نطاق واسع؛

* A/72/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق

210817 210817 17-12593 (A)



- (د) وفيما يتعلق بالحماية من الانتقام، يوصي المجلس بوضع سياسة صريحة على نطاق المنظومة لحماية كلا الطرفين والشهود أمام المحكمتين من الانتقام؛
- (هـ) وفيما يتعلق بارتفاع نسبة الموظفين الذين يمثلون أنفسهم أمام المحكمتين بأنفسهم، يوصي المجلس بمواصلة بحث هذه المسألة في جميع مراكز العمل؛
- (و) وفيما يتعلق بنظام الإحالة لأغراض المساءلة، فإن المجلس يوصي بتحسين نظام الإحالة بهدف ضمان قيام الإدارة باتخاذ إجراءات المتابعة الفورية اللازمة بشأن القضايا المحالة للحيلولة دون إضعاف الأحكام القانونية للإحالة وتضعف ثقافة المساءلة في المنظمة؛
- (ز) وفيما يتعلق باستقلالية المحكمتين، يوصي المجلس بإجراء استعراض لجميع السياسات والإجراءات ذات الصلة من أجل كفالة التقيد بمبدأ استقلال القضاء وعدم تبعيته؛
- (ح) وفيما يتعلق بمسائل كفاءة نظام العدل الداخلي وفعاليته، فإن المجلس يقدم عددا من التوصيات في الفقرات ٦١ و ٦٣ و ٦٩ و ٧٣.

المحتويات

الصفحة	الفصل
٤	أولا - مقدمة
٦	ثانيا - معرفة نظام العدل الداخلي وفهمه
٦	ثالثا - ضرورة توحيد القواعد والأنظمة والنشرات الإدارية
٧	رابعا - اطلاع الموظفين على الوثائق والمعلومات
٧	خامسا - الحماية من الانتقام
١٠	سادسا - الموظفون المتظلمون الذين يمثلون أنفسهم بأنفسهم
١١	سابعا - إحالة المحكمتين القضايا لأغراض المساءلة
١٣	ثامنا - استقلال المحكمتين وعدم تبعيتهما
١٤	تاسعا - مسائل إضافية تتعلق بالكفاءة والفعالية
١٩	عاشرا - مسائل متنوعة
٢١	حادي عشر - شكر وتقدير
	المرفقات
٢٢	الأول - آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف
٢٦	الثاني - آراء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

أولا - مقدمة

ألف - اعتبارات أساسية

- ١ - أنشأت الجمعية العامة مجلس العدل الداخلي بموجب قرارها ٢٢٨/٦٢ لضمان الاستقلالية والاقتدار المهني والمساءلة في نظام إقامة العدل.
- ٢ - وقد أنيط المجلس بمهمة تزويد الجمعية العامة بآرائه بشأن أعمال النظام الداخلي لإقامة العدل في الأمم المتحدة وبشأن ما إذا كان ذلك النظام "يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويتمشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون والأصول القانونية لضمان احترام حقوق والتزامات الموظفين ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء"، وفق ما اقتضته الجمعية في قرارها ٢٦١/٦١.
- ٣ - ويشير الفريق الحالي للمجلس إلى آراء سلفه في تقريره النهائي، إذ لاحظ ذلك الفريق أن "من خصائص الأنظمة القانونية المتسمة بالنضج أن جميع عناصر السلطة العليا الثلاثة - الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية - تحترم مبدأ الفصل بين السلطات". "واستيفاء هذا الشرط يطرح تحديا، وخاصة في إطار منظمة تعمل وفق التسلسل الهرمي مثل الأمم المتحدة، غير أنه مع ذلك يعد شرطاً لا غنى عنه من أجل احترام سيادة القانون" (انظر الفقرة ٦ من الوثيقة A/71/158).
- ٤ - وقد استرشد المجلس بالقرارات السابقة للجمعية العامة والنتائج التي توصل إليها فريق التقييم المستقل المؤقت والمقابلات التي أجراها مع مختلف الجهات المعنية في نظام العدل الداخلي. وشملت المحاور التي ركزت عليها المبادئ التالية: استقلالية المحكمتين وعدم تبعيتهما، وإطلاع الموظفين وممثليهم على المعلومات، والشواغل الأخرى المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة، وحماية الطرفين والشهود من الانتقام، والمساءلة عن سوء السلوك. أما الفعالية فهي أحد الاعتبارات العامة: فهل يتيح النظام إطاراً ملائماً وموارد كافية للنهوض بتحدياته؟ وما هي التغييرات المطلوب إجراؤها لضمان اضطلاع مختلف مكونات النظام بأدوارها على نحو فعال؟
- ٥ - وترد آراء كل من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات في مرفقي هذا التقرير، تمشيا مع الفقرة ٤٥ من قرار الجمعية العامة ٢٦٦/٧١.

١ - المركز القانوني لمجلس العدل الداخلي والحاجة إلى اختصاصات شاملة

- ٦ - باعتبار المجلس هيئة تقدم تقاريرها إلى الجمعية العامة وتشكل من خبراء قانونيين خارجيين ومن الموظفين، فإنه يوصي بإصدار اختصاصات شاملة تبين بتفصيل الإطار القانوني والإداري الذي ينظم عمل المجلس وتتطرق بمزيد من التفصيل لدور رئيس المجلس وفراى أعضائه والمهام التي يتولونها. وينبغي أيضا أن توضح تلك الاختصاصات أنه بالرغم من أن بعض أعضاء المجلس يعينهم الموظفون أو الإدارة، فليس من مهامهم أن يدافعوا أو يمثلوا الفريق الذي عينهم.

٢ - الأعضاء الحاليون في مجلس العدل الداخلي

- ٧ - الأعضاء الحاليون في المجلس، الذين تنتهي فترة عضويتهم في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠، هم إيفون موكغورو (جنوب أفريقيا)، خبيرة قانونية تتولى دور الرئيسة؛ وكارمن أرتيغاس (أوروغواي)،

خبيرة قانونية خارجية عينها الموظفون؛ وسامويل إسترايكر (الولايات المتحدة الأمريكية)، خبير خارجي عينته الإدارة؛ وفرانك إيسيرت (الولايات المتحدة الأمريكية)، ممثل عينته الإدارة؛ وجمشيد غازيف (أوزبكستان)، ممثل عينه الموظفون.

٣ - تنظيم الأعمال

٨ - بدأ أعضاء المجلس الأربعة عملهم في ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، وتركز اهتمامهم على وجدان خبير قانوني مرموق لولاية منصب الرئيس. وبعد بحث مستفيض ومطول، أوصى الأعضاء بالإجماع باختيار السيدة موكونغورو، التي عينت رئيسة في ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧.

٩ - وبعد أن تقلدت الرئيسة مهامها، ركز المجلس على وضع خطة عمل تناقش مختلف النهج المتعلقة بإعداد التقرير وترتيب أولويات محتوياته. وعقد المجلس دورته الأولى واجتماعاته التي قابل فيها الجهات المعنية وجها لوجه في نيويورك ونيروبي في الفترة ما بين ٢٥ و ٣٠ أيار/مايو ٢٠١٧. وعكف الأعضاء لاحقا على إعداد محتويات التقرير، فكانوا يتشاورون حسب الاقتضاء عن طريق البريد الإلكتروني أو الهاتف ويتراسلون عند الضرورة مع مكتب إقامة العدل.

١٠ - واتفق أعضاء المجلس على معالجة مواضيع معينة في التقرير، آخذين في الاعتبار توصيات فريق التقييم المستقل المؤقت والمبادئ التي يستند إليها نظام العدل، وهي الاستقلالية والشفافية والاقتدار المهني واللامركزية والمساءلة. وعقد المجلس جلسات في نيويورك ونيروبي واجتماعات بالفيديو مع جنيف وأديس أبابا ومع مختلف كيانات نظام إقامة العدل وقضاة المحكمتين وممثلي الموظفين والإدارة. ودعي الجميع إلى التعبير عن شواغلهم وطرح المسائل التي تغطي باهتمامهم، بما في ذلك آراؤهم بشأن المواضيع التالية:

- (أ) معرفة الموظفين بنظام العدل الداخلي؛
- (ب) حاجة المنظمة إلى مواصلة توحيد القواعد والأنظمة والتعليمات وتيسير سبل اطلاع الموظفين عليها وفهمهم إياها.
- (ج) المساواة بين الطرفين في الاطلاع على الوثائق والمعلومات لدى وحدة التقييم الإداري؛
- (د) الحماية من الانتقام؛
- (هـ) التحقيقات في الإجراءات التأديبية؛
- (و) إحالة المحكمتين القضايا لأغراض المساءلة؛
- (ز) استقلال المحكمتين؛

٤ - تبادل المعلومات مع الجهات المعنية والنتائج الرئيسية

١١ - يلاحظ المجلس أن عددا كبيرا من الجهات المعنية أشار إلى بعض المسائل العامة التي هي محط اهتمام، بينما اكتفت فئات بعينها أو أفراد بطرح مسائل أخرى أو الإشارة إليها باعتبارها مثار إشكال. ولذلك، فإن هذا التقرير سيتناول أولا المسائل التي هي محط اهتمام عام، ثم يتطرق بعد ذلك إلى المسائل التي اختصها بعض الجهات المعنية بالأولوية أو طُرحت على نطاق محدود.

ثانياً - معرفة نظام العدل الداخلي وفهمه

١٢ - يلاحظ المجلس استمرار نقص معرفة الموظفين بنظام العدل الداخلي على نطاق واسع. وهي مشكلة خطيرة تؤثر سلباً في سلامة النظام. وكما أوضحت المناقشات التي جرت مع الجهات المعنية، فإنه من الضروري، أولاً وقبل كل شيء، أن يجري إعداد دليل سهل الاستعمال بلغات عمل الأمم المتحدة، يصف مختلف الخيارات الإجرائية المتاحة للموظفين، والمواعيد النهائية التي تنطوي عليها، ومزايا كل نهج وعبويه. وينبغي توزيع هذا الدليل على جميع الموظفين والمديرين على السواء. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي بذل جهود لإجراء عروض شفوية بشأن المعلومات المتعلقة بنظام العدل الداخلي في مختلف مواقع العمل سنوياً. وحيثما كان ذلك ممكناً، ينبغي إشراك اتحادات ورابطات الموظفين في العروض المقدمة للموظفين، وإعداد مواد للتوعية ومتابعة التنفيذ والاستعمال.

توصيتان

١٣ - وضع دليل سهل الاستعمال بلغات عمل الأمم المتحدة يحدد مختلف الخيارات المتاحة للموظفين المتظلمين ويصف، على نحو واقعي، مزايا كل منها وعبويه، مع الإشارة بالخصوص إلى المهل المحددة لتقديم الدعاوى.

١٤ - وضع برنامج متواصل ومنظم للتوعية، يشارك فيه كل من الموظفين والمديرين على جميع المستويات، وبخاصة رؤساء مراكز العمل، ويشمل المشاركة الفعلية لاتحادات الموظفين ورابطاتهم.

ثالثاً - ضرورة توحيد القواعد والأنظمة والنشرات الإدارية

١٥ - هناك اتفاق واسع بين الجهات المعنية التي التقى بها المجلس، بمن فيهم القضاة، على أن المنظمة بحاجة إلى توحيد القواعد والأنظمة والمنشورات الإدارية التي تتناول المسائل المتعلقة بالموارد البشرية ونشرها في موقع إلكتروني واحد يمكن الاطلاع عليه. وقد علم المجلس من خلال اجتماعه بمكتب إدارة الموارد البشرية أن المكتب قد شرع، كمرحلة أولى، في عملية تحديد الأحكام المكررة أو المتناقضة في الصكوك المختلفة، بهدف إلغاء أو توحيد الأحكام المتقدمة أو التي تنطوي على تناقضات، أو توحيدها حسب الضرورة. وينبغي اتخاذ تدابير لكفالة توفير الموارد الكافية لهذه العملية. وبالإضافة إلى ذلك، أبدى بعض الجهات المعنية انشغاله من تباين تفسيرات موظفي الموارد البشرية في المنظومة للصكوك ذاتها. ويرى المجلس أن الدور الرقابي الذي يضطلع به المكتب ينبغي أن يشمل النظر في إزالة التفسيرات المتضاربة أو التقليل منها إلى الحدود الدنيا، لأنها، قطعاً، تعقد فصل المحكمتين في القضايا المعروضة أمامها.

توصيتان

١٦ - ثمة حاجة إلى تقوية رقابة إدارة الموارد البشرية اللازمة فيما يتصل بكفالة الاتساق على نطاق المنظومة في تنفيذ الصكوك المتعلقة بالموارد البشرية وتفسيرها.

١٧ - وينبغي اعتبار توحيد الصكوك المتعلقة بالموارد البشرية مشروعاً ذا أولوية في مكتب إدارة الموارد البشرية، وينبغي تزويد المكتب بالموارد الكافية لذلك.

رابعاً - اطلاع الموظفين على الوثائق والمعلومات

١٨ - يدرك المجلس أهمية الدور الذي تضطلع به وحدة التقييم الإداري في توفير وظيفة ضبط داخلية للمديرين التنفيذيين. وتضطلع الوحدة أيضاً بدور رسمي ومباشر في نظام العدل الداخلي عن طريق استعراض قرارات المديرين التنفيذيين، بما يقتضي من الأطراف المتظلمة أن تقدم دعاواها إلى الوحدة في غضون فترة زمنية محددة، ما عدا في القضايا التأديبية والقرارات الإدارية المتخذة استناداً إلى مشورة الهيئات التقنية. وبالنظر إلى دور الوحدة، من الضروري أن يحوّل المتظلمون من الموظفين وممثلوهم إمكانية الاطلاع على الوثائق وغيرها من المعلومات التي اعتمدت عليها الوحدة في إصدار توصية لا تصب في مصلحة الطرف المشتكي. وينبغي حينها أمكن تمكين الموظفين المتظلمين من الاطلاع على الوثائق قبل أن تتخذ الوحدة توصيتها النهائية كيما تتاح للمتظلم فرصة إبداء موقفه قبل صدور التوصية. وليس من الضروري أن يشمل ذلك الاطلاع المادة التقييمية أو "الاستقصاء الكامل" الذي قد يأمر به قاض عند بدء الإجراءات الرسمية.

توصيتان

- ١٩ - حيثما أمكن، ودون المساس بالسرية اللازمة، ينبغي لوحدة التقييم الإداري أن تمد الأطراف المتظلمة بالوثائق وغيرها من المعلومات التي اعتمدت عليها الوحدة في قرارها تأييد قرارات المديرين التنفيذيين، ويفضل أن يتم ذلك قبل إصدار التوصية النهائية.
- ٢٠ - وينبغي أن تواصل وحدة التقييم الإداري إصدار أدلة "الدروس المستفادة" ونشرها على نطاق واسع لدى المديرين والموظفين.

خامساً - الحماية من الانتقام

٢١ - ظل موضوع الحماية من الانتقام محل نظر المجلس منذ سنوات عدة. فالقاعدة ١-٢ (ز) من النظام الإداري للموظفين تحظر صراحة الانتقام ومحاولات الانتقام. ويلاحظ المجلس أنه، في أعقاب المفاوضات التي جرت بين اتحادات الموظفين والإدارة في إطار اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة، قام الأمين العام بتنقيح النشرة المتعلقة بالحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق المأذون بها حسب الأصول (ST/SGB/2017/2).

٢٢ - فالمادة ١ من النشرة تكرر التأكيد على أنه من واجب الموظفين أن يبلغوا انتهاكات النظامين الأساسي والإداري للمنظمة إلى الموظفين الذين يتولون مسؤولية اتخاذ الإجراءات المناسبة. ويقابل واجب الإبلاغ الحق في الحماية من الانتقام. فأى أعمال انتقامية ضد الأفراد الذين أبلغوا عن سوء سلوك أو تعاونوا مع عمليات التدقيق أو التحقيق هي انتهاك للواجب الأساسي الواقع على عاتق جميع الموظفين بالتقيد بأعلى معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية. وتشمل عبارة "الأنشطة المشمولة بالحماية" أعمالاً من قبيل الإبلاغ عن المخالفات وسوء السلوك أو التعاون بحسن نية مع عمليات التحقيق أو التدقيق المأذون بها حسب الأصول (انظر المادة ٢-١ من الوثيقة ST/SGB/2017/2).

٢٣ - وبينما يلاحظ المجلس التقدم الذي أحرز في تعزيز تدابير الحماية من الانتقام بسبب المشاركة في الأنشطة الحمية المعينة، فهو يسلط الضوء على الثغرة المستمرة في ما يتعلق بالحماية من الانتقام بسبب

رفع قضية أمام المحكمتين أو المشول كشاهد لديهما مؤازرةً لقضية مرفوعة ضد الإدارة. والحال أن فريق التقييم المستقل المؤقت خلص إلى أن "النظام لا يوفر أي حماية على الإطلاق من الانتقام لأسباب غير الإبلاغ عن سوء السلوك (انظر الفقرة ٢٤٦ من الوثيقة A/71/62/Rev.1). وقد خلص الفريق إلى أنه لا يوجد أي حكم صريح أو إجراء منصوص عليه من أجل حماية أولئك الموظفين من الانتقام.

٢٤ - وتدل المناقشات التي أجريت مع الجهات المعنية من الموظفين على وجود قدر كبير من الخوف من الانتقام في صفوف الموظفين، وهذا عامل حاسم تترتب عنه آثار خطيرة فيما يتعلق بالاحتكام إلى القضاء. ومن الجدير بالملاحظة أن تقرير فريق التقييم المستقل المؤقت أكد مجدداً "نفشي الخوف من الانتقام والانعكاسات السلبية على الموظفين في حالة استخدام النظام" (انظر الفقرة ١٠٣ من الوثيقة A/71/62/Rev.1).

