

Distr.: General
10 July 2020
Arabic
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون
البند 152 من القائمة الأولية*
إقامة العدل في الأمم المتحدة

إقامة العدل في الأمم المتحدة

تقرير مجلس العدل الداخلي

موجز

يركز هذا التقرير المقدم من مجلس العدل الداخلي على الكفاءة القضائية والتشغيلية لنظام العدل الداخلي، ويستند إلى قرارات الجمعية العامة ذات الصلة وإلى المشاورات المستفيضة التي أجريت مع أصحاب المصلحة. ومن أجل أن يتحسن أداء النظام أكثر، يقدم المجلس توصيات بشأن مؤشرات الأداء الرئيسية لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات وبشأن كفاءتها وشفافيتها التشغيليتين. ويشتمل التقرير أيضا على مناقشات بشأن حاجة مكتب إقامة العدل إلى التشاور مع محكمة المنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف بشأن مسائل الإدارة والميزانية، وبشأن الحاجة الملحة إلى زيادة التمويل الذي يحصل عليه مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. ويسلط المجلس الضوء على توصياته المتعلقة بحماية المدعين والشهود من الانتقام، وإحالة المحكمتين للقضايا لأغراض المساءلة، وصفة اتحادات الموظفين في إقامة الدعاوى، وإبطال القرار الإداري أو الإعادة إلى الوظيفة كوسيلة لجبر الضرر.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/75/50

250820 070820 20-09315 (A)



المحتويات

الصفحة

3	أولا - مقدمة
4	ثانيا - لمحة عامة
5	ثالثا - التوصيات
5	ألف - الكفاءة والمساءلة القضائيتين
10	باء - الكفاءة والشفافية في سير الأعمال
12	جيم - اختصاص محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة
	دال - الشفافية والتشاور مع محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات بشأن
13	أمور الميزانية
14	هاء - إحالة المحكمتين القضايا لأغراض المساءلة
15	واو - نقص الموارد في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وحالة الموظفين في الميدان
16	زاي - الحماية من الانتقام
18	حاء - أهلية اتحادات موظفي الأمم المتحدة للتقاضي
18	طاء - إبطال القرار الإداري أو الإعادة إلى الوظيفة كسبيل من سبل الانتصاف
19	رابعا - شكر وتقدير

المرفقات

20	الأول - آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف
23	الثاني - آراء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات
	الثالث - تقرير محكمة الأمم المتحدة للاستئناف عن ادعاءات سوء السلوك والمعلومات المتعلقة بعدم الأهلية لأداء
33	الواجبات الرسمية في عام 2019
	الرابع - تقرير محكمة الأمم المتحدة للمنازعات عن ادعاءات سوء السلوك والمعلومات المتعلقة بعدم الأهلية لأداء
34	الواجبات الرسمية في عام 2019

أولا - مقدمة

- 1 - أنشأت الجمعية العامة، في قرارها 261/61، نظام إقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة ليكون نظاماً يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويعمل بطريقة تتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون والأصول القانونية لضمان احترام حقوق الموظفين والتزاماتهم ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء.
- 2 - وفي وقت لاحق، أنشأت الجمعية العامة، في قرارها 228/62، مجلس العدل الداخلي لضمان الاستقلالية والاقتدار المهني والمساءلة في نظام إقامة العدل، وكلفت المجلس بتقديم آرائه إلى الجمعية بشأن تطبيق نظام إقامة العدل.
- 3 - وتتألف العضوية الحالية لمجلس العدل الداخلي الثالث، الذي تنتهي فترة ولايته في 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، من خمسة أعضاء، هم: اثنان من الحقوقيين الخارجيين المرموقين رشح الموظفين أحدهما ورشحت الإدارة الثاني، وممثل رشحه الموظفون وممثل رشحته الإدارة، وحقوقي مرموق اختاره الأعضاء الأربعة الآخرون رئيساً للمجلس. ويعين الأمين العام الأشخاص المرشحين على هذا النحو أعضاءً في المجلس. والأعضاء الحاليون في المجلس هم الحقوقيون الخارجيون صمويل إستريشر (الولايات المتحدة الأمريكية، مرشح الإدارة) وكارمن أرتيغاس (أوروغواي، مرشحة الموظفين). والممثلان هما فرانك إيبرت (الولايات المتحدة، مرشح الإدارة) وجمشيد غازيف (أوزبكستان، مرشح الموظفين). أما الرئيسة، فهي إفون موغورو (جنوب أفريقيا).
- 4 - وقد اعتمد المجلس، وهو يُعدُّ هذا التقرير، على قرارات الجمعية العامة ذات الصلة واستند إلى الإسهامات التي تلقاها من مختلف أصحاب المصلحة في نظام العدل الداخلي وإلى المقابلات التي أجراها معهم.
- 5 - وترد آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات في مرفقي هذا التقرير الأول والثاني، على التوالي، تمثيلاً مع الفقرة 37 من القرار 258/74.
- 6 - وفي الفترة من 4 إلى 11 أيار/مايو 2020، عقد المجلس جلساته العامة واجتماعاته مع أصحاب المصلحة عن طريق التداول بالفيديو، نظراً للظروف المحيطة بمرض فيروس كورونا (كوفيد-19)⁽¹⁾. وأتاح المجلس أيضاً لأصحاب المصلحة إمكانية تقديم إسهامات مكتوبة كي ينظر فيها.
- 7 - وبالنظر إلى أن عام 2020 تحل فيه الذكرى السنوية العاشرة لنظام العدل الداخلي ويعد السنة الأخيرة لولاية المجلس الحالي، يلاحظ التقرير أن هذا الوقت مناسب لتقديم توصيات بشأن السبل التي من شأنها أن تُحسن أداء النظام أكثر.

(1) عُقِدَت اجتماعات مع النائبة الأولى لرئيس محكمة الاستئناف وقضاة محكمة المنازعات، وأمناء أقالم المحكمتين، وممثلي مكتب إقامة العدل، بمن فيهم المدير التنفيذي، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، وعدد من اتحادات ورابطات الموظفين، ومكتب الموارد البشرية التابع لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال، وشعبة خدمات الموارد البشرية التابعة لإدارة الدعم العملياتي، والمكاتب القانونية التابعة للأمانة العامة والصناديق والبرامج، ووحدة التقييم الإداري. ودُعي الجميع إلى طرح الشواغل والمسائل المثيرة للاهتمام بحرية.

ثانياً - لمحة عامة

- 8 - يلاحظ المجلس أن نظام العدل الداخلي يؤدي دوراً بالغ الأهمية في إعطاء الموظفين ضمانات على أن إقامة العدل في الأمم المتحدة هي البديل الكافي الذي يغنيهم عن اللجوء إلى المحاكم الوطنية التي لا تكون متاحة لموظفي الأمم المتحدة.
- 9 - وقد استجاب نظام العدل الداخلي الجديد، منذ إنشائه، لتوقعات الجمعية العامة استجابة جيدة نوعاً ما، إذ أنه حقق العدالة للكثير من الموظفين وساعد الأمم المتحدة على تعزيز سيادة القانون في جميع مكوناتها. غير أن المجلس يرى أن إقامة العدل تواجه تحديات مستمرة، سبق للمجلس أن أبلغ بها ولا تزال تقوض قدرة النظام على تحقيق العدالة بسرعة معقولة وفعالية.
- 10 - ويتعلق أهم الشواغل المتكررة بأداء المحكمتين، وخصوصاً أوجه القصور المنهجية والتشغيلية المحددة التي تعترى محكمة المنازعات وتفضي إلى منعها من أداء ولايتها بأقصى إمكاناتها. وتوضّح في التقرير بمزيد من التفصيل شواغل خطيرة أخرى، من بينها الغياب الفعلي لوسيلة الجبر المتمثلة في إبطال القرار الإداري والإعادة إلى الوظيفة في حالات إنهاء الخدمة بشكل غير قانوني؛ والانتقام من المشتكين وشهودهم؛ والمسألة الصعبة المتمثلة في تمثيل الموظفين أنفسهم باستمرار أمام المحكمتين؛ ومسألة إحالة القضايا إلى الأمين العام لأغراض المساءلة.
- 11 - وسيركز المجلس في هذا الاستعراض العام على التحدي الهام الذي يواجهه محكمة المنازعات والذي يتمثل في ضمان سرعة تحقيق العدالة وكفاءة التشغيل، بما يشمل التراكم المستمر للقضايا القديمة، الذي نشأ قبل ظهور جائزة كوفيد-19 ويرجح أن يستمر بعدها ما لم يُعالج على نحو كاف.
- 12 - وكانت للمناقشات السنوية مع قضاة المحكمتين والمشاورات المنتظمة مع أصحاب المصلحة في مختلف مراكز العمل التابعة للأمم المتحدة، التي عُقدت في عام 2020 في صورة اجتماعات إلكترونية، قيمة كبيرة في الخلوص إلى استنتاجات المجلس. وقد ورد في تقارير المجلس السنوية عدد من التوصيات خلال فترة ولايته، بهدف تعزيز القدرة والمساءلة الإداريتين في محكمة المنازعات. وطوال فترة ولايتهم، ظل قضاة المحكمة وأمناء أعلامها يشيرون باستمرار إلى تراكم القضايا في المحكمة، ويذكرون أن قيود الميزانية والموارد البشرية تعد من الأسباب الرئيسية لما يواجهونه من صعوبات إدارية وتشغيلية. وظل المجلس يوجه انتباه الجمعية العامة باستمرار إلى تلك الشواغل. ولا شك أن هذه الشواغل قد نُظِرَ فيها بجدية، ولكنها لا تفسر تماماً الصعوبات المنهجية والتشغيلية التي لمسها المجلس.
- 13 - ويخلص المجلس إلى أن المحكمتين ستواصلان الاضطلاع بدور محوري في إتاحة إمكانية اللجوء إلى القضاء لموظفي الأمم المتحدة، على النحو الذي تتوخاه الدول الأعضاء. واستشرافاً للمستقبل، يرى المجلس أن معالجة أوجه القصور القضائية والتشغيلية التي توجد في المحكمتين واستكشاف مجالات التحسين المحتملة ينبغي أن يكونا من المسائل ذات الأولوية التي تنتظر فيها الجمعية العامة. ويهدف هذا التقرير إلى تيسير مثل هذه المناقشات الهامة.

ثالثاً - التوصيات

ألف - الكفاءة والمساءلة القضائيتان

14 - يقترن الالتزام باستقلالية القضاء، الذي يشترك فيه جميع أصحاب المصلحة، بواجب ملازم له وهو ضمان المساءلة القضائية. فالقضاة مسؤولون عن إصدار أحكام ذات جودة في أوانها لجميع أصحاب المصلحة في نظام العدل الداخلي. والواضح أن محكمة المنازعات تعاني من غياب سلطة إدارية وإشرافية تكفل أداء القضاة لواجباتهم في أوانها وبطريقة احترافية. وعلى عكس العديد من النظم القضائية الوطنية، تقتصر منظومة الأمم المتحدة إلى مجلس قضائي⁽²⁾ أو هيئة مماثلة تكفل، في جملة أمور، عمل الهيئة القضائية وقلمها بكفاءة، ومساءلة فرادى القضاة عن أدائهم لواجباتهم واحترامهم لمدونة قواعد السلوك لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، التي وافقت عليها الجمعية العامة في قرارها 106/66.

15 - وقد لمس المجلس بنفسه خلال فترة ولايته أن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، كمؤسسة، لم تُؤدَّ خلال هذه الفترة أداءً ضعيفاً فحسب، بل أن قضائتها أيضاً لم يعترفوا فعلياً بهذا الضعف في الأداء ولم يعالجوه بالقدر الكافي. وقد تجلّى ذلك في التراكم المستمر للقضايا القديمة، وفي الافتقار إلى قواعد أو آليات داخلية لرصد أداء المحكمة القضائي والتشغيلي وتحسينه. ويلاحظ المجلس أيضاً أن المحكمة تكلف القاضي الواحد في الوقت الواحد بقضايا يتراوح عددها من 10 قضايا إلى 15 قضية فقط، ولا تحدد له مواعيد نهائية للفصل فيها، وتترك جميع القضايا الأخرى دون معالجة حتى تُسوى هذه القضايا الـ 10 أو الـ 15. ولذلك، فإن أكثر من نصف عدد القضايا يظل عادةً غير موكل لأي قاضٍ (حيث ظلت نسبة 62 في المائة من القضايا معلقة في انتظار تكليف قضاة بها حتى 1 تموز/يوليه 2020)، الأمر الذي يزيد فعلياً من تراكم القضايا ويديمه في المستقبل.

16 - وقد تلقى المجلس الإحصاءات التالية التي تعزز الشواغل المستمرة لأصحاب المصلحة بشأن تراكم القضايا.

17 - بلغ عدد القضايا الحالي 278 قضية في 1 تموز/يوليه 2020. ويتمثل افتراض محكمة المنازعات في أنّ نسبة 15 في المائة من القضايا تُسحب بأمر، فتبقى 236 قضية تنتظر الفصل فيها. ويبلغ عدد القضايا الجديدة 300 قضية سنوياً في المتوسط. ويوجد ثلاثة قضاة متفرغين وستة قضاة يعملون بنصف الدوام، وبذلك تكون القدرة الإجمالية ستة قضاة متفرغين في السنة.

(2) مؤسسة تكون مستقلة أو قائمة بذاتها بمعزل عن السلطات التنفيذية أو التشريعية وتكون مسؤولة عن إقامة العدل بشكل مستقل. وعادة ما تكون هذه المؤسسات متمتعة بسلطة إدارة أداء الهيئة القضائية ومسؤولة عن ذلك (انظر قرار الجمعية العامة للشبكة الأوروبية لمجالس السلطة القضائية بشأن "الحكومة الذاتية للسلطة القضائية: تحقيق التوازن بين الاستقلالية والمساءلة"، بودابست، أيار/مايو 2008).

الجدول 1

تراكم القضايا القديمة والقضايا الجديدة الواردة

الهدف	عدد الأحكام	من القضايا القديمة (236) القضايا القديمة	القضايا الجديدة الواردة المعلقة الوقت اللازم لإنهاء المتراكم في انتظار الفراغ من التراكم من
الهدف الحالي الذي حددته محكمة المنازعات	2 للقاضي الواحد في الشهر (المجموع 12)	19,6 شهرا	300 قضية كل 12 شهرا
الأحكام الصادرة في عام 2019	2,2 للقاضي الواحد في الشهر (المجموع 13,2)	17,9 شهرا	300 قضية كل 12 شهرا
الأحكام الصادرة بين كانون الثاني/يناير وحزيران/يونيه 2020	3 للقاضي الواحد في الشهر (المجموع 18)	13,1 شهرا	300 قضية كل 12 شهرا
الهدف الذي يوصي به مجلس العدل الداخلي	7 للقاضي الواحد في الشهر (المجموع 42)	5,6 أشهر	300 قضية كل 12 شهرا

18 - وكما هو مبين في الجدول 1، فإن الهدف الحالي الذي حددته محكمة المنازعات المتمثل في إصدار كل قاض حكمين في الشهر من شأنه أن ينهي تراكم القضايا الحالي في 19,6 شهرا، مقارنة بزيادة الأحكام التي يصدرها كل قاض إلى ثلاثة أحكام في الشهر في النصف الأول من عام 2020، الذي من شأنه أن ينهي هذا التراكم في 13,1 شهرا. ولا تأخذ هذه الأرقام في الاعتبار القضايا الجديدة التي ترد ويزيد عددها عادة عن 300 قضية في السنة.

