

Distr.: General
15 July 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والسبعون

البندان ١١٦ (ل) و ١٤٥ 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

يتمثل الهدف من هذا التقرير - وهو التقرير الختامي للفريق الثاني - في مساعدة الجمعية العامة في نظرها في توصيات فريق التقييم المؤقت المستقل عن طريق مناقشة التوصيات التي رأى الفريق أنها تشكل محور الأهداف التي صاغتها الجمعية العامة. وعلاوة على ذلك، حصر مجلس العدل الداخلي تعليقاته في المسائل التي اعتبر أنها قد تتيح آراء من شأنها مساعدة الجمعية العامة في نظرها في تقرير فريق التقييم المؤقت المستقل، بالاستناد إلى الخبرة التي اكتسبها بشأن النظام الجديد خلال عمله لمدة أربع سنوات بصفة مراقب مستقل.

وقد وضع الفريق في ذهنه على الدوام، خلال النظر في التقرير، الأهداف التي بينتها الجمعية العامة في الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١، وهي إنشاء نظام جديد لإقامة العدل يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون ومراعاة الأصول القانونية لضمان احترام حقوق الموظفين والتزامهم ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء.

* A/71/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

240816 180816 16-12271 (A)



المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٨	.....	ثانياً - ولاية مجلس العدل الداخلي
١٠	.....	ثالثاً - تركيز مجلس العدل الداخلي على توصيات فريق التقييم المستقل المؤقت: إمكانية اللجوء الفعال إلى جهاز قضائي مستقل مؤهل يعمل ضمن نظام شفاف وفعال للعدالة
٥٠	.....	رابعاً - المحكمتان
٥٢	.....	خامساً - مكتب إقامة العدل
المرفقات		
٥٣	.....	الأول - موجز توصيات مجلس العدل الداخلي
٥٦	.....	الثاني - قائمة وصفية موجزة بالوثائق الرئيسية المتعلقة بنظر الجمعية العامة في إمكانية وصول الأفراد من غير الموظفين إلى سبل الانتصاف الفعالة
٥٨	.....	الثالث - تنظيم أعمال الدورة
٥٩	.....	الرابع - مذكرة من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف
٦٥	.....	الخامس - مذكرة من محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

أولا - مقدمة

ألف - اعتبارات أساسية

١ - معلومات أساسية

- ١ - يتوخى ميثاق الأمم المتحدة تهيئة عالم قوامه سيادة القانون.
- ٢ - ويعزز الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا الهدف حينما ينص في المادة ٧ منه على أن "الناس جميعا سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز". وهذا الإعلان، وإن كان عاما من حيث النطاق، ينطبق بصورة مباشرة على المنظمة وقوتها العاملة.
- ٣ - بيد أن الجمعية العامة نفسها عاجلت بدقة أكبر مسألة انطباق مبدأ "سيادة القانون" على الأعمال الداخلية للمنظمة في الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١ التي قررت بموجبها "أن تنشئ نظاما جديدا لإقامة العدل 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". وأعيد تأكيد ذلك في القرار ٢٥٣/٦٣ (الفقرة الثانية من الديباجة). وقد اختيرت كل كلمة من هذه الكلمات بعناية، إذ أن لكل منها مغزى خاصا بها.
- ٤ - غير أن الجمعية العامة أكدت في القرارين المذكورين، علما أنه من البديهي أن قيادة المنظمة ستظل في يد المديرين، أنه يتوقع من المديرين العمل ضمن إطار من الأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية تتولى المحكمتان إنفاذه برئاسة جهاز قضائي مستقل ومهني.
- ٥ - وتشمل الولاية المنوطة بمجلس العدل الداخلي كفالة ارتقاء نظام العدل الداخلي إلى مستوى توقعات الجمعية العامة عن طريق توجيه نظرها إلى أي مشاكل أو أوجه قصور. ومن التحديات الخاصة الماثلة في هذا الصدد، كما لاحظ فريق التقييم المستقل المؤقت^(١)، إنشاء نظام عدل ملائم لأفراد يعملون في الواقع لدى المنظمة ولكنهم يعتبرون من غير الموظفين، كما سيناقش ذلك لاحقا في هذا التقرير.
- ٦ - ومن خصائص الأنظمة القانونية المتسمة بالنضج أن جميع عناصر السلطة العليا الثلاثة - الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية - تحترم مبدأ الفصل بين السلطات. واستيفاء

(١) يناقش في الفقرتين ٣٢ و ٣٣ أدناه إنشاء فريق التقييم المستقل المؤقت وولايته.

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.

٧ - وسيسعى الفريق الحالي لمجلس العدل الداخلي في هذا التقرير الختامي إلى مساعدة الجمعية العامة بتقديم معلومات إضافية ومناقشة بعض تداعيات توصيات فريق التقييم المستقل المؤقت. غير أنه لدى القيام بذلك، يود اتخاذ منطلق راسخ له في صلب الأهداف التي حددتها الجمعية العامة بنفسها لنظام العدل الداخلي.

٢ - الاستقلالية والفصل بين السلطات

٨ - هذا أول، بل وربما أهم، العناصر التي أكدتها الجمعية العامة في الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١. فإدارة أي نظام قضائي جدير بهذا الاسم ينبغي أن تستند إلى سيادة القانون، ولا سبيل إلى تحقيق سيادة القانون دون جهاز قضائي مستقل، على نحو ما ورد في المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. حيث لا يجب فقط أن يتمتع قضاة الأمم المتحدة بصفة الاستقلال التام عن الإدارة ومحاميها، بل يجب أيضاً أن تكون صفة الاستقلال تلك ظاهرة للعيان. وكما لاحظت الجمعية العامة، فقضاة الأمم المتحدة منشغولون في السنوات الأخيرة بمظهر وحقيقة استقلاليتهم. وسيتصدى هذا التقرير لهذه المسألة.

٩ - ورغم أن الأمين العام هو المدعى عليه في جميع القضايا التي تكون الأمم المتحدة طرفاً فيها أمام المحكمتين، تقتضي سيادة القانون من الأمين العام، باعتباره المسؤول الإداري الأول في المنظمة، تنفيذ الأوامر القضائية ما لم تلغ، وإلى أن تلغى، في مرحلة الاستئناف. ومن خصائص مبدأ الفصل بين السلطات بطبيعته أن القضاة لا يملكون الوسائل المادية لإنفاذ القرارات الصادرة عنهم. ففي النظم القضائية المتسمة بالنضج، يتعهد الجهاز التنفيذي بالامتثال للقانون والأوامر القضائية على سبيل المسؤولية الدستورية. وينطبق هذا الالتزام، في رأي مجلس العدل الداخلي، على الأمين العام، وتلك مسألة ستعالج مرة أخرى لاحقاً في هذا التقرير.