٢٥ - وأثار القضاة مسألة الانتقام أو التهديد بالانتقام من الشهود أو المدعين أمام المحكمتين. أما فيما يتعلق بمسألة الحماية الممنوحة للشهود الذين يخشون الانتقام بسبب الإدلاء بالشهادة أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، فقد قيل إنه إذا كان النظام الأساسي للمحكمة ونظامها الداخلي لا يذكران شيئاً عن تدابير الحماية التي قد يؤمر باتخاذها لغرض حماية الشهود، فإن النظام الداخلي يخول المحكمة سلطة واسعة لأن تصدر، في أي وقت، إما بناء على طلب أحد الطرفين وإما بمبادرة منها، أي أمر أو توجيه مناسب للفصل العادل والسريع في القضية ولضمان العدل بين الطرفين^(١). وأكدت محكمة المنازعات كذلك ما يلي:

إن الشهود الذين يمثلون أمام هذه المحكمة، دائماً تقريباً ما يخشون فقدان مصدر رزقهم؛ وهم يخشون أعمال التخويف والانتقام في ممارسة مهامهم، بل إنهم يخافون فقدان وظائفهم. وفي هذه الحالات، فإن مصدر خوف هؤلاء الشهود ليس هو الجمهور، وإنما مصدره الأمين العام أو الموظفون العاملون تحت سلطته.

ومن الضروري بالتالي أن يكون الموظفون مطمئنين إلى أنهم لن يتأدوا إذا ما أدلوا بشهادتهم أمام محكمة المنازعات. وفي غياب مثل هذا الضمان، فمن المستبعد جداً أن يقدم الشهود على الإدلاء بشهاداتهم^(٢).

٢٦ - وقد أكدت محكمة المنازعات من جديد "الحقيقة العامة أن الأدلة الموثوقة التي تشمل شهادات الشهود عامل حاسم في عمل المحاكم والهيئات القضائية من أجل إقامة العدل"، واعتبرت المشول أمامها نشاطاً مشمولاً بالحماية لا يجوز أن يتعرض الموظفون الذين يقومون به لأي ضرب من ضروب الأذى أو لخطر تحطم مساهمهم المهني نتيجة له^(٣). وأكدت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف مجدداً أن محكمة المنازعات تمتلك سلطة متأصلة للأمر بحماية الشهود الذين يدلون بشهادتهم أمامها من الانتقام^(٤).

(١) انظر الأمر رقم ٢٥ (NBI/2010) في القضية UNDT/NBI/2009/067 (كاسماني).

(٢) المرجع نفسه، الفقرتان ٣٣-٣٤.

(٣) انظر الأمر رقم ٢٥٠ (NBI/2014) في القضية UNDT/NBI/2013/083 (نياسولو)، الفقرة ١٢.

(٤) انظر ٢٠١٥-544-UNAT (نارقي)، الفقرة ٦٢.

٢٧ - وعلى الرغم من كل ذلك، أبلغ المجلس بحالات لم تنفذ فيها الإدارة تدابير وقائية أصدر قاض الأمر باتخاذها. والأمر الذي يقلق بعض الموظفين هو أن اللجوء إلى المحكمتين التماساً لتصحيح القرارات الجائرة يمكن أن يؤدي إلى عواقب وخيمة بالنسبة للموظفين، مثل إنهاء عقود خدمتهم أو عدم تجديدها بذريعة عدم توافر الأموال أو إعادة الهيكلة أو إلغاء الوظيفة. والخوف من هذه الأشكال من الانتقام يكون أعظم عند الموظفين الذين يعملون في إطار عقود غير متينة أو قصيرة الأجل، لأن احتمالات إبطال قرار الفصل الانتقامي لأولئك الموظفين، أو تعليق الإجراءات المتخذة بحقهم، تعتبر ضعيفة.

٢٨ - وما يزيد من تفاقم فجوة توفير الحماية أن نشرة الأمين العام المنقحة [ST/SGB/2017/2](#) فيما يظهر تستبعد من الحماية شهود المحكمة ومن يقدمون دعاوى لديها. واعترف مكتب الأخلاقيات في الورقة الخطية التي تلقاها المجلس منه في ٣٠ أيار/مايو ٢٠١٧ بأن الإدلاء بشهادة أمام محكمة المنازعات لا يوصف في النشرة بكونه نشاطاً مشمولاً بالحماية. ولذلك، فإن حالات الانتقام من شهود المحكمة لا تدخل في نطاق النشرة [ST/SGB/2017/2](#) وتقع خارج نطاق الاستعراض الذي يقوم به مكتب الأخلاقيات بشأن تدابير الحماية. وفي هذا الصدد، قضت محكمة الاستئناف أن محكمة المنازعات قد تجاوزت اختصاصها عندما قبلت قرار مكتب الأخلاقيات برفض استعراض قضية انتقام ضد شاهد أدلى بأقواله في قضية كاسماني^(٥).

٢٩ - وأثناء المشاورات مع الجهات المعنية، أشار ممثلو الإدارة إلى القاعدة ١-٢ من النظام الإداري للموظفين التي تنص على أنه "لا يجوز للموظفين تعطيل أي اجتماع أو نشاط رسمي آخر للمنظمة، بما في ذلك أي نشاط يتصل بإقامة نظام العدل، أو التدخل فيه بأي صورة أخرى، كما لا يجوز للموظفين تهديد غيرهم من الموظفين أو تخويفهم، أو القيام بأي تصرف آخر يرمي، سواء على نحو مباشر أو غير مباشر، إلى تعويق قدرتهم على الاضطلاع بواجباتهم الرسمية. وعلاوة على ذلك، علم المجلس أن حظر الأعمال الانتقامية بالمعنى العام للمصطلح مدرج ضمن سياسة حظر التحرش وإساءة استعمال السلطة في مكان العمل ([ST/SGB/2008/5](#)) غير أن هذا الموقف المزعوم الذي يحظر الانتقام من الشهود والمتظلمين أمام المحكمة، لا يوفر الحماية صراحة لمن يواجهون الانتقام. والواقع، أن المجلس استمع إلى بيانات أدلى بها ممثلو الموظفين وبعض ممثلي الإدارة بشأن الحاجة إلى سياسة صريحة ومعززة لمعالجة قضايا التحرش وإساءة استعمال السلطة.

٣٠ - إن توفير الحماية الفعالة من الانتقام هي خاصية أساسية من خصائص وجود نظام منصف وفعال للعدل الداخلي. وعلى الرغم من السياسات الصريحة التي تحمي الأفراد الذين يبلغون عن سوء السلوك، لا توجد حماية مماثلة للطرفين أو الشهود أمام المحكمتين. وثمة حاجة إلى وضع مجموعة من الضمانات الصريحة حتى لا تتعطل إرادة الاحتكام إلى نظام العدل الداخلي بسبب الخوف من الانتقام.

٣١ - ويشير المجلس إلى القرار [٢٦٦/٧١](#) الذي دعت فيه الجمعية العامة الأمين العام إلى الإبلاغ عن التدابير المتخذة من أجل تعزيز تدابير الحماية من الانتقام في تقاريره المقبلة. وفي الوقت الحاضر، فإن التقارير المقدمة في ذلك السياق لن توفر سياسة صريحة تحمي الطرفين والشهود من الانتقام بسبب الاحتكام إلى نظام العدل الداخلي. ويكرر مجلس العدل الداخلي تأكيد توصية فريق التقييم المستقل

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ٦٦.

المؤقت بأن تضع المنظمة أحكاماً قانونية وما يقابلها من إجراءات لحماية الموظفين من الانتقام لمتوهم كشهود أو لرفعهم دعاوى استئناف (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٤١٣، التوصية ٢٤).

٣٢ - ولذا فإن المجلس يدعو إلى إجراء استعراض شامل للحماية من الانتقام في نظام العدل الداخلي بغية وضع آلية فعالة لضمان حماية الشهود والمتظلمين أمام المحكمتين. ويوصي المجلس بأن تنظر الجمعية العامة في تلك المسألة الهامة في دورتها الثانية والسبعين.

توصية

٣٣ - وضع سياسة صريحة على نطاق المنظومة تحمي كلا الطرفين والشهود أمام المحكمتين من الانتقام.

سادسا - الموظفون المتظلمون الذين يمثلون أنفسهم بأنفسهم

٣٤ - تشير الإحصاءات الواردة من مكتب المساعدة القانونية للموظفين إلى أن ٦٧ في المائة من الموظفين الذين رفعوا دعاوى أمام محكمة المنازعات في عام ٢٠١٦ قد مثلوا أنفسهم بأنفسهم. وكانت نسبة من مثلهم محامون خاصون ٨ في المائة، ونسبة من مثلهم محامون متطوعون ٤ في المائة، بينما تولى المكتب تمثيل ما نسبته ٢١ في المائة. وخلال العام نفسه، بلغت نسبة من مثلوا أنفسهم بأنفسهم من مقدمي الطعون ٣٨ في المائة. وأبلغ المجلس بأن عام ٢٠١٦ لم يكن سنة استثنائية.

٣٥ - وقد حظي موضوع النسبة العليا للتمثيل الذاتي أمام محكمة المنازعات بمناقشة مستفيضة مع جميع الجهات المعنية. ويصعب فهم الأسباب التي تكمن وراء ذلك بما أن مكتب المساعدة القانونية للموظفين يتيح خدماته للموظفين مجاناً. ومما لا شك فيه أن نسبة من التمثيل الذاتي راجعة إلى أن المكتب قد يقضي في بعض الأحيان بافتقار الشكوى المقدمة إلى أساس موضوعي، لكن المتظلم قد يختلف معه في الرأي ويرغب في رفع دعواه أمام المحكمة. وذكر بعض الجهات المعنية أن أحد أسباب التمثيل الذاتي ربما يعود إلى عدم المعرفة بالنظام أو بوجود مكتب المساعدة القانونية للموظفين، وهي مشكلة يتناولها المجلس أعلاه. وقال آخرون إن خدمات المكتب ليست متاحة بالقدر الكافي للموظفين العاملين في مراكز عمل نائية.

٣٦ - وأبلغ آخرون المجلس أن مكتب المساعدة القانونية للموظفين يرفض أحياناً توفير التمثيل القانوني بسبب قلة الموارد أو بسبب الحذر غير اللازم الذي قد يسلكه عندما يقرر أن "إمكانية النجاح مستبعدة". وقد يصح أيضاً في حالات قليلة أن الموظف المتظلم ربما يعتقد أنه أقدر على الدفاع عن قضيته من المحامي؛ وفي بعض الحالات، يكون الفوز أمام المحكمة حليف المتظلم الذي مثل نفسه بنفسه، وربما يتحقق ذلك بفضل مؤازرة ممثلي الموظفين.

٣٧ - على أن نسبة ٦٧ في المائة التي يبلغها التمثيل الذاتي في صفوف الموظفين المتظلمين أمام محكمة المنازعات تثير قلقاً كبيراً فيما يتعلق باستفادة الموظفين من التمثيل القانوني. ويتعذر على المجلس في الظرف الحالي أن يفسر سبب هذا الارتفاع في نسبة التمثيل الذاتي في نظام المساعدة القانونية فيه متاحة مجاناً من خلال مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. وهو موضوع يحتاج إلى مزيد من البحث ويتطلب تقديم تقرير إلى الجمعية العامة في دورتها المقبلة. ويتطلع المجلس خاصة إلى الحصول على

بيانات من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين بشكل يساعده على فهم سبب لجوء نسبة مئوية كبيرة من الموظفين إلى تمثيل أنفسهم بأنفسهم أمام محكمة المنازعات. وإذا كان السبب الرئيس هو الافتقار إلى الموارد، فينبغي عندئذ توفير موارد إضافية، لأن التمثيل بواسطة محام مختص أمر أساسي ليكون نظام العدل الداخلي منصفًا، ولا سيما عندما تكون الإدارة ممثلة بمحام. وينبغي أيضا النظر في إمكانية تدريب واعتماد ممثلي الموظفين وغيرهم من الموظفين والمتقاعدين المهتمين ممن قد يرغبون في الدفاع عن أفرانهم في الحالات التي يرفض فيها مكتب المساعدة القانونية للموظفين توفير التمثيل^(٦).

توصية

٣٨ - ارتفاع نسبة الموظفين المتظلمين الذين يمثلون أنفسهم بأنفسهم أمام محكمة المنازعات مسألة يجب مواصلة التحقيق فيها في جميع مراكز العمل بحيث تعالج بشكل كامل.

سابعاً - حالة المحكمتين القضائيتين لأغراض المساءلة

٣٩ - أولت الجمعية العامة اهتماماً كبيراً لمسألة ضمان المساءلة في المنظمة. ففي القرار ٢٦٤/٦٨، شددت الجمعية على أهمية المساءلة الحقيقية والفعالة على جميع المستويات، بما في ذلك المساءلة الجنائية (الفقرتان ٢٢ و ٢٦)، وطلبت إلى الأمين العام اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان مساءلة الموظفين، ولا سيما كبار المديرين، على أفعالهم (الفقرة ٢٧).

٤٠ - والواقع أن الجمعية العامة، وهي تسعى إلى إنشاء نظام جديد لإقامة العدل، كانت تضع نصب عينها هدفاً أوسع نطاقاً ألا وهو "ضمان احترام حقوق والتزامات الموظفين ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء" (انظر القرارين ٢٦١/٦١ و ٢٥٣/٦٣). وقد أكدت الجمعية العامة مراراً على أن جميع الموظفين، ولا سيما كبار المديرين، يجب أن يعملوا في ظل الالتزام بالأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية التي تتولى المحكمتان إنفاذ أحكامهما تحت إشراف هيئة قضائية مستقلة ومقتدرة مهنية.

٤١ - ولهذا السبب، فإن المادتين ١٠ (٨) و ٩ (٥) من القانونين الأساسيين لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، تنصان تباعاً 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.

٤٢ - ومن ثم، ينبغي اعتبار قيام المحكمتين بإحالة القضايا لأغراض المساءلة بمثابة إقرار بسلطة الأمين العام وبالواجب الواقع على عاتقه في مساءلة الموظفين. فتلك الإحالة هي بمثابة أداة لمساعدة الأمين العام في ضمان مساءلة الموظفين، بمن فيهم المديرين، عما يقومون أو يتقاعسون عن القيام به من أعمال.

٤٣ - والمسائل المتعلقة بالمساءلة حاضرة باستمرار في مسار تسوية المنازعات الداخلية. فمنذ نشأة النظام الجديد لإقامة العدل في عام ٢٠٠٩ وحتى شهر حزيران/يونيه ٢٠١٧، أُحيلت ٢٤ قضية لأغراض المساءلة، كانت محكمة المنازعات وراء إحالة ٢٣ قضية منها، بينما أحالت محكمة الاستئناف

(٦) من بين قرارات الجمعية العامة التي تشير إلى اللجوء إلى المتطوعين القراران ٢٥٣/٦٣ و ٢٥١/٦٥.

قضية واحدة. ومن بين القضايا الثلاث والعشرين التي أحالتها محكمة المنازعات، أبطلت محكمة الاستئناف ١٠ أحكام، وشملت أحكامها إبطال القضايا المحالة صراحة وإبطال القرار المطعون فيه دون الاعتداد بالإحالة.

٤٤ - وذكر عدد كبير من الجهات المعنية التي اجتمع بها المجلس مسألة المساءلة باعتبارها مصدر قلق مستمر. وكان هناك شعور متبادل بأن نظام إحالة القضايا لأغراض المساءلة مختل. وأشار العديد إلى هناك ثغرة في المعلومات وإلى عدم مدّ المحكمتين أو الموظفين بتعليقات تذكر عن الإجراءات المتخذة بحق المديرين المعنيين. ولا يوجد سجل بالإجراءات التي اتخذها الأمين العام أو مكتب إقامة العدل في هذا الصدد.

٤٥ - والتعاس عن البت في القضايا التي تحيلها إحدى المحكمتين لأغراض المساءلة هو مشكلة كبيرة في نظام العدل الداخلي. كما أن التعاس عن التحقيق في القضايا المحالة وفرض جزاءات عند ثبوت سوء السلوك، ومعاينة ذلك، يدلان على أنه لا يوجد رادع عن القيام بالمخالفات، وهذا يخلق شعورا بالإفلات من العقاب. ومن ثم فإن إحداث تغيير في المنظمة يتطلب تعزيز وظيفة المساءلة.

٤٦ - ولكي تتحقق الأهداف التي تنشدها الجمعية العامة فيما يتعلق بضمان المساءلة، من الضروري تعديل نظام الإحالات. وبداية، يجب وضع الإجراءات والترويج لها لتحريك إجراءات المتابعة التي تتخذها المنظمة بشأن القضايا المحالة لأغراض المساءلة. وفي الوقت نفسه، ينبغي حماية أسماء الأشخاص المحالة قضاياهم إلى حين استنفاد الطعون.

٤٧ - وقد حان الوقت للنظر في إصلاح نظام الإحالات. ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، طلبت الجمعية العامة في قرارها ١١٢/٧٠ إلى الأمين العام أن يكفل مساءلة المديرين الذين يثبت أن قراراتهم تنطوي على إهمال جسيم وفقا لأحكام النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة وأنها أدت إلى رفع دعاوى قضائية وتكبّد خسارة مالية لاحقة، وأن يوافي الجمعية العامة بتقرير عن ذلك في دورتها الحادية والسبعين. وبعد عام من ذلك، شجعت الجمعية الأمين العام في قرارها ٢٦٦/٧١ على الانخراط بشكل استباقي في عملية لاستعراض الإحالات لأغراض المساءلة، فضلا عن الخيارات المحتملة الأخرى للمساءلة، بهدف ضمان إنفاذ المساءلة، وموافاة الجمعية العامة بتقرير عن ذلك في دورتها الثانية والسبعين.

٤٨ - ويجب على الإدارة أن تحمل على محمل الجد القضايا التي تحيلها إليها المحكمتان لأغراض المساءلة. فتللك الإحالات، على ندرتها نسبيا، تبين الحالات المزعومة لسوء السلوك الإداري الخطير التي تستوجب اهتماما فوريا وواضحا من لدن الأمين العام، بغض النظر عن سبل الانتصاف الاعتيادية الممنوحة في قضية بعينها.

توصية

٤٩ - ينبغي تحسين نظام الإحالة لأغراض المساءلة بهدف ضمان قيام الإدارة باتخاذ إجراءات المتابعة الفورية اللازمة بشأن القضايا المحالة للحيلولة دون إضعاف الأحكام القانونية المتعلقة بالإحالة وتضعف ثقافة المساءلة في المنظمة.

ثامنا - استقلال المحكمتين وعدم تبعيتهما

٥٠ - عندما اتخذت الجمعية العامة القرار ٢٦١/٦١، فقد حولت نظام تسوية المنازعات القائم آنئذ إلى نظام لإقامة العدل، يضم محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف باعتبارهما هيئتين مستقلتين لأداء الوظيفة القضائية لذلك النظام. ولدى إنشاء النظام عقدت الجمعية العزم على أن يكون "نظاماً جديداً يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية ... ويتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون والأصول القانونية لضمان احترام حقوق والتزامات الموظفين ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء".