19 - وبالرغم من إحراز تقدم في تقليل المتراكم من القضايا القديمة، من 404 قضايا في عام 2018 إلى 278 قضية حتى 1 تموز/يوليه 2020، يزال الكم المتراكم يمثل مشكلة كبيرة بالنظر إلى أنه من المتوقع ورود 300 قضية جديدة سنويا. ومن الناحية التاريخية، كان جزء من المشكلة يتمثل في أنه بالرغم من وجود منصب رئيس محكمة المنازعات، فقد كان هذا الدور تمثيليا إلى حد كبير في الممارسة العملية، حيث يتناوب القضاة المتفرغون على شغل هذا المنصب لمدة سنة واحدة. وعند تقييم الموقف بعد مرور الوقت، يتضح أن القضاة كانوا عازفين عن معالجة عجز المؤسسة المستمر عن خفض عدد القضايا القائمة أمامها. فالمحكمة لم تواجه فشلها في تحريك القضايا وتحقيق العدالة في أوانها وبطريقة ذات مغزى. والحقيقة أن محاولة رئيسة محكمة المنازعات آنذاك أن تفعل ذلك في أوائل عام 2019 لم تتجج وأثارت احتكاكا كبيرا بين القضاة (انظر القرار 258/74، الفقرة 26؛ و A/74/169، الفقرات 20-22).

20 - وتبين البيانات المتعلقة بالمدة التي مضت على القضايا المعلقة أمام المحكمة أن القضايا المعلقة منها 37 قضية معلقة منذ مدة تتراوح من 401 إلى 500 يوم، و 66 قضية معلقة منذ مدة تتراوح من 501 إلى 1000 يوم على نحو يثير الدهشة. وعلاوة على ذلك، فقد أبلغ المجلس بعدد من القضايا ذات الدلالات الرمزية التي تسلط الضوء على عدم تحديد الأولويات في معالجة تراكم القضايا. على سبيل المثال، في قضية حديثة ضمت 269 من موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة العاملين في جنيف⁽³⁾، طعنوا في تشرين الأول/أكتوبر 2017 في قرار الإدارة بتنفيذ مضاعف لتسوية مقر العمل أسفر عن خفض أجورهم، صدر قرار المحكمة في حزيران/يونيه 2020، أي بعد 1000 يوم تقريبا من رفع القضية. وتعرضت

(3) انظر UNDT/2020/106.

القضائية لتأخيرات إجرائية عديدة ولتغيير القاضي المكلف بالنظر فيها. وألقت تطورات أخرى بظلالها على تأخر إجراءات الدعوى، مثل الحكم الذي أصدرته المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في تموز/ يوليه 2019 وأيدت فيه التظلمات التي قدمها موظفو منظمة العمل الدولية في جنيف للطعن في قرار منظمة العمل الدولية بتطبيق خفض الأجور. وسمع المجلس من اتحادات الموظفين أن معظم الموظفين في جنيف شعروا بأنهم حرموا من العدالة في هذه القضية بسبب طول التأخير. فقد أثر تأخر محكمة المنازعات في إصدار حكمها على آلاف الموظفين في جنيف، ولم يُستَجَبَ للالتماسات العديدة التي وجهتها اتحادات الموظفين إلى محكمة المنازعات من أجل أن تقرر تقدما في هذه القضية الحرجة.

21 - وعقب المناقشات التي جرت مع أصحاب المصلحة، يظل المجلس يشعر بالانزعاج من أنه على الرغم من تنامي شواغل الموظفين إزاء عدم قدرتهم على الحصول على معلومات تتسم بالشفافية فيما يتعلق بحالة النظر في قضاياهم وإزاء بطء خطوات التقاضي فيها، لا يبدو أن المحكمة مقتنعة بأنها تحتاج إلى إجراء تغييرات في أسلوب عملها من أجل تحسين أدائها وتعزيز التزام القضاة جميعهم بالواجب الذي يحتم تحريك القضايا. وبالنظر إلى عدد القضايا التي تعالجها محكمة المنازعات، لا يرى مجلس العدل الداخلي أن إنشاء مجلس قضائي ضروري لنظام العدل الداخلي للأمم المتحدة. غير أن المجلس يرى بقوة أن الحاجة ماسة إلى إحداث تغييرات في الطريقة التي يعمل بها النظام حاليا، بما يشمل ضرورة كفاية زيادة الشفافية وزيادة مساءلةفرادى القضاة ووضع مؤشرات أداء رئيسية واضحة لمحكمة المنازعات ككل. وترد أدناه توصياته في هذا الصدد.

22 - وقد تبادل المجلس الآراء مرارا مع محكمة المنازعات ورئيس أمناء القلم وأمناء أرقامها الثلاثة على مدى السنوات القليلة الماضية بشأن تراكم القضايا الذي ينطوي على تحديات، وبشأن القدرة القضائية وقدرة الدعم القائمتين من أجل تحريك القضايا بسرعة والفصل فيها. ومع مراعاة طبيعة القضايا وفهم المجلس لقدرة الدعم المتاحة من حيث الموظفين والمساعدين القانونيين، سعى المجلس إلى التأكد من القضاة أنفسهم من عدد الأحكام التي يمكن أن يتوقع من قاضي في محكمة المنازعات إصدارها شهريا، مع مراعاة التراكم المستمر للقضايا القديمة وحتمية رفع دعاوى جديدة. وقد التمس وضع مؤشر للأداء من هذا القبيل ليس فقط لفهم الوقت الذي يمكن فيه تصفية الكم المتراكم حاليا من القضايا، بل أيضا لمساعدة محكمة المنازعات على إدارة شؤونها في المستقبل.

23 - وفهم المجلس من محكمة المنازعات وأمناء الأرقام أن عدد الأحكام التي يصدرها كل قاض شهريا قد لا يكون المقياس الأمثل أو الأكثر إنصافا للأداء، بما أن بعض القضايا، على سبيل المثال، تُسَوَّى وهي في مرحلة إدارة القضية، وأحيانا يسبق هذه التسوية قدر كبير من العمل على المستوى القضائي ومستوى قلم المحكمة. وطُرح رأي مفاده أن عدد القضايا التي يُتَصَرَفُ فيها شهريا، وليس عدد الأحكام، هو المقياس الأفضل للأداء، بالنظر إلى أن بعض القضايا تُقفل بأمر. ويرى المجلس أن هذا المقياس أيضا ربما ينطوي على مشكلة، لأنه سيُشمل قرارات التصرف الموجزة، التي لا يحتاج الكثير منها إلا إلى جهود قضائية متواضعة، وهو لن يعالج على نحو كاف التراكم المستمر للقضايا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النظر في عدد القضايا وحده قد لا يعكس حقيقة أن بعض القضايا المتصلة ببعضها تستلزم بالأساس من الجهود القضائية ما يتطلبه إصدار حكم واحد فقط.

24 - وقد طلب المجلس، لدى إعداد هذا التقرير، آراء منفصلة من رئيسة محكمة المنازعات، ورئيس أمناء القلم، وأمناء أرقام محكمة المنازعات في نيويورك وجنيف ونيروبي بشأن توصية المجلس بأن تحدد

محكمة المنازعات سبعة أحكام للقاضي الواحد في الشهر (لا تحتسب من ضمنها قرارات التصرف الموجزة) كمؤشر رئيسي للأداء. وردا على ذلك، ذكر أمعاء الأقسام أن تحديد مقياس أداء كهذا يرجع إلى هيئة المحكمة. وأشارت رئيسة محكمة المنازعات إلى أن المحكمة حددت في أوائل عام 2020 هدفا يتمثل في إنجاز أربع قضايا في الشهر (حكمان بالإضافة إلى قرارين آخرين بالتصرف). ورُعم أن الهدف المقترح وهو إنجاز سبعة أحكام في الشهر ليس عمليا، حيث لم تحقق أي محكمة في منظمة دولية هذا الهدف. وعلاوة على ذلك، فإن إدارة محكمة المنازعات تستهلك الوقت والموارد بشدة بسبب التعقيد الناجم عن وجود تسعة قضاة، منهم ستة قضاة يعملون بنصف الدوام.

25 - ولئن كان المجلس يقدر هذه الآراء، فهو غير مقتنع، بناء على المعلومات الواردة إليه، بأن هدف الأداء المتمثل في إنجاز أربع قضايا شهريا يكفي لتصفية الكم المتراكم من القضايا، والذي ظل قائما منذ سنوات. ومحكمة المنازعات نفسها ذكرت ذلك، غير أنها ربطت قدرتها على زيادة إنتاجيتها بشغلوظيفتين الشاعرتين لموظفين قانونيين في قلم جنيف (اللتين جُمَدَ التعيين فيهما في إطار التدابير المرتبطة بالتدفق النقدي في الأمانة العامة للأمم المتحدة).

26 - وقد وضع المجلس في اعتباره عددا من العوامل وهو يقترح تحديد الهدف المتمثل في إصدار سبعة أحكام في الشهر. أول هذه العوامل، وربما أهمها، هو ضرورة أن تُخَوَّلَ إلى رئيسة محكمة المنازعات السلطة الإدارية اللازمة لضمان أن تؤدي المحكمة وأقسامها أداء فعالا وبطريقة تقضي إلى تصفية الكم المتراكم حاليا من القضايا وتجنب المخاطرة بحدوث تراكم مستمر لما يرد من قضايا جديدة. والعامل الثاني هو أن القضاة يتمتعون بمستوى معقول من الدعم من الموظفين، سواء من ناحية الموظفين القانونيين أو الموظفين الإداريين. أما العامل الثالث، فهو أن محكمة المنازعات تستفيد أيضا من مجموعة رؤساء الأقسام الذين يلاحظ المجلس أنهم ذوو خبرة ومتفرغون لمساعدة القضاة. وفي النهاية، فإن المجلس، مع اعترافه بالصعوبات الكامنة في إجراء المقارنات، يلاحظ، على سبيل التوضيح، أن القاضي الوحيد في محكمة المنازعات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، الذي يدعمه رئيس قلم واحد وموظف قانوني واحد ومستشار واحد، أصدر 70 حكما في عام 2018، بمتوسط 5.83 أحكام في الشهر⁽⁴⁾. ولئن كان مؤشر الأداء المتمثل في إصدار كل قاض سبعة أحكام شهريا يمكن أن يعتبر مؤشرا طموحا، فإن المجلس يلاحظ أن هذا الهدف من شأنه أن ينهي الكم المتراكم حاليا من القضايا في غضون فترة تقدر بـ 5,6 أشهر (انظر الجدول 1) وأن يخفف من خطر حدوث تراكم جديد.

التوصية 1

يوصي المجلس بأن يكون إصدار سبعة أحكام قضائية لكل قاض في الشهر، باستثناء إجراءات التصرف الموجزة التي لا تتطلب عقد جلسة استماع، بمثابة مؤشر أساسي للأداء بالنسبة لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

27 - قدم المجلس، في تقريره عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/74/169، الفقرات 15-31)، خمس توصيات خاصة (التوصيات 9-13) موجهة نحو تحسين الأداء المؤسسي لمحكمة المنازعات. وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يدرس التوصيات 11 و 12 و 13 وأن يقدم آراءه إلى الجمعية

العامة لتتظر فيها في دورتها الخامسة والسبعين (القرار 258/74، الفقرة 26). ويشدد المجلس على أهمية تلك التوصيات في سياق التحدي المستمر المتمثل في المتراكم من القضايا في محكمة المنازعات.

28 - وتنص الفقرة 7 من المادة 4 من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات أن يكون لرئيسها "عدد من الصلاحيات منها السهر على إصدار الأحكام في الوقت المناسب". ولأغراض ممارسة الرئيس لهذه الصلاحيات، أوصى المجلس في التوصية 12 بأن تصدر محكمة المنازعات اختصاصات لرئيسها لتوجيه عمل المحكمة بفعالية. وعلم المجلس أن محكمة المنازعات قد اتبعت، على ما يبدو، تلك التوصية وأنها اتخذت قراراً بشأن دور الرئيس ومسؤولياته. وتشمل المهام الإدارية المسندة إلى الرئيس توزيع القضاة في مراكز العمل؛ ورصد التقدم المحرز في خطة التخلص من المتأخرات المتراكمة من القضايا وخطة البت في القضايا؛ ورصد الامتثال لمؤشرات الأداء الواردة في مدونة قواعد السلوك.

29 - ولم يكن المجلس، حتى وقت وضع الصيغة النهائية لهذا التقرير، قد تلقى ذلك القرار، ونظراً لكونه غير متاح على الموقع الشبكي لمحكمة المنازعات، لا يمكن للمجلس أن يقدم ملاحظاته. ولذلك، يُترك للمجلس المقبل والجمعية العامة النظر فيما إذا كان قرار محكمة المنازعات يمنح الرئيس سلطة كافية لتوجيه عمل المحكمة على النحو المناسب ورصد أدائها.

التوصية 2

يوصي المجلس بتعديل الفقرة 2 من المادة 1 من لائحة محكمة المنازعات بحيث تنص على أن تستمر ولاية رئيس المحكمة لفترة سنتين وعلى أنه لا يجوز عزله من منصبه قبل انقضاء فترة ولايته إلا في حال ثبوت سوء سلوك أو عجز عن الاضطلاع بمسؤوليات المنصب، على أن يحدد ذلك وفقاً لآلية معالجة الشكاوى المتعلقة بادعاءات سوء سلوك قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف أو عدم أهليتهم لأداء واجباتهم الرسمية.

30 - علم المجلس أن الممارسة المتبعة في محكمة المنازعات تتمثل في إسناد ما لا يزيد عن 10 إلى 15 قضية إلى كل قاض من القضاة في أي وقت من الأوقات. وهذا الأمر يبقى معظم القضايا غير مسندة إلى قاض، وبعضها يظل كذلك لفترة تفوق 400 يوم. ويرى المجلس أنه ينبغي للمحكمة أن تعيد النظر في هذه الممارسة، لأنها لا تفضي إلى تحقيق الكفاءة القضائية وإدارة القضايا بشكل فعال. والواقع أنه ليس من الواضح ما إذا كانت الممارسة الحالية تتضمن منهجية لرصد البت في القضايا في غضون فترة زمنية معقولة. ويضطلع القضاة حالياً بواجباتهم غير مبالين بعدد القضايا التي لا تزال مدرجة في القائمة العامة لسجل المحكمة، والتي تبين، حتى 1 تموز/يوليه 2020، أن نحو 62 في المائة منها لم تُسند إلى أي قاض.