٣ - الشفافية

١٠ - الشفافية هي العنصر الثاني الوارد في الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١. ويقتضي مبدأ الشفافية أن تكون الأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية للأمم المتحدة التي تحكم سلوك الموظفين، بمن فيهم المدبرون، مفهومة ومتسقة داخلياً وبتيسر الاطلاع عليها. وعلى نحو ما لاحظ فريق التقييم المستقل المؤقت، هناك حالياً أمثلة عديدة عن التداخل بين المنشورات وعدم الاتساق بينها، بحيث لا تتسم مقاصد المشرع بالوضوح دائماً. وتطرح مشكلة أخرى لدى استخدام محركات البحث من أجل تحديد القانون الواجب التطبيق. ويدرك مجلس

العدل الداخلي أن تحسينات إضافية يجري إدخالها على محرك البحث الخاص بمكتب إقامة العدل في مجال الاجتهاد القضائي للمحكمة. أما محرك البحث الخاص بنظام الوثائق الرسمية فيتيح الاطلاع على وثائق الأمم المتحدة، غير أنه على قدر أقل من الفعالية حينما يتعلق الأمر بتحديد موضوع محدد ضمن تلك الوثائق.

١١ - ويقتضي نظام العدالة السليم أن يكون القانون يقيناً حتى يدرك المديرون حدود سلطتهم ويعرف الموظفون حدود استحقاقاتهم. فانهدام الشفافية في القانون الساري يؤدي إلى إساءة الفهم وإلى التقاضي. والتقاضى تترتب عليه تكاليف ويؤدي إلى اضطراب في مكان العمل. ويرى المجلس أن شرط الشفافية الذي توخته الجمعية العامة لم يتحقق بعد. ويجب أن تولى إلى تنقيح وتجميع التشريعات أولوية عليا في السنوات المقبلة، كما أوصى بذلك فريق التقييم المستقل المؤقت، وكما سيناقش ذلك بمزيد من التفصيل في هذا التقرير.

٤ - المهنة

١٢ - تتوقع الجمعية العامة أن يعمل نظام العدل الداخلي وفقاً لمعيار مهني رفيع (انظر الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١). لذا فهي تشترط في المرشحين لشغل مناصب القضاء أن يكونوا قضاة مهنيين^(٢). فلا يجوز اختيارهم من بين موظفي الخدمة العامة المتقاعدین. وعلاوة على ذلك، يرى المجلس أنه يلزم تقديم مساعدة مهنية في مجال صياغة التشريعات لمعالجة بعض المشاكل الناجمة عن عدم شفافية الأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية.

١٣ - وتقتضي المهنة أيضاً أن يدرك المحامون الذين يتصرفون باسم الأمين العام بأن وظيفتهم المهنية لا تكمن في كسب القضايا، بل في إحقاق العدالة. وفي النظم القانونية الناضجة، يدرك المحامون الحكوميون أن الحكومات لا تخسر أو تكسب القضايا التي هي طرف فيها. فأياً كانت نتيجة القضايا، تكمن مهمة المحامي الحكومي في مساعدة المحكمة في إصدار قرارات تتسم بالزاهة الإجرائية وتتسق مع القانون. وبالمثل، لا يتوقع من كيانات الأمم المتحدة أن ترعى مصالحها على حساب العدالة. وقد يضع ذلك عبئاً كبيراً على مؤسسة مثل الأمم المتحدة يتولى فيها العديد من المتقاضين تمثيل أنفسهم بأنفسهم. وستناقش مسألة مهنة القضاة والمحامين العاملين في نظام العدل الداخلي بتفصيل أكبر في هذا التقرير.

(٢) في حالة التعيينات في محكمة الاستئناف، يمكن أن يطلب استيفاء خمس سنوات من الخبرة الأكاديمية المقترنة بخبرة في التحكيم أو ما يعادل ذلك ضمن السنوات الخمس عشرة المطلوبة من الخبرة القضائية (المادة ٣-٣ (ب) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف).

١٤ - وفئات المستشارين القانونيين المختلفة الموجودة داخل المنظمة، بما في ذلك دائرة القانون الإداري التابعة لمكتب إدارة الموارد البشرية، ومكتب الشؤون القانونية، والدوائر القانونية المختلفة التابعة للصناديق والبرامج، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، وإن كانت تدافع على مواقف موكلها بالشكل السليم وبقوة أمام المحكمتين، فإن لها مصلحة مشتركة في جعل نظام العدل الداخلي نزيهاً وبتيسر الوصول إليه بأكثر قدر استطاع. وذلك أحد متطلبات استيفاء شرط المهنية.

٥ - كفاية الموارد

١٥ - تدرك جميع الأطراف المشاركة في نظام العدل الداخلي حق الإدراك أن الأمم المتحدة توجد تحت ضغط شديد من حيث الميزانية من أجل الاضطلاع بالولايات الكثيرة المسندة إليها، وأنه لا مجال لاعتماد نفقات لا لزوم لها. ذلك أن توفير التكاليف الإضافية المتحملة في قطاع معين من المنظومة يتم على الأرجح عن طريق تحقيق وفورات تقابلها في قطاعات أخرى. ويمكن في بعض الأحيان توفير موارد إضافية، كما تسنى ذلك في إطار المخطط التجريبي لآلية التمويل التكميلي الطوعي لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين.

١٦ - والتكاليف المباشرة ليست، بطبيعة الحال، سوى جانب واحد من عملية تحليل نسبة التكاليف إلى المنافع. ذلك أنه يتعين تحمل تكلفة عالية في حالة عدم أداء نظام العدل لعمله على النحو السليم. إذ يهدر قدر كبير من وقت الموظفين مثلاً نتيجة الصعوبات التي تصادف في العثور على القوانين السارية. وثمة دعاوى ما كان يتعين رفعها لولا سوء فهم القانون الواجب التطبيق وما يترتب عليه من الاستحقاقات. فالقوانين غير الواضحة تؤدي إلى تكاثر الدعاوى القضائية. ويسهم مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين بجهود كبيرة في سبيل استبعاد القضايا التي لا وجهة فيها، غير أن المكتب يعاني من نقص في الموارد كما سبق أن أقرت الجمعية العامة بذلك^(٣). وسبق أيضاً لمجلس العدل الداخلي أن لاحظ نقص الموارد المخصصة للمكتب (انظر A/70/188، الفقرة ٤٧). ومن شأن توفير موارد إضافية لنظام العدل غير الرسمي أن يخفف العبء على نظام العدل الرسمي، بحيث يؤدي ذلك إلى خفض التكلفة الإجمالية للعدالة في مكان العمل.

(٣) كانت زيادة الاحتياجات التشغيلية لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين الأساس الذي استند إليه في وضع الآلية التجريبية للتمويل التكميلي الطوعي من قبل الموظفين (انظر الفقرات ٣٣-٣٦ من القرار ٢٥٤/٦٨).