٥١ - وفي القرار ٢٦١/٦١، وكذا القرارات الأخرى، طالبت الجمعية العامة كل جهة من الجهات المعنية بأداء دورها ووظيفتها وواجبها في تحقيق العدالة بما يلزم من حسن النية والالتزام. وعلاوة على ذلك، وكما هو الحال في جميع قرارات الجمعية العامة، فإن الأمين العام يعول على فريقه من الموظفين التنفيذيين لضمان إعمال أحكام ذلك القرار وتنفيذها.

٥٢ - ومن الشواغل المتكررة التي أثّرت أثناء المشاورات التي أجراها المجلس مع الجهات المعنية التوتّر المستمر في تفسير مفهوم الاستقلال القضائي بين القضاة والإدارة. ولعله من المفهوم أن قضاة المحكمتين، الذين تفرسوا بأداء دور القضاء ووظيفته ويؤمنون إيماناً راسخاً بالمبدأ القائم على وجوب قيامهم في جميع الأوقات بتنفيذ وتحقيق دورهم ووظيفتهم في القضاء دون خوف أو محاباة أو تحيز، يؤكدون على أهمية استقلال القضاء عن الإدارة فيما يتعلق بكل من واقع الاستقلال ومظهره على حد سواء.

٥٣ - وإذا كان النظام مهيكلًا بطريقة تعطي انطباعاً بأن الإدارة تتحكم في المحكمتين والقضاة أو تتولى أمرهم، فإن ذلك يقوض ما يجب أن يكون لدى المتقاضين من ثقة بأن القضاة سيصدرون حكماً نزيهاً بالاستناد إلى الوقائع والقانون الساري، لا إلى رغبة الإدارة.

٥٤ - ومن الأمور المثيرة للقلق التي أثّرتا الجهات المعنية أن الإدارة تتقاعس عن متابعة القضايا التي تحيلها المحكمتان لأغراض المساءلة. وعدم المتابعة الكاملة يخلق انطباعاً معقولاً بأن الإدارة لن تتخذ إجراء ضد نفسها، حتى عندما تجد المحكمتان أنها وقعت في مخالفات خطيرة.

٥٥ - ومن مصادر القلق الأخرى مسألة الربط بين أجور قضاة محكمة المنازعات وأجور الموظفين. وقد أعرب القضاة عن القلق من أن أجورهم قد ربطت صراحةً بأجور الموظفين وتخضع لنفس الشروط، رغم أن الأمين العام قد أوضح أن ذلك الربط لا يعني ضمناً أن القضاة موظفون، بل يعني فحسب أن أجورهم محسوبة بكونها معادلة لأجور الموظفين العاملين في الوظائف برتبة مد-٢، الدرجة الرابعة. ولما كانت أجور أو مكافآت الموظفين في ذلك المستوى قد أعيد هيكليتها في الفترة الأخيرة بما يؤدي إلى تخفيضات، فإن القضاة يخشون أن يجري تخفيض أجورهم أو مكافآتهم على نفس الغرار.

٥٦ - ويلاحظ المجلس أنه نظراً لأن أجور القضاة جزء من شروط خدمتهم، يصبح الأجر، جوهرياً، مسألة من مسائل الاستقلال القضائي. فهو يؤثر في استقلالية القضاة ونزاهتهم. وعندما تخفّض أجور الخدمة القضائية حسب السلطة التقديرية للإدارة أو بناء على طلبها، فيخشى أن يؤدي ذلك التخفيض إلى عرقلة القضاة في ممارسة وظيفتهم القضائية ضد الإدارة. وعندما تكون أجور الخدمة القضائية مرتبطة صراحةً بأجور الموظفين، قد ينظر المتقاضون إلى القضاة باعتبارهم مجرد فرع آخر من فروعهم، لا باعتبارهم محكّمي العدالة المتمتعين بالاستقلال والنزاهة.

توصية

٥٧ - القضاة العاملون في المحكمتين هم محكمون يتمتعون بالاستقلال والنزاهة ويتحملون مسؤولية إقامة العدل على أساس الوقائع والقوانين السارية. وهم ليسوا من موظفي الأمم المتحدة، ولا ينبغي ربطهم بالموظفين من حيث الأجور والمكافآت. وفيما يتعلق بقراراتهم القضائية، فإنهم يتمتعون بالاستقلالية التامة ولا يخضعون لرقابة الإدارة. ويوصي المجلس باستعراض جميع السياسات والإجراءات لضمان التقيد بالمبدأ الأساسي المتمثل في استقلال القضاء وعدم تبعيته. ويوصي المجلس، علاوة على ذلك، بأن يقدم مكتب إدارة الموارد البشرية إلى الجمعية العامة قصد النظر والموافقة مجموعة منقحة لعناصر أجر قضاة محكمة المنازعات تبطل علاقة التعادل بين أجور القضاة وأجور الموظفين، على أساس "عدم الربح أو الخسارة".

تاسعا - مسائل إضافية تتعلق بالكفاءة والفعالية

٥٨ - كان أحد الأهداف التي أعلنتها الجمعية العامة عند إنشاء النظام الجديد لإقامة العدل في عام ٢٠٠٨، أن يتمتع ذلك النظام "بكفاية الموارد" (انظر الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١). وعند تحديد برنامج عمل الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧، لم تعيّن مسألة "كفاية الموارد" كموضوع يتناوله المجلس في مناقشاته مع الجهات المعنية. غير أن تلك الجهات أثارت ذلك الموضوع مرارا باعتباره مشكلة من منظور الكفاءة العملية في المجالات الخاصة التالية.

ألف - الموارد المخصصة للالتماسات العارضة أثناء الفترات الفاصلة بين دورات محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

٥٩ - على النحو المشار إليه في التقرير السابق لمجلس العدل الداخلي، وضعت محكمة الاستئناف في سنواتها الأولى قائمة غير رسمية بالمهام المطلوب إنجازها في الفترات الفاصلة بين دوراتها، وكانت تعتمد أساسا على تطوع القضاة وروحهم المهنية لبحث الالتماسات العارضة دون أجر. وقد تلاشت حالة التطوع في نهاية المطاف، ولم يساعد على ملء الفراغ الحاصل أساسا سوى بت رئيس محكمة الاستئناف في الالتماسات "العاجلة"، مع إرجاء النظر في المسائل "غير العاجلة" إلى الدورة المقبلة. وقد أبلغ مكتب إقامة العدل المجلس أن متوسط الالتماسات العارضة سنويا قد بلغ ٥١ التماسا على امتداد السنوات السبع الماضية.

٦٠ - ويرى المجلس أنه ينبغي صرف تعويضات مناسبة لقاء الخدمات القضائية المتعلقة بالالتماسات العارضة بدلا من أن تقدم تلك الخدمات على أساس طوعي. وعدم وجود تعويضات ليس أمرا مجحفا بحق القضاة فحسب، بل يتسبب في تأخير لا لزوم له.

توصية

٦١ - ينبغي إقرار تعويضات للقضاة لقاء العمل الذي يؤدونه في الفترات الفاصلة بين دورات محكمة الاستئناف للبت في الالتماسات العارضة، بدلا من أن يتولى الرئيس القيام بذلك دون أجر في إطار مهامه العامة.

باء - التشاور مع الجهات المعنية في إعداد الميزانيات

٦٢ - يتولى المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل مسؤولية إعداد احتياجات الميزانية بالنسبة إلى جميع الوظائف التي يتولى المكتب إدارتها أو دعمها، وهي تشمل أمني السجل، ومكتب المساعدة القانونية للموظفين، ومحكمة الاستئناف، ومحكمة المنازعات ومجلس العدل الداخلي. وخلال اجتماعات المجلس مع الجهات المعنية، كان هناك توافق في الرأي بشأن الحاجة إلى تعزيز التشاور مع الكيانات المعنية بشأن ميزانيتها واحتياجاتها مستقبلا.

توصية

٦٣ - ينبغي استشارة جميع وحدات مكتب إقامة العدل في احتياجاتها من الموارد عند إعداد الميزانيات.

جيم - كفاءة القضاء

٦٤ - في إطار متابعة التعليقات الواردة من مختلف الجهات المعنية، يلتمس المجلس المزيد من المعلومات من مكتب إقامة العدل بشأن مقدار الوقت الذي تستغرقه القضية من لحظة تقديم الدعوى لدى محكمة المنازعات إلى حين الفصل فيها، وكذلك الوقت ما بين انتهاء سماع الدعوى وصدر قرار القاضي في القضية. وينبغي أن تصنف تلك البيانات حسب القضايا التي يبت فيها من حيث الموضوع، والقضايا التي يجري رفضها على أساس عدم المقبولية (القضايا التي يكون من حق الطرف الآخر فيها أن يحصل على حكم من منظور قانوني مبدئي، وعادة ما يكون ذلك بسبب إيداع الدعوى بعد انقضاء الأجل المحدد) أو عدم امتثال المقتضيات الإجرائية.

٦٥ - ووفقا للمعلومات التي تلقاها المجلس من إحدى المناطق الثلاث لمحكمة المنازعات، فإن إصدار المحكمة قرارا برفض الدعوى على أساس عدم المقبولية كان خلال فترة سبع سنوات يستغرق ٢١٣ يوما في المتوسط. وقد يكون ذلك المتوسط غير دقيق بسبب تعقد القضايا، ومسار التعلم الحتمي للقضاة خلال السنوات الأولى لعملهم في المحكمة، وعدد من القضايا التي استغرقت زمنا طويلا جدا (تطلب إصدار أحد الأحكام ١١٩٤ يوما). على أنه يبدو أن محكمة المنازعات قد قلصت في السنوات الأخيرة الوقت الذي تستغرقه اتخاذ قرارات عدم المقبولية. ففي عام ٢٠١٦، بلغ متوسط مدة فصل محكمة المنازعات في جميع القضايا ٨١ يوما، بينما في عام ٢٠١٥ بلغ ذلك المتوسط ٩٦ يوما.

٦٦ - وقُدّم إلى المجلس أيضا بيانات عن القضايا التي أصدرت فيها محكمة المنازعات أحكاما من حيث الموضوع. فمن عام ٢٠٠٩ حتى تاريخ كتابة هذا التقرير، وفيما يتعلق بالمنازعات التي تشمل موظفين في بعثات حفظ السلام، استغرقت محكمة المنازعات في نيروبي مدة يبلغ متوسطها ٥٠١ من الأيام بالنسبة للأحكام التامة الصادرة لصالح الموظف الفائز و ٤٧٧ يوما بالنسبة للأحكام الجزئية الصادرة لصالح الموظف. ومما لا شك فيه أن القضايا الناجمة في البعثات تستغرق وقتا أطول بسبب بعد المسافات، وهذا ما يفسر جزئيا عدد الأيام المستغرقة.

٦٧ - ويبين استعراض سريع لمتوسط المدد الزمنية خلال الفترة ذاتها بالنسبة إلى قضايا أخرى معروضة على محكمة الاستئناف أن الوقت المستغرق من لحظة تقديم الدعوى حتى صدور الحكم طويل بشكل

لا لزوم له، وقد تجاوزت المدة في بعض القضايا العام الواحد. لكن هنا أيضا تحسن متوسط المدة الزمنية من ٣١٥ يوما في عام ٢٠١٥ إلى ١٣٧ يوما في عام ٢٠١٦.

٦٨ - وليس بوسع المجلس في الوقت الحاضر أن يقيم بالكامل دلالة المدد الزمنية. وليس يود أن يشير إلى أن التأخير في إقامة العدل قد يكون ظلما في حد ذاته. على أن انصرام الزمن، خاصة، يعقد مسألة إعادة الأفراد إلى مناصبهم ممن تحظى دعاوهم في نهاية الأمر بالتأييد من حيث الموضوع. وهذا مجال يتطلب، في المقام الأول، استعراضا دقيقا يجريه قضاة محكمة المنازعات بتوجيه من رئيسها، باستخدام البيانات المفيدة التي يقدمها مكتب إقامة العدل. ويشير المجلس في هذا الصدد إلى أن مدونة قواعد سلوك قضاة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ١٠٦/٦٦، تنص في المادة ٧ على أن يؤدي القضاة واجباتهم "بعناية" و "على وجه السرعة"، وتنص بالإضافة إلى ذلك على مدة ثلاثة أشهر لإصدار الأحكام اعتبارا من انتهاء الاستماع للدعوى أو إقفال باب المرافعة في القضايا المعروضة على محكمة المنازعات. ويتولى رئيس محكمة المنازعات مسؤولية رصد المدة الزمنية التي يستغرقها القضاة في إصدار قراراتهم. وبالطبع، فإن عملية الرصد تقتضي اللين في الإقناع، وهذا كاف في معظم الحالات. فإن تكرر عرض المشكلة على الرئيس، فينبغي له أن يدرس المسألة مع هيئة قضاة محكمة المنازعات لاتخاذ الإجراء المناسب.

توصية

٦٩ - ينبغي لرئيس محكمة المنازعات أن يرصد المدة الزمنية التي تستغرقها القضية ابتداء من لحظة تقديم الدعوى حتى صدور قرار الفصل فيها، ويسري ذلك على القضايا التي ترفض لأسباب عدم المقبولية والقضايا التي تصدر بشأنها أحكام من حيث الموضوع. وإذا تبين وجود مشاكل مستمرة، فينبغي طرحها مع القاضي المعني أو تناولها في اجتماع لأعضاء محكمة المنازعات، إن لزم الأمر.

دال - الكفاءة التنفيذية لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات وأمناء السجل

٧٠ - استنادا إلى المعلومات التي جمعت خلال الاجتماعات المعقودة مع الجهات المعنية، يلاحظ المجلس وجود غموض فيما يتعلق بالمسؤوليات الدقيقة لقضاة المحكمة ومسؤوليات موظفي قلم المحكمة خصوصا فيما يتعلق بصياغة الأحكام وإصدارها. ويبدو أيضا أن هناك مسألة تتطلب بعض التوضيح فيما يتعلق بالإشراف على موظفي قلم المحكمة في عملهم، من حيث كونهم يخدمون القضاة في عملهم ولكنهم يظلون تحت سلطة المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل. وبعبارة أخرى، فإن ثمة قدرا من التداخل في المهام التي يؤديها، لأنهم يعملون في آن ككتبة للقضاة ومساعدين لأمناء السجل. وعلى نحو ما أبلغ به المجلس، فإن الغموض يشكل مصدرا لخلاف مستمر وغير مرغوب بين بعض القضاة وبعض موظفي قلم المحكمة، يؤثر في الإنتاجية والروح المعنوية.

٧١ - ويدرك المجلس أن اهتمام كل من رئيس محكمة المنازعات ورئيس القلم كليهما قد لفت إلى هذه الحالة غير المرضية في سير الأمور. وقد اتخذ الاثنان بعض الإجراءات لمعالجة الوضع، لكن الخلاف ما زال قائما. ويلاحظ المجلس أن الخلاف يدور في صلبه حول إعداد الأحكام وتقسيم العمل. وعلاوة على ذلك، اشتكى بعض القضاة من أن بعض الأحكام يجري "تعديلها" دون علمهم ومن الحاجة إلى "إقناع" موظفي القلم بآرائهم. ومن ناحية أخرى، اشتكى موظفو قلم المحكمة في بعض الأحيان من

أن عليهم "أن يقوموا بكل شيء" وأن بعض القضاة يفتقرون إلى ما يلزم من حيث الخصال والمقدرة القضائية.

٧٢ - والمجلس ليس في وضع يسمح له بالحكم على الأسس الموضوعية لهذه الشكاوى. وهو يعتقد أن هذه المسألة تستحق من محكمة المنازعات ومكتب إقامة العدل أن يوليها من الاهتمام ما يزيد على ما حظيت به ربما حتى الآن.

توصية

٧٣ - ينبغي تبيان مسؤوليات كل من قضاة المحكمة وموظفي القلم بوضوح، بحيث يتأتى للقضاة الحصول على المساعدة الضرورية من الموظفين لأداء واجباتهم من حيث إصدار الأحكام، ويشمل ذلك المساعدة التي تستجيب أيضا لتوجيهاتهم.

هاء - معالجة مسائل الكفاءة التنفيذية: دور رئيس محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وسلطته

٧٤ - يتمتع القضاة بالاستقلال المؤسسي اللازم. فهم ليسوا موظفين يخضع عملهم لاستعراض مكتب إقامة العدل. والعكس صحيح بالنسبة للموظفين الخاضعين لإشراف الأمين العام. ومع ذلك، وعلى النحو ما ذكر آنفا في ما يتعلق بالمدة الزمنية التي يستغرقها النظر في القضية والفصل فيها ابتداء من لحظة تقديم الدعوى، فإن للقضاة تأثيرا كبيرا في الكفاءة التنفيذية. ويعتقد المجلس أنه في مثل هذه الأمور، ينبغي لرئيس محكمة المنازعات أن يضطلع بمسؤوليته في رصد هذه المسائل. ويلاحظ المجلس أن المادة ١ من النظام الداخلي لمحكمة المنازعات، على النحو المبين في قرار الجمعية العامة ١١٩/٦٤، تنص على انتخاب رئيس "كي يتولى تسيير أعمال المحكمة وأعمال أعلامها، وفقا للنظام الأساسي لمحكمة المنازعات". وينسجم ذلك مع المادة ٤-٧ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات التي تنص على أن "محكمة المنازعات تنتخب رئيسا لها يكون له عدد من الصلاحيات منها السهر على إصدار الأحكام في الوقت المناسب". ويعتقد المجلس أن تلك السلطة كافية للقيام بدور الرصد الذي يتوخاه المجلس وهو رصد أساسي على تواضعه. ويتطلب تحويل الرئيس سلطات رقابية إضافية إجراء تتخذه الجمعية العامة وقد يكون ذلك مجافيا للتوكيد على روح الزمالة الوارد في مدونة قواعد سلوك قضاة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف التي وافقت عليها الجمعية في قرارها ١٠٦/٦٦. فالفقرة (ح) من المادة ٤ من المدونة تنص على أنه "على القضاة أن يبذلوا أقصى ما في وسعهم لتعزيز روح الزمالة في المحكمة" و "يحترموا كرامة الآخرين، بمن فيهم موظفو المحكمة".

توصية

٧٥ - ينبغي أن توضح أحكام النظامين الداخلي والأساسي أن رئيسي المحكمتين يتوليان مسؤولية الرصد بما يتفق وروح الزمالة داخل تينك الهيئتين.