التوصية 3

يوصي المجلس بأن تعيد محكمة المنازعات النظر في ممارستها المتمثلة في إسناد ما لا يزيد عن 10 إلى 15 قضية إلى كل قاض مت القضاة في أي وقت من الأوقات، وأن تنفذ بدلاً من ذلك ممارسة تتمثل في إسناد جميع القضايا الجديدة، لدى ورودها، من أجل الإسراع في البت في القضايا.

باء - الكفاءة والشفافية في سير الأعمال

31 - طلبت الجمعية العامة، في الفقرة 24 من قرارها 276/73، إلى رئيس محكمة المنازعات ورئيس قلم محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف العمل معا من أجل وضع وتنفيذ خطة للبت في القضايا تشمل لوحة متابعة لتتبع سير القضايا في الوقت الحقيقي، بحيث يمكن لجميع أصحاب المصلحة أن يروا، دون جهد لا داعي له، المرحلة التي وصلت إليها أي قضية في ضمن الإجراءات القضائية. وأشار المجلس في تقريره عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/73/218، الفقرة 22) إلى أن من شأن إنشاء أداة للمتابعة أن يدعم كلا من الاقتدار المهني والشفافية في العمليات، وأنه ينبغي أن تكون هذه الأداة متاحة للجمهور. وقد علم المجلس منذ ذلك الحين أن مشروع لوحة المتابعة هو عمل جارٍ وهو يواجه بعض المشاكل فيما يتعلق بالتنفيذ.

32 - ونبه العديد من أصحاب المصلحة المجلس إلى الحاجة إلى مزيد من الشفافية فيما يتعلق بحالة قضاياهم. ويلاحظ المجلس أنه قد أحرز بعض التقدم في نشر قائمة القضايا التي سيعالجها القضاة غير المتفرغين أثناء فترات عملهم المقررة في محكمة المنازعات، حيث تصدر مسبقاً وتوضع على الموقع الشبكي لنظام العدل الداخلي. ويلاحظ المجلس أنه لم يتم بعد اتباع النهج نفسه المتمثل في نشر قائمة مسبقاً بالقضايا، بالنسبة لقضاة محكمة المنازعات المتفرغين.

التوصية 4

ينبغي لمحكمة المنازعات، لكفالة مزيد من الشفافية وتخطيط أفضل للأطراف، أن تصدر بانتظام قوائم متاحة للجمهور بالقضايا المعلّقة المسندة إلى جميع قضاة محكمة المنازعات في جميع مواقعها الثلاثة في جنيف ونيروبي ونيويورك.

33 - علم المجلس أن أحد التدابير التي اتخذتها المنظمة لمعالجة مشكلة التدفق النقدي هو تجميد التوظيف على نطاق الأمانة العامة. ونتيجة لذلك، جرى في وقت سابق من عام 2020 تعليق التعيين في منصبتين شاغرتين لموظفين في الشؤون القانونية في قلم المحكمة بجنيف. وهذا الأمر خفض من القدرات القانونية لمحكمة المنازعات، وأدى إلى احتياجها إلى تحويل قدرات موظفين للشؤون القانونية موجودين في قلم المحكمة في نيويورك لتقديم الدعم لعمليات قلم المحكمة في جنيف.

34 - وجرى أيضاً تعليق عملية مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين فيما يتعلق باستقدام ما لا يقل عن ثلاثة موظفين للمعونة القضائية وموظف دعم إداري واحد في إطار عملية تجميد التوظيف. وكما يرد في موضع آخر من هذا التقرير (انظر الفرع ثالثاً - واو أدناه) فإن حالة مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين قد بلغت حداً بحيث إنه لا يملك القدرة للحصول على الدعم من الوحدات الأخرى التابعة للأمم المتحدة. وإن حالة المكتب الذي يواجه بالفعل تحديات في مجال الموارد قد ازدادت سوءاً إلى حد كبير.

35 - ومع وجود أكثر من ستة شواغر في مجالين تشغيليين رئيسيين، تضاعلت قدرة النظام على المضي قدماً في القضايا وتخفيض عدد المتأخرات المتراكمة من القضايا بأسرع ما يمكن، وعلى تقديم المساعدة القانونية للموظفين. وبالرغم من عدم وجود بيانات ملموسة، من المرجح أن يكون عدم تقديم مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين المساعدة القانونية قد أدى إلى زيادة عدد الموظفين الذين يمثلون أنفسهم، مما يؤثر أيضاً على الكفاءة القضائية.

التوصية 5

يوصي المجلس الجمعية العامة بأن تطلب إلى الأمين العام أن ينظر في منح استثناءات من تجميد التعيين في المنصبين الشاغرین لموظفين في الشؤون القانونية في قلم المحكمة في جنيف والمناصب الشاغرة في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، وذلك لتمكين محكمة المنازعات من معالجة متأخراتها المتراكمة من القضايا على نحو تام، ولتمكين مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين من تلبية طلبات الموظفين للمساعدة القانونية على نحو أفضل.

36 - يلاحظ المجلس بارتياح نشر خلاصة القضايا في الذكرى السنوية العاشرة لنظام العدل الداخلي. وكانت التعليقات الواردة من أصحاب المصلحة إيجابية، ويعزز المنشور إذكاء الوعي بين الموظفين والإدارة بالاجتهاد القضائي الحالي للمحكمتين.

37 - ولاحظ العديد ممن متحاور معهم المجلس عدم وجود قاعدة بيانات لأحكام محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف يمكن البحث فيها لتيسير إجراء بحوث مجدية ومنظمة. ويرى المجلس أن توافر قاعدة بيانات من هذا القبيل سيكون إضافة ضرورية للكفاءة المهنية للنظام. وبالرغم من أن مكتب إقامة العدل أعرب عن اعتزامه إتاحة قاعدة بيانات يمكن البحث فيها، لم يكن واضحاً للمجلس ما إذا كان العمل على إعداد قاعدة البيانات قد بدأ بالفعل، وإذا كان قد بدأ، متى يمكن أن تكون قاعدة البيانات جاهزة. وعلى أي حال، يوصي المجلس المكتب بأن يقدم إلى الجمعية العامة معلومات مستكملة عن وضع قاعدة البيانات التي يمكن البحث فيها والتاريخ المتوقع لإنجازها.

التوصية 6

يوصي المجلس مكتب إقامة العدل بأن يتخذ الإجراءات اللازمة لإنشاء قاعدة بيانات تتضمن قرارات محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف ويمكن البحث فيها وإبلاغ الجمعية العامة بما يحرز من تقدم في هذا الصدد.

38 - علم المجلس أن محكمة المنازعات اعتمدت صيغة معدلة للائحتها تتضمن، على ما يبدو، مقترحات قدمتها الجمعية العامة وعدة تعديلات أخرى تهدف إلى تسريع الإجراءات. وستحال لائحة محكمة المنازعات، غير المتوفرة للاستعراض وقت كتابة هذا التقرير، إلى الجمعية العامة. وهذا تطور إيجابي، إذ من شأنه أن يؤدي إلى مواعيد عمل المحكمة والنهوض بفعاليتها عموماً. ومن شأنه أيضاً أن يخفف من العبء الملقى على المدعين الذين يمثلون أنفسهم، والذين كثيراً ما تُرفض دعاواهم بسبب عدم الامتثال للقواعد الإجرائية التي لا يمكن فهمها بسهولة. وإن اتخاذ مبادرة مماثلة للنظر في قواعد الإثبات للمحكمة، علاوة على ما يرد حالياً في المادتين 17 و 18 من لائحة المحكمة، من شأنه أن يعزز أيضاً الاتساق والتماسك في اتخاذ القرارات.

التوصية 7

يرحب المجلس باستعراض محكمة المنازعات للائحتها ويوصي بوضع قواعد الإثبات في الوقت المناسب.

39 - لقد شجعت محكمة المنازعات، في بعض الحالات، ضم الدعاوى المتماثلة. ويوصي المجلس بجعل هذه الممارسة عملاً منظماً وتبسيط إجراءات تجهيز هذه الدعاوى لأغراض الكفاءة القضائية. فإن من

شأن هذه الممارسة أن تعزز الاتساق في تطبيق القواعد والأنظمة، وأن تحول دون التوصل إلى نتائج مجحفة حيث يعامل الموظفون في حالات متشابهة معاملة مختلفة لأنه لم يسبق لهم أن قدموا دعوى في المحكمة. ومن شأن ضم الدعاوى المتماثلة أن يخفف أيضا العبء الإداري الملقى على عاتق النظام من جراء تعدد الدعاوى التي تثار فيها مسائل متماثلة. ويوصي المجلس أيضا المحكمة بأن تنظر فيما إذا كان يلزم تعديل لائحته لتيسير تقديم الدعاوى المشتركة وإعطاء الأولوية بعد ذلك لهذه الدعاوى.

التوصية 8

يكرر المجلس توصيته السابقة بأنه ينبغي، من أجل تحقيق الكفاءة القضائية، فيما يتعلق بضم الدعاوى المتماثلة المعروضة على محكمة المنازعات، أن تشجع المحكمة، في القضايا المناسبة، على تقديم الدعاوى المتماثلة بطريقة مشتركة، وأن ييسر أمناء السجل ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين تقديم الدعاوى بهذه الطريقة.

40 - شهدت السنوات الأخيرة اتجاها تراجعا في عقد محكمة الاستئناف لجلسات استماع مفتوحة. ووفقا للمعلومات الواردة، يلاحظ المجلس أنه لم تعقد جلسات استماع مفتوحة على مدى السنوات الثلاث الماضية. وقدمت اتحادات الموظفين شكاوى متسقة بشأن "بعد" هيئات الاستئناف، وقد اعترفت محكمة الاستئناف في الماضي بهذه المسألة. ومراعاة للمبتغى المزدوج المتمثل في إقامة العدل والظهور في الوقت نفسه بمظهر من يقيم العدل، يوصي المجلس بأن تعقد محكمة الاستئناف جلسات مفتوحة، لا سيما في القضايا ذات الأهمية النظامية أو القضايا المثيرة للجدل. ويشير إلى أن التكنولوجيا متوفرة للسماح بعقد جلسات استماع مفتوحة على أساس منتظم.

التوصية 9

يوصي المجلس بأن تعقد محكمة الاستئناف بانتظام جلسات استماع ودورات مفتوحة، ولا سيما عند النظر في قضايا ذات أهمية نظامية.

جيم - اختصاص محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة

41 - تنص الفقرة 10 من المادة 2 من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف على أن المحكمة تختص بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة، وأنه لا يجوز إبرام اتفاقات خاصة مع الوكالات المتخصصة إلا إذا كانت الوكالات تعتمد إجراءات نقاض ابتدائية محايدة تشمل محضرا خطيا وقرارا خطيا يورد الأسباب والوقائع والنصوص القانونية.

42 - وقد لفتت محكمة الاستئناف انتباه المجلس إلى أن الوكالات المتخصصة التي أبرمت الأمم المتحدة معها اتفاقا خاصا لا تستوفي جميعها المتطلبات القانونية المنصوص عليها في الفقرة 10 من المادة 2. فبعض هذه الوكالات يعمل بمجالس طعون مشتركة لا تبت في القضايا ولكنها تقدم توصيات إلى رئيس الوكالة المتخصصة. ورئيس الوكالة هو الذي يبت في القضية بعد ذلك، حتى ولو كانت القضية تتطوي على طعن في قرار ذلك الشخص في مجلس الطعون المشترك. وعلاوة على ذلك، لا تقوم مجالس الطعون المشتركة في كثير من الأحيان بإجراء تحقيقات لنقصي الحقائق.

43 - وقررت محكمة الاستئناف في عام 2019 أن هذه الممارسة لا تتماشى مع الفقرة 10 من المادة 2. ويتفق المجلس مع محكمة الاستئناف على أنه لا توجد في هذه الحالات إجراءات تقاض ابتدائية محايدة، على النحو المحدد في الفقرة 10 من المادة 2، وبالتالي لا يمكن للمحكمة أن تمارس في هذه القضايا مهامها بوصفها محكمة استئناف. وبالرغم من انضمام وكالتين متخصصتين إلى نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة واستخدامهما محكمة المنازعات حالياً بوصفها محكمة ابتدائية، ومن أن وكالة متخصصة لها محكمة خاصة بها للمنازعات، فإن حالة العديد من الوكالات المتخصصة لم تتغير.

التوصية 10

يوصي المجلس بأن يدرس الأمين العام هذه المسائل وأن يتخذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، بطرق منها التحاور مباشرة مع الوكالات المتخصصة.

دال - الشفافية والتشاور مع محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات بشأن أمور الميزانية

44 - أبلغت محكمة الاستئناف المجلس بأن مكتب إقامة العدل بدأ في الفترة 2018-2019 "يتدخل" في الطريقة التي تدير بها المحكمة عملها، وبدأ على وجه التحديد يفرض قيوداً فيما يتعلق بمكان انعقاد الدورات وعددها. وعلى الرغم من السلطة المخولة لرئيس المحكمة بموجب المادة 4 من نظامها الأساسي بعقد الدورات بحسب عدد القضايا المعروضة عليها، رفض مكتب إقامة العدل، على ما يبدو، دعم وتمويل أي دورات للمحكمة لا تعقد في مقر الأمم المتحدة في نيويورك، وأكد أن الميزانية المتاحة لا تغطي سوى دورتين فقط لمحكمة الاستئناف في كل سنة. هذا على الرغم من قرار المحكمة بضرورة عقد ثلاث دورات للتعجيل بمعالجة العدد المتزايد من القضايا.

45 - ويجسد القلق الذي أعربت عنه محكمة الاستئناف مثالا للتوتر الذي يعتل بين سلطة قضائية مستقلة تحدد احتياجاتها ومدير سلطة تنفيذية يستطيع عملياً استخدام سلطته المالية للطعن في تلك القرارات ونقضها. وفي عام 2020، ورد مثال آخر من محكمة المنازعات، التي أبلغت المجلس بأن بعض القضاة الجدد العاملين بنصف الدوام أعربوا عن قلقهم من أن تقييمهم المهني فيما يتعلق بتحديد طول الفترة التي ينبغي فيها الاستعانة بهم وما إذا كان يلزم حضورهم شخصياً في الموقع لأداء واجباتهم على نحو أفضل، ينقضه بواقع الحال مكتب إقامة العدل، بدلا من أن يكون ذلك من خلال القرارات التي تتخذها المحكمة. وعلاوة على ذلك، ادعوا أن تجنب دفع بدل الإقامة اليومي للقضاة أثناء وجودهم في موقع العمل، هو العامل الحاسم في قرارات مكتب إقامة العدل، وليس الاحتياجات القضائية.