١٧ - وعلاوة على ذلك، يسود شعور بالظلم والإقصاء لدى الأفراد الذين يعينون بموجب عقود خدمة ذات فئات مختلفة ويخضعون في الواقع لإشراف وإدارة الأمم المتحدة في طريقة عملهم، ولكنهم يعتبرون في الواقع عاملين من غير الموظفين على الرغم من أنهم يعينون وفقا لمقتضيات رسمية ويعملون جنبا إلى جنب مع موظفي الأمم المتحدة، ولا سيما في مجال المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلام. وسيتعين وضع إجراءات مبتكرة لمعالجة تظلمات الأفراد من غير الموظفين.

١٨ - وتنص المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية المختصة سعيا إلى سبل الانتصاف الفعالة. وحصانة المنظمة من الولاية القضائية للمحاكم الوطنية تقتضي منها توفير طريقة فعالة لتسوية المنازعات. ويرى مجلس العدل الداخلي، كما سيناقش لاحقا، أنه يمكن توفير سبل انتصاف فعالة لجميع الأفراد من غير الموظفين بتكلفة منخفضة نسبيا.

١٩ - ويدرك المجلس ويتقبل أن إدخال أي تحسينات في نظام العدل الداخلي يتطلب موارد إضافية ينبغي إما تحمل تكاليفها ذاتيا أو تحقيقها من خلال إعادة تخصيص موارد قائمة داخل المنظومة من أجل توفير معظمها.

٦ - المساءلة

٢٠ - يجب على الممثلين القانونيين الذين يمثلون أمام المحكمتين أن يتصرفوا بطريقة مهنية. وقد وجهت الجمعية العامة في هذا الشأن تعليمات إلى مكتب إقامة العدل قصد وضع الصيغة النهائية لمدونة قواعد السلوك السارية على جميع الممثلين القانونيين الذين يمثلون أمام المحكمتين. والمدونة لم تكن قد وضعت في صيغتها النهائية في عام ٢٠١٥، ولكن معلوم لدى المجلس أنه بمجرد الانتهاء من المشاورات مع أصحاب المصلحة، ستعرض المدونة على الجمعية العامة في دورتها الحادية والسبعين.

٢١ - ومن عناصر المساءلة الأخرى يذكر أن الجمعية العامة وافقت في الفقرة ٤٠ من القرار ١١٢/٧٠ على الآلية التي يمكن اتباعها في رفع الشكاوى ضد الجهاز القضائي وفي معالجتها بطريقة مهنية تتسق مع استقلال الجهاز القضائي (القرار ١١٢/٧٠، المرفق). وبطبيعة الحال، تعتبر مساءلة المتدخلين في نظام العدالة، بمن فيهم القضاة، عنصرا هاما من عناصر سيادة القانون.

٢٢ - والمساءلة تعتبر هدفا محوريا آخر في النظام الجديد، وقد اعتمدت الجمعية العامة في النظامين الأساسيين للمحكمتين أداة أخرى - سلطة إحالة القضايا إلى الأمين العام ليقرر

ما إذا كان يلزم اتخاذ إجراءات لإنفاذ المساءلة - لمساعدة الأمين العام في الوفاء بالتزامه بمساءلة المديرين والموظفين المرؤوسين. وينظر هذا التقرير في هذه المسألة بمزيد من التفصيل.

٧ - تحقيق اللامركزية

٢٣ - في الختام، يبدو من الواضح، من خلال إنشاء دوائر لمحكمة المنازعات في جنيف ونيروبي ونيويورك وإنشاء مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في أديس أبابا وبيروت وحينيف ونيروبي ونيويورك، أن الجمعية العامة تستهدف توسيع نطاق نقل مهام التمثيل القانوني من نيويورك إلى مراكز العمل الأخرى. بيد أن هذا النظام لا يزال مرتبطاً إلى حد كبير بنيويورك. إلا أن الإصلاحات المقترحة في هذا التقرير، مثل إتاحة إجراءات تحكيم جد مبسطة في الميدان، من شأنها تعزيز الوفورات في التكاليف وتحقيق اللامركزية.

باء - تنظيم التقرير

٢٤ - يتناول الفرع الثاني من هذا التقرير جوانب من ولاية مجلس العدل الداخلي وتوصية لفريق التقييم المستقل المؤقت بأن يقدم القضاة تعليقاتهم مباشرة إلى الجمعية العامة، وليس عن طريق المجلس؛ ويتضمن الفرع الثالث ملاحظات وتوصيات المجلس بشأن تقرير الفريق؛ ويعرض الفرع الرابع خيارات أمام الجمعية العامة للإسراع بتعيين ثلاثة قضاة في محكمة المنازعات إذا قررت الجمعية العامة قبول توصية الفريق بتعويض وظائف القضاة المخصصين المؤقتة الثلاث بوظائف دائمة؛ أما الفرع الخامس فيتناول مكتب إقامة العدل.

٢٥ - ويعرض المرفق الأول من هذا التقرير ملخصاً لتوصيات المجلس؛ ويتضمن المرفق الثاني قائمة مختصرة بالوثائق المتعلقة بنظر الجمعية العامة سابقاً في مسألة وصول الأفراد من غير الموظفين إلى سبل الانتصاف الفعالة؛ ويتناول المرفق الثالث تنظيم أعمال دورة المجلس. ويجيل المرفقان الرابع والخامس التعليقات الواردة من محكمة الاستئناف ومن قضاة محكمة المنازعات على التوالي.

ثانياً - ولاية مجلس العدل الداخلي

ألف - إحالة تعليقات قضاة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف إلى الجمعية العامة

٢٦ - منذ الدورة السادسة والستين، طلبت الجمعية العامة إلى مجلس العدل الداخلي أن يضمن آراء المحكمتين معاً في تقريره (انظر القرار ٢٣٧/٦٦، الفقرة ٤٥). وعلى غرار

السنوات السابقة، أدرج المجلس آراء محكمتي الاستئناف والمنازعات، دون تعليق أو تحرير من قبل المجلس، في المرفقين الرابع والخامس لهذا التقرير.

٢٧ - ولا يطلع أعضاء المجلس على نسخ من آراء المحكمتين إلا بعد إرسال التقرير ومرفقاته إلى إدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات لأغراض التحرير والترجمة والنشر.

باء - التوضيحات الموصى بتقديمها فيما يتعلق بطبيعة أعضاء مجلس العدل الداخلي من "الممثلين" المرشحين من قبل الإدارة والموظفين

٢٨ - يضم مجلس العدل الداخلي حاليا من بين أعضائه "ممثلا" يرشحه الموظفون و "ممثلا" ترشحه الإدارة، بالإضافة إلى ثلاثة أعضاء آخرين (انظر القرار ٢٢٨/٦٢، الفقرة ٣٦). ويعين الأمين العام الأشخاص المرشحين لعضوية المجلس.