واو - كفاية الموارد

٧٦ - وحدة التقييم الإداري هي جزء من الإدارة، وقد وُصفت بكونها "الفرصة الأخيرة" المتاحة للإدارة لبحث سلامة القرار المطعون فيه من عدمها. وهي تتناول نحوًا من ٩٢٠ قضية كل سنة، وذلك

ما يعادل تقريبا ٤ قضايا ترد في كل يوم عمل. وعلى الرغم من ضيق المهل القانونية، فإن الوحدة تبت في ٢٠ في المائة من القضايا، وتصدر مذكرات توضيحية مستوفاة ومعللة بشأن الأسس الموضوعية للطلبات التي يقدمها الموظفون بغرض التقييم الإداري. على أن الوحدة، التي تنعت مرة بالاستثمار النافع ومرة بالعملية الرفيعة الجودة، تعاني من نقص الموارد الكافية لمعالجة التدفق المستمر للقضايا الجديدة ومن الضغط الذي يمثلها اضطرابها لإسداء المشورة إلى الإدارة في تقييماتها في الوقت المناسب. وهي تصدر أيضا التقرير الفصلي المعنون "الدروس المستفادة" الذي يحظى بالتقدير ويرجع إليه المديرون التنفيذيون للاسترشاد به. ولكي تعمل الوحدة بكفاءة، فإن المجلس يعتقد أنها بحاجة إلى وظيفتين إضافيتين اثنتين، إحداها يشغلها موظف قانوني، والأخرى يشغلها مساعد قانوني. وبالإضافة إلى ذلك، انتهى إلى علم المجلس في الأيام الأخيرة من إعداد هذا التقرير، أنه جرى إلغاء وظيفة برتبة ف-٣ من ملاك الوحدة. وليس ثمة من شك في أن ذلك سيزيد من عبء التحديات التي تواجهها الوحدة في القيام بما هو مطلوب منها.

٧٧ - وفيما يتعلق بالدعم الحالي المقدم في إطار الميزانية، فإن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أسوأ حالا من وحدة التقييم الإداري. فهو يمول جزئيا بواسطة آلية التمويل التكميلي الطوعي (انظر الفقرة ٣٨ من القرار ٢٦٦/٧١)، وقد وصف نفسه للمجلس بكونه "يعمل بالحد الأدنى"، حيث إن أكبر مشكلة تواجهه في أداء ولايته هي نقص الموارد، بما في ذلك وجود حواسيب محمولة عمرها ٩ سنوات وعدم مده بأي أموال للسفر. وقد سبق أن أثار فريق التقييم المستقل المؤقت والمجلس هذه المشكلة في تقارير سابقة.

٧٨ - ويعاني مكتب المساعدة القانونية للموظفين بصفة خاصة من الافتقار إلى أفق للارتقاء الوظيفي للموظفين بسبب عدم وجود وظيفة برتبة ف-٤ ضمن ملاكه. وهذا يؤثر سلبا في كفاءته التنفيذية، بما أن الموظفين من الرتبة ف-٣ يتطلعون بالضرورة إلى فرص في أماكن أخرى، فيحملون معهم خبرتهم في نظام العدل الداخلي ومعرفتهم به. والواقع أن المكتب "فقد" اثنين من الموظفين القانونيين المحنكين برتبة ف-٣ في عام ٢٠١٦ للسبب المذكور. ونتيجة لذلك، يعاني المكتب من مشكلة الارتفاع النسبي لدوران الموظفين من الفئة الفنية. وعلى نحو ما ذكر سلفا، فإن ذلك النقص في الموارد وعدم استمرارية الموظفين المحنكين قد يؤثران في قدرة المكتب على توفير التمثيل القانوني في جميع القضايا الوجيهة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المكتب، الذي هو الكيان الوحيد الذي يتعامل مع جميع جوانب نظام إقامة العدل (أي وحدة التقييم الإداري، وأمين المظالم في الأمم المتحدة، ومحكمة المنازعات، ومحكمة الاستئناف) يواجه أيضا مسائل التراتبية الوظيفية عندما يلتقي موظفوه الحديثو السن نسبيا بموظفين أقدم، حيث أعرب هؤلاء أحيانا عن قلقهم من الطعن في قراراتهم من قبل زملاء أصغر سنا منهم بكثير. ويلاحظ المجلس أن سير عمل المكتب يحظى بتقدير كبير من قبل قضاة محكمة المنازعات والجهات المعنية الأخرى. فهو يقدم، على نحو ما وصفته به إحدى الجهات المعنية، "خدمة جليّة" للموظفين - لكن بالطبع فقط ضمن الحد التي تسمح به الموارد المخصصة له. وفي هذا الصدد، يتساءل المجلس افتراضا أنه إذا أخذ في الاعتبار المستوى العالي لفعالية المكتب في ظل ظروف عمل دون المستوى، أي عمل إضافي يمكن أن يقوم به لو زُود بموارد أفضل؟ ولهذا السبب يوصي المجلس بقوة بأن تنظر الجمعية العامة في إيجاد سبل ووسائل لتعزيز الموارد المتاحة لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، بما في ذلك إنشاء وظيفة برتبة ف-٤ في كل مركز من مراكز العمل.

توصية

٧٩ - تحتاج وحدة التقييم الإداري ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين إلى المزيد من الموارد للوفاء بمسؤولياتهما، والقدرة على الاستعانة بخدمات كبار الخبراء القانونيين لمعالجة القضايا الأشد تعقيدا وتوفير التوجيه للمحامين المبتدئين والحد من معدل دوران الموظفين.

عاشرا - مسائل متنوعة

ألف - إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني كسبيل من سبل الانتصاف

٨٠ - تنص المادة ١٠-٥ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أنه في حال صدور حكم لصالح المدعي في قضايا تتعلق "بتعيين أو ترقية وإنهاء تعيين"، يجب على المحكمة أن تحدد مبلغا للتعويض قد يختار المدعى عليه دفعه كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني. وتنص المادة ٩-١ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف على أن المدعى عليه يملك الخيار نفسه.

٨١ - واستنادا إلى المناقشات التي أجراها المجلس مع الجهات المعنية، يبدو أن الإدارة تتقيد دائما بسياسة "عدم إبطال القرار الإداري وعدم رد الموظف إلى وضعه السابق" بغض النظر عن متانة قضية الموظف الفائز أو درجة خطورة سوء السلوك الذي يقع فيه المدير أو شناعة تقصيره في أداء الواجب حسبما قرره المحكمة.

٨٢ - ويلاحظ المجلس أن العمل بتلك "السياسة" استمر عقودا ترقى إلى عهد المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة. وإذا كان يحتمل أن تكون هناك في العديد من الحالات أسباب وجيهة وراء قرار الإدارة دفع تعويض بدل الرد إلى الوضع السابق، فإن التعتن في تنفيذ تلك السياسة، على نحو ما ذكره القضاة في أحكامهم، لا يخدم العدالة دائما.

توصية

٨٣ - يحث المجلس الجمعية العامة على إقرار ولاية تميز لقضاة المحكمة أن يصدروا الأمر، في قضايا مناسبة، بإرجاع الموظف إلى منصبه وإعادته إلى وضعه السابق ولا تُلزمهم بتحديد مبلغ بدلا من ذلك في القضايا التي يصدر فيها الحكم لصالح المدعي. وينبغي أيضا أن تحث الجمعية العامة الإدارة على النظر بجدية في إعادة الموظف إلى وضعه السابق بدلا من اللجوء آليا إلى خيار التعويض المالي.

باء - وضع رابطات الموظفين من حيث تقديم الدعاوى باسمها ونيابة عن الموظفين كأفراد أو كفئة من الموظفين المتشابهين في الوضع

٨٤ - في الاجتماعات التي عُقدت مع المجلس، أعرب اتحادات الموظفين ورابطاتهم عن اهتمام قوي بالاعتراف بوضعها القانوني بموجب النظامين الأساسيين لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف من حيث تقديم دعاوى في مسائل تتعلق بالرابطات، وكذلك باسم فرادى الموظفين أو، بشكل عام، نيابة عن مجموعة من الموظفين المتشابهين في الوضع قاموا بالطعن في نفس القرار الإداري. وقد سبق أن عرضت هذه المسألة على الجمعية العامة، وفي الفقرة ١٥ من قرارها ٢٥٣/٦٣، قررت الجمعية أن تعاود النظر في مسألة قيام رابطات الموظفين بتقديم دعاوى في إطار نظام إقامة العدل في دورتها الخامسة والستين.

٨٥ - ويعتقد المجلس أن الوقت قد حان لإعادة النظر في المسألة. وهو يعتزم أن يدرس المسألة في العام المقبل لتزويد الجمعية العامة بآراء مدروسة في تقريره المقبل.

جيم - موقع المحكمتين

٨٦ - لم يفتر قضاة المحكمتين عن إثارة مسألة عدم الملاءمة وعدم المناسبة الرمزية لجعل موقع المحكمتين وخدماتهما في نفس الأماكن التي يشغلها مكتب إقامة العدل وعلى مقربة جدا من الإدارات الأخرى في الأمم المتحدة. ويدرك المجلس المشاكل المتعلقة بتوفير حيز المكاتب في الأمم المتحدة والحاجة في نيويورك إلى توزيع المكاتب على نحو يتسم بالعقلانية والرشد. ويقر المجلس أيضا بالجهود التي يبذلها مكتب إقامة العدل لضمان خصوصية عمل المحكمة وفصل أنشطته ومرافقه عن المحكمتين.

٨٧ - وبالرغم مما ذكر، فإن المجلس يشاطر المحكمتين شواغلهم، ولا سيما رغبتهم المشروعة في أن يُنظر إليهما كجهاز مستقل عن الجهاز التنفيذي. وينبغي بذل جهد لتيسير وصول الأشخاص المعنيين إلى المحكمتين لحضور جلسات الاستماع، بمن فيهم على سبيل المثال المحامون الخارجيون والأقارب والشهود. ويرى المجلس أن الموقع الحالي لمكتب إقامة العدل في مبنى DC-2، الذي يتقاسم الحيز المكثبي مع وحدات أخرى تابعة للأمم المتحدة، من بينها وحدة دعم الوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية، لا يفي باحتياجات المحكمتين، ولا سيما ضرورة أن يكون في مقدور الموظفين والمندوبين أن يروا بشكل أفضل قيام المحكمتين بأداء واجباتهما واضطلاعهما بعملهما في إقامة العدل علنا.

توصية

٨٨ - يحث المجلس الجمعية العامة على أن تطلب إلى الأمين العام أن ينظر إذا كان من الممكن تغيير موقع المحكمتين من أجل تسهيل سبل وصول الأشخاص غير الموظفين إلى جلسات الاستماع وفصل المحكمتين ماديا عن مرافق مكتب إقامة العدل.

دال - التحقيقات والإجراءات التأديبية

٨٩ - مثلما أشار إلى ذلك المجلس السابق، فإن الإطار الجديد للتحقيقات والمسائل التأديبية الذي يجري إعداده وفق ما قرره الجمعية العامة (انظر القرارين ٢٢٨/٦٢ و ٢٤٧/٦٢)، يمثل تحسنا ملموسا في الإجراءات القانونية الواجبة وسيادة القانون في صلتها بنظام العدل الداخلي للأمم المتحدة.

٩٠ - ويدرك المجلس أن العمل الشامل والمتفرغ الذي اشتركت فيه الأفرقة القانونية والمعنية بالتحقيق التابعة للإدارة والموظفين استغرق تسع سنوات وأن المشروع النهائي قد اتفق عليه في عام ٢٠١٦ بهدف الوفاء بمقتضيات الجمعية العامة في أمور من جملتها حماية الحق في الإجراءات القانونية الواجبة، واحترام سيادة القانون، ووضع معايير ملائمة للتحقيقات وحماية حق الموظفين في الخصوصية.

٩١ - وفهم المجلس من الجهات المعنية أن السياسة المقبلة قد تكون ذات فائدة بالنسبة إلى التحقيقات المتعلقة بالسلوكيات المحظورة مثل التمييز والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي، وإساءة استعمال السلطة، وهي تحقيقات ليس لها حاليا، حسبما ذهب إليه العديد من الجهات المعنية، إطار مناسب يجعلها موثوقة ونزيهة.

٩٢ - وليس ثمة، علاوة على ذلك، أدنى شك في الأهمية الحاسمة لدور التحقيقات التي تجرى بشكل سليم في قضايا التحرش الجنسي، والتي يمكن أن تفضي إلى كشف أدلة محتملة على السلوك الجنائي، كالاستغلال والانتهاك الجنسيين، وتؤدي من ثم إلى تدخل الكيانات المختصة مثل مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٩٣ - وسيواصل المجلس متابعة صدور مشروع تلك السياسة الهامة لتقييم أثرها مستقبلاً في تطوير النظام الداخلي لإقامة العدل.

حادي عشر - شكر وتقدير

٩٤ - يود مجلس العدل الداخلي أن يعرب عن امتنانه لجميع الجهات المعنية على الفرصة التي أتاحتها له للاجتماع بها وعلى التوضيحات والمساهمات البناءة التي قدمتها أثناء المقابلات وبعدها على السواء. فقد كانت مساهماتها حاسمة في فهم العديد من المشاكل وفي صياغة التوصيات المدرجة في هذا التقرير.

٩٥ - والمجلس مدينٌ كذلك لمكتب إقامة العدل لما أسداه له من دعم في الوفاء بمتطلباته وتفهمها والعناية بها والمتابعة طلباته دأباً.

(توقيع) إيفون موكغورو

(توقيع) كارمن أرتيغاس

(توقيع) صامويل إسترايكر

(توقيع) فرانك إيبيرت

(توقيع) جمشيد غازيف

المرفق الأول

آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

تعليقات محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

لمحة عامة

١ - محكمة الأمم المتحدة للاستئناف هي الحَكَم النهائي في نظام إقامة العدل لموظفي الأمم المتحدة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ومنظمة الطيران المدني الدولي، وعدة وكالات وكيانات دولية أخرى، وكذلك المشتركين في الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة.

٢ - ومحكمة الاستئناف، وهي محكمة متجولة بطبيعتها، تتولى الفصل في الطعون ثلاث مرات في السنة (في الفصول الثاني والثالث والرابع) على دورات مدة كل منها أسبوعان في كل فترة فاصلة. ويتألف ملاك محكمة الاستئناف من طاقم كامل من القضاة عددهم ٧ قضاة ينتمون إلى جنسيات وإلى نظم قانونية مختلفة. ويتضمن عمل المحكمة البت في الطعون في الأحكام الصادرة عن المحاكم الأدنى درجة وفي القرارات التي يتخذها رؤساء الوكالات والكيانات الدولية التي قبلت الولاية القضائية لمحكمة الاستئناف، فضلا عن استعراض الالتماسات العارضة المقدمة من الأطراف والبت فيها. ويتعين على قضاة محكمة الاستئناف، في كل دورة، التداول بشأن المسائل وصياغة الأحكام وإصدار الأوامر وفقا لذلك.

٣ - وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، كانت محكمة الاستئناف قد تلقت ١٠٩٨ قضية وبُتَّت في ٩٨٦ منها. ومن المهم الإشارة إلى أن المحكمة تقوم، في حال الدعاوى المتشابهة في طبيعتها، بدمج القضايا والبت فيها في حكم واحد، حتى وإن كانت تتعلق بموظفين مختلفين.

التحديات

نقص ملاك قلم المحكمة

٤ - يؤدي موظفو قلم المحكمة مختلف مهام القلم ومهام الموظفين القانونيين. ولهذا الغرض، يشارك الموظفون في الأعمال التحضيرية قبل الجلسة الفعلية للمحكمة، ويشاركون أيضا في عمل المحكمة أثناء وبعد كل جلسة من الجلسات. ويتولى موظفو قلم المحكمة إجراء جميع الترتيبات لكل دورة من دورات المحكمة، بما في ذلك صياغة مذكرات الإحاطة للقضاة. وتتضمن مذكرات الإحاطة تلك استعراض الوقائع ذات الصلة وإيرادها، وادعاءات الأطراف، والمسائل القانونية، والسوابق القضائية، والمنشورات الإدارية المتصلة بالطعون المعنية. ويحضر الموظفون مداولات أفرقة القضاة، ما لم يصدر القضاة لهم تعليمات بخلاف ذلك، ويتولون تقديم الدعم القانوني والإداري فيما يتعلق بجلسات الاستماع الشفوية، والتحضير للجلسات العامة والمساعدة في أثناءها. وهم مطالبون أيضا بتحرير جميع الأحكام وإعداد صيغتها النهائية ونشرها، فضلا عن إدارة الشؤون اليومية لمحكمة الاستئناف بتوجيه من الرئيس. وإذا سمح الوقت بذلك، يتعهد الموظفون أيضا خلاصة موجهة للاستخدام الداخلي، تتوخى تدوين المجموعة

المتنامية من السوابق القضائية لمحكمة الاستئناف وتهدف إلى تيسير البحث والتحاق القضاة وموظفي القلم الجدد.

٥ - ومن أجل تحقيق كفاءة وفعالية نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة والحفاظ عليهما، فلا بد من بلوغ الموارد البشرية في قلم المحكمة القدرات اللازمة للنهوض بذلك. ويضم ملاك قلم المحكمة حالياً رئيس قلم المحكمة، وموظفين قانونيين اثنين، ومساعدين اثنين. وهذا العدد من الموظفين غير كاف لقيام المحكمة بأداء مهامها ووظائفها العديدة على الوجه الملائم. ولذلك فمن المهم إيلاء اهتمام فعلي لزيادة قدرة موظفي قلم المحكمة. ولهذه الغاية، يطلب بالحاح كبير تزويد المحكمة بموظفين إضافيين اثنين، هما موظف قانوني ومساعد، ويوصى بذلك بشدة. فمن شأن ذلك أن يساعد في زيادة كفاءة المحكمة وإنتاجيتها في أداء مهامها وزيادة فعالية نظام إقامة العدل.

إعادة نظام القاضي المناوب على أساس الأجر

٦ - تتلقى محكمة الاستئناف جميع الالتماسات التي يرفعها الأطراف وتبت فيها. وعلى الرغم من أن العديد من هذه الالتماسات يرفع عندما لا تكون محكمة الاستئناف في حالة انعقاد، فإنها كثيراً ما تتطلب اهتماماً قضائياً محكوماً بمواعيد محددة ويجب البت فيها سريعاً.