46 - والمجلس ليس في وضع يسمح له بتقييم ما إذا كانت نوعية العدالة والكفاءة في إقامة العدل عرضة للخطر نتيجة لذلك. ويدرك المجلس أن الأمم المتحدة تعاني حالياً أزمة مالية في التدفق النقدي بسبب التأخيرات الكبيرة في تلقي الاشتراكات المقررة من الدول الأعضاء. وفي حين أن الافتقار إلى الأموال سيقتضي دون شك إدخال تعديلات على الأنشطة المقررة، فإن المجلس لا يعتبر أن مشكلة التدفق النقدي الحالية، التي يؤمل أن تكون مؤقتة، هي المشكلة الوحيدة. ويشير المجلس في هذا الصدد إلى أنه أوصى عدة مرات بأن يتشاور المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل مع رئيسي المحكمتين بشأن الميزانية الخاصة بكل محكمة (انظر A/73/218، التوصية 13؛ و A/72/210، الفقرتان 62 و 63). وبالنظر إلى أن

المحكمتين أعربتا عن قلقهما إزاء تدخل مكتب إقامة العدل، فإن أي مشاورات تكون قد جرت لم تسفر، على ما يبدو، عن قدر كاف من الفهم والقبول من جانب المحكمتين فيما يتعلق بتوافر الميزانية لتلبية الاحتياجات المحددة قضائياً. وفي الواقع، أبلغ رئيس محكمة الاستئناف المجلس بأن القضاة ليس لديهم ولم تُعط لهم أي فكرة إضافية عن الميزانية.

47 - ووفقاً لنشرة الأمين العام عن تنظيم مكتب إقامة العدل وتحديد اختصاصاته (ST/SGB/2010/3)، تشمل ولاية المكتب تقديم الدعم الفني والتقني والإداري إلى السلطة القضائية. ويرى المجلس أن هذا الدعم يتضمن أن يُكفل للسلطة القضائية فهم كاف للميزانية والشفافية في المسائل المتعلقة بالميزانية بغية أن تلبى احتياجاتها المحددة. ويتطلب التفاعل المهني مع سلطة قضائية مستقلة إجراء مشاورات كافية بشأن المسائل التي تؤثر في قدرة القضاة على أداء واجباتهم القضائية.

التوصية 11

يوصي المجلس بأن يشير الأمين العام صراحة في اختصاصات مكتب إقامة العدل إلى الحاجة إلى إجراء مشاورات منتظمة مع محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف بشأن المسائل الإدارية ومسائل الميزانية. ويوصي المجلس كذلك بأن يتشاور المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل بانتظام مع رئيسي محكمة الاستئناف ومحكمة المنازعات لضمان الشفافية اللازمة وفهم القضاة للمسائل المتعلقة بالميزانية ذات الصلة بالاحتياجات المحددة للسلطة القضائية.

هاء - إحالة المحكمتين القضايا لأغراض المساءلة

48 - أوصى هذا المجلس في وقت سابق بأن ينشر الأمين العام أو الرؤساء التنفيذيون للصناديق والبرامج التي تدار بصورة مستقلة، دون ذكر هوية الأطراف، القرارات المتخذة بشأن القضايا المحالة لأغراض المساءلة التي ترد من محكمة المنازعات أو محكمة الاستئناف (مثل A/74/169، الفقرتان 13 و 14 والتوصية 8). ولا يزال المجلس مقتنعاً بأن نشر القرارات المتخذة بشأن القضايا المحالة لأغراض المساءلة، بشكل أو بآخر، أمر مستحسن، حتى عندما يُعتبر أنه من غير الضروري اتخاذ أي إجراء، بعد النظر في أي قضية من القضايا المحالة. فنشر القرارات يفي بتوقعات الجمعية العامة أن يأخذ الأمين العام والرؤساء التنفيذيون الحاجة إلى المساءلة الحقيقية والفعالة على محمل الجد (انظر القرارات 261/61 و 253/63 و 264/68). ومن شأن ذلك أيضاً أن يعالج شواغل الموظفين حيال تمتع الإدارة، عندما لا تتوفر أي معلومات عن قرارات الإحالة، بالإفلات من العقاب على الأعمال غير المشروعة أو غير الصحيحة التي تعتبرها السلطة القضائية على درجة من الخطورة تكفي لتبرير الإحالة.

49 - وأوصى المجلس في وقت سابق بأن يتضمن التعميم الإعلامي السنوي المعنون "ممارسة الأمين العام في المسائل التأديبية وحالات السلوك الجنائي" موجزاً للقرارات المتخذة بشأن القضايا المحالة. وفي معرض التعليق على هذا الاقتراح، أعربت إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال أساساً عن رأي مفاده أن في حالة عدم وجود قرار باتخاذ إجراء تأديبي في قضية إحالة، فإن التعميم لا ينطبق. وأعربت الإدارة أيضاً عن قلقها من أنه، نظراً للانخفاض النسبي في عدد قضايا الإحالة، لا يمكن ضمان عدم الكشف عن الهوية في حال تقديم المعلومات عن النتائج بشكل منتظم.

50 - ويلاحظ المجلس أن الشواغل التي أثّرت بشأن اقتراح استخدام التعميم الإعلامي يمكن معالجتها بتوسيع نطاق المعلومات التي تدرج في التعميم. ويسلم المجلس بأنه قد لا يمكن الحفاظ على كتمان الهوية في جميع الأحوال. فحتى مع بذل العناية الواجبة في عملية التحقيق، فإن الإحالة التي تقوم بها المحكمة في أي قضية إنما هي إحالة يمكن الرجوع بها إلى إجراء تأديبي صار معروفا، بحيث لا يبقى مجال لكتمان هوية الشخص. ومع ذلك، يرى المجلس أن هذا الخطر يقابله الهدف الأهم المتمثل في تعزيز المساءلة في النظام، وإزالة أي انطباع بأن كبار الموظفين، على وجه الخصوص، يتمتعون بالإفلات من العقاب على قراراتهم غير المشروعة.

التوصية 12

يوصي المجلس بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل دراسة مسألة نشر نتائج الإجراءات المتخذة لمعالجة القضايا التي تحيلها المحكمتان لأغراض المساءلة، بغية وضع نهج يسمح بنشر الإجراءات المتخذة بشأن هذه الحالات، ولا سيما الجزاءات المفروضة عقب إجراءات التحقيق اللازمة، بما في ذلك القرارات المتعلقة "بعدم اتخاذ أي إجراءات".

واو - نقص الموارد في مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وحالة الموظفين في الميدان

51 - يشير المجلس إلى المادة 17 من ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بالتزام الدول الأعضاء بتحمل نفقات المنظمة، ويعرب عن أسفه لاستمرار الافتقار إلى التمويل الكافي لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. ويعرب عن انزعاجه إزاء تأثير تجميد استقدام الموظفين الذي أعلن مؤخرا على سير عمل المكتب لوجود عدة وظائف شاغرة في المكتب تركت دون شغلها.

52 - ويرى المجلس أن لنقص تمويل المكتب تأثيرا كبيرا على الموظفين عموما، بمن فيهم الموظفون الميدانيون. وعلى الرغم من أن الموظفين الميدانيين يعملون على الخطوط الأمامية العملية، فإنهم لا ينتفعون بوجود نظام إقامة العدل في مواقعهم. ويشير المجلس إلى أن الظروف الميدانية الصعبة، التي غالبا ما تقتصر بحواجز لغوية أو غيرها من الحواجز التي يواجهها الموظفون المحليون، تصعب أكثر فهم الكيفية التي يعمل بها النظام أو كيفية استخدامه. وهذه الظروف تزيد أيضا من حدة مشكلة التمثيل الذاتي للموظفين أمام المحكمتين.

53 - ولأصحاب الدعاوى الحق في تمثيل أنفسهم، إلا أن قيامهم بذلك لا يخدم مصلحتهم في كثير من الأحيان. كما أن المدعين الممثلين لأنفسهم، والذين بلغت نسبتهما ما يقرب من 40 في المائة من جميع المدعين في عام 2019، يشكلون تحديا مستمرا لإدارة نظام إقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة. وعادة ما يعرب القضاة والممارسون على حد سواء عن قلقهم من أن التمثيل الذاتي لا يؤدي إلى كفاءة القضاء. وفي حين أن توافر غُدة للمدعين الممثلين لأنفسهم على الموقع الشبكي لمكتب إقامة العدل هو أمر مفيد، فإنه لا ينبغي النظر إليها على أنها بديل للموظفين الميدانيين الذين يلتمسون المساعدة القانونية ويتلقونها من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين.

54 - وعلى الرغم من عدم وجود بيانات نظامية موثوقة بشأن من هم من يمثلون أنفسهم في المحكمتين أو بشأن أسباب ذلك، فقد تلقى المجلس تعليقات متسقة من مختلف الجهات المعنية، مفادها أن السبب في كون الموظفين في الميدان يمثلون أنفسهم أمام المحكمتين راجع إلى حد كبير إلى عدم وجود بديل يُذكر. والاستعانة بمحام خاص أمر مكلف وقد لا يكون من السهل إيجاد محام. ويبذل مكتب تقديم المساعدة

القانونية للموظفين قصارى جهده، ولكنه يفتقر إلى الموارد والحضور اللازمين في الميدان لتلبية الطلب على المساعدة القانونية بشكل تام. وقد أثار المكتب نفسه هذه النقطة أمام المجلس، وقد ثبتت صحتها في تعقيبات منفصلة وردت من اتحادات موظفي الخدمة الميدانية التابعين للأمم المتحدة مفادها أن المكتب مُرهِق، مما يدفع بالموظفين الميدانيين في نهاية الأمر إلى تمثيل أنفسهم أمام المحكمة. وفي الواقع، ففي عام 2019، كان ما نسبته 47 في المائة من الدعاوى التي تلقتها محكمة المنازعات في نيروبي من موظفين يمثلون أنفسهم أمام المحكمة، أي ما يقرب من نصف عدد الدعاوى.

55 - ويؤثر اضطراب الموظفين الميدانيين إلى تمثيل أنفسهم أمام المحكمة لا على الكفاءة القضائية فحسب، بل يؤثر أيضا على النظام بطريقتين أخريين جديرتين بالملاحظة. أولاً، إن معظم الدعاوى المقدمة من موظفين ميدانيين يتولى معالجتها قلم نيروبي، الذي يفيد بأنه ينوء تحت عبء جسيم لاضطراره إلى تقديم المساعدة إلى المدّعين في التعامل مع المتطلبات الشكلية للنظام وفي فهمها والامتثال لها. وهذا يستغرق وقتاً طويلاً، وهو دور يمكن أن يتولاه عادة مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين بشكل جيد جداً إذا ما أُتيحت له الموارد. ثانياً، لا يوجد عموماً "تكافؤ في الوسائل" في الإجراءات القضائية للموظفين الميدانيين الممثلين لأنفسهم أمام المحكمتين.

التوصية 13

يوصي المجلس بأن توافق الجمعية العامة على تخصيص موارد إضافية لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ولا سيما لمكتبه في نيروبي وأديس أبابا، حتى يتسنى له زيادة توفير المساعدة القانونية للموظفين في الميدان.

التوصية 14

للمساهمة في معالجة عدم توفر المساعدة القانونية للموظفين الميدانيين وغيرهم من الموظفين، ينبغي أن يقوم مكتب إقامة العدل ومكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة واتحادات الموظفين بتقديم المساعدة في تدريب مؤازرين متطوعين، بما في ذلك من ضمن المتقاعدين، من أجل تمثيل المدّعين الذين لا يتمكن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين من تقديم المساعدة لهم، أو الذين يرفض تقديم المساعدة لهم. وينبغي أن يُعترف بالموظفين الذين يشاركون في أنشطة التدريب والتمثيل تلك، وأن يُعطوا الإذن والوقت الكافي للقيام بذلك.

التوصية 15

يوصي المجلس بأن يقوم مكتب إقامة العدل بإجراء استقصاءات منتظمة لآراء الموظفين ابتغاء فهم السبب الذي يجعل الموظفين يواصلون اختيار التمثيل الذاتي، وتحديد السبل الكفيلة بتشجيعهم على التماس الدعم من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين.

زاي - الحماية من الانتقام

56 - يساور المجلس القلق إزاء حماية المدعين والشهود من الموظفين أمام المحكمتين من الانتقام. ورغم أن هذا الانتقام يشكّل سوء سلوك بموجب القاعدة 1-2 (ز) من النظام الإداري للموظفين، فقد أُفيد بأن حالات الانتقام قد استمرت، وأن الموظفين يعترّيهما الخوف من احتمال تعرضهم للانتقام إذا ما تم استدعاؤهم

كشهود، أو إذا ما رفعوا دعاوى أمام المحكمتين. ويرى العديد من الموظفين في التماس الإنصاف القانوني مسعىً محفوفًا بالمخاطر بالنسبة لحياتهم المهنية. ويصدق ذلك بصفة خاصة بسبب عدم وجود آلية صريحة لضمان الحماية من هذا الانتقام، وبسبب ارتفاع العتبة المطلوبة من الموظفين للجوء من جديد إلى محكمة المنازعات لإثبات أن عملاً انتقامياً كان بدافع غير سليم، وكذلك لعدم وجود سبيل انتصاف يعيد الموظفين الذين أنهت خدمتهم بصورة غير مشروعة إلى وظائفهم (انظر الفرع ثالثاً - طاءً أدناه).

57 - وفي عام 2019، أبلغ الأمين العام الجمعية العامة، في تقريره عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/74/172)، بأن رؤساء مكاتب الأمانة العامة سيُستند إليهم مسؤولية واضحة عن منع الانتقام من الموظفين ورصده وحماية الموظفين منه، وذلك بموجب أحكام نشرة الأمين العام بشأن حظر التمييز والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي، وإساءة استعمال السلطة (ST/SGB/2008/5) التي كانت ستتفتح في ذلك الوقت. وصدرت في أيلول/سبتمبر 2019 النشرة المنقحة للأمين العام (ST/SGB/2019/8). وتتضمن النشرة الجديدة، في الفرع المتعلق بالمنع، إلزاماً لرؤساء الكيانات برصد ما إذا كانت كياناتهم تتخذ تدابير انتقامية بحق موظفيها الذين مثلوا أو سيمثلون بصفة شاهد أمام المحكمتين.

58 - ويعرب المجلس عن أسفه لأن نشرة الأمين العام المنقحة لم تتطرق بشكل كافٍ للثغرات الموجودة في إطار الحماية من الانتقام من المتقاضين والشهود⁽⁵⁾. ولا يتضمن التدقيق أحكاماً صريحة تقيد بأن هذا الانتقام يشكل سوء سلوك، وبأنه خاضع لتدابير تأديبية. كما أن التدقيق لا يدرج الانتقام في نطاق النشرة كأساس للتدخل والدعم في حالات معينة. وعلاوة على ذلك، لا يزال من غير الواضح وجود آلية لكفالة الحماية من هذا الانتقام، وهو ما يقع خارج نطاق مكتب الأخلاقيات للحماية من الانتقام.