٢٩ - وأوصى المجلس، في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والستين، بأن تؤكد الجمعية العامة أن استخدام كلمة "ممثل" لا يعني أنه يحق لهذا الشخص التصرف باعتباره محاميا أو مستشارا قانونيا للموظفين أو الإدارة، أو التصرف وفقا لأي ولاية أخرى غير الولاية التي حددها الجمعية العامة، وإنما يعني ببساطة أن الإدارة أو الموظفين، حسب الحالة، يمكنهم ترشيح أشخاص يثقون بهم كي يساعدوا المجلس في الاضطلاع بولايته، بالنظر إلى خلفيتهم وخبرتهم في منظومة الأمم المتحدة (انظر A/68/306، الفقرة ١٣).

٣٠ - وأيد فريق التقييم المستقل المؤقت هذه التوصية (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣٨٨)، ويوصي مجلس العدل الداخلي الجمعية العامة بأن تؤيد على سبيل التحديد هذا النهج حتى يصبح جزءا من اختصاصات المجلس.

جيم - العضوية الحالية لمجلس العدل الداخلي

٣١ - تتألف حاليا عضوية مجلس العدل الداخلي، التي ستنتهي مدتها في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، من خمسة أعضاء كما يلي: "حقوقيان خارجيان مرموقان" يرشح موظفو الأمم المتحدة أحدهما وترشح الإدارة الآخر، وممثلان يرشح الموظفون أحدهما وترشح الإدارة الآخر، و "حقوقى مرموق" يختاره الأعضاء الأربعة ليكون رئيسا (انظر القرار ٢٢٨/٦٢، الفقرة ٣٦). ويعين الأمين العام الأشخاص المرشحين أعضاء في مجلس العدل الداخلي. والأعضاء الحاليون في الفريق الثاني للمجلس هم الحقوقيان الخارجيان سينيها باسناياكي (سري لانكا، رشحته الإدارة)، وفيكتوريا فيليبس (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، رشحتها الموظفون). أما الممثلان فهما كارمن أرتيغاس

(أوروغواي، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، رشحتها الموظفون)، وأنتوني ج. ميلر (أستراليا، عضو سابق في مكتب الشؤون القانونية، رشحته الإدارة). ويتولى رئاسة المجلس القاضي إيان بيني (كندا، القاضي السابق في المحكمة العليا لكندا).

ثالثاً - تركيز مجلس العدل الداخلي على توصيات فريق التقييم المستقل المؤقت: إمكانية اللجوء الفعال إلى جهاز قضائي مستقل مؤهل يعمل ضمن نظام شفاف وفعال للعدالة

ألف - مقدمة

٣٢ - قررت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٤/٦٨ أن يقدم الأمين العام إليها في دورتها التاسعة والستين مقترحا لإجراء تقييم مؤقت لنظام إقامة العدل الجديد مع إيلاء اهتمام خاص للنظام الرسمي وعلاقته بالنظام غير الرسمي، يشمل تحليلا لمدى تحقيق أهداف النظام ومقاصده المبينة في القرار ٢٦١/٦١ بكفاءة وبفعالية من حيث التكلفة (الفقرة ١٢). وبعد التشاور مع ممثلي الموظفين، أنشأ الأمين العام بعد ذلك فريق التقييم المستقل المؤقت لإجراء هذا التقييم.

٣٣ - وفي ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، قدم الفريق تقريره الذي عممه الأمين العام على أصحاب المصلحة في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ لإبداء التعليقات عليه في موعد أقصاه ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، ونشر لأول مرة باعتباره وثيقة رسمية في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ (A/71/62)، وصدر لاحقا في شكل منقح في ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٦ (A/71/62/Rev.1). ودعى مجلس العدل الداخلي إلى تقديم تعليقات إلى الأمين العام و/أو تقديم تعليقات إلى الجمعية العامة في إطار ولايته المستقلة. وفي رسالة مؤرخة ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ موجهة إلى الأمين العام، ذكر رئيس المجلس أنه ليس من الممكن أن يقدم المجلس هذه المعلومات قبل الموعد النهائي المحدد في ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ وأن المجلس يتوقع مع ذلك أن يقدم مزيدا من الملاحظات في تقريره السنوي.

٣٤ - وستنظر الجمعية العامة عما قريب في هذه التوصيات في ضوء تعليقات الأمين العام بشأن التوصيات الثمانية والخمسين الصادرة عن فريق التقييم المستقل المؤقت الذي سيأخذ تقريره في الاعتبار آراء أصحاب المصلحة في نظام العدل في الأمم المتحدة. وسوف يبدي أصحاب المصلحة بعض التعليقات على كل التوصيات تقريبا. ولذلك سيكتفي المجلس بالتعليق على المسائل التي يرى أن بإمكانه تقديم آراء بشأنها، استنادا إلى ما اكتسبه من خبرة

في النظام الجديد خلال فترة السنوات الأربع بصفته مراقباً مستقلاً، ويُؤمل أن تساعد هذه التعليقات الجمعية العامة في مداولاتها بشأن توصيات الفريق.

٣٥ - ولدى إنشاء النظام الجديد للعدل الداخلي، قدمت الجمعية العامة باستمرار توجيهات بشأن أهداف هذا النظام. ويرى مجلس العدل الداخلي أن تقييم توصيات الفريق في ضوء مدى إسهام هذه التوصيات في تحقيق الأهداف التي حددتها الجمعية العامة أمر أساسي.

٣٦ - ولاحظ الفريق أن ثمة عنصر مهم من عناصر سيادة القانون، وهو وجود جهاز قضائي مؤهل ومستقل يعمل في نظام للعدل الداخلي يتسم بالشفافية والفعالية، ويتخذ القرارات استناداً إلى الأسس الموضوعية دون خوف من الإدارة أو محاباة لها. فالشفافية أمر أساسي لتمكين الأفراد الخاضعين لولايتها من الثقة في أنها تعمل على هذا الأساس (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ١٩٠). وسيركز مجلس العدل الداخلي ملاحظاته وتوصياته على هذه السمات في نظام العدل الداخلي. وترد مناقشتها في الفروع باء إلى حاء أدناه.

باء - إمكانية اللجوء إلى جهاز قضائي مؤهل ومستقل

٣٧ - 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.

١ - الفصل بين السلطات

مقدمة

٣٨ - رغم إحراز تقدم كبير منذ عام ٢٠٠٩ نحو غرس قيم سيادة القانون واستقلال القضاء لدى المشاركين في نظام العدل الداخلي، لا يزال هناك ما ينبغي القيام به من أعمال في هذا الصدد.

٣٩ - وأثناء المقابلة بين مجلس العدل الداخلي وشعبة الشؤون القانونية العامة التابعة لمكتب الشؤون القانونية، وجهت الشعبة انتباه المجلس إلى مسألة ترى أنها تشكل تدخلاً غير لائق

من جانب رئيس قضاة محكمة المنازعات فيما أسمته الشعبة "استقلال المديرين". وغني عن البيان أن إحدى مهام أي جهاز قضائي مستقل هي إخضاع "استقلال المديرين" غير المقيد لسيادة القانون.