٧ - ونتيجة لذلك، فقد أنشأ قضاة محكمة الاستئناف نظاماً مخصصاً اسمه نظام "القاضي المناوب" في تموز/يوليه ٢٠١٠ لمعالجة الالتماسات العارضة وغيرها من المسائل القضائية التي تنشأ خارج نطاق الدورات السنوية. وبموجب هذا النظام، يتناوب القضاة شهرياً على أداء المهام القضائية فيما بين الدورات، على النحو الذي يحدده الرئيس. وقد أنشئ نظام "القاضي المناوب" كلياً بمبادرة خاصة من القضاة الذين لم ييخولوا بوقتهم للبت في الالتماسات المقدمة من الطرفين دونما تأخير.

٨ - وكان لنظام "القاضي المناوب" دور بالغ الأهمية في انتقال قضايا الاستئناف عبر مراحل إجرائية مختلفة دون تأخير، وفي ضمان عدم وقوع انتهاكات محتملة للإجراءات القانونية الواجبة. غير أن الضغط على وقت القضاة خارج الوقت اللازم لاستعراض الطعون والبت فيها بلغ حداً لم يعد معه استمرار نظام "القاضي المناوب" أمراً ممكناً، ولا سيما بالنظر إلى انعدام أي تعويض مالي. وهكذا فقد توقف العمل بنظام "القاضي المناوب" في عام ٢٠١٤.

٩ - ويتولى حالياً النظر في الالتماسات رئيس المحكمة الذي لا يمكنه البت في جميعها بسبب حجمها الهائل. ونتيجة لذلك، يبت الرئيس في الملح منها ويؤجل جميع الالتماسات الأخرى حتى الدورة القادمة لمحكمة الاستئناف. ومن البديهي أن ينجم عن هذا التغيير تراكم القضايا مع مرور الزمن، إذ أنه يستحيل البت في جميع الالتماسات المعلقة وجميع الطعون المتضمنة في جدول القضايا في دورة مدتها أسبوعان تلتئم ثلاث مرات في السنة.

١٠ - وتعتقد محكمة الاستئناف أنه ينبغي إعادة نظام القضاة المناوبين إلى وضعه السابق بحيث يتسنى للرئيس أو القاضي المناوب "تسيير أعمال محكمة الاستئناف وأعمال القلم" على أساس متواصل وفقاً للمادة ٢ (١) من النظام الداخلي لمحكمة الاستئناف، وتعويض القاضي المناوب مالياً عن استعراض الالتماسات العارضة وغيرها من المسائل القضائية والبت فيها خارج الأوقات التي تعتقد فيها دورات المحكمة.

الصعوبات المتعلقة بالموقع الشبكي ونظام إدارة قضايا المحكمة

١١ - بالإضافة إلى مسائل النقص في عدد الموظفين وضعف الأجر المؤدى لقاء العمل القضائي، يواجه قضاة محكمة الاستئناف صعوبات بسبب عدم وجود دعم كاف فيما يخص الموقع الشبكي ونظام إدارة قضايا المحكمة. على أن حدة هذه الصعوبات أشد بالنسبة لقضاة محكمة الاستئناف لأنهم في معظم الأوقات لا يكونون في المقر، بل يكونون في بلدانهم الأصلية ويعتمدون اعتمادا كبيرا على الدعم التقني المقدم.

١٢ - **الموقع الشبكي:** لا يتيح موقع مكتب إقامة العدل في هيتته الحالية خاصيات بحث ملائمة، الأمر الذي يجعل من الصعب تحديد السوابق القضائية ذات الصلة بالموضوع، وهذا يعرقل فعالية إعداد القضايا بالنسبة للقضاة وموظفي قلم المحكمة على حد سواء. ومن بين الجوانب الأخرى، لا توجد وظيفة بحث حسب المواضيع ولا يجري تمييز المصطلحات المبحوث عنها بلون ساطع.

١٣ - **نظام إدارة قضايا المحكمة والملفات الأساسية:** يوفر القلم للقضاة نسخة مطبوعة من ملفات القضايا لإعداد قضاياهم قبل المداولات. بيد أن القضاة وموظفي القلم على السواء يعتمدون على نظام إدارة قضايا المحكمة للاطلاع (من بعد)، لا سيما على الوثائق المقدمة والمستندات الأساسية من الملف الأساسي في مرحلة الدرجة الأولى. وبسبب الطريقة التي تنظم بها الملفات الأساسية المحملة (انعدام فهرس للوثائق الموجودة، أسماء غير دقيقة، وما إلى ذلك)، يقضي القضاة وموظفو القلم وقت طويلا جدا للعثور على وثيقة يطلبونها وتحديد ما إذا كان هناك سجل كامل من وقائع المحكمة الدنيا، ويكون من العسير عليهم في أحيان كثيرة تحديد موقع الوثيقة، إن لم يكن ذلك مستحيلا. وبالإضافة إلى ذلك، تشوب نظام إدارة قضايا المحكمة مشاكل تقنية جسيمة، كما أنه بطيء ولا يمكن التعويل عليه.

١٤ - **نظام إدارة قضايا المحكمة والإحصاءات:** نظام إدارة القضايا غير مجهز لتزويد المحكمة بالمعلومات اللازمة للأغراض الإحصائية. ويكون قلم محكمة الاستئناف مجبرا على جمع الإحصاءات، ولا سيما لإعداد تقارير أنشطة مكتب إقامة العدل، مستعينا في ذلك بطرائق بدائية، مثل ملء صحائف Excel يدويا.

المسائل المعروضة على نظر الجمعية العامة

١٥ - بناء على ذلك، فإن محكمة الاستئناف تطلب أن تنظر الجمعية العامة الموقرة في المسائل التالية وتتخذ قرارا بشأنها:

(أ) ما إذا كان ينبغي الاستعاضة عن نظام "الدفع على أساس الحكم الصادر" كطريقة للتعويض عن الخدمات القضائية إما ببدل يومي محدد أو أجر يومي ثابت يمكن بواسطة أي منهما دفع أتعاب القضاة لقاء الأعمال التي يؤديونها للبت في الالتماسات المقدمة فيما بين الدورات أو إصدار أحكام بشأنها، ومعالجة المسائل التنظيمية والإدارية^(١)؛

(١) بالإضافة إلى ذلك، فإن فصل نظام الأجر عن الأحكام سيساعد على تقليص احتمال تضارب المصالح المقترن بتوزيع القضايا أو توحيدها وقرار ما إذا كان ينبغي أم لا إصدار رأي بمخالفة الحكم أو إرجاء القضايا إلى الدورة المقبلة.

(ب) ما إذا كان ينبغي تعويض الرئيس أو القاضي المناوب ماليا لقاء البت في الالتماسات العارضة وإصدار أحكام بشأنها؛

(ج) ما هو الحل الأفضل للتعامل مع إدارة الالتماسات العارضة التي تُرفع عندما لا تكون المحكمة في حالة انعقاد.

المرفق الثاني

آراء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

مقدمة

- ١ - يتضمن تقرير قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات حقائق هامة تتعلق بالمحكمة وبأنشطتها خلال الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، ويشمل إحصاءات مستكملة. ويورد هذا التقرير أيضا موجزا لإنجازات المحكمة خلال هذه الفترة ويحدد تحديات المستقبل.
- ٢ - وقد بدأت محكمة المنازعات عملها في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ بوصفها المحكمة الابتدائية من بين محكمتين تقومان بتسوية المنازعات الداخلية بشكل رسمي فيما يتعلق بالمسائل الناشئة عن المنازعات بين الأمم المتحدة وموظفيها بشأن التوظيف والمسائل التأديبية. والمحكمة تحيل هذه المسائل للوساطة عند الإمكان. ولا تقتصر قرارات المحكمة على تسوية المنازعات، بل إنها توضح كذلك التفسير الذي يتعين تطبيقه على المنشورات الإدارية التي تصدرها الأمم المتحدة، كما إن وضع السياسات يسترشد بتلك القرارات. وتؤدي المحكمة دورا هاما في استعراض القضايا التأديبية المعروضة عليها. وهي تفحص التظلمات المحددة الواردة من أصحاب الدعاوى فيما يتعلق بإجراء التحقيقات ومراعاة الأصول القانونية وتناسب أي عقوبة يتم فرضها. وينطبق الشيء نفسه في الحالات التي ترد فيها ادعاءات بإساءة استعمال السلطة والمضايقة والانتقام من الموظفين الذين يبلغون عن حالات سوء السلوك.
- ٣ - ويواجه المحكمة تحديان رئيسيان. ويتمثل أولهما في الزيادة السريعة المتوقعة في أعمال المحكمة. ويتعلق الثاني باستقلال المحكمة.
- ٤ - وقد شهد عدد القضايا المعروضة حاليا على المحكمة ارتفاعا كبيرا. وبسبب الإصلاحات الجارية والنظر في الإصلاحات المقبلة في الأمم المتحدة، من المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه.
- ٥ - ومنذ إنشاء المحكمة، ظلت طبيعة استقلالها تفتقر إلى التعريف، ولا يبدو أنها مفهومة ضمن التسلسل الهرمي في المنظمة، إذ تتم معادلة الاستقلال بسياسة عدم التدخل المباشر من جانب السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالقرارات القضائية، بدل معادلته بمعيار دولي لاستقلال السلطة القضائية وعدم تبعيتها.
- ٦ - ومن الجدير بالذكر أن المحكمة تلقت عددا كبيرا من القضايا المسجلة حديثا: حيث عُرضت عليها ٤٣٨ قضية في عام ٢٠١٥، و ٣٨٣ في عام ٢٠١٦، و ١٧٢ في فترة الأشهر الستة الممتدة من كانون الثاني/يناير إلى حزيران/يونيه ٢٠١٧. وتواصل المحكمة النظر في القضايا في حدود الموارد المتاحة لها، مع الاعتراف بقيودها المالية العامة.
- ٧ - وبدأت المحكمة في إجراء حوار شهري تجريبي مع محامين من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ومع المدعى عليه لمناقشة المسائل والإجراءات. وترد مناقشة تلك المسألة بمزيد من التفصيل أدناه.
- ٨ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، عقدت المحكمة دورتين عامتين. ونظرت الدورة الأولى، التي عقدت في جنيف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، في مسائل الإجراءات وسبل تناول القضايا في الوقت

المناسب. ونظرت الدورة الثانية، التي عقدت في نيويورك في أيار/مايو ٢٠١٧، في مسائل استقلال السلطة القضائية وعدم تبعيتها. وشملت تلك الدورة العامة اجتماعات عقدت مع الأمين العام ومسؤولي الجمعية العامة والأمانة العامة. وفور اختتام الدورة العامة، نظم القضاة حلقة عمل تناولوا خلالها مسائل الإجراءات والسياسات القانونية واستعرضوا جوانب معينة من الاجتهاد القضائي المعمول به والاتجاهات والتطورات العامة في القانون.

٩ - ومن الأهمية بمكان بالنسبة لمستقبل المحكمة ولنظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة أن يتناول مجلس العدل الداخلي والقضاة والجمعية العامة التحدي الرئيسي المتمثل في الاستقلال لضمان أن المحكمة قادرة على الاضطلاع بولايتها كما يجب.

رئيس محكمة المنازعات

١٠ - وفقا للمادة ١ من النظام الداخلي لمحكمة المنازعات، انتخب القضاة خلال الجلسة العامة المعقودة في أيار/مايو ٢٠١٦ القاضي روان داونينغ رئيسا للمحكمة لفترة سنة واحدة تمتد من ١ تموز/يوليه ٢٠١٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧.

قضاة محكمة المنازعات

١١ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، كانت هيئة محكمة المنازعات تتألف من القضاة الآتي ذكرهم:

مودا إبراهيم - كارستينز (بوتسوانا)، قاضية متفرغة، نيويورك

تيريزا ماريا دا سيلفا برافو (البرتغال)، قاضية متفرغة، جنيف

روان داونينغ (أستراليا)، قاض مخصص، جنيف

أليساندرا غريسيانو (رومانيا)، قاضية مخصصة، نيويورك

ألكسندر و. هنتر، الابن (الولايات المتحدة الأمريكية)، قاض غير متفرغ

انكيمديليم أميليا إيزواكو (نيجيريا)، قاضية مخصصة، نيروبي

آنيشكا كلونوفيك - ميلارت (بولندا)، قاضية متفرغة، نيروبي

غلام ميران (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)، قاض غير متفرغ

انتخاب القضاة

١٢ - في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٦، انتهت الولايات التي كُلف بها كل من القاضي توماس ليكر (متفرغ)، والقاضي فينود بوليل (متفرغ)، والقاضية كورال شو (غير متفرغة)، الذين عينوا لمدة سبع سنوات. وفي ١ تموز/يوليه ٢٠١٦، بدأ كل من القاضية آنيشكا كلونوفيك - ميلارت، والقاضية تيريزا ماريا دا سيلفا برافو، والقاضي ألكسندر هنتر الابن الاضطلاع بولايتهم المقرر أن تمتد سبع سنوات.

توزيع القضاة غير المتفرغين

١٣ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، أمضى كل من القاضيين غير المتفرغين فترات خدمة في نيويورك وجنيف ونيروبي. وأمضى القاضي ميران فترتي خدمة مدة كل منهما ثلاثة أشهر في جنيف، وذلك من ١٥ آب/أغسطس إلى ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ ومن ٣٠ كانون الثاني/يناير إلى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٧. وعمل القاضي هنتر في نيويورك في الفترة من تموز/يوليه إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ ثم انتقل إلى نيروبي في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٧.

الإحصاءات القضائية لمحكمة المنازعات

١٤ - قدمت محكمة المنازعات معلومات إحصائية إلى مكتب إقامة العدل. وورد جزء من تلك المعلومات في تقرير المحكمة، غير أن مراجع وحواشي هامة حُذفت منه. ويرد التقرير الكامل أدناه، مع إدراج الحواشي والمراجع بكاملها. وبدون هذه المعلومات، يرى القضاة أن الصورة الكاملة للأعمال المضطلع بها والدعاوى المرفوعة إليها لن تُعرض بأكملها. وقد استُكملَت الإحصاءات لتشمل الفترة الممتدة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧.

الأنشطة القضائية العامة في محكمة المنازعات مستكملةً بالفترة الممتدة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧

١٥ - خلال الفترة الممتدة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، سجلت محكمة المنازعات ما مجموعه ١٧٢ قضية جديدة (منها حالة واحدة نقلت فيما بين أقلام المحكمة)، وفصلت المحكمة في ١٠٨ قضايا وأصدرت ٥١ حكماً^(١).

١٦ - ومن مجموع القضايا التي تم الفصل فيها بين ١ كانون الثاني/يناير و ٣٠ حزيران/يونيه، والبالغ عددها ١٠٨ قضايا، أُغلقت ٣٧ قضية (٣٤,٢٥ في المائة) بسحب الدعاوى. ومن بين القضايا المغلقة، أُغلقت ٧ قضايا عقب نجاح الوساطة وأُغلقت ٣٠ قضية بسبل أخرى، ومنها ٢٠ قضية أُغلقت عن طريق التسوية غير الرسمية بين الأطراف.

١٧ - وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، كانت ٣٢١ قضية قيد نظر المحكمة.

١٨ - وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، كانت ١٥١ قضية قيد النظر في جنيف، و ٩٠ قضية قيد النظر في نيروبي، و ٨٠ قضية قيد النظر في نيويورك.

(١) عدد الأحكام لا يساوي عدد القضايا التي تم الفصل فيها لأن بعض القضايا أُغلقت بموجب أوامر سحبها أو نتيجة تسويتها عقب مناقشات إدارة القضايا. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدد من الحالات التي صدر فيها حكم واحد بشأن قضيتين أو أكثر لكونها تتعلق بمسائل متشابهة.

الأنشطة القضائية العامة في محكمة المنازعات للفترة الممتدة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧

١٩ - خلال الفترة الممتدة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، سجلت محكمة المنازعات ٣٣٣ قضية جديدة. وخلال الفترة نفسها، فصلت المحكمة أيضا في ٣٤٢ قضية، في حين أنها بتت في ٣١٠ قضايا خلال الفترة الممتدة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٥ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٦. واتخذت المحكمة أيضا قرارات هامة خلال الفترة المشمولة بالتقرير، ويرد ذكرها بإيجاز أدناه. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، أصدرت المحكمة ما مجموعه ١٧٧ حكما و ٧٨٧ أمرا وعقدت ٢٢١ جلسة استماع.

٢٠ - وعموما، خلال فترة ثماني سنوات من وجودها، سجلت المحكمة ما مجموعه ٢ ٨٢٠ قضية، وفصلت في ٢ ٥٠١ من القضايا، وأصدرت ١ ٤٦٨ حكما و ٦ ٢٤٦ أمرا، وعقدت ١ ٨٥٢ جلسة استماع. وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، كانت أمام المحكمة ٣٢١ قضية قيد النظر.

الأوامر

٢١ - خلال الفترة المذكورة، أصدرت محكمة المنازعات ما مجموعه ٧٨٧ أمرا. ويتوزع هذا العدد على أقلام المحكمة على النحو التالي: جنيف، ٢٤٢ أمرا، ونيروبي، ٢٩٠ أمرا، ونيويورك، ٢٥٥ أمرا.

٢٢ - وأصدر رئيس المحكمة أيضا أمرين بشأن طلبين للتنحي قدمهما أحد القضاة وأمرًا واحدا بشأن تعيين قاض في قضية أعيد النظر فيها.

جلسات الاستماع

٢٣ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، عقدت محكمة المنازعات ما مجموعه ٢٢١ جلسة استماع. ومن بين هذه الجلسات، عقدت ١٣٤ جلسة للبت في الأسس الموضوعية، و ٨٧ جلسة لإدارة القضايا. ويتوزع هذا العدد على أقلام المحكمة على النحو التالي: جنيف، ٨٢ جلسة، ونيروبي، ٧٢ جلسة، ونيويورك، ٦٧ جلسة.