59 - وفيما يخص الشهود، يلاحظ المجلس أيضاً أنه، بموجب الفقرة (د) من المادة 6 من مدونة قواعد السلوك لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، على القضاة أن يحموا الشهود من التعرض للمضايقة أو التخويف أثناء إجراءات المحكمة. وعندما يكون لدى المحكمتين سبب للاعتقاد بأن شهودهما مهددون بالانتقام، تكون لديهما سلطة إصدار أوامر لحماية الشهود. ويستتبع عدم الامتثال لهذه الأوامر رفع دعوى انتهاك حرمة المحكمة ضد المدير المسؤول، وتقع على عاتق الأمين العام مسؤولية ضمان تنفيذ هذه الأوامر. ولا يزال المجلس يرى أن أحد أكثر النهج فعالية، وأحد النهج التي تتطوي على أفضل احتمالات التخفيف من أي مناخ يسوده الخوف، هو تمكين المحكمتين، بشكل صريح، من إصدار أوامر بالحماية، إذا وجد أحد القضاة أن الانتقام قد حدث أو أن من المرجح بصورة معقولة أن يحدث.

التوصية 16

يوصي المجلس بأن تقوم الجمعية العامة، تطبيقاً للفقرة 12 من القرار 258/74، بتدقيق النظامين الأساسيين لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف من أجل منح المحكمتين سلطة صريحة لإصدار أوامر لحماية الموظفين الذين يتبين أنهم معرضون لخطر الانتقام لأنهم تصرفوا بصفتهم أطرافاً أو شهوداً في نظام العدل الداخلي.

(5) انظر ST/SGB/2017/2/Rev.1. ولا يعتبر الانتقام من المتقاضين والشهود في نظام العدل الداخلي نشاطاً مشمولاً بالحماية ضمن الإطار القانوني للحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك وبسبب التعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق المأثور بها حسب الأصول، والتي يوفر مكتب الأخلاقيات بموجبها الحماية للموظفين.

التوصية 17

يوصي المجلس كذلك بإحالة إنفاذ أوامر الحماية إلى رئيس ديوان الأمين العام لمتابعتها على النحو المناسب، بوسائل منها اتخاذ التدابير اللازمة لتوفير الحماية وفرض الجزاءات. وينبغي في الحالات المناسبة عكس افتراض الامتثال للقواعد النظامية بتحميل المدعى عليه عبء إثبات عدم وجود انتقام.

التوصية 18

يوصي المجلس بتنقيح نشرة الأمين العام التي تتناول التمييز والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي، وإساءة استعمال السلطة (ST/SGB/2019/8)، ابتغاء الإشارة بوضوح إلى أن الانتقام من المدعين والشهود يشكل سوء سلوك، وابتغاء أن يشمل نطاق النشرة بأكمله حالات الانتقام هذه.

حاء - أهلية اتحادات موظفي الأمم المتحدة للتقاضي

60 - تؤدي اتحادات موظفي الأمم المتحدة دورا هاما في حماية مصالح الموظفين، وقد أشار الفريق المعني بإعادة تصميم نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل إلى أن اتحادات الموظفين تمتلك "حق المثل" أمام المحكمتين⁽⁶⁾. وعلى نحو ما ورد في تقرير المجلس عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/73/218)، الفقرتان 33 و 34)، أعربت اتحادات الموظفين مرارا عن قلقها إزاء عجزها عن تقديم دعاوى بنفسها في محكمة المنازعات فيما يتعلق بالتدخل في مصالحها المؤسسية، مثل ادعاءات التدخل في ممارسة حق أعضائها في تكوين الجمعيات، على النحو المنصوص عليه في القاعدة 1-8 (ز) من قواعد النظام الإداري للموظفين.

61 - ويدرك المجلس وجاهة الإعراب عن هذا القلق، ويكرر تأكيد توصيته السابقة (A/73/218)، التوصية 16) بأن تعدل الجمعية العامة النظام الأساسي لمحكمة المنازعات لكي تتيح لاتحادات موظفي الأمم المتحدة أهلية تقديم الدعاوى في محكمة المنازعات فيما يتعلق بمصالحها المؤسسية. وصيغة التعديل المقترح، الذي ينص على إضافة فقرة فرعية جديدة (د)، تكون على النحو التالي: "(د) إضافة إلى ذلك، يجوز لاتحادات الموظفين تقديم الدعاوى أمام محكمة المنازعات ضد الأمين العام فيما يتعلق بالانتهاكات المزعومة لمصالحها المؤسسية، مثل الادعاءات المتعلقة بالتدخل في ممارسة الحق في تكوين الجمعيات".

التوصية 19

يوصي المجلس بأن تقوم الجمعية العامة بتعديل النظام الأساسي لمحكمة المنازعات من أجل الاعتراف لاتحادات موظفي الأمم المتحدة بالأهلية القانونية لتقديم الدعاوى في محكمة المنازعات فيما يتعلق بمصالحها المؤسسية، مثل ادعاءات التدخل في ممارسة حق أعضائها في تكوين الجمعيات.

طاء - إبطال القرار الإداري أو الإعادة إلى الوظيفة كسبيل من سبل الانتصاف

62 - بموجب النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، عندما يتبين أن الموظف فصل من الخدمة بصورة غير قانونية، يُعطى الطرف المدعى عليه الخيار بين إعادة الموظف إلى وظيفته أو إبطال قراره، أو دفع مبلغ عوضا عن ذلك لا يتجاوز في العادة المرتب الأساسي لمدة سنتين. وما فتئ الطرف المدعى عليه يقرر على نحو مطرد الأخذ بخيار دفع التعويض.

(6) A/61/205، الفقرة 160.

63 - وقد أعرب المجلس مرارا عن رأي مفاده بأن نهج "عدم إبطال القرار الإداري وعدم إعادة الموظف إلى وظيفته السابقة" لا يخدم العدالة في كل الحالات (انظر A/72/210، الفقرة 83؛ و A/73/218، الفقرتان 31 و 32؛ و A/74/169، الفقرتان 32 و 33). وقد تسبب تراكم القضايا والتأخير في إصدار الأحكام بشكل مستمر، وغالبا بعد سنتين أو أكثر من رفع الدعوى، في إلحاق مزيد من الضرر بالمدعين الذين يتبين أنهم فُصلوا من الخدمة بصورة غير قانونية.

64 - وتبعا للظروف التي تتطوي عليها حالات معينة، بما في ذلك صعوبة العثور على عمل بديل مماثل وكذلك ما إذا كان التأخير في إصدار الأحكام يعزى إلى أوجه قصور نظامية، ينبغي لمحكمة المنازعات أن تنظر فيما إذا كانت العدالة تقتضي منح تعويض يتجاوز السنتين من المرتب الأساسي الصافي المنصوص عليه في الأوضاع العادية، وفقا للمادة 10 (5) (ب) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات. وفي حال ارتئي أن رد الموظف إلى وظيفته السابقة أو إبطال القرار الإداري أمر غير قابل للتطبيق لصعوبات تشغيلية تواجهها الأمم المتحدة، فإن الوضع العادي المشار إليه في النظام الأساسي غير قابل للتطبيق وينبغي النظر بجدية في الحكم بتعويض أكبر.

65 - يكرر المجلس تأكيد توصيته (A/74/169، التوصية 18) بتعديل النظام الأساسي لمحكمة المنازعات بحيث ينص على أن يقدم المدعى عليه، قبل اختيار دفع التعويض بدلا من إبطال القرار الإداري أو إعادة الموظف إلى عمله، أدلة مُرضية للمحكمة على أن إبطال القرار الإداري أو الأمر بالتنفيذ العيني غير ممكن لأسباب قاهرة تشغيلية أو إدارية أو متعلقة بالميزانية.

التوصية 20

يوصي المجلس بأن تقوم الجمعية العامة بتعديل المادة 10 (5) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات بحيث تنص على أن يقدم المدعى عليه، قبل اختيار دفع تعويضات بدلا من إبطال القرار الإداري أو إعادة الموظف إلى عمله، أدلة مُرضية للمحكمة على أن إبطال القرار الإداري أو الأمر بالتنفيذ العيني في هذه القضايا غير ممكن لأسباب قاهرة تشغيلية أو إدارية أو متعلقة بالميزانية.

رابعا - شكر وتقدير

66 - يود المجلس أن يعرب عن امتنانه لجميع الجهات المعنية على الفرصة التي أتاحتها للاجتماع بها وعلى المساهمات التوضيحية والبناءة التي قدمتها أثناء المقابلات وبعدها. فقد كانت مساهماتها حاسمة في فهم العديد من التحديات وفي صياغة التوصيات الواردة في هذا التقرير.

67 - ويعرب المجلس أيضا عن امتنانه لمكتب إقامة العدل لما قدمه من دعم.

(توقيع) إيفون موكغورو

(توقيع) كارمن أرتيغاس

(توقيع) صموئيل إستريشر

(توقيع) فرانك إيبيرت

(توقيع) جمشيد غازيف

المرفق الأول

آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

1 - محكمة الأمم المتحدة للاستئناف هي محكمة الدرجة النهائية في نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة التي تتناول مسائل قانون العمل ذات الصلة بموظفي الأمم المتحدة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومنظمة الطيران المدني الدولي، وعدة وكالات وكيانات دولية أخرى، وكذلك المشتركين في الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة.

2 - وفي 1 تموز/يوليه 2020، كانت محكمة الاستئناف تتألف من سبعة قضاة، هم:

غريميه كولغان (نيوزيلندا)

مارتا هلفيلد (البرازيل)

سابين كنيريم (ألمانيا)

جون مورفي (جنوب أفريقيا)

جون - فرانسوا نيفين (بلجيكا)

ديميتريوس رايكوس (اليونان)

كانوالديب ساندو (كندا)

3 - وفي الفترة الواقعة بين تموز/يوليه 2019 وحزيران/يونيه 2020، عقدت محكمة الاستئناف ثلاث دورات مدة كل منها أسبوعان. وعُقدت دورة خريف عام 2019 في نيويورك، فيما عُقدت دورتا ربيع وصيف عام 2020 عن طريق التداول عن بُعد بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19).

4 - وتؤدي محكمة الاستئناف مهامها جيدا وتضطلع بولايتها في حدود اختصاصها وصلاحياتها. ويجمع بين القضاة وموظفي قلم المحكمة علاقات متينة من الزمالة والتزام بأداء الواجب وفقا لما تمليه عليهم ضمائرهم.

5 - وتساعد محكمة الاستئناف مجموعة صغيرة من موظفي القلم والموظفين القانونيين والإداريين الذين يقومون، إضافة إلى المهام الأخرى التي يضطلعون بها ضمن مكتب إقامة العدل، بتوفير الدعم الإداري، والأعمال التحضيرية، والبحوث القانونية، وصياغة مشاريع مذكرات الإحاطة، وإعداد الصيغ النهائية للأحكام ونشرها. وفي حين كان النظام يؤدي مهامه بشكل جيد حتى متم دورة خريف عام 2019، فقد تضررت المحكمة بشدة من الجائحة. فبسبب الأمراض المزمنة وصعوبات اتخاذ مكاتب في البيوت ضمن أسر معيشية يوجد لديها أطفال رضع، جاءت مذكرات الإحاطة الخاصة بدورة ربيع عام 2020 متأخرة جدا، وبخصوص إعداد القضايا لدورة صيف عام 2020، لم يثقل القضاة مذكرات إحاطة أو أي دعم قانوني آخر.

6 - وقد أصبحت حالة الوكالات المتخصصة شاغلا رئيسيا للقضاة. وبموجب المادة 2 (10) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، تختص محكمة الاستئناف بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة. وتنص المادة 2 (10) كذلك على أنه لا يجوز إبرام اتفاقات خاصة من هذا القبيل إلا إذا كانت الوكالة تعتمد إجراءات تقاض ابتدائية محايدة تشمل محضرا خطيا وقرارا خطيا يورد الأسباب

والوقائع والنصوص القانونية. وهذا الحكم يروم وبراعي طابع نظام العدل الداخلي باعتباره نظاما من درجتين، درجة أولى لمحكمة المنازعات ودرجة ثانية لمحكمة الاستئناف. وبناء على ذلك، فإن صلاحيات محكمة الاستئناف محدودة بموجب نظامها الأساسي، حيث لا يمكن أن تستمع إلى الشهود أو تقبل أي شكل آخر من أشكال الأدلة غير الخطية (المادة 2 (5)). وإذا لم تكن الأدلة الموثقة المعروضة على المحكمة كافية، يتعين عليها أن تُعيد القضية إلى المحكمة الابتدائية.

7 - وقد أُبرم فيما مضى بين الأمين العام ومختلف الوكالات المتخصصة اتفاقات كثيرة من هذا القبيل ينص كل اتفاق منها على أن تعتمد الوكالة المعنية إجراءات تقاض ابتدائية محايدة تشمل محضرا خطيا وقرارا خطيا يورد الأسباب والوقائع والسند القانوني. غير أن معظم الوكالات أنشأت مجالس طعون تختلف عن محكمة المنازعات في كونها لا تملك سلطة إصدار القرارات، وتكتفي بدلا من ذلك بإصدار التوصيات إلى الأمين العام للوكالة المتخصصة، ولأمين العام أن يعمل بتلك التوصية أو لا يعمل بها، ثم يصدر قرارا إداريا نهائيا يمكن أننذ للموظف أن يطعن فيه أمام محكمة الاستئناف. بل إن الاتفاقات تنص على أن يتفق الأمين العام للوكالة المتخصصة والموظف على رفع دعوى أمام محكمة الاستئناف مباشرة. وفي كثير من الأحيان، لا تقوم مجالس الطعون بإجراء عمليات تحقيق لتقصي الحقائق.

8 - وقررت محكمة الاستئناف في دورتها لخريف عام 2019 أن الممارسة المعمول بها بموجب الاتفاقات لا تتفق مع المادة 2 (10) من نظامها الأساسي التي تتطلب إجراءات تقاض ابتدائية محايدة، بما في ذلك وجود قرار ابتدائي. ويقر القضاة بأنه، ومنذ ذلك الحين، انضمت وكالة متخصصة واحدة إلى نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة، وهي الآن تستخدم محكمة المنازعات في إجراءات التقاضي الابتدائية، وأن وكالة متخصصة أخرى مكّنت مجلس الطعون لديها من إصدار القرارات. بيد أن حالة غالبية الوكالات المتخصصة بقيت دون تغيير.

9 - ومن بين المسائل الهامة الأخرى قيام مكتب إقامة العدل مؤخرا بمحاولات للتدخل في أمور قضائية وعدم كفاية تمويل محكمة الاستئناف.