٤٠ - وفي ظل هذه الظروف، رأى المجلس ضرورة التحقيق في هذه القضية بعناية، إذ يبدو أنها تثير مسائل استقلال القضاء والفصل بين السلطات واستقلال مكتب إقامة العدل، وبشكل أعم، مسألة فهم هذه المفاهيم من جانب بعض المحامين الذين يقومون بإسداء المشورة للأمين العام وتمثيله بانتظام. ونظرا لخطورة هذه المسائل، سنحدد هنا الظروف التي أحاطت بالواقعة بشيء من التفصيل، آخذين في الاعتبار مبدأ أساسيا من مبادئ سيادة القانون هو أن أوامر القاضي وتوجيهاته ينبغي احترامها حتى يغيرها القاضي أو تلغى في مرحلة الاستئناف.

الخلفية وقرار القضاة

٤١ - فيما يلي خلفية هذا الخلاف. قبل منتصف آب/أغسطس ٢٠١٢، كان أمناء سجل محكمة المنازعات يقومون، إضافة إلى إبلاغ الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات إلى المستشارين الرسميين الذين مثلوا نيابة عن الأمين العام في القضايا المرفوعة أمام محكمة المنازعات التي صدرت أحكام بشأنها، بإرسال نسخ من تلك الأحكام، على سبيل المجاملة، إلى شعبة الشؤون القانونية العامة. والفرق بين تلقي المستشار الرسمي للحكم وإرسال نسخة مجاملة إلى أفراد آخرين أو منظمات أخرى هو أن أحكام النظام الأساسي واللائحة ذات الصلة تقتضي تقديم طلب الاستئناف في غضون ٦٠ يوما تقويميا من تاريخ تلقي حكم محكمة المنازعات^(٤). وتبدأ مهلة الشروع في إجراءات الاستئناف عند "تلقي" المستشار الرسمي للحكم.

٤٢ - وفي المنازعة قيد البحث، كانت دائرة القانون الإداري هي المستشار الرسمي للأمين العام. وقد فسرت محكمة الاستئناف نظامها الأساسي ولائحتها على أنهما يقضيان بأن يبدأ سريان مهلة استئناف الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات عندما يتلقاها المستشار الرسمي (في هذه الحالة دائرة القانون الإداري)، الذي ينتظر منه آنذاك "التنسيق مع مكتب الشؤون القانونية بشأن الاستئناف" (انظر أيضا تقرير الأمين العام إلى الجمعية العامة عن إقامة العدل الذي يرد فيه أنه عند صدور حكم نهائي، ينسق قسم القانون الإداري مع مكتب الشؤون

(٤) المادة ٧ (١) (ج) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

القانونية، الذي يقرر ما إذا كان سيظعن في حكم محكمة المنازعات أمام محكمة الاستئناف (انظر A/65/373، ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، الفقرة ٨٥).

٤٣ - وفي ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٢، قرر رئيس محكمة المنازعات، بموافقة جميع قضاة محكمة المنازعات، ألا تبلغ في المستقبل أقلام محكمة المنازعات الأحكام سوى للمستشارين الرسميين الذين يمثلون نيابة عن الأطراف، أو إلى للأطراف في حالة عدم وجود مستشار رسمي^(٥)، وبالكف عن ممارسة إرسال أقلام المحكمة لنسخ من الأحكام على سبيل المجاملة إلى أصحاب المصلحة الآخرين (مثل شعبة الشؤون القانونية العامة)، وأبلغ مكتب إقامة العدل بذلك. وذكرت الرسالة أيضا أن هذا القرار لا يمنع أداء المدير التنفيذية لمكتب إقامة العدل مهامها فيما يتعلق بنشر المعلومات بشأن أحكام محكمة المنازعات، أو ولاية رئيس القلم فيما يتعلق بكفالة نشر القرارات والأوامر والأحكام الصادرة عن المحكمة^(٦).

(٥) تنص المادة ٢٥-٤ من لائحة محكمة المنازعات على أن "يرسل أمناء السجل نسخة من الحكم إلى كل طرف في القضية. ويتسلم الطرف المدعي أو المدعى عليه نسخة من الحكم باللغة التي قدمت بها عريضة الدعوى الأصلية، إلا إذا طلب نسخة منه بإحدى اللغات الرسمية الأخرى للأمم المتحدة".

(٦) ينص البند ٣-٦ من نشرة الأمين العام ST/SGB/2010/3 على ما يلي: "يضطلع المدير التنفيذي بمسؤولية نشر المعلومات المتعلقة بالنظام الرسمي لإقامة العدل".

وينص البند ٤-٣ من نشرة الأمين العام ST/SGB/2010/3 على ما يلي: "يتولى رئيس القلم المهام الرئيسية التالية: ... (ب) تنسيق حفظ سجلات المحكمتين وورصده، ونشر وتعميم ما يصدر عن المحكمتين من قرارات وحيثيات أحكام وأحكام".

وتنص المادة ٢١ من لائحة محكمة المنازعات على ما يلي:

"١ - تتلقى محكمة المنازعات الدعم من أقلام المحكمة التي تمدها بكافة الخدمات الإدارية وخدمات الدعم الضرورية.

"٢ - ...

"٣ - يضطلع أمناء السجل بالمهام المبينة في لائحة المحكمة ويقدمون الدعم لأعمال محكمة المنازعات بتوجيه الرئيس أو القاضي في كل موقع. ويضطلع أمناء السجل على وجه الخصوص بما يلي:

(أ) إحالة جميع الوثائق وإعداد جميع الإخطارات المطلوبة بموجب لائحة المحكمة أو التي يطلبها الرئيس فيما يتعلق بالدعاوى المقامة أمام محكمة المنازعات؛

"(ب) ...

"(ج) أداء أية مهام أخرى يطلبها الرئيس أو القاضي تحقيقا لكفاءة سير عمل محكمة المنازعات".

إحالة نسخ من أحكام محكمة المنازعات، على سبيل المجاملة، إلى شعبة الشؤون القانونية العامة منذ عام ٢٠١٢

٤٤ - الأمين العام هو المدعى عليه في كل قضية من القضايا التي تكون الأمانة العامة للأمم المتحدة أو الصناديق والبرامج طرفاً فيها. وكما ذكر، عندما يمثل المستشار الرسمي أحد أطراف القضية أمام محكمة المنازعات (أي محام من دائرة القانون الإداري في الحالة قيد المناقشة) يبدأ سريان مهلة استئناف الأمين العام للحكم من استلام المستشار الرسمي لحكم المحكمة. وهذا هو أحد أسباب تسمية المحامي "المستشار الرسمي". ولا يرد في لائحة المحكمة أي أحكام عن نسخ المجاملة^(٧).