٢٤ - وقد أصبحت جلسات الاستماع هي القاعدة، إذ لا يُنظر في القضايا عموما إلا على أساس الوثائق المقدمة بناء على طلب الطرفين كليهما وعندما يخلص القاضي إلى أن ذلك هو السبيل الملائم. ولا تشمل المسائل التي يُنظر فيها على أساس الوثائق المقدمة بناء على طلب المحكمة عموما إلا طلبات وقف التنفيذ ومسائل عدم المقبولية البائن. وقلما تُعقد جلسات الاستماع بشأن طلبات وقف التنفيذ، لأن هذه الطلبات تستند إلى استنتاجات أولية على أساس المواد الواردة في الطلب وفي الرد عليه، ما لم يعامل الطلب على أنه طلب من جانب واحد. وتجرى مناقشات إدارة القضايا بشأن جميع القضايا الموضوعية، باستثناء تلك التي تتعلق بعدم المقبولية البائن. وتشجّع الأطراف على محاولة تسوية المسائل عن طريق الوساطة أو غير ذلك حيثما أمكن. ولاحظ قضاة المحكمة أنه عندما يتم عزل المسائل القانونية منها والقائمة على الوقائع، وتتم مناقشتها مع القاضي في مناقشة إدارة القضايا، تزداد رغبة الأطراف في الشروع في الوساطة الرسمية أو في مناقشات التسوية غير الرسمية.

مسائل الاستقلال

اعتبارات عامة

٢٥ - في الفقرة ٤ من التقرير السابق لمجلس العدل الداخلي (A/71/158)، أشار المجلس إلى أهمية وجود سلطة قضائية تتمتع بالاستقلال والكفاءة المهنية. وذكر المجلس كذلك في الفقرة ٦ ما يلي:

من خصائص الأنظمة القانونية المتسمة بالنضج أن جميع عناصر السلطة العليا الثلاثية - الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية - تحترم مبدأ الفصل بين السلطات. واستيفاء هذا الشرط يطرح تحدياً، وخاصة في إطار منظمة تعمل وفق التسلسل الهرمي مثل الأمم المتحدة، غير أنه مع ذلك يعد شرطاً لا غنى عنه من أجل احترام سيادة القانون.

وعلى نحو أكثر تحديداً، تناول المجلس في الفقرة ٣٧ من تقريره مسألة استقلال الجهاز القضائي وصعوبة تحقيق ذلك في الأمم المتحدة، حيث ذكر المجلس ما يلي:

إن إمكانية اللجوء الفعال إلى العدالة لا تتطلب أن تكون العدالة مستقلة فحسب، بل تقتضي أيضاً أن يلمس كل من يخضع لولايتها أنها مستقلة. وقد يكون ضمان الاستقلال من حيث الواقع والمظهر معاً أصعب في منظمة ذات تسلسل هرمي كالأمم المتحدة منه في المحاكم الوطنية. فالأمين العام هو المسؤول الإداري الأول في المنظمة، وهو المدعى عليه في الطعون التي تهم المنظمة ضد القرارات التي يتخذها هو أو (بصفة أعم) الأشخاص المفوضون للتصرف نيابة عنه. فمن المهم إذن أن يتمتع الأمين العام وكبار أعضاء السلطة التنفيذية عن أي مبادرة أو سلوك يمكن تفسيره بأنه ينتقص من سلطة واستقلال المحكمتين المدعوتين إلى البت في صحة ممارسة تلك السلطة.

٢٦ - ويتفق قضاة محكمة المنازعات مع الآراء التي أعرب عنها مجلس العدل الداخلي (انظر أيضاً A/71/158، الفقرات ٣٨ إلى ٦٣).

٢٧ - وفي إطار رسمي، تكون لاستقلال السلطة القضائية صلة مباشرة بفصل السلطات فيما يتعلق بفروع الهياكل الإدارية للأمم المتحدة. فإذا لم يتم الإقرار بالفصل بين السلطات ودعمه على نحو سليم، لا يقتصر الأمر على عجز الضوابط والموازين الضرورية على أداء وظائفها بشكل سليم فيما يتعلق بالمسائل التي تدخل في اختصاص محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، ولكن لا يمكن كذلك أن يتم البسط السليم لسيادة القانون أو إقامة العدل للموظفين أو للمنظمة. ويساور قضاة محكمة المنازعات قلق بالغ إزاء استمرار عدم تمتع محكمة المنازعات بالاستقلال المؤسسي وعدم التبعية، وهو ما يتعارض مع قرار الجمعية العامة ٢٥٣/٦٣. وتبدو الإدارة وكأنها تنطلق في تصرفها من افتراض أن الاستقلال يتمتع بالحماية طالما امتنعت المحكمة عن ممارسة الضغط على نتائج فرادى القضايا. فالاستقلال القضائي بالمعنى المؤسسي الأوسع للاستقلال وعدم التبعية غائب هيكلياً وعملياً، مما يؤدي إلى عرقلة إقامة العدل وظهور إقامته للعيان.

٢٨ - ويتمثل أبشع مظهر من مظاهر إنكار الاستقلال المؤسسي في بيان متاح على الموقع الشبكي الرسمي لمكتب إقامة العدل يؤكد أن محكمة المنازعات كيان من كيانات المكتب. وقد حُذفت تلك المعلومات بعد تدخل القضاة. ومع ذلك، تم تشكيل تصورات معينة، وهي لا تزال ظاهرة للعيان في

دليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية، على سبيل المثال، الذي يشير إلى محكمة المنازعات بوصفها هيئة إدارية تنظر في القضايا وتفصل فيها. وفي نيويورك، حيث يوجد مكتب إقامة العدل، لا يُذكر إلا هذا المكتب في الطابق الذي يقع فيه قلم محكمة المنازعات في نيويورك، مما يعطى الانطباع بأن دوائر قضاة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، إلى جانب قاعة المحكمة، هي بالفعل جزء من مكتب إقامة العدل. وبالإضافة إلى ذلك، كانت هناك حالات لجأ فيها كبار المديرين والمتقاضين على حد سواء إلى إبلاغ المدير التنفيذي و/أو رئيس القلم من مكتب إقامة العدل بتظلماتهم بشأن بعض القرارات والتوجيهات والتسويات الصادرة عن هيئة قضاة محكمة المنازعات، وبشأن قرارات فرادى القضاة.

٢٩ - ويتجلى عدم الاعتراف بالاستقلال القضائي في العديد من الجوانب الحيوية لسير أعمال محكمة المنازعات، ومنها تشكيل مكتب إقامة العدل ومهامه، وعدم اتسام مركز القضاة وشروط خدمتهم بالأمان، والحرمان من أي دور في تحديد الميزانية والاحتياجات في مجال التدريب والتوظيف، والحرمان من أي دور في العملية التشريعية المتعلقة بالقوانين ذات الصلة بسير أعمال المحكمة، وعرقلة الحوار مع الجمعية العامة، بصفتها هيئة تشريعية. وفي جميع تلك الجوانب، يتم الإخلال بالمعايير الدولية لاستقلال القضاء. وقد كانت شواغل قضاة المحكمة موضوع رسالة وُجّهت إلى رئيس الجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦.

٣٠ - وتنشأ مشكلة خطيرة جدا عن كون الإدارة تعامل قضاة محكمة المنازعات باعتبارهم موظفين، وهو أمر ليس له أساس في القوانين السارية. وهذا النهج يحول دون أداء الوظيفة القضائية لأنه يؤدي إلى تضارب في المصالح. وفي أيار/مايو ٢٠١٧، عرضت المحكمة عدة قضايا مرفوعة بشأن التغييرات المدخلة على جدول مرتبات الموظفين. وبما أن القضاة يتقاضون أجورهم على أساس هذا الجدول، وليس في إطار قرار منفصل بموجب القانون، فقد كان يتعين النظر في مسألة تضارب المصالح. ورأت المحكمة أنه يجب تطبيق مبدأ الضرورة، أي أنه على الرغم من تضارب المصالح بشكل مباشر، لم يكن لقضاة المحكمة خيار غير البت في القضايا، وذلك بسبب الافتقار إلى طريقة أخرى يمكن للأطراف أن تتقاضي بها^(٢). وينبغي ألا يتكرر هذا الوضع ويجب أن تعالج هذه المشكلة على وجه السرعة.

تنظيم مكتب إقامة العدل ووظائفه

٣١ - وافقت الجمعية العامة في الفقرة ٢٨ من قرارها ٢٦١/٦١ على إنشاء مكتب إقامة العدل برئاسة مسؤول برتبة إدارية عليا يتولى المسؤولية بشكل عام عن تنسيق نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل.

٣٢ - وتحكم سير أعمال مكتب إقامة العدل نشرة الأمين العام ST/SGB/2010/3، التي تؤكد أنه مكتب مستقل. وينص البند ٢ من النشرة على ما يلي:

مكتب إقامة العدل هو مكتب مستقل يتولى مسؤولية التنسيق العام للنظام الرسمي لإقامة العدل، والإسهام في تحقيق الإنصاف والشفافية والكفاءة في سير أعماله. وفي هذا الصدد، يقدم المكتب الدعم الموضوعي والتقني والإداري إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الاستئناف التابعتين للأمم المتحدة عن طريق أفرامها.

(٢) انظر الأمر رقم ١١٣ (GVA/2017) الصادر في القضية UNDT/GVA/2017/020 (Alcaniz).

٣٣ - وهناك عدد من الفقرات الهيكلية الهامة التي تمس باستقلال مكتب إقامة العدل. فهو معرّض بشكل واضح لآثار سلبية تنشأ عن الفقرتين ٣-٤ و ٣-٥ من نشرة الأمين العام ST/SGB/2010/3، التي تنص على ما يلي:

٣-٤ يسدي المدير التنفيذي المشورة إلى الأمين العام بشأن المسائل النظامية المتصلة بإقامة العدل الداخلي، ويشمل ذلك التوصية بإدخال التغييرات على الأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية الأخرى التي من شأنها أن تحسّن أداء النظام.

٣-٥ ويُعَدُّ 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.

٣٤ - وتبين هذه الأحكام بوضوح أن المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل يعمل تحت إشراف الأمين العام ويعد التقارير باسمه، في حين أن الأمين العام هو المدعى عليه الوحيد أمام محكمة المنازعات^(٣). ويتولى المدير التنفيذي كذلك تمثيل المدعى عليه أثناء الاجتماعات. ومن الواضح أن وظيفة المدير التنفيذي ليست وظيفة مستقلة. ويُذكر كذلك أن مهام إسداء المشورة للأمين العام بشأن المسائل النظامية وكتابة التقارير باسمه لا يمكن أن تقتصر "بتقديم الدعم الموضوعي والتقني والإداري" إلى محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف. فينبغي أن يتولى تلك المهام المكتب التنفيذي للأمين العام أو مكتب الشؤون القانونية. أما تقديم الدعم بأنواعه إلى المحكمتين، فيتطلب الالتزام بمهمة الدعم والتصرف في صالح العدالة باعتباره يعلو على أي صالح آخر. ولا يمكن للمدير التنفيذي أن يخدم بصدق سيدين تتضارب مصالحهما. ومن الواضح أن المدير التنفيذي لا يستطيع إسداء المشورة الفنية للقضاة، سواء بصورة مباشرة أو عن طريق أقلام المحكمتين. والآثار العملية المترتبة على ذلك التضارب الكامن آثار عديدة وتوجد في جميع مستويات الهرم الإداري لمكتب إقامة العدل.

٣٥ - وينص البند ٤ من نشرة الأمين العام ST/SGB/2010/3 فيما يتعلق برئيس القلم على ما يلي:

٤-١ يكون رئيس القلم مسؤولاً أمام المدير التنفيذي.

٤-٢ يضطلع رئيس القلم، تحت سلطة المدير التنفيذي ودون المساس بسلطة القضاة في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالمسائل القضائية، بمسؤولية الإشراف على أنشطة أقلام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وقلم محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.

٤-٣ يتولى رئيس القلم المهام الرئيسية التالية:

(٣) انظر المادة ٩٧ من ميثاق الأمم المتحدة، التي تنص على أن الأمين العام "هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة"؛ والمادة ١٠١ من الميثاق، التي تنص على أن "يعين الأمين العام موظفي الأمانة العامة طبقاً للوائح التي تضعها الجمعية العامة"؛ والمادة ٢ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، التي تنص على أن الأمين العام هو المدعى عليه في جميع المسائل المعروضة على المحكمة.

(أ) تنسيق الدعم الموضوعي والتقني والإداري لقضاة المحكمتين لدى البت في القضايا، بما في ذلك توزيع القضايا، لا سيما عن طريق رصد امتثال الأطراف للنظام الداخلي للمحكمتين وإنفاذه؛

(ب) تنسيق حفظ سجلات المحكمتين ورصده، ونشر وتعميم ما يصدر عن المحكمتين من قرارات وحيثيات أحكام وأحكام؛

(ج) تنسيق ورصد حفظ قواعد بيانات المحكمتين التي تضم السوابق والاجتهادات القضائية وإعداد تقارير عن عمل المحكمتين إلى الجمعية العامة والهيئات الأخرى عن طريق الأمين العام، وذلك حسب ما يصدر من تكليف؛

(د) كفالة استخدام الموارد البشرية والمالية المخصصة للمحكمتين على النحو الأمثل، بالتشاور مع المدير التنفيذي؛ وتحليل آثار المسائل الناشئة في المحكمتين؛ وتقديم التوصيات بشأن الاستراتيجيات والتدابير الممكنة؛

(هـ) إسداء المشورة إلى المدير التنفيذي في المسائل الإدارية واللوجستية والموارد البشرية المتصلة بالأنشطة التنفيذية لأقسام المحكمتين وتنسيق إعداد التقارير عن إقامة العدل وعرضها على الهيئات الحكومية الدولية على غرار الجمعية العامة ولجانها واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، حسب الاقتضاء؛

(و) تمثيل المدير التنفيذي، حسب الاقتضاء، في الاجتماعات التي تعقدتها هذه الهيئات الحكومية الدولية، وفي الاجتماعات مع مسؤولي الأمم المتحدة وغيرهم، وفي الاجتماعات الدولية أو الإقليمية أو الوطنية.

٣٦ - وعلى وجه التحديد، فإن مؤدى البند ٤-٣ هو تحويل سلطة قضائية لرئيس القلم. وهذا الحكم يدل بوضوح على خطأ هيكلي ونظمي. فليس لرئيس قلم المحكمة قدرة أو استحقاق أو سلطة في "إنفاذ امتثال الأطراف للنظام الداخلي للمحكمتين". وتلك بالطبع وظيفة يتولاها حصراً قضاة كل من محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف. ولا يوجد نظام داخلي ينص على شروط أداء هذه الوظيفة.

٣٧ - وثمة مشكلة في كون رئيس القلم يشغل منصب رئيس القلم في كل من الهيئة الابتدائية، وهي محكمة المنازعات، والهيئة التي تبت في الطعون، وهي محكمة الاستئناف. فقد ينشأ تضارب واضح إذا حدث أن كانت لرئيس القلم حاجة للحصول على معلومات سرية من إحدى المحكمتين. ويجب أن تكون هناك مسافة فيما يتعلق بهذه الأمور لضمان أن الرؤساء المسؤولين عن تقارير التقييم لا يمكن أن يكونوا موضوع أي ادعاء بأنهم ربما أثروا في نتيجة قضية من القضايا في المرحلة الابتدائية أو في مرحلة الاستئناف.

٣٨ - وهنا تضارب أيضاً فيما يتعلق "بتنسيق الدعم الموضوعي... لدى البت في القضايا"، لأن تقديم الخدمات للمحكمتين كليهما يتعارض مع إسداء المشورة الفنية للقضاة. ويتفاقم هذا التضارب في هذه الحالة لكون رئيس القلم يتصرف بالفعل بصفته نائب المدير التنفيذي في أداء المهام المنصوص عليها في الفقرتين ٣-٤ و ٣-٥ المذكورتين أعلاه. وعلاوة على ذلك، فإن شاغل وظيفة رئيس القلم في نهاية المطاف مسؤول أمام الأمين العام، أي أمام المدعى عليه.

٣٩ - ويواجه المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل أيضا تضارب المصالح بوصفه الموظف المكلف بالإبلاغ عن تقييم أداء رئيس مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، الذي يقدم المساعدة القانونية للموظفين الذين يمثلون أمام المحكمتين. فعقب تقاعد المديرية التنفيذية للمكتب في شباط/فبراير ٢٠١٧، لوحظ أنها اضطرت إلى البقاء في وظيفتها، لأن رئيس القلم لم يكن يمكنه أن يعمل بوصفه الموظف المسؤول عن مكتب إقامة العدل. وبالنظر إلى دور رئيس القلم في إدارة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، لم يتمكن شاغل تلك الوظيفة من القيام أيضا بدور الموظف المسؤول عن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، باعتباره طرفاً يمثل أمام محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف. وهناك تضارب متأصل إذا كان مكتب إقامة العدل مشاركاً في الإدارة المباشرة لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، في حين أنه يظل طرفاً عادة ما يمثل أمام المحكمتين (انظر ST/SGB/2010/3، البند ٧).

٤٠ - ويتولى مكتب إقامة العدل تعيين موظفي أقلام محكمة المنازعات. وهم مطالبون بأداء اليمين الذي يؤديه موظفو الأمم المتحدة، ولكنهم ليسوا ملزمين بأداء اليمين بحفظ سرية الرسائل المتبادلة مع قاض ينظر في قضية ما أو بالعمل بشكل مستقل أو بالسعي إلى تحقيق أهداف العدالة في المحكمة. وليس للقضاة أي دور في اختيار موظفي المحكمة أو أي دور يذكر في تقييم أدائهم. وباستثناء المسجلين، يمر التسلسل الإداري لموظفي أقلام المحكمة عبر رئيس القلم، باعتباره الرئيس المسؤول الثاني عن تقرير التقييم، الذي يعمل تحت إشراف المدير التنفيذي، الذي يعمل بدوره تحت إشراف الأمين العام. وبغية التأكد من أن العاملين في أقلام المحكمتين يقدمون "الدعم الموضوعي" السليم، يشدد قضاة المحكمة على ضرورة أن يكون للعاملين في المحكمتين مركز "موظفي المحكمة" ليكونوا مسؤولين أمام القضاة بطريقة ما.

٤١ - ويساور قضاة محكمة المنازعات قلق شديد إزاء عدم قيام مكتب إقامة العدل بالنظر بشكل مناسب في ضرورة تجنب مخاطر التضارب الفعلي أو الظاهر عند إعارة موظفين من وحدة التقييم الإداري أو مكتب الشؤون القانونية، أو موظفين يضطربون بمهام محامي المدعى عليه، إلى مكتب إقامة العدل للعمل في أقلام المحكمتين. فالمحكمتان تُعتبران مكان عمل مثل أي مكان آخر من أماكن العمل بالأمم المتحدة، ولكنهما ليستا كذلك.