10 - واعتبارا من الفترة 2018-2019، بدأت الإدارة تتدخل في الطريقة التي تدير بها محكمة الاستئناف إجراءاتها. وعلى الأخص، يقوم مكتب إقامة العدل بفرض قيود على عدد الدورات. ففي حين أنه، وبموجب المادة 4 من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، يتوقف عدد الدورات على عبء القضايا، والقرار متروك لتقدير الرئيس وحده، فإن مكتب إقامة العدل يطلب حاليا أن تعقد محكمة الاستئناف دورتين فقط في السنة، رغم أن عدد الطعون المقدمة يستدعي بشكل واضح، كما في السنوات السابقة، عقد ثلاث دورات.

11 - ومنذ إنشاء محكمة الاستئناف في عام 2009، وضعت المحكمة في صدارة أولوياتها البت في القضايا بأسرع ما يمكن، وإصدار الأحكام في مواعيدها، وفقا للقرار 258/74. وبالنظر إلى عبء القضايا المعروضة على محكمة الاستئناف، فإن ذلك ليس ممكنا إلا إذا استطاعت المحكمة الاستمرار في عقد ثلاث دورات في السنة.

12 - وقد طلبت الجمعية العامة إلى المحكمتين في قرارها 258/74، فيما يتعلق بالكفاءة القضائية، تعديل لائحتهما لضمان اتخاذ أول إجراء قضائي في أي قضية من القضايا في موعد أقصاه 90 يوما من تاريخ رفع الدعوى. وتختلف الإجراءات وإدارة القضايا المعروضة على محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف اختلافا كبيرا. ففي محكمة الاستئناف، يكون أول إجراء قضائي عادة هو قرار رئيسها بإحالة القضية إلى

فريق من القضاة (مما يمكن قاضي الصياغة من إعداد القضية للمداولة والبت) وإدراجها في جدول جلسات الدورة المقبلة. وقد يتعارض إلزام الرئيس بإسناد جميع طعون الاستئناف إلى هيئة قضائية وإدراجها في جدول جلسات الدورة المقبلة في غضون 90 يوما من تاريخ تقديم الطعن مع المادة 4 (2) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، حيث تنص هذه المادة على أنه لا يجوز للرئيس تحديد تاريخ لدورة عادية إلا في حال وجود عدد كاف من القضايا، كما يتعارض مع المادة 4 (3) التي تجيز الدعوة إلى عقد دورات استثنائية وفقا لما يقتضيه حجم القضايا المعروضة على المحكمة. وسيطلب تنفيذ التعديل المطلوب قيام رئيس محكمة الاستئناف، في غضون 90 يوما من تقديم دعاوى الاستئناف، بإدراج قضايا الاستئناف على جدول جلسات دورة من دورات المحكمة، حتى وإن كان عدد القضايا ضئيلا. وسيترتب على ذلك عمليا اضطراب محكمة الاستئناف إلى عقد أربع دورات بدلا من ثلاث دورات في السنة.

المرفق الثاني

آراء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

مقدمة

- 1 - يقدم تقرير قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات موجزاً لإنجازات المحكمة في عام 2019 ويحدد التحديات التي تواجهها حالياً وفي المستقبل. ويرد في التقرير أيضاً ذكر بعض الإنجازات التي تحققت في مطلع عام 2020 في تنفيذ القرار 258/74.
- 2 - فعقب إنشاء محكمة المنازعات بقرار الجمعية العامة 253/63، وتعيين قضااتها وأدائهم اليمين، بدأت المحكمة العمل بتاريخ 1 تموز/يوليه 2009 في مواقعها الثلاثة، جنيف ونيروبي ونيويورك.
- 3 - والمحكمة، بصفتها المحكمة الابتدائية التي تتناول القضايا التي يرفعها موظفو الأمم المتحدة للطعن في القرارات الإدارية التي تؤثر سلباً على شروط خدمتهم، تحيل دائماً القضايا المناسبة إلى مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة.
- 4 - وتعمل المحكمة، في المسائل التي تفصل فيها، على تفسير وتطبيق الإطار القانوني ذي الصلة، فضلاً عن القواعد الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان. وتقوم بإصدار القرارات القضائية مع حيثياتها. وتشمل قرارات المحكمة جميع جوانب القانون الإداري الدولي، بما في ذلك المراجعة القضائية للقرارات الإدارية في مسائل من قبيل القضايا التأديبية، ومراعاة الأصول المرعية، وتناسية الجزاءات المفروضة.
- 5 - وشهدت المحكمة تغييراً جذرياً في هيكلها عقب اتخاذ القرار 276/73.
- 6 - ومرت أيضاً بأزمة استمرت فترة وجيزة في أوائل عام 2019، وتغلبت عليها بالكامل في النصف الثاني من ذلك العام، وزادت إنتاجيتها منذ ذلك الحين بشكل كبير. بيد أن المحكمة تواجه حالياً تحديات جديدة، لا سيما بسبب هيكلها الجديد وانخفاض قوتها العاملة، إلى جانب التحديات الهيكلية القائمة منذ إنشائها.
- 7 - وتعرى بعض التحديات التي واجهتها المحكمة في عام 2019 إلى هيكل مكتب إقامة العدل ذاته، والتضارب الذي لا مناص من وقوعه بين مبدأ استقلال القضاة وبعض التدخل في إجراءات المحكمة من جانب المدير التنفيذي ورئيس قلم المحكمة، فضلاً عن الالتباس الهيكلي بين سلطة القضاة وسلطة المدير التنفيذي ورئيس القلم على موظفي القلم.
- 8 - وبالإضافة إلى ذلك، فإن المغادرة غير المتوقعة في نهاية عام 2018 لأليساندرا غريسانو (رومانيا)، وهي قاضية مخصصة كانت تعمل في نيويورك، وعدم التأكد من مواعيد مغادرة القاضيين المخصصين الآخرين خلال الأشهر الأولى من عام 2019، أسهما في خلق المناخ غير الصحي الذي شهدته المحكمة في بداية عام 2019.
- 9 - وعلاوة على ذلك، يتمثل أحد التحديات الرئيسية الأخرى في الانخفاض الكبير في القدرة القضائية بين عامي 2018 و 2019 والتغير المفاجئ في هيكل المحكمة، حيث صار القضاة الستة غير المتفرغين يشكلون الأغلبية وانخفض عدد القضاة المتفرغين إلى ثلاثة قضاة.

- 10 - وعلى الرغم من كل هذه التحديات، زادت المحكمة إنتاجيتها وخفضت حجم أعمالها المتراكمة في عام 2019، ويمكنها، إذا حظيت بالثقة، أن تصل إلى أهداف أكثر طموحاً. بيد أن فرض الإصلاحات بصفة منتظمة، ولا سيما فرض آجال إجرائية مصطنعة، قد يؤدي إلى نتائج عكسية.
- 11 - وبالتالي، لا يزال من الأهمية بمكان بالنسبة لمستقبل المحكمة ونظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة، كما ذكر القضاة السابقون في تقاريرهم، أن يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس العدل الداخلي والقضاة بمعالجة التحدي الرئيسي المتمثل في استقلالية القضاء لضمان أن تحظى ولاية المحكمة والمبدأ العالمي الذي يقضي بالفصل بين السلط بالفهم والاحترام المناسبين.

رئيسة محكمة المنازعات

- 12 - وفقاً للمادة 1 من لائحة محكمة المنازعات، انتُخبت في الدورة العامة لعام 2018 القاضية تيريزا ماريا برافو رئيسةً للمحكمة لفترة سنة واحدة تمتد من 1 كانون الثاني/يناير إلى 31 كانون الأول/ديسمبر 2019.
- 13 - وانتقد القضاة بعض قرارات القاضية برافو المتخذة لتنفيذ القرار 276/73 الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى رئيس محكمة المنازعات وضع وتنفيذ خطة لإنجاز القضايا بهدف معالجة تراكم القضايا. واعتبر القضاة أن مبادرات القاضية برافو قد اتخذت دون تشاور.
- 14 - وبالتالي، طلب القضاة أن تستقيل القاضية برافو من منصبها كرئيسة، لأنهم اعتبروا أنها لم تعد تحظى بثقتهم كرئيسة. وعلى الرغم من رفض القاضية برافو الاستقالة، قرر جميع القضاة الآخرين في 6 نيسان/أبريل 2019 عزلها من منصبها كرئيسة وانتخاب القاضية نكيديليم أميليا إيزواكو رئيسة جديدة.
- 15 - وحاولت القاضية برافو مواصلة ممارسة مهام الرئاسة. وأعقبت ذلك فترة من ثلاثة أشهر نشأت خلالها بيئة من الحدة بين القضاة، واستمرت الشكوك بشأن من هو الرئيس، نظراً لأن المادة 1 (2) من لائحة المحكمة لا تنص على عزل الرئيس قبل انتهاء فترة ولايته إلا إذا "عجز عن الاضطلاع بمهامه".
- 16 - وأطلق على هذه الفترة في القرار 258/74 وصف ازدواجية الرئاسة.
- 17 - وفي 1 تموز/يوليه 2019، انتهت فترة ولاية القاضية ميمودا إبراهيم كارستنز والقاضي غلام ميران، وتولت القاضية جويل أدا والقاضي فرانثيسكو بوقا منصبيهما.
- 18 - وفي 10 تموز/يوليه 2019، انتُخبت الجمعية العامة أربعة قضاة جدد غير متفرغين بموجب الفقرة 32 من قرارها 276/73. ونتيجة لذلك، انتهت ولاية القاضيين المخصصين الآخرين، القاضي روان داوونينغ والقاضية إيزواكو.
- 19 - ومع تجديد المحكمة جزئياً، لم تعد ولاية القاضية برافو كرئيسة محلاً للنزاع.
- 20 - وفي تشرين الأول/أكتوبر 2019، وخلال الدورة العامة للمحكمة، انتُخبت القاضية أدا رئيسة لفترة مدتها عام واحد، تبدأ نظرياً في 1 كانون الثاني/يناير 2020.
- 21 - وبعد استقالة القاضية برافو في 4 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، تولت القاضية أدا على الفور منصبها كرئيسة.

تكوين المحكمة

القضاة

- 22 - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، شهدت المحكمة تغييرا كبيرا في تكوينها، وفي هيكلها أيضا.
- 23 - ففي بداية الفترة المشمولة بالتقرير قيد الاستعراض، في 1 كانون الثاني/يناير 2019، كانت المحكمة تتألف من القضاة التالية أسماؤهم (خمسة قضاة متفرغين وقاضيان غير متفرغين):
- (أ) تيريزا ماريا دا سيلفا برافو (البرتغال)، قاضية متفرغة، جنيف؛
- (ب) روان داوونينغ (أستراليا)، قاض مخصص، جنيف؛
- (ج) ميمودا إبراهيم - كارستينز (بوتسوانا)، قاضية متفرغة، نيويورك؛
- (د) ألكسندر و. هنتر، الابن (الولايات المتحدة الأمريكية)، قاض غير متفرغ؛
- (هـ) نكيميديم أميليا إيزواكو (نيجيريا)، قاضية مخصصة، نيروبي؛
- (و) آنبيشكا كلونوفيك - ميلارت (بولندا)، قاضية متفرغة، نيروبي؛
- (ز) غلام ميران (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)، قاض غير متفرغ.
- 24 - وفي 1 تموز/يوليه 2019:

- (أ) أصبحت جويل أدا (فرنسا)، نيويورك، قاضية متفرغة، خلفا للقاضية إبراهيم - كارستينز؛
- (ب) وأصبح فرانثيسكو بوبا (إيطاليا) قاضيا غير متفرغ، خلفا للقاضي ميران.
- 25 - وفي 10 تموز/يوليه 2019، كانت المحكمة تتألف من تسعة قضاة، ولكن كان تكوينها مختلفا تماما، حيث كان فيها ستة قضاة غير متفرغين وثلاثة قضاة متفرغين فقط، على النحو التالي:

- (أ) جويل أدا (فرنسا) قاضية متفرغة، نيويورك؛
- (ب) فرانسيس بيل (بربادوس)، قاض غير متفرغ؛
- (ج) تيريزا ماريا دا سيلفا برافو (البرتغال)، قاضية متفرغة، جنيف؛
- (د) فرانثيسكو بوبا (إيطاليا)، قاض غير متفرغ؛
- (هـ) إليانور دونالدسون - هانيويل (ترينيداد وتوباغو)، قاضية غير متفرغة؛
- (و) ألكسندر و. هنتر، الابن (الولايات المتحدة الأمريكية)، قاض غير متفرغ؛
- (ز) آنبيشكا كلونوفيك - ميلارت (بولندا)، قاضية متفرغة، نيروبي؛
- (ح) ريتشل سيكويزي (ملاوي)، قاضية غير متفرغة؛
- (ط) مارغريت تيبوليا (أوغندا)، قاضية غير متفرغة؛

رؤساء القلم

- (ي) أبينا كواكييه - بيركو، نيروبي؛

(ك) رينيه فارغاس، جنيف؛

(ل) نيريا سويرو فونتينشا، نيويورك.

تعيين القضاة غير المتفرغين

- 26 - خلال النصف الأول من عام 2019، قضى القاضي هنتر فترة خدمة مدتها ستة أشهر في نيويورك.
- 27 - وخلال الربع الثاني من عام 2019، قضى القاضي ميران فترة خدمة مدتها ثلاثة أشهر في نيويورك.
- 28 - وخلال الربع الأخير من عام 2019، عُيِّن القاضي بوبا في جنيف والقاضي بيل في نيويورك، وقضت القاضيتان سيكويزي وتيبوليا فترة خدمة مدتها ثلاثة أشهر في نيروبي.

التحديات التي واجهتها المحكمة في عام 2019

29 - في إطار الهيكل الجديد، انخفضت القدرة القضائية إلى حد كبير. وكان تكوين المحكمة، خلال السنوات التسع الأولى من عملها، يتألف من ثلاثة قضاة دائمين متفرغين، وثلاثة قضاة مخصصين متفرغين، وقاضيين غير متفرغين، أي ما يعادل سبعة قضاة متفرغين. وأُلغيت وظيفة قاض مخصص في نهاية عام 2018، وتغير هيكل المحكمة اعتباراً من منتصف عام 2019 ليصبح ثلاثة قضاة متفرغين وستة قضاة غير متفرغين فقط، أي ما يعادل ستة قضاة متفرغين. وبالتالي فقدت المحكمة، بصفة دائمة، سُبُع قدرتها القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، وحيث إن القضاة غير المتفرغين الجدد الذين تم تعيينهم في تموز/يوليه 2019 لم يتسَّن الاستعانة بهم قبل تشرين الأول/أكتوبر 2019، فقد بلغ إجمالي القدرة القضائية في عام 2019 ما متوسطه 5,75 قضاة متفرغين، كما هو موضح أدناه:

الربع الأول: خمسة قضاة متفرغين وقاض واحد غير متفرغ (ما مجموعه 6)

الربع الثاني: خمسة قضاة متفرغين وقاضيان غير متفرغين (ما مجموعه 7)

الربع الثالث: ثلاثة قضاة متفرغين

الربع الأخير: ثلاثة قضاة متفرغين وأربعة قضاة غير متفرغين (ما مجموعه 7)

30 - ويمثل متوسط القدرة القضائية في عام 2019، البالغ 5,75، انخفاضاً بنسبة 22 في المائة مقارنة بعام 2018.