٤٥ - وفي ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٢، أبلغت المديرية التنفيذية الرئيس بأنها تلقت رسالة من رئيس ديوان الأمين العام يطلب فيها إحالة نسخ أحكام محكمة المنازعات وأوامرها إلى الأمين العام باعتباره طرفاً في الإجراءات أمام المحكمة على عنوان بريد إلكتروني محدد لهذا الغرض، إضافة إلى إحالة الحكم إلى المستشار الرسمي. وأبلغ رئيس القلم أيضاً رسالة رئيس ديوان الأمين العام إلى جميع أمناء السجل في محكمة المنازعات. وأفاد الرئيس بتلقي هذه الرسالة في ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، واستمر الترتيب المبين في هذه الفقرة بعد ذلك.

٤٦ - ويود مجلس العدل الداخلي أن يلاحظ أولاً في هذه المرحلة أن رسالة عام ٢٠١٢ الموجهة من رئيس ديوان الأمين العام قد صيغت بعناية. فهي طلب في الواقع، وبالتالي فهي تفيد بقبول ما ورد في العبارات الافتتاحية من البند ٢-١ من نشرة الأمين العام ST/SGB/2010/3 وهو أن مكتب إقامة العدل مكتب مستقل يتولى مسؤولية التنسيق العام للنظام الرسمي لإقامة العدل، والإسهام في تحقيق الإنصاف والشفافية والكفاءة في سير أعماله. ثانياً، لم تحدد الرسالة الجهة التي يجب أن ترسل الأحكام إلى عنوان البريد الإلكتروني، وبالتالي لا تتدخل في مجال عمل أمناء السجل فيما يتعلق بإبلاغ الأحكام

(٧) في ٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٢، تلقت المديرية التنفيذية لمكتب إقامة العدل مكالمة هاتفية من مدير شعبة الشؤون القانونية العامة التابعة لمكتب الشؤون القانونية (شعبة مكتب الشؤون القانونية التي تمثل نيابة عن الأمين العام في جميع دعاوى الاستئناف أمام محكمة الاستئناف) وصف فيها بعض الصعوبات التي سنشأ من وقف إرسال نسخ المجاملة من أحكام محكمة المنازعات، حيث إن الشعبة لا يمكن أن تتأكد من تلقي الأحكام فوراً من الموظفين القانونيين الذين يمثلون كيانات الأمم المتحدة أمام محكمة المنازعات. وطلب مدير الشعبة وضع طريقة يمكن بها أن تتلقى الشعبة أحكام محكمة المنازعات فور صدورها لأنه يشعر بالقلق إزاء بدء فترة الاستئناف دون سابق علم بصدور الحكم. ونوقشت خيارات مختلفة، منها أن ينشئ الأمين العام صندوق بريد باسمه لتلقي نسخ الأحكام والأوامر الصادرة عن محكمة المنازعات، حيث إن أمناء السجل سبق لهم أن أحالوا نسخة من الأحكام إلى كل من الموظف كطرف في الإجراءات والمستشار الرسمي (يمكن للأمين العام، باعتباره طرفاً في الإجراءات، أن يتخذ ترتيبات لتوجيه نسخته إلى شعبة الشؤون القانونية).

إلى الجهات المعنية مباشرة بغرض بدء سريان حقوق الاستئناف، وهو مجال يشكل جزءاً من النشاط القضائي. ثالثاً، على الرغم من أنها أدت إلى ازدواج إرسال الأحكام والأوامر إلى الأمين العام، فإن الإرسال المزدوج موجه إلى طرف في إجراءات محكمة المنازعات.

٤٧ - وليست شعبة الشؤون القانونية العامة التابعة لمكتب الشؤون القانونية طرفاً في الإجراءات القضائية أمام محكمة المنازعات ولا تمثل الأمين العام في هذه الإجراءات.

الحكم في قضية أو كوكورو وتداعياته

٤٨ - استمرت هذه الترتيبات حتى عام ٢٠١٦ عندما حاجت شعبة الشؤون القانونية العامة أمام محكمة الاستئناف، تجنباً للإحراج على ما يبدو عن انعدام التواصل بين دائرة القانون الإداري والشعبة في قضية أو كوكورو ضد الأمين العام (2015-UNAT-604)، أنه لا يتعين عليها، فيما يخصها، أن تلتزم بتديد مهلة الاستئناف لأن مهلة الاستئناف لا يبدأ سريانها إلا بعد أن تتلقى الحكم الصادر عن محكمة المنازعات^(٨). وفي قضية أو كوكورو، كان حكم محكمة المنازعات قد أُحيل في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ إلى المحامي من قبل دائرة القانون الإداري، التي مثلت أمام محكمة المنازعات نيابة عن الأمين العام. ولكي تقبل محكمة الاستئناف النظر في طلب الاستئناف، يجب تقديمه في غضون ٦٠ يوماً تقويمياً من تاريخ تلقي المستشار الرسمي حكم محكمة المنازعات، أي بحلول ١٧ آذار/مارس ٢٠١٥ (انظر (Ocokoru) 2015-UNAT-604، الفقرة ٣٧). غير أن طلب الاستئناف لم يقدم إلا في ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٥، أي بعد انقضاء المهلة.

٤٩ - وقضت محكمة الاستئناف بأنه (أ) في غياب أي قاعدة موثقة أو توجيهات إجرائية تنص على ضرورة إحالة الحكم الصادر عن محكمة المنازعات إلى شعبة الشؤون القانونية العامة لبدء المهلة التي يمكن خلالها أن يقوم الأمين العام بالاستئناف، وبأنه (ب) في ظروف هذه القضية، وقد أُحيل حكم محكمة المنازعات إلى دائرة القانون الإداري في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، لا يجوز لشعبة الشؤون القانونية العامة أن تمنح نفسها تمديداً بتقدير تاريخ بداية المهلة في ٣ شباط/فبراير ٢٠١٥، باعتباره التاريخ الذي أُحيل فيه الحكم، على ما يبدو، إلى عنوان البريد الإلكتروني المعين ((Ocokoru) 2015-UNAT-604، الفقرة ٣٤).

(٨) قبل قضية أو كوكورو، قررت محكمة الاستئناف في قضية نيام (2011-UNAT-144) (الوارد ذكرها في قضية أو كوكورو (2015-UNAT-604)، الفقرة ٣٩)، أن المهلة الزمنية للاستئناف تبدأ في السريان عندما يبلغ الحكم إلى الأطراف.

٥٠ - وأحاطت محكمة الاستئناف علماً بما ورد في الرسائل الإلكترونية المتبادلة بين شعبة الشؤون القانونية العامة ودائرة القانون الإداري في ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، من أن الشعبة كانت في الواقع على علم في ذلك التاريخ أن هذا الحكم قد صدر وأنه كان مسجلاً لدى دائرة القانون الإداري، وأنه يجري إعداد مذكرة تقدم إلى شعبة الشؤون القانونية العامة بشأن القضية، وأن ما أكده الأمين العام من أنه تلقى حكم محكمة المنازعات في ٣ شباط/فبراير ٢٠١٥ لا يمكن بالتالي إثباته من الناحية القانونية أو الواقعية (2015-UNAT-Ocokoru، الفقرتان ٢٩ و ٣٣). وبعبارة أخرى، كانت الوثائق متاحة لدى الشعبة لمدة ستة أسابيع تقريباً قبل انقضاء فترة الاستئناف، ولم تبدأ الشعبة، بكل بساطة، إجراءات الاستئناف في الوقت المناسب.