٤٢ - والمحامون الموظفون لدى الإدارة عادة ما يفهمون مبدأ الفصل بين السلطات فهما ناقصا. ويبدو أن ذلك يشمل موظفي المحكمتين. وقد أكد مسجلو محكمة المنازعات أن في عام ٢٠١٦، كلف رئيس القلم المسجلين وموظفيهم بالعمل على إعداد رد الأمين العام على تقرير فريق التقييم المستقل المؤقت. وكان ذلك الرد رداً رسمياً موجهاً إلى الجمعية العامة من المدعى عليه، وهو الأمين العام، بوصفه المسؤول الإداري الأول للأمم المتحدة، ومن ثم رئيس السلطة التنفيذية. وبالتالي فإنه من غير الملائم أن يكون ذلك التقرير موضع نظر مسجلي المحكمة والموظفين التابعين لهم. فلا ينبغي لموظفي السلطة القضائية أن يعملوا على إعداد أي وثيقة يتعين تقديمها إلى السلطة التنفيذية. وبما أن رئيس القلم هو الرئيس المسؤول الأول عن تقارير تقييم المسجلين، وأن المدير التنفيذي هو المسؤول الثاني عن تلك التقارير، فمن غير المرجح أن يكون المسجلون في وضع يتيح لهم أن يرفضوا العمل على إعداد تلك الوثيقة، حتى وإن وضعوا في اعتبارهم مسائل الفصل بين السلطات، وهو ما يتضح أنه لم يتم.

٤٣ - والواقع أن استقلال مكتب إقامة العدل مجرد خيال. ولعل تحقيق الاستقلال لا يمكن أن يتم إلا بجعل المكتب يقدم تقاريره مباشرة إلى الجمعية العامة. وينبغي النظر في تعيين المدير التنفيذي للمكتب لمدة ولاية محددة تشمل فرض حظر على توليه مهام أخرى في المنظمة لمدة خمس سنوات.

٤٤ - ويشعر قضاة محكمة المنازعات بالقلق إزاء كون مكتب إقامة العدل ككل يوحى بالثقافة البيروقراطية بدلا من الثقافة القضائية. فالمناصب العليا الخمسة في المكتب مكرسة إلى حد كبير للإدارة. والموظفون والمساعدون القانونيون يكلفون بمهام إدارية من قبيل جمع الإحصاءات. ولا بد من معالجة هذا الوضع، إلى جانب النظر في الأعمال الموضوعية التي يضطلع بها مكتب إقامة العدل من غير إسداء المشورة إلى الأمين العام وتمثيله.

عدم اتسام مركز القضاة وشروط خدمتهم بالأمان

٤٥ - إن من المعايير الدولية الأساسية أن يرتبط استقلال السلطة القضائية بالطريقة التي يتم بها تحديد وتبدير مركزها بالمعنى القانوني الرسمي. وعلى وجه الخصوص، فإن المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، التي أقرتها الجمعية العامة في قرارها ١٤٦/٤٠، تنص في البند ١١ على أن "يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليهم وظائفهم واستقلالهم، وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم، وشروط خدمتهم ومعاشهم التقاعدي وسن تقاعدهم" (التوكيد مضاف). أما ما صاحب تلك المبادئ من إجراءات التنفيذ الفعال للمبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، التي أقرها المجلس الاقتصادي في قراره ١٩٨٩/٦٠، فإنها تقرر في الإجراء الخامس "تزويد القضاة بما هو ملائم من أمن شخصي وأجور ومخصصات". وبمزيد من صريح العبارات، فإن مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء، الذي أعد تحت إشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والذي أوصت به لجنة حقوق الإنسان كأداة لتنفيذ المبادئ الأساسية، ينص في الفقرة ١٦ (أ) تحت عنوان "الولاية" على أن "يضمن القانون مدة ولاية القضاة واستقلالهم وأمنهم وحصولهم على أجر ملائم وشروط خدمتهم وعدم تغييرها على نحو يضرهم" (٤).

٤٦ - كانت مسألة مركز قضاة محكمة المنازعات وأجورهم موضع تفسيرات انفرادية من جانب مكتب إدارة الموارد البشرية. وهناك تضارب مباشر وحقيقي في المصالح يواجهه الترتيب الذي يخول لمكاتب الأمانة العامة التي تمثل أمام قضاة المحكمة نيابة عن الأمين العام سلطة تحديد مركز هؤلاء القضاة أنفسهم وشروط خدمتهم. وكقاعدة عامة، تكشف تفسيرات تلك المكاتب عن عدم فهم المركز المستقل للقضاة وتسعى إلى معاملتهم بوصفهم من موظفي الخدمة المدنية الدولية، وبالتالي بوصفهم من موظفي الأمانة العامة، أي من موظفي السلطة التنفيذية.

٤٧ - وبكل وضوح وبساطة، فإن قضاة محكمة المنازعات ليسوا من موظفي الأمانة العامة أو السلطة التنفيذية. فهم مسؤولون منتخبون في هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة ضمن السلطة القضائية التي هي جزء من هياكل إدارة الأمم المتحدة. والفقرة ٣٠ من قرار الجمعية العامة ٢٥٣/٦٣ تحدد بشكل مباشر جوانب النظام الإداري للموظفين التي يتعين تطبيقها على قضاة محكمة المنازعات. ورغم ذلك، يطبق

(٤) انظر: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/03/SR-Independence-of-Judges-and-Lawyers-Draft-universal-declaration-independence-justice-Singhvi-Declaration-instruments-1989-eng.pdf>

النظام الإداري للموظفين بصورة غير لائقة. فعلى سبيل المثال، تخصم الاقتطاعات الإلزامية المنطبقة على الموظفين من مرتبات قضاة محكمة المنازعات، وهو أمر لا أساس له في القرار، كما لا يمكن تبريره بخلاف ذلك، إذ أن قضاة الأمم المتحدة الآخرين الذين ليسوا أيضا موظفين لا يدفعون الاقتطاعات الإلزامية. وقد أصدر مكتب إدارة الموارد البشرية "خطابات تعيين" للقضاة المنتخبين حديثا في المحكمة الذين تولوا مناصبهم في تموز/يوليه ٢٠١٦ كما لو أنهم موظفون؛ وعلاوة على ذلك، زعمت تلك الخطابات أن لها أن تخفض أجور القضاة بشكل انفرادي كما لو أنهم موظفون، واستحدثت شرطا يُخضع القضاة للنظامين الإداري والأساسي للموظفين بجميع إصداراته الحالية والمقبلة. ومع وجود بعض الاختلافات بين مكاتب الأمانة العامة، فقد ورد ذكر القضاة في نظام أوموجا باعتبارهم موظفين وطُلب إليهم أن يحملوا شارات الهوية التي تخص "الموظفين". وفي الآونة الأخيرة، قامت الإدارة بتخفيض المعاش التقاعدي لقضاة المحكمة بصورة انفرادية. وتشكل تلك الترتيبات الإدارية مظاهر خارجية غير سليمة وغير ملائمة لمركز موظفين مدنيين دوليين يعملون في الأمانة العامة، الأمر الذي يقوّض استقلال القضاة وحيادهم.

٤٨ - ويكمن تضارب آخر في المصالح في الترتيب الذي يكون في إطاره قضاة المحكمة، حين يخضعون لقواعد النظام الإداري للموظفين، حسب الإضافات والتعديلات والتفسيرات التي أدخلها عليها مكتب إدارة الموارد البشرية، عرضة لاحتمال الاعتراض على تلك القواعد والتفسيرات في القضايا التي ينظرون فيها، ويجوز أن يتخذوا مواقف من شأنها أن تخل حينئذ بحيادهم في جميع المنازعات المماثلة التي تعرض عليهم.

٤٩ - ومن الأهمية بمكان، وفقا لمعايير الأمم المتحدة بشأن استقلال السلطة القضائية، أن يكون مركز قضاة المحكمة، بما في ذلك أجورهم، "مضمونا بموجب القانون" على نحو كاف، وهو ما معناه في هذه الحالة، بقرارات الجمعية العامة. وفيما يخص الأجور، فإن الأمر لا يتعلق بتقديم القضاة طلبا بالزيادة في المرتبات، بل يتعلق بكون تلك المرتبات يجب أن تحدد على النحو السليم وأن تكون مضمونة عملا بالمعايير الدولية للسلطة القضائية.

عدم التكليف بدور في الفصل في المسائل ذات الصلة بسير عمل محكمة المنازعات

الميزانية

٥٠ - يبدو من المناقشات التي جرت مع المدير التنفيذي أن الميزانيات المخصصة لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ميزانيات مختلطة إلى حد ما، أو على الأقل فيما يتعلق بالسفر والتدريب. وقد يبدو من المناسب تماما لأي ميزانية من ميزانيات المحكمتين أن تختلط بشكل من الأشكال بميزانية طرف من الأطراف التي تمثل أمام المحكمتين. وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه خلافا للمعايير الدولية للاستقلال القضائي المعترف بها، لم يستشر مكتب إقامة العدل قضاة محكمة المنازعات بشأن ميزانية فترة السنتين المقبلتين. ويبدو ذلك من الغرابة بمكان، لأن القائمين على وضع الميزانية لا علم لهم بالاحتياجات التي يطلبها القضاة، كما ليس لهم علم، وهذا هو الأهم، بالمجالات التي يرى القضاة أن من الممكن تحقيق وفورات مالية فيها.

التدريب

٥١ - اتخذت القرارات المتعلقة بالإتفاق على التدريب دون إجراء مشاورات كافية مع القضاة. وبناء على معلوماتنا واعتقادنا، فقد صرفت أموال مكتب إقامة العدل لإتاحة مشاركة موظفي المكتب البيروقراطيين الذين لا داعي لمشاركتهم في دورات تدريبية ذات طابع قضائي أو غير ذات صلة بمهامهم في المكتب، مثل الوساطة.

التشاور بشأن التعديلات

٥٢ - لا يستشار قضاة محكمة المنازعات بشأن صياغة القواعد والأنظمة التي تحدد عمليات المحكمة أو التي يتعين عليهم خلاف ذلك أن يقوموا بتطبيقها. وذلك أمر يؤسف له بالنظر إلى مدى تركيز المعارف المباشرة والخبرات لدى القضاة. ومن المسائل التي يمكن لأراء القضاة أن تُلقي بثقلها فيها بالتأكيد ما يتعلق بالعملية التأديبية، وهي مجال يثقله عبء المشاكل في الوقت الحاضر نتيجة الافتقار لما يكفي من القواعد التنظيمية. وليس من غير المعتاد أن تستشير السلطة التشريعية القضاة عن طريق لجائها بشأن المسائل المتعلقة بإصلاح القوانين والتشريعات واللوائح التنظيمية.

مسائل أخرى

انعدام الاتصالات مع الجمعية العامة

٥٣ - لا يرفع قضاة محكمة المنازعات تقاريرهم مباشرة إلى الجمعية العامة، بل يقدمونها عن طريق مجلس العدل الداخلي. وينبغي أن يرفع رئيس المحكمة تقاريره بالنيابة عن جميع قضاة محكمة المنازعات مباشرة إلى الجمعية العامة عن طريق اللجنة السادسة، وأن يكون على استعداد للإدلاء بتعليقات إلى الجمعية، كما هو الحال بالنسبة للمحاكم والهيئات القضائية الأخرى المرتبطة بالأمم المتحدة (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ١٨٣، و A/71/158، الفقرتان ٦٤ و ٦٥).

٥٤ - وقد أفيد أن الإدارة عملت على الحيلولة دون إجراء اتصالات بين قضاة المحكمة ولجان الجمعية العامة. وأثناء الاجتماعات التي عقدت في أيار/مايو ٢٠١٧ تحضيراً للدورة العامة، أبلغت أمانة اللجنة الخامسة القضاة بأنها حاولت الاجتماع معهم في الربع الأخير من عام ٢٠١٦. وأفيد بأن الإدارة هي التي عارضت ذلك الاقتراح، وليس مكتب إقامة العدل. وعلاوة على ذلك، فإن مضمون الرسالة التي وجهها قضاة المحكمة إلى رئيس الجمعية العامة تم تحريفه عن المسائل الهامة التي أثّرت فيها بشأن الاستقلال والأجور. وعُرضت تلك المسائل بشكل يوجي بأن القضاة يريدون الحصول على مزيد من المال^(٥). ولكن الأمر لم يكن كذلك، لأن مسألة الاستقلال لا تنطوي على حصول القضاة على أجور أعلى، وإنما تنطوي على تحديد تلك الأجور على نحو سليم من الناحية الهيكلية.

موقع قاعة المحكمة في نيويورك

٥٥ - إن موقع قاعة محكمة المنازعات في نيويورك أمر يبعث على القلق البالغ. وبما أن قاعة المحكمة لا توجد في المبنى الرئيسي للأمانة العامة، بل تقع في مبنى له وحدة أمنية منفصلة، فإن وصول الموظفين

(٥) قام أحد كبار مسؤولي الإدارة في جنيف بإبلاغ رئيس محكمة المنازعات بذلك.

وأعضاء البعثات الدائمة للدول الأعضاء إليها من الصعوبة بمكان. وقد كان موقع محكمة المنازعات في نيويورك في بداية الأمر في المبنى الرئيسي للأمانة العامة. وأثناء عمليات التجديد الواسعة النطاق التي شهدتها مبنى الأمانة العامة، نُقلت المحكمة إلى مبنى مستأجر. ولم يُستشر القضاة أبداً بشأن قرار عدم العودة إلى مبنى الأمانة العامة. وبحول الموقع الحالي بالفعل دون حضور الموظفين وأعضاء الوفود في جلسات الاستماع، في حين أنهم يبدون اهتماماً كبيراً بوقائع جلسات المحكمة عندما كانت تعقد في المبنى الرئيسي للأمانة العامة. وفي تموز/يوليه ٢٠١٥، قرر قضاة المحكمة بالإجماع أن مقر قلم المحكمة في نيويورك ينبغي أن يكون في المبنى الرئيسي للأمانة العامة، ولأغراض الشفافية، ينبغي لقاعة محكمة المنازعات أن تكون هناك أيضاً. واتفق القضاة أيضاً على أن من غير المقبول أن يوجد مكتب إقامة العدل في دوائر المحكمة، وأنه ينبغي اتخاذ خطوات عاجلة لتحقيق فصل مادي بين مكتب إقامة العدل ودوائر المحكمة في انتظار نقل المحكمة وعودتها إلى المبنى الرئيسي للأمانة العامة. ويعطي الاشتراك في المباني الانطباع بأن القضاة تابعون للإدارة ومسؤولون أمامها عن طريق المدير التنفيذي.

إنشاء آلية لتسوية المنازعات للقضاة

٥٦ - ينشأ عن الهيكل الحالي عدد من المسائل التي هي موضع خلاف بين السلطة التنفيذية وقضاة محكمة المنازعات، وتتعلق بأحكام وشروط خدمتهم وسبل تطبيقها. ويجد القضاة أنفسهم في وضع محرج لا يمكن أن تتم في ظلّه تسوية هذه المسائل، لأن من المحتمل جداً أن تتخذ السلطة التنفيذية، بناءً على مشورة مكتب الشؤون القانونية، موقفاً يرى القضاة أنه لا يمكن الدفاع عنه. ويدل ذلك على الحاجة إلى إنشاء آلية لحل المنازعات الخاصة بالقضاة، ربما من خلال اللجوء إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

القضاة المخصصون

٥٧ - إن موقف الجمعية العامة فيما يتعلق بتسوية وضع القضاة المخصصين موقف مفهوم جيداً. والمأمول حقاً أن الحاجة إلى القضاة المخصصين قد تنتفي بالفعل مع وصول نظام العدل الداخلي إلى مرحلة النضج. بيد أن في غضون ذلك، يبدو أن تجديد الولاية لمدة سنة واحدة يؤدي إلى عدم اليقين ويناقض مفاهيم الاستقلال. ويُقترح أن تمدد تعيينات القضاة المخصصين لفترة سنتين. وبناءً على التجارب السابقة، يبدو من المناسب تحديد دورة استعراض مدتها سنتان تماشياً مع فترة ميزانية الأمم المتحدة.

الإحالات للمساءلة ومسألة سيادة القانون

٥٨ - خلال الفترة الممتدة من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، أحالت محكمة المنازعات قضيتين إلى الأمين العام عملاً بالمادة ١٠-٨ من نظامها الأساسي^(٦). وقد نتجت هاتان القضيتان عن النظر في مسائل تتعلق بالإخلال بالنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين بسبل تمس أسسهما وربما تتسم بالفساد. وتعلقت إحدى القضيتين بموظفة حصلت على وظيفة لم تكن مؤهلة

(٦) تنص المادة ١٠-٨ على ما يلي: "يجوز لمحكمة المنازعات إحالة ما هو مناسب من القضايا إلى الأمين العام للأمم المتحدة أو الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرايجها الخاضعة لإدارة مستقلة من أجل اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات لإنفاذ إجراءات المساءلة".

للترشيح لها، إذ أضيفت إلى قائمة المرشحين بوسائل غير سليمة وبعد انقضاء الفترة المحددة لتقديم الطلبات. ولا يعلم القضاة ما حدث في شأن الإحالتين المذكورتين، ولن يجدر بهم أن يتدخلوا في العملية بعد الإحالة لأجل المساءلة. ولا ينص النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أي تفاصيل عن كيفية النظر في الإحالات، ولا على أي توجيهات فيما يتعلق بضرورة ضمان أن إنفاذ قوانين الأمم المتحدة، التي تتجلى في النظامين الأساسي والإداري للموظفين، لا يخضع لممارسة ما قد يبدو أنه سلطة تقديرية إدارية. فمفهوم سيادة القانون يستلزم أن تكون كل مخالفة للقانون يتم كشفها موضع تحقيق. ولا توجد أي سلطة تقديرية تتيح الإعفاء من الامتثال لقوانين الأمم المتحدة، ومن ثم تأذن بممارسة غير قانونية. ويبدو أن مجلس العدل الداخلي هيئة مناسبة لكفالة أن يتم النظر على النحو الواجب في القضايا التي تحال إلى الأمين العام أو التي يصدر بشأنها تفويض بموجب المادة ١٠-٨ من النظام الأساسي.