31 - وتغيَّر هيكل المحكمة تغيُّراً جذرياً. فمع وجود ستة قضاة غير متفرغين، منهم خمسة قضاة عُيِّنوا في تموز/يوليه 2019، كان من الضروري ليس إدماجهم فحسب، كما هو الحال مع أي تجديد جزئي للمحكمة، بل أيضاً مراعاة أن غالبية القضاة، في إطار الهيكل الجديد، لن يكونوا متاحين إلا لمدة ستة أشهر في السنة. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن معظم القضاة غير المتفرغين لديهم وظيفة أخرى في بلادهم، يصعب أحياناً على البعض منهم التوفيق بين جداولهم الزمنية.

32 - وبالإضافة إلى ذلك، يجب على رؤساء الأقسام أن يأخذوا في الاعتبار قصر مدة التعيين لدى إسناد القضايا إلى قضاة غير متفرغين، وأن يحاولوا اختيار القضايا التي يبدو أنه يمكن البت فيها خلال مدة تعيينهم القصيرة. ومن حيث المبدأ، لا يشمل ذلك القضايا المعقدة، بما في ذلك معظم القضايا التأديبية، التي تتطلب على الأرجح فترة أطول للتقاضي أو إدارة القضايا. وعلاوة على ذلك، تؤثر الحاجة إلى قيام القضاة غير المتفرغين بالبت في القضايا المسندة إليهم خلال فترة تعيينهم على تقديم المساعدة إلى القضاة غير المتفرغين. فبالنظر إلى وجوب قيام القضاة غير المتفرغين بالبت في القضايا بحلول تاريخ معين في

نهاية فترة تعيين كل منهم، تُمنح الأولوية لتقديم المساعدة للقضاة غير المتفرغين على حساب تقديم المساعدة للقضاة المتفرغين الذين لا يُلزمون بتاريخ محدد للبت في القضايا. وعلاوة على ذلك، ونظرا لأن الاستقدام إلى موقع العمل يقتصر على التواريخ التي يجب على القاضي أن يعقد فيها اجتماعات أو جلسات لإدارة القضايا، وأن هذه التواريخ كثيرا ما يتعين تغييرها بسبب عدم حضور الأطراف، فإن ذلك يؤدي إلى تحميل رؤساء القلم عبئا إضافيا لمساعدة القضاة غير المتفرغين، وإلى حالة مزعجة من الاضطراب لدى القضاة بسبب عدم قدرتهم على حجز أماكن إقامتهم في مركز العمل مقدما.

دمج القضاة غير المتفرغين والدورة العامة لخريف عام 2019

33 - أُرجئ تنفيذ البرنامج التوجيهي للقضاة الستة الجدد، الذي كان مقررا في الأصل من قبل الرئيسة آنذاك، القاضيّة برافو، لأوائل تموز/يوليه 2019، ونُفذ في نهاية المطاف في نهاية شهر أيلول/سبتمبر 2019، قبيل الدورة العامة.

34 - وتكامل البرنامج التوجيهي بالنجاح، وتضمن عرضاً بشأن نظام العدل الداخلي وإطاره المؤسسي وبعض العروض المتعلقة بالاجتهادات القضائية.

35 - وخلال الدورة العامة التي عُقدت في نيويورك في الفترة من 30 أيلول/سبتمبر إلى 4 تشرين الأول/أكتوبر 2019، وإلى جانب مناقشة مسائل موضوعية تتعلق بالاجتهادات القضائية، أعرب القضاة عن اعتزامهم تنفيذ ما قرره الجمعية العامة، على النحو الوارد في قرارها 276/73، ولا سيما الفقرة 24 منه.

36 - وتحقيقاً لتلك الغاية، أكد القضاة ضرورة منح الأولوية للبت في القضايا الأقدم. وحدد القضاة أيضا هدفا يتمثل في أن يبت كل قاض في أربع قضايا شهريا على الأقل.

37 - وحيث إن القضاة حددوا عدة مسائل قانونية تعوق الإسراع في الإجراءات، قرر جميع القضاة إنشاء لجنة من القضاة، برئاسة القاضيّة كلونوفيك - ميلارت، لإعداد مشروع استعراض للائحة المحكمة يقدم في الدورة العامة المقبلة.

38 - واتفق القضاة بالإجماع أيضا على ضرورة البت في سحب الدعاوى من خلال أوامر وليس من خلال أحكام.

39 - ونظرا لما ورد في الفقرة 25 من التقرير السابق للمجلس ومفاده أنه "من بين أوجه القصور [في محكمة المنازعات] عدم وجود اختصاصات واضحة لرئيس محكمة المنازعات لتوجيه عمل المحكمة وعملية لمساءلة القضاة عن نقص الأداء وعدم الامتثال لتدابير الكفاءة المعلنة"، اتفق القضاة على قرار بشأن دور ومسؤوليات الرئيس.

40 - ومن بين المهام الإدارية المسندة إلى الرئيس، تكتسي المهام التالية أهمية خاصة بالنسبة للتقرير الحالي:

- توزيع القضاة على مراكز العمل وتلقي إخطارات من القضاة الذين تم توزيعهم بشأن غيابهم عن العمل لأخذ إجازة، أو ما إذا كان من المتوقع أن يكونوا في الخدمة ويضطلعون بمهامهم في وقت معين ولكن بالعمل عن بعد
- رصد التقدم المحرز في خطة إنهاء القضايا المتأخرة وخطة البت في القضايا
- رصد الامتثال لمؤشرات الأداء (ويقتصر حاليا على فترة الثلاثة أشهر التي يتعين على القضاة أن يستكملوا الأحكام خلالها)

- 41 - ونص القرار أيضا على أن من بين المهام الأخلاقية المسندة للرئيس إجراء مشاورات مع قضاة المحكمة بشأن المسائل التي تؤثر على عملهم.
- 42 - ولمنع حدوث حالات مثل الحالة المبينة في التقرير السابق للمجلس (A/74/169، الفقرة 24)، التزم جميع القضاة أيضا بعدم اللجوء إلى آلية الشكاوى الرسمية لتسوية المنازعات فيما بينهم إلا بعد أن يبذلوا جهودا جادة لتسوية المسائل خلال الدورة العامة، عن طريق التماس الوساطة على سبيل المثال.
- 43 - وانتخب القضاة القاضي أدا رئيسة لعام 2020.
- 44 - وأسهمت الدورة العامة في إقامة علاقات طيبة بين القضاة وفي تجهيز المحكمة المشكّلة حديثا للتصدي للتحديات الجديدة التي تواجهها.

الإحصاءات القضائية للمحكمة

- 45 - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، سجلت المحكمة ما مجموعه 308 قضايا جديدة، منها 76 طلبا لتعليق تنفيذ قرار إداري بموجب المادة 2 (2) من النظام الأساسي للمحكمة و 232 طلبا للبت في الأساس (ولا يشمل هذا الرقم حالات النقل بين أقلام المحكمة).
- 46 - وعند تفصيل الأرقام بحسب مراكز العمل يتبين أنه قد وردت إلى قلم المحكمة، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، قضايا جديدة بلغ عددها 67 في جنيف، و 158 في نيروبي، و 83 في نيويورك. ومن بين هذه القضايا، تلقت جنيف 8 طلبات لتعليق تنفيذ قرار إداري، وتلقت نيروبي 48 طلبا وتلقت نيويورك 20 طلبا.
- 47 - وفصلت المحكمة في 389 قضية، مقارنة بـ 268 قضية في عام 2017 و 317 قضية في عام 2018، بزيادة نسبتها 23 في المائة تقريبا، وأصدرت 188 حكما. ولا يتناسب عدد الأحكام مع عدد القضايا التي تم البت فيها لأن بعض القضايا أُغلقت بأمر من المحكمة. وإضافة إلى ذلك، كان هناك عدد من الحالات التي صدر فيها حكم واحد للبت في قضيتين أو أكثر تتعلق بمسائل متشابهة.
- 48 - ولا تأثير لإجمالي عدد الأوامر في قياس إنتاجية المحكمة. فالأوامر الوحيدة التي تُحتسب لهذا الغرض هي تلك التي يُبت بموجبها في قضايا (طلبات تعليق تنفيذ قرار إداري أو سحب دعاوى). ومن بين القضايا التي تم البت فيها بأوامر، كان هناك 76 طلبا لتعليق تنفيذ قرار إداري و 26 طلبا لسحب دعاوى⁽⁷⁾.
- 49 - وفصلت جنيف في 136 قضية، ونيروبي في 134 قضية، ونيويورك في 119 قضية.
- 50 - ونتيجة للبت في هذه الأعداد المرتفعة من القضايا خلال عام 2019، لم يبقَ إلا 323 قضية معلقة في نهاية عام 2019، مقارنة بـ 404 قضايا كانت معلقة في نهاية عام 2018. ويمثل ذلك انخفاضا بنسبة 25 في المائة في إجمالي عبء القضايا المعروضة على المحكمة.
- 51 - بيد أنه لا يزال هناك اختلال كبير في التوازن بين مراكز العمل، حيث تتلقى نيروبي عددا من الطلبات يساوي ما يتلقاه القلمان الآخران مجتمعين. ونتيجة لذلك، وعلى الرغم من جميع الجهود المبذولة

(7) تم البت في ما مجموعه 29 طلبا لسحب الدعاوى من خلال أحكام صدرت قبل الدورة العامة، وفي 26 قضية من خلال أوامر صدرت بعد الدورة.

لمعالجة هذا التفاوت، بما في ذلك نقل القضايا، ظلت في نهاية الفترة المشمولة بالتقرير 137 قضية معلقة لدى نيروبي، في حين ظلت 94 قضية معلقة لدى جنيف و 92 قضية معلقة لدى نيويورك.

52 - وخلص القول إنه تم البت في 389 قضية من جانب 5,75 قضاة خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بمتوسط قدره 67,6 قضية لكل قاض، مما يجعل عام 2019 ثاني أفضل عام من حيث الإنتاجية في تاريخ المحكمة، ولا يسبقه في ذلك إلا عام 2015.

53 - وفي حين أن بعض خصوصيات القضايا التي تم تناولها في عام 2019 تفسر بلوغ هذا المستوى القياسي⁽⁸⁾، فقد تحقق هذا النجاح بفضل التعبئة الاستثنائية للقضاة وأقلام المحكمة، على الرغم من التوترات التي حدثت في بداية عام 2019 والتحديات الجديدة التي فرضها تجديد ثلثي المحكمة والاستعانة بقضاة غير متفرعين بصورة أساسية.

54 - وفيما يتعلق بالامتثال للمادة 7 (ب) من مدونة قواعد السلوك لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، التي تنص على مهلة محددة بثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء الجلسات أو اختتام المرافعات في القضية لإصدار الحكم، فمن الضروري مراعاة أنه بسبب مغادرة قاضٍ واحد في نهاية عام 2018 وثلاثة قضاة آخرين في عام 2019، لزم إعادة توزيع معظم القضايا على قضاة جدد. وتجدر الإشارة إلى أن جميع الأحكام تقريبا الصادرة في النصف الثاني من عام 2019 في القضايا التي أعيد إسنادها إلى قضاة جدد، جرى التقيد فيها بمهلة الثلاثة أشهر من تاريخ إعادة إسناد القضايا.

55 - وفيما يتعلق بالقضايا المعلقة، ووفقا للتقرير السابق للمجلس (A/74/169، الجدول 1)، كانت 205 من القضايا التي مر عليها أكثر من 401 يوم لا تزال معلقة في 31 كانون الأول/ديسمبر 2018.

56 - وفي 31 كانون الأول/ديسمبر 2019، بلغ عدد القضايا التي ظلت معلقة لمدة تجاوزت 401 يوم، 104 قضايا.

57 - واضح إذن أن حجم القضايا المتأخرة انخفض إلى النصف.

تدابير أخرى اتخذت في عام 2019 وأوائل عام 2020 للحد من تراكم الأعمال غير المنجزة ولزيادة الإنتاجية

58 - وفقا لما طلبته الجمعية العامة في الفقرة 24 من قرارها 276/73، عملت رئيسة محكمة المنازعات ورئيس قلم المحكمة معاً من أجل وضع وتنفيذ خطة لتصفية القضايا تشمل لوحة متابعة لتتبع سير القضايا في الوقت الحقيقي ومؤشرات أداء عن حالة تصفية القضايا.

59 - ويشير استعراض يجري كل شهرين للوحة المتابعة التي تبين حجم القضايا المعلقة أن أحد التحديات التي تواجهها المحكمة في تصفية القضايا المتأخرة لديها يتمثل في اختلال التوازن بين مراكز العمل. فعدد الطلبات المسجلة في نيروبي يفوق بشكل كبير عدد الطلبات المسجلة في مركزي العمل الآخرين، ويتلقى مقر المحكمة في نيروبي عددا أكبر من القضايا التأديبية التي تستغرق وقتاً أطول.

(8) كان هناك 80 طلباً تتعلق بطعن في نتيجة الدراسة الاستقصائية الشاملة التي أجريت لجدول المرتبات للموظفين المحليين في الهند.