٥١ - وعلاوة على ذلك، أبلغ مجلس العدل الداخلي بأن الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات تنشر على الموقع الشبكي لمكتب إقامة العدل في أو حوالي نفس اليوم الذي تصدر فيها.

٥٢ - وكان من شأن حجة الشعبة، التي رفضتها محكمة الاستئناف، أن تنشأ عنها فترتان غير متسقتين للاستئناف، هما فترة ٦٠ يوماً ابتداءً من إبلاغ الحكم إلى المدعي ودائرة القانون الإداري (أو المستشار الرسمي الذي يمثل نيابة عن الأمين العام أمام محكمة المنازعات) ومهلة ممددة تتجاوز فترة ٦٠ يوماً تتاح للشعبة فقط تبعاً للتاريخ الذي تلقت فيه حكم محكمة المنازعات^(٩). وهذه المعاملة غير المتسقة لا تتوافق مع مراعاة الأصول القانونية.

٥٣ - ويؤيد القضاة تعميم أحكام محكمة المنازعات على نطاق واسع عن طريق منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك شعبة الشؤون القانونية العامة. ويعتبر هذا "التواصل" مستصوباً إلى حد كبير. بيد أن "تعميم" الأحكام بطريقة غير رسمية ونشرها على الموقع الشبكي لمكتب إقامة العدل لا علاقة لهما ببدء فترة الاستئناف، وهي المسألة التي تشغل محكمة الاستئناف في قضية أو كو كورو (2015-UNAT-604).

٥٤ - وقررت شعبة الشؤون القانونية العامة أنه، بدلاً من حل المشكلة الداخلية المتمثلة في انعدام الاتصال المناسب بين دائرة القانون الإداري (المحامون في الدرجة الابتدائية

(٩) ينشأ عدم الاتساق لأنه "أ" ستكون هناك "مهلة مبكرة" تنطبق على المدعين وعلى الأمين العام وتبدأ في تاريخ إبلاغ الحكم إلى المدعي وإلى المستشار الرسمي الذي يمثل أمام محكمة المنازعات؛ و "ب" مهلة لاحقة خاصة متاحة لشعبة الشؤون القانونية العامة فقط، تبعاً لتاريخ تلقي الحكم، بالرغم من أنها ليست طرفاً في القضية ولا تضطلع بدور المستشار الرسمي أمام محكمة المنازعات.

والمستشار الرسمي) والشعبة نفسها (المحامون الذين يتولون أي استئناف باسم الأمين العام)، ينبغي أن تفرض على قلم المحكمتين مهمة إبلاغ الشعبة.

٥٥ - وفي ١ آذار/مارس ٢٠١٦، كتب رئيس محكمة المنازعات إلى أمناء سجل محكمة المنازعات وموظفي قلم المحكمة، مع إرسال نسخة إلى رئيس القلم، مقتبساً الفقرة ٣٤ من الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف في قضية أو كو كورو، للإفادة بأن إبلاغ حكم صادر عن محكمة المنازعات إلى المحامين الذين يمثلون الأمين العام في قضية أمام محكمة المنازعات يكفي لإبلاغه، وكرر توجيهه مرة أخرى، باسم محكمة المنازعات، بأن يحيل أمناء سجل محكمة المنازعات الأحكام إلى المستشار الرسمي الذي يمثل نيابة عن الأمين العام فقط، وبذلك يتم تحديد بداية فترة الاستئناف.

٥٦ - ومن الواضح أن رئيس المحكمة اعتبر أن توجيهه يدخل في إطار تفسير النظام الأساسي للمحكمة ولائحتها الذي يعد وظيفة قضائية. ومن ناحية أخرى، ذهبت شعبة الشؤون القانونية العامة، على ما يبدو، إلى أن المحكمة قد اقتضت مجال الإدارة بأن أقدمت على معالجة مسألة إدارية. ودفعها ذلك إلى أن تشكو إلى مجلس العدل الداخلي تدخل رئيس المحكمة في "استقلال المديرين" (انظر الفقرة ٣٩ أعلاه)، متجاهلة حقيقة مفادها أن التفسير الرسمي للنظام الأساسي للمحكمة ونظامها الداخلي هو من صلاحيات القضاة لا شعبة الشؤون القانونية العامة.

٥٧ - وفي هذه المرحلة، كان الرد المناسب هو أن تلجأ شعبة الشؤون القانونية إلى الرئيس للحصول على توضيح للتوجيه الكتابي الذي وجهه إلى أقلام المحكمة للتأكد بأن القرار لا يتعلق سوى بالإبلاغ الرسمي للأحكام من جانب قلم المحكمة، ولا يشمل تعميم الأحكام الذي يتولاه مكتب إقامة العدل أو رئيس القلم في إطار عملية نشر الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات.

٥٨ - وللأسف، لم يتوجه محامو شعبة الشؤون القانونية العامة إلى رئيس القضاة، وإن كان مجلس العدل الداخلي يدرك أن مكتب إقامة العدل قد اقترح على الشعبة القيام بذلك، على حد علم مجلس العدل الداخلي، ولكنها قالت إنها لن تفعل ذلك.

٥٩ - وبدلاً من ذلك، يبدو، حسب ما يفهمه المجلس، أن شعبة الشؤون القانونية العامة أرسلت رئيس ديوان الأمين العام ملتمسة إصدار توجيه إداري إلى أقلام المحكمة بتجاهل ما تدرك الشعبة أنه توجيه صادر من رئيس القضاة، ومواصلة إرسال الأحكام إلى عنوان البريد الإلكتروني المعين، ليعاد توجيهها إلى الشعبة.

٦٠ - ويفهم المجلس أنه، في الفترة من ١٥ آذار/مارس إلى أوائل نيسان/أبريل ٢٠١٦، أوضحت الشعبة للمديرة التنفيذية لمكتب إقامة العدل ولرئيس القلم أنه ينبغي لهما إصدار توجيه إلى أمناء السجل بتجاهل توجيه ١ آذار/مارس الصادر عن رئيس القضاة لأن الشعبة كانت ترى آنذاك أن هذا التوجيه يتجاوز سلطة رئيس القضاة. ورأت الشعبة وقتئذ أن على المديرية التنفيذية ورئيس القلم، باعتبارهما موظفين في الأمم المتحدة، الامتنال لأي تعليمات من الأمين العام بتجاهل توجيه رئيس القضاة. ومن حسن الحظ أن هذه التعليمات، التي كان من شأنها أن تشكل انتهاكا خطيرا للاستقلال القضائي واستقلال مكتب إقامة العدل، لم تصدر قط لأنه في ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٦ اجتمع ممثلو مكتب إقامة العدل وشعبة الشؤون القانونية العامة في مكتب نائب رئيس الديوان، واتفقوا على الحل العملي المبين في الفقرة ٦١ أدناه.