الكشف عن المعلومات

٥٩ - يتزايد قلق القضاة إزاء كون من يقومون بتمثيل المدعى عليه في القضايا المعروضة على محكمة المنازعات، أو الجهات التي تصدر التعليمات لأولئك المحامين، لا يكشفون لأصحاب الدعاوى وللمحكمة جميع الوثائق ذات الصلة. وقد اتضح في بعض القضايا أيضا أن المديرين لم يكشفوا عن جميع الوثائق ذات الصلة عند إجراء تقييم إداري لقرار من القرارات. ويحتمل أن يؤدي ذلك مواصلة عرض قضايا معينة على المحكمة بدل أن تتم تسويتها في وقت سابق لو تم الكشف عن جميع المعلومات. ومن المؤكد أن لذلك تكاليف تتكبدها المحكمة وجميع الأطراف، كما إنه يشكل إخلالا بالواجب الأخلاقي للمحكمة والمنظمة.

أشكال الانتصاف

٦٠ - تعاني محكمة المنازعات من قيود شديدة فيما يتعلق بما يجوز لها أن تمنحه من أشكال الانتصاف النهائي. وتنص المادة ١٠-٥ من النظام الأساسي للمحكمة على ما يلي:

يجوز لمحكمة المنازعات أن تأمر بالقيام بأحد الإجراءين التاليين أو بكليهما، باعتبار ذلك جزءا من الحكم الذي تصدره:

(أ) إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، شريطة أن تقوم محكمة المنازعات أيضا في الحالات التي يتعلق فيها ذلك القرار الإداري بتعيين أو ترقية أو إنهاء تعيين بتحديد مبلغ للتعويض قد يختار المدعى عليه دفعه كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، رهنا بالفقرة الفرعية ٥ (ب) من هذه الفقرة؛

(ب) سداد تعويض عن الضرر، بناء على الأدلة، لا يتجاوز عادة ما يعادل المرتب الأساسي الصافي للمدعي لمدة سنتين. بيد أنه يجوز لمحكمة المنازعات في حالات استثنائية أن تأمر بدفع تعويض أكبر عن الضرر، بناء على الأدلة، على أن تبين أسباب ذلك القرار.

٦١ - ويرى قضاة محكمة المنازعات أن من المناسب توجيه انتباه الجمعية العامة إلى الملاحظات التالية التي أدلت بها هيئة مؤلفة من ثلاثة قضاة في قضية *Nakhlawi v. Secretary-General of the United Nations* (UNDT/2016/204):

١٠٣ - خلال جلسة الاستماع، وبناء على استفسار آخر من المحكمة، أفاد المدعى عليه بأن في حين أنه لا توجد في [مكتب الأمم المتحدة في جنيف] قضية اختارت فيها الإدارة الإبطال (مع الإشارة إلى أن تلك القضايا تتعلق عموماً بعدم الاختيار/الترقية، بدلاً من قرارات الفصل)، لا توجد بيانات إحصائية من [قسم القانون الإداري التابع لمكتب إدارة الموارد البشرية] فيما يتعلق بالقضايا القائمة في الأمانة العامة ككل.

١٠٤ - وفي ضوء البيانات التي أدلى بها أثناء جلسة الاستماع، خلصت المحكمة إلى أن البيان الخطي الذي قدمه المدعى عليه، والذي مفاده أنه "يجوز للإدارة أن تختار في كثير من الأحيان دفع التعويض" يبدو غير صحيح. وتلاحظ المحكمة أن الواقع هو أن في القضايا التي خلصت فيها المحكمة إلى أن الموظف فصل دون وجه حق، ودون أن يرتكب بنفسه خطأ وإنما نتيجة خطأ إداري، قررت المحكمة بشكل منهجي أن تأمر بدفع التعويض بدلاً من النظر في إعادة الموظف إلى وظيفته.

١٠٥ - وأعربت المحكمة عن قلقها من أن عدم قيام الإدارة بالنظر في كل حالة من الحالات الفردية التي يصدر فيها الأمر بإبطال قرار إنهاء الخدمة أمر يتناقض مع روح المادة ١٠-٥ من النظام الأساسي للمحكمة ومع القصد التشريعي الذي أرادته الجمعية العامة من تلك المادة. وبموجب تلك المادة، جعلت الجمعية العامة الموظفين ينتظرون أن في الحالات التي تأمر فيها المحكمة، على سبيل المثال، بإبطال قرار إنهاء الخدمة، فإن الإدارة ستنتظر على النحو الواجب في إمكانية إعادة الموظف إلى وظيفته قبل أن تنظر في دفع مبلغ التعويض المحدد عوض الإلغاء، وفقاً لقرار المحكمة. بيد أن بيان المدعى عليه ذهب إلى أن بصرف النظر عما تخلص إليه المحكمة، فإن أصحاب الدعاوى سيمنحون التعويض في جميع الحالات "لأسباب إدارية وتشغيلية". وبعبارة أخرى، لا يولي اهتمام فردي لأي حالة بذاتها ولا توضع أسباب إبطال القرار في الاعتبار. ومن ثم يحتمل وجود حالات يدمر فيها المسار المهني لموظفين كرسوا كل حياتهم للمنظمة ورسالتها تدميراً تاماً بسبب إجراء اتخذه المدعى عليه وتبين أنه إجراء غير قانوني. وعلى نحو ما بينته صاحبة الدعوى في هذا الشأن، ترى المحكمة أن الموظفين الذين يثبت أن خدمتهم أنهيت بغير وجه حق من الناحية القانونية يكادون لا يجدون فرصة عمل خارج المنظمة، في ضوء سمّة التخصص التي تطبع مسارهم المهني في الأمم المتحدة. وعلى الرغم من ذلك، لا يُنظر بشكل منفرد في إمكانية إعادة الموظف إلى وظيفته "لأسباب إدارية وتشغيلية".

١٠٦ - وترى المحكمة أن هذه المسألة تتعلق بجوهر إنشاء النظام "الجديد" للعدل الداخلي، وبصلب طبيعة المسألة التي ينبغي أن تخضع لها الإدارة، وبواجبات الإدارة والمنظمة تجاه كل موظف من موظفيها طالما لم يرتكب خطأ. وتخلص المحكمة إلى أن موقف الإدارة المتمثل في اختيار السداد عوضاً عن الإبطال بمقتضى المادة ١٠-٥ (أ) على نحو منهجي يعرض السياسات التي يقوم عليها النظام الأساسي للمحكمة والنظام القضائي برمته للخطر. وتعرب المحكمة أيضاً عن قلقها من أن النظام الأساسي لم يذكر شيئاً عن كيفية ممارسة السلطة التقديرية بموجب المادة ١٠-٥ أو عما ينبغي أن ينطوي عليه القدر المعقول من الاعتبار في ظل هذه الشروط. وبصرف النظر عما تقدم، ترى المحكمة أن عجز الإدارة عن ذكر حالة

واحدة تم فيها النظر بشكل منفرد في قرار الإبطال وفي إعادة الموظف إلى وظيفته بموجب المادة ١٠-٥ (أ) من النظام الأساسي يبين أن الإدارة لا تمارس السلطة التقديرية الممنوحة لها بموجب تلك المادة. وعدم ممارسة السلطة التقديرية في حد ذاته أمر غير قانوني وغير لائق. وللجمعية العامة أن تنظر فيما إذا كان هدف السياسة العامة الذي يُستند إليه في ذلك ينتفي بسبب ما يبدو أنه سياسة عامة غير مدونة ينفذها كبار المديرين (انظر -Valimaki-Erk 2012-UNAT-276).

١٠٧ - وتلتزم المحكمة أن يتم في هذه القضية النظر فعلا بشكل منفرد في إمكانية إبطال قرار إنهاء تعيين صاحبة الدعوى وأن تتم إعادتها إلى وظيفتها بما يتناسب مع مؤهلاتها وخبرتها وبالترتبة التي كانت لها وقت فصلها. وهذا الأمر يكتسي أهمية خاصة في هذه القضية، لأن صاحب القرار نفسه اتخذ القرار المطعون فيه على أساس معلومات خاطئة.

١٠٨ - وبصرف النظر عما تقدم، فإن المحكمة مكلفة، بموجب النظام الأساسي، بتحديد مبلغ التعويض المقدم "عوضاً عن" إبطال القرار. وهي ترى أن الظروف الاستثنائية لهذه القضية تبرر منح تعويض يتجاوز ما يعادل المرتب الأساسي الصافي لمدة سنتين، المنصوص عليه في المادة ١٠-٥ (ب) من النظام الأساسي. وقد دُكرت محكمة الاستئناف في قضية *Hersh 2014-UNAT-433* بما خلصت إليه في قضية *Mmata (2010-UNAT-092)*، أي أن "المادة ١٠-٥ (ب) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات لا تقتضي الصياغة الشكلية للعوامل المشددة؛ بل تشترط إثبات العوامل المشددة التي تبرر الزيادة في قدر التعويض".

٦٢ - ويود القضاة أيضاً أن يذكروا إلى أنه يجوز لإدارة الأمم المتحدة وموظفيها على السواء أن يجدوا حالات قد يكون من الملائم فيها أن يُلتَمَس من محكمة المنازعات أو محكمة الاستئناف النظر في مسائل محددة تتعلق بتفسير قانون من القوانين قبل تطبيقه.

صياغة قوانين الأمم المتحدة وقواعدها التنظيمية

٦٣ - يود القضاة الإعراب عن قلقهم بشأن معايير صياغة المنشورات الإدارية التي تصدرها الأمم المتحدة. ففي العديد من القضايا المعروضة على محكمة المنازعات، ينجم قدر من اللبس عن استخدام أفعال الصيغة "will" و "shall" و "would" و "should" و "can" و "could" و "may" و "might" و "must" و "ought". والاستخدام المستمر تقريبا لفعل "should" يؤدي بالمديرين إلى الاعتقاد بأن لديهم سلطة تقديرية، بينما الواقع أنه يجوز ألا تكون لهم تلك السلطة التقديرية. والوضوح في المنشورات الإدارية أمر مهم بالنسبة للجميع، إذ يؤدي إلى اليقين بشأن الإجراءات المتخذة. ولعل ما من شأنه أن يؤدي إلى الوضوح التام هو أن تتم الإشارة في تلك القوانين والقواعد التنظيمية إلى أن استخدام فعل الصيغة "may" يدل على منح السلطة التقديرية، وأن "shall" أو "must" يدلان على الإلزام.

ضرورة الحصول على الموافقة قبل تأليف هيئة من ثلاثة قضاة أو عقد جلساتها

٦٤ - يلاحظ قضاة محكمة المنازعات أنه يجب الحصول على إذن رئيس محكمة الاستئناف قبل أن تنظر هيئة من ثلاثة قضاة في مسألة ما. وتنص المادة ١٠-٩ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على ما يلي:

يتولى قاض واحد في العادة النظر في القضايا المعروضة على محكمة المنازعات. بيد أنه يجوز لرئيس محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أن يأذن عند اللزوم بإحالة قضية، بسبب شدة تعقيدها أو أهميتها، إلى فريق من ثلاثة من قضاة محكمة المنازعات، على أن يتم ذلك في غضون سبعة أيام تقويمية من تقديم رئيس محكمة المنازعات طلبا كتابيا.

٦٥ - ويساور قضاة محكمة الاستئناف القلق من أن هذا الإجراء قد يتسبب في تعقيد لا داعي له في الإجراءات وقد يضع رئيس محكمة الاستئناف في موقف يفرض التنحي في حال استئناف بشأن أي مسألة تكون موضع طلب من هذا القبيل، لأن رئيس محكمة المنازعات يكون قد أبلغ رئيس محكمة الاستئناف بالمسائل التي تنطوي عليها القضية وبتفاصيل عن شدة تعقيدها أو أهميتها الخاصة. ويُقترح هنا أن نظر رئيس محكمة المنازعات في القضية ينبغي أن يكون كافيا للإذن بعقد جلسة لمثل هذه الهيئة.

توفير التمثيل الملزم للمدعين أمام المحكمتين

٦٦ - يكون للمتقاضين غير الممثلين أثر سلبي على حجم عمل المحكمة. ففي كثير من الأحيان، لا يفهم هؤلاء المتقاضون غير الممثلين الإجراءات القانونية ويعمدون إلى تقديم وثائق ومذكرات عديدة لا صلة لها بالموضوع، ويُغرقون أقلام المحكمة باستفسارات وطلبات لا لزوم لها أو غير مناسبة، ويتسببون بصفة عامة في إبطاء النظام وتأخير الإجراءات.

٦٧ - ويكاد قيام أفراد يفتقرون إلى التدريب القانوني على الإطلاق بتمثيل المتقاضين تمثيلا رديئا ويسبب لهم الضرر أن يكتسي نفس الأهمية التي يكتسيها عدم توفير التمثيل القانوني لأولئك المتقاضين. كما إن هؤلاء الأفراد لا يفهمون العملية القانونية ويقومون بإجراءات يطبعها الالتباس والغموض ولا تكشف عن أي سبب لإقامة الدعوى. وهناك حاجة ماسة إلى إضفاء الطابع المهني على التمثيل القانوني.

٦٨ - أما الحق في التمثيل القانوني، الذي يكفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويجسده مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع، فهو يشكل عنصرا أساسيا من عناصر النظام الجديد لإقامة العدل، وينبغي أن يظل الدور الذي يضطلع به مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين هو مساعدة الموظفين لا على تجهيز المطالبات فحسب، ولكن أيضا في تمثيل أصحاب الدعاوى أمام المحكمتين.

المبادرات التي اتخذتها محكمة المنازعات

٦٩ - بدأت محكمة المنازعات في جنيف في تنفيذ برنامج تجريبي يتضمن اجتماعات شهرية للحوار مع المحامين العاملين في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين والمدعى عليه، إلى جانب موظفين من أقلام المحكمة، وذلك لمناقشة المسائل التنظيمية والإجراءات. ويتوخى أسلوب الاجتماعات التشجيع على المشاركة النشطة من جانب جميع المشاركين بغية زيادة فهمهم للطابع المختلط للمحكمة، التي يأتي

قضائها من مختلف الثقافات القانونية. ويمكن الحصول على نسخة من قائمة مجالات المناقشة العامة عند الطلب.

٧٠ - وفي أيار/مايو ٢٠١٧، وضعت محكمة المنازعات خلاصة للقضايا لأغراض الاستخدام الداخلي. وهذه الخلاصة وثيقة مفصلة تشير إلى القضايا التي عرضت على كل من محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف. والأمل أن يتم توسيع نطاق هذه الوثيقة لتشمل الحالات ذات الصلة التي عُرضت على المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، اعترافاً بملاحظات الفريق المعني بإعادة تصميم نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل فيما يتعلق بضرورة تحقيق بعض الانسجام على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وهذه الخلاصة متاحة إلكترونياً برمتها وسيتمكن جميع الموظفين من الاطلاع عليها.

٧١ - وقد بدأ القضاة في تأليف دليل قضائي ويأملون إنجازه في غضون الشهور التسعة القادمة.

الاجتماعات

الاجتماعات الداخلية

٧٢ - لا يزال القضاة يعقدون اجتماعات منتظمة عن طريق التداول بالفيديو، مع مشاركة القاضي ميران كلما أمكن عن طريق الهاتف من المملكة المتحدة. ويحضر القضاة غير المتفرغين جميع الاجتماعات، إما شخصياً أو عن طريق الهاتف، عندما لا يكونون مكلفين بمهام في أماكن أخرى. وقد تبين أن لتلك الاجتماعات قيمة عالية وتمكّن القضاة من تناول المسائل حالما تنشأ وفي الوقت المناسب.

اجتماع القضاة مع مجلس العدل الداخلي

٧٣ - عقد قضاة محكمة المنازعات اجتماعاً مع مجلس العدل الداخلي خلال دورتهم العامة التي عقدت في نيويورك في أيار/مايو ٢٠١٧. وتمت مناقشة المسائل ذات الصلة بالمحكمة وبنظام العدل الداخلي.

اجتماع محكمة المنازعات مع الجهات المعنية والممارسين

٧٤ - يتواصل عقد اجتماعات بين محكمة المنازعات والجهات المعنية ذات الصلة بها على أساس منتظم في كل مقر من مقرات المحكمة. وتضم قائمة المدعين المحامين الذين يمثلون أمام المحكمة، إضافة إلى ممثلي نقابات الموظفين وممثلي الإدارة. وتتيح تلك الاجتماعات فرصة مفيدة لتبادل الآراء في بيئة ملائمة يتمتع فيها عملاء المحكمة وقضاؤها بحرية إبداء الملاحظات والتعليقات. والتعليقات التي تتلقاها المحكمة تساعد على أداء مهامها.

٧٥ - وفي نيروبي، شارك القضاة في ندوة نظمها مؤسسة أمين المظالم في الأمم المتحدة، وتحدثوا عن التكامل بين النظم الرسمية وغير الرسمية لإقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة وعن الجهود التي تبذلها محكمة المنازعات لاستكشاف سبل الوساطة في القضايا كخطوة أولى. وأسدى القضاة المشورة بشأن الكيفية التي يستطيع بها الوسطاء أن يعززوا اتفاقات الوساطة لحماية الموظفين الذين يتعرضون لإجراءات انتقامية إثر إبرام اتفاقات من هذا القبيل.

٧٦ - وخلال الدورة العامة وحلقة العمل التي تلتها في أيار/مايو ٢٠١٧، عقد قضاة محكمة المنازعات اجتماعات مع رئيس اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ومع نائبه، ومع رئيس اللجنة الخامسة والأمين العام وعدد من كبار المسؤولين الإداريين في المنظمة.

استعداد قضاة محكمة المنازعات

٧٧ - إن قضاة محكمة المنازعات، وكما هو الحال بالنسبة لأي سلطة قضائية، مستعدون لمناقشة كل المسائل مع الجمعية العامة وإدارة الأمم المتحدة بغية إيجاد حل لأي مسألة من المسائل المذكورة في هذا التقرير. وأثناء الدورة العامة المعقودة في أيار/مايو ٢٠١٧، اتضح في اجتماعات مع كبار المسؤولين في الأمانة العامة أنهم على استعداد للنظر في بعض المسائل التي أثّرت في هذا التقرير على الأقل. ويعتقد القضاة أنه سيتسنى تحسين فهم تلك المسائل ويأملون أن تتم معالجتها في المستقبل القريب.

كلمة تقدير

٧٨ - يود قضاة محكمة المنازعات أن يسجلوا مرة أخرى تقديرهم لعمل موظفي أقلام المحكمة.