- 60 - ومن أجل التخفيف من عبء القضايا في نيروبي، نُقل في عام 2019 ما عدده 20 قضية إلى قلم المحكمة في نيويورك و 12 قضية إلى قلم المحكمة في جنيف⁽⁹⁾.
- 61 - بيد أن الحل المتمثل في إحالة القضايا لا يخلو من العيوب بسبب صعوبة تنظيم اجتماعات وجلسات إدارة القضايا في مقر آخر للمحكمة نظرا لاختلاف التوقيت بين مقر المحكمة الذي يتم تُعالج فيه القضية بعد نقلها، والمكان الذي يوجد فيه الأطراف.
- 62 - ولمعالجة هذه المشكلة، قررت الرئيسة، بالتشاور مع رئيس القلم، استقدام قاضيين غير متفرغين للعمل في نيروبي في الربع الأخير من عام 2019 والربع الثاني والربع الثالث من عام 2020 من أجل تعزيز القدرة القضائية في مقر المحكمة في نيروبي.
- 63 - وبالإضافة إلى ذلك، قرر جميع القضاة معالجة القضايا المتأخرة (القضايا المعلقة منذ أكثر من 401 يوم) عن طريق طلب قيام رؤساء الأقسام بإسناد القضايا إلى القضاة حسب الترتيب الزمني لرفع القضايا، ما لم تتطلب إدارة القضايا بكفاءة إسناد قضايا أحدث عهدي في بعض الأحيان. غير أن تطبيق تلك القاعدة يكون أكثر تعقيداً في ظل وجود ستة قضاة غير متفرغين يُتوقع منهم أن يبتوا في القضايا المسندة إليهم خلال فترة عملهم. وعموماً، تعد القضايا الأقدم أكثر تعقيداً ويتطلب البت فيها وقتاً أطول.
- 64 - وتتمثل عادةً القضايا التي يكون الخروج عن الترتيب الزمني فيها مبرراً في طلبات تعليق تنفيذ القرارات الإدارية، وطلبات اتخاذ تدابير مؤقتة، وطلبات يتضح عدم استيفائها شرط المقبولية، وطلبات سحب الدعاوى.
- 65 - ومن بين القضايا الـ 389 التي تم البت فيها في عام 2019، كان هناك 205 قضايا مضى عليها أكثر من 401 يوم. بينما 120 من القضايا التي تم البت فيها لم يكن قد مضى عليها 100 يوم، وكان من بينها 76 طلباً لتعليق تنفيذ قرار إداري، و 28 حكماً بشأن المقبولية، و 10 أوامر لسحب الدعاوى، و 4 أحكام بشأن البت في الأساس، وطلبان لمراجعة الحكم.
- 66 - وتبين هذه الإحصاءات أن جميع القضاة يركزون على أقدم القضايا وأكثرها إلحاحاً.
- 67 - وبغية معالجة حالات الطوارئ، أنشأ القضاة نظاماً يعمل بقاض مناب. ويعالج القاضي المناوب المسائل الأولية التي تنشأ في القضايا التي لم تُسند بعد لقاض في مقر المحكمة الذي يعمل فيه القاضي المناوب. ويشير مصطلح "القاضي المناوب" أيضاً إلى القاضي الذي يعالج المسائل الطارئة التي تنشأ في مقر آخر للمحكمة عندما لا يكون أي قاض متاحاً في ذلك المقر.
- 68 - لقد حثت الجمعية العامة محكمة المنازعات في الفقرة 27 من قرارها 258/74 على استعراض وتعديل لائحتهارها بموافقة الجمعية، بغية تبسيط ومواءمة النهج الذي تتبّعه في إدارة القضايا، بوسائل منها ضمان اتخاذ أول إجراء قضائي في أي قضية من القضايا في موعد أقصاه 90 يوماً من تاريخ رفع الدعوى. ولتنفيذ تلك الولاية، اعتمدت المحكمة، في دورتها العامة التي عقدت على الإنترنت في أيار/مايو 2020، مشروع صيغة معدلة للائحتهارها، قُدم إلى أصحاب المصلحة واعتمد في نهاية المطاف في حزيران/يونيه 2020 وأحيل إلى الجمعية العامة. وأدرج في الاستعراض القاعدة الجديدة التي اقترحتها الجمعية العامة، فضلاً عن عدة تعديلات أخرى ترمي إلى تسريع الإجراءات.

(9) نُقلت أيضاً اثنتا عشرة قضية من جنيف إلى نيروبي، ولكن كان السبب تفادي تضارب المصالح.

69 - وخلال الدورة العامة للمحكمة في عام 2020، اعتمد القضاة أيضا توجيهاتهم القضائية الجديدة، التي ستنتشر على شبكة الإنترنت، بعد تبادل الآراء مع أعلام المحكمة، وفقا لطلب الجمعية العامة في الفقرة 31 من قرارها 258/74. وتشمل التوجيهات القضائية تنظيم عمل أعلام المحكمة لضمان تقديم مساعدة فعالة للمحكمة في معالجة القضايا بسرعة.

70 - وبينما أدى الإغلاق العام أثناء جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) في الربع الثاني من عام 2020 إلى تباطؤ في عدد القضايا التي تم البت فيها بسبب الصعوبة المؤقتة لعقد الجلسات عن بعد، فقد تم حل المسألة التقنية ويمكن للمحكمة استئناف المضي بعملها في طريق التحسن.

التحديات المتبقية

نقص موظفي الدعم

71 - على الرغم من أن الجمعية العامة أكدت في الفقرة 6 من قرارها 276/73 أهمية تزويد نظام إقامة العدل بالموارد الكافية، يعاني قلم المحكمة في جنيف من نقص كبير في الموظفين القانونيين. ففي جنيف، غادر الموظف القانوني برتبة ف-4 في شباط/فبراير 2019. وفي نفس التاريخ، عُيّن موظف قانوني برتبة ف-3 في قلم المحكمة في جنيف، لكن الموظف القانوني الآخر برتبة ف-3 استقال في تشرين الأول/أكتوبر 2019. ومنذ ذلك التاريخ، لم يبق في قلم المحكمة في جنيف سوى موظف قانوني واحد برتبة ف-3، كان قد عُيّن في شباط/فبراير 2019. وتمت ترقية هذا الموظف القانوني إلى الرتبة ف-4 في آذار/مارس 2020. وظل تعيين موظف قانوني واحد على الأقل برتبة ف-3 معلقا لمدة عام تقريبا. ونتيجة لذلك، يتألف قلم المحكمة في جنيف حاليا من رئيس القلم (ف-5)، وموظف قانوني واحد (ف-4)، ومساعدين قانونيين (خ ع-6)، ومساعد واحد لشؤون الموظفين (خ ع-4). وأثر النقص في موظفي الدعم القانوني على قلم المحكمة في نيويورك، حيث كان يتعين عليه تقديم المساعدة للقضاة في جنيف. ومن المحتمل أن يكون لهذه الحالة آثار سلبية كبيرة على إنتاجية المحكمة في عام 2020. ولذلك، يطلب القضاة بكل احترام منح استثناء من تجديد استقدام الموظفين إلى الأمانة العامة للسماح بتعيين موظف قانوني واحد على الأقل في قلم المحكمة في جنيف.

الاستقلال الإداري للمحكمة

72 - يؤكد القضاة من جديد أن محكمة المنازعات كيان منفصل ومستقل، بحكم مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية، على النحو المنصوص عليه في الإطار القانوني لنظام العدل الداخلي. ولذلك يجب أن تظل المحكمة بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية وأن تتمتع بالاستقلال الإداري. وهذا يعني أنه لا يجوز لمكتب إقامة العدل أن يفرض سلطته وأساليبه عمله على أعلام المحكمة في المسائل المتعلقة بالمساعدة التي يقدمها موظفو قلم المحكمة إلى القضاة في المسائل القضائية.

التحديات التي تواجهها رئيسة المحكمة

73 - لقد أدت الأحداث التي ورد بيانها في الفقرات 12 إلى 19 من هذا المرفق إلى إضعاف دور الرئيسة إلى حد بعيد. وأظهرت هذه الأحداث مدى الصعوبة التي يواجهها من يتولى رئاسة المحكمة في تنفيذ القرارات التي قد يختلف معها القضاة الآخرون، فالرئيس في آخر المطاف ما هو إلا قاض يُنتخب لمدة سنة واحدة ضمن نظام قائم على التناوب.

74 - ومن المحتم ألا يُنتخب الرئيس إلا من بين القضاة المتفرغين، لأن هذه الوظيفة هي بالضرورة وظيفة دائمة. ويعني تخفيض عدد القضاة المتفرغين إلى ثلاثة قضاة فقط أن كل قاض متفرغ سيشغل هذه الوظيفة مرات أكثر.

75 - وبموجب النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، يكون للرئيس "عدد من الصلاحيات منها السهر على إصدار الأحكام في الوقت المناسب". وكما تُظهر الإحصاءات، في نهاية عام 2019 وبداية عام 2020، أظهر جميع القضاة حسن النية والكفاءة في التعامل مع جداول القضايا المسندة إليهم.

76 - وزادت التحديات التي تواجهها الرئاسة مع الهيكل الجديد للمحكمة. فقد أصبحت الوظيفة أكثر استهلاكاً للوقت مع وجود ستة قضاة غير متفرغين لأن الرئيسة تحتاج إلى التشاور بأنظمة مع جميع القضاة عن طريق عقد اجتماعات منتظمة للجمع بينهم جميعاً. وقد ثبتت صعوبة ذلك لأن القضاة غير المتفرغين يعملون عموماً في وظيفة أخرى في بلادهم حينما لا يُستقدمون، مما يعني أنهم لا يكونون متاحين بسهولة لحضور الاجتماعات أو الأفرقة العاملة أو للفصل في الشكاوى المقدمة بموجب الآلية. ومع ذلك، حتى حين لا يُستقدمون للخدمة، يظلون قضاة في المحكمة ويظل لهم، رغم عدم دفع أجورهم، حق التصويت على أي قرار.

77 - وخلص القول إن هذه الوظيفة تتطوي على تحديات وتؤثر على الوقت المخصص لمعالجة القضايا التي يكلف بها القاضي الذي يشغل منصب الرئاسة. ويمكن النظر في دفع بدل لرئيس محكمة المنازعات عن هذه المهمة الإضافية، كما هو الحال بالنسبة لرئيس محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

مواجهة المستقبل بثقة

78 - أشار المجلس في تقريره السابق (A/74/169) إلى أن "النظام الداخلي لإقامة العدل إذا أُريد له تحقيق نتائج تتسم بالإنصاف والكفاءة بالنسبة للموظفين ولالإدارة، ولكي تنظر إليه جميع الجهات المعنية على أنه كذلك، يجب أن يتمتع قضاة المحكمتين بالاستقلالية القضائية وأن يُساءلوا عن حسن توقيت ونوعية العدل الذي يُقيّمونه". وفي عام 2019 وأوائل عام 2020، أثبتت المحكمة تحليها بروح المسؤولية من خلال تحسين إنتاجيتها وخفض عبء العمل المتراكم قدر الإمكان. وقد تحقق ذلك ببناء الثقة بين القضاة والتضامن بين مختلف مراكز العمل. وتجلّى ذلك، على وجه الخصوص، في المساعدة المقدمة إلى مركز العمل في نيروبي الذي يتعامل مع طلبات أكثر بكثير من الطلبات التي يتعامل معها مركزا العمل الآخرين، وكذلك في احترام المرونة اللازمة للتكيف مع أنواع القضايا والقيود الخاصة بكل مركز من مراكز العمل.

79 - بيد أنه بالنظر إلى أن استقلال القضاة وفصل السلط هما أهم عنصرين أصررت عليهما الجمعية العامة في الفقرة 4 من قرارها 261/61، من المهم الاعتماد على الكفاءة المهنية للقضاة في معالجة عبء العمل في المحكمة. ولهذا السبب يطلب القضاة بكل احترام إلى الجمعية العامة أن توافق على اللائحة المعدلة التي اعتمدت خلال دورتهم العامة، بهدف ضمان أكبر قدر من الكفاءة الوظيفية والرفع من سرعة تسوية القضايا.

شكر وتقدير

80 - يود القضاة أن يعربوا مرة أخرى عن تقديرهم للمساعدة التي قدّمها مكتب إقامة العدل، ولعمل الموظفين القانونيين والإداريين في أقلام محكمة المنازعات ولما يبذونه من تقان.

المرفق الثالث

تقرير محكمة الأمم المتحدة للاستئناف عن ادعاءات سوء السلوك والمعلومات المتعلقة بعدم الأهلية لأداء الواجبات الرسمية في عام 2019

خلال عام 2019، لم تُقدم أي ادعاءات بسوء السلوك ضد أي قاض في محكمة الاستئناف، ولم يكن هناك حالات عجز عن أداء الواجبات الرسمية لأي قاض في محكمة الاستئناف.

سابين كنيريم

رئيسة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

المرفق الرابع

تقرير محكمة الأمم المتحدة للمنازعات عن ادعاءات سوء السلوك والمعلومات المتعلقة بعدم الأهلية لأداء الواجبات الرسمية في عام 2019

- 1 - يقدم هذا التقرير وفقا للفقرة 21 من آلية معالجة الشكاوى المتعلقة بادعاء سوء سلوك قضاة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف أو عدم أهليتهم لأداء واجباتهم الرسمية، التي تنص على أن يقدم رئيسا محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، بواسطة مجلس العدل الداخلي، تقريرا سنويا إلى الجمعية العامة عن البت في الشكاوى.
- 2 - وتنص الفقرة 20 من الآلية على ما يلي:
تُراعى السرية في عملية استعراض الشكاوى حتى البت فيها نهائيا. وإذا كان القرار النهائي هو القرار المنصوص عليه في الفقرة 11 أو 13 أو 19 (أ)، يبقى اسم القاضي المعني سريا بعد انتهاء الإجراءات.
ومن ثم، تظل أسماء القضاة المعنيين سرية.
- 3 - وأغلقت شكاوى قُدمت ضد أحد القضاة في 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2018 بقرار من قضاة المحكمة الذين خلصوا بالإجماع في 24 تموز/يوليه 2019 إلى أن الشكاوى لم تكن تستند إلى أسس قوية وقرروا إغلاق ملفها وفقاً للفقرة 19 (أ) من الآلية.
- 4 - وفي 13 أيار/مايو 2019، قُدمت شكاوى ضد أحد القضاة.
- 5 - وبعد تنحية العديد من القضاة أو تنحيهم، وبعد التغييرات التي طرأت على تكوين المحكمة، بت القاضي المستلم للملف في تلك الشكاوى في 17 أيلول/سبتمبر 2019. وقرر القاضي المستلم أنه ليس من المناسب اتخاذ أي إجراء آخر، وفقاً للفقرة 11 من الآلية.
- 6 - وفي 8 أيلول/سبتمبر 2019، قُدمت أربع شكاوى منفصلة ضد نفس القاضي. وتنحى العديد من القضاة عن النظر في الشكايات. وقرر القاضي المستلم للشكاوى أنه من الأفضل لجميع القضاة (باستثناء القضاة الذين تنحوا) أن يبتوا معا في الشكاوى الأربع بدلا من أن يبت فيها القاضي المستلم للشكاوى وحده. ونتيجة لذلك، خلص جميع القضاة بالإجماع (باستثناء القضاة الذين تنحوا) إلى أن الشكاوى لم تكن تستند إلى أسس قوية وقرروا إغلاق ملفاتها، وفقاً للفقرة 19 (أ) من الآلية.
- 7 - ولم تكن هناك شكاوى أخرى بموجب الآلية في عام 2019.
- 8 - وتوخيا لإكمال الصورة، تقدّم طيه المعلومات المتعلقة بالشكاوى التي قُدمت حتى الآن في عام 2020.
- 9 - ففي 10 كانون الثاني/يناير 2020، قُدمت شكاوى ضد قاض آخر. وقررت الرئيسة، بموجب الفقرة 11 من الآلية، أنه ليس من المناسب اتخاذ أي إجراء آخر.
- 10 - وفي 15 كانون الثاني/يناير 2020، قُدمت أيضا شكاوى ضد قاض آخر من قضاة المحكمة. وقرر القاضي المستلم للشكاوى، بموجب الفقرة 11 من الآلية، أنه ليس من المناسب اتخاذ أي إجراء آخر، بالنظر إلى أن الشكاوى تقع خارج نطاق الآلية لأنها لا تعدو أنها تطرح أسئلة تتعلق بالقرارات القضائية التي أصدرها القاضي المعني.