٦١ - ويبدو أن شعبة الشؤون القانونية قد أساءت فهم الحالة. ففي مناقشة للمديرة التنفيذية لمكتب إقامة العدل ورئيس قلم المحكمة مع رئيس القضاة، أشار رئيس القضاة إلى أنه ليس لديه أي اعتراض على أن يحيل رئيس قلم محكمة المنازعات أحكام المحكمة بالبريد الإلكتروني المعين. وإنما ما يشغله هو الوضوح واليقين فيما يتعلق ببدء فترة الاستئناف المحددة في ٦٠ يوما.

٦٢ - وبطبيعة الحال، يمكن تعزيز التنسيق الوثيق القائم بين المحامين في دائرة القانون الإداري وفي شعبة الشؤون القانونية العامة لضمان إرسال نسخة من حكم محكمة المنازعات إلى الشعبة فور استلامها في الدائرة. أما فيما يتعلق بكيانات الأمم المتحدة الأخرى التي يمثلها المحامون أمام محكمة المنازعات، فيمكن للمكتب التنفيذي للأمين العام أن يطلب منح شعبة الشؤون القانونية العامة نفس التسهيلات دون تقصير. ويجب على الوحدات القانونية في هذه الكيانات التنسيق في كل الأحوال مع الشعبة التي تعتبر الكيان الوحيد الذي يمثل محاموه الأمين العام أمام محكمة الاستئناف.

الخلاصة

٦٣ - إن ما يشغل مجلس العدل الداخلي هو ما اتخذ أول الأمر من أساليب تتعارض مع توجيه خطي موجه من الرئيس إلى أمناء سجل محكمة المنازعات. فبدلاً من مراسلة رئيس القضاة للاستيضاح، بذلت محاولة للالتفاف حول الرئيس وعرض التظلم على مراتب عليا في الأمانة العامة سعياً إلى نقض ذلك الحكم بوسائل إدارية. وهذا الازدراء والتجاهل لاستقلال السلطة القضائية واستقلال مكتب إقامة العدل عند تنفيذ الأوامر القضائية كان أمراً أقل ما يُقال عنه إنه مؤسف.

٢ - خطّ الإبلاغ المباشر مع الجمعية العامة

٦٤ - أوصى فريق التقييم المستقل المؤقت بأن تقدم المحكمتان تقاريرهما مباشرةً إلى الجمعية العامة لأن ذلك من شأنه أن يتيح التفاعل المباشر بين المحكمتين من جهة، والدول الأعضاء من جهة أخرى، دون المساس باستقلال المحكمتين (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ١٨٣).

٦٥ - ويؤيد مجلس العدل الداخلي هذه التوصية التي ستعود بفائدة إضافية تكفل الفصل الملائم بين تقارير المحكمتين ومجلس العدل الداخلي. ولكن يجب الحرص على كفاءة إسهام العملية الجديدة في تعزيز استقلال الجهاز القضائي للأمم المتحدة لا تقويضه. فعلى سبيل المثال يقدّر مكتب العدل الداخلي الدعوات الموجهة إلى رئيسه أو إلى ممثل آخر في السنوات الأخيرة لمناقشة تقريره مع اللجنة السادسة. وإذا أتيحت للقضاة فرصة مماثلة وقبلوها، فسيكون من المهم ألا تُستغلّ المناسبة لاستجواب قاضٍ بشأن أحكام أو تعليقات معينة صدرت عن قضاة آخرين في قضايا بعينها. وقد يشير استدعاء أحد القضاة لـ "تفسير" قضايا معينة إلى وجود علاقة هرمية غير متسقة مع استقلال نظام العدالة في الأمم المتحدة. وفي جلسات الاستماع هذه، لا ينبغي أن تكون القرارات التي تم التوصل إليها في قضايا معينة موضوع المناقشة. وفي المقابل، لن تشكّل مناقشة مسائل شاملة متعلقة بالعدالة تهديداً من هذا القبيل، وقد يرحب بها الجهاز القضائي.

٣ - مؤهلات القضاة

٦٦ - لاحظ فريق التقييم المستقل المؤقت أن المعايير الراهنة المتعلقة بتعيين القضاة [تقتضي] استيفاءهم لعدة سنوات من الخدمة القضائية في إطار الهيئة القضائية الوطنية، وأوصى باشتراط أن يكون لديهم إلمام بقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي. وبطبيعة الحال فإن من المستحسن أن تكون لهم تجربة عملية موثقة في مجالي القانون الإداري والعدالة الجنائية. كما أن من المفيد التمتع بمعارف مؤسسية ذات صلة بالموضوع (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢١٠).

٦٧ - ويرى مجلس العدل الداخلي أن أهم خلفية يلزم أن يتمتع بها القاضي في إحدى المحكمتين هي المعرفة والخبرة القضائية في مجال قانون العمل أو القانون الإداري. فمن دون هذه الخلفية القضائية، من الصعب أن يكون القاضي فعالاً في حلّ المنازعات بين رب العمل والمستخدم. ورغم أن المعرفة والخبرة في مجالي حقوق الإنسان والقانون الجنائي أمر مرغوب فيه، يعتبر مجلس العدل الداخلي أنه إذا تم التشديد دون مسوغ

على هاتين الكفاءتين فقد يترشح من لا يتمتعون فعلياً بالخلفية المناسبة للعمل القضائي في المحكمتين، وقد يحمل على العدول عن الترشح من يتمتعون في الواقع بالمؤهلات المطلوبة.

٦٨ - وأشار مجلس العدل الداخلي في تقريره لعام ٢٠١٥ إلى أن الجمعية العامة عدلت في عام ٢٠١٤ في قرارها ٢٠٣/٦٩ مؤهلات قضاة محكمة الاستئناف. وأوصى المجلس بمواءمة مؤهلات قضاة محكمة المنازعات من خلال تعديل المادة ٤-٣ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على النحو التالي: ”(أ) أن يكون ذا خلق رفيع وغير متحيز؛ (ب) وأن تكون لديه ١٠ سنوات على الأقل من الخبرة القضائية المجمعة في مجال القانون الإداري أو قانون العمل أو ما يعادل ذلك في نظام واحد أو أكثر من النظم القضائية الوطنية أو الدولية؛ (ج) وأن يتقن، شفويًا وكتابيًا، لغة واحدة على الأقل من لغات محكمة الأمم المتحدة للمنازعات“ (انظر A/70/188، الفقرة ٨٨). وإذا أُجرِيَ هذا التعديل، يرى المجلس أن المؤهلات الحالية المبينة في النظامين الأساسيين تلبي احتياجات نظام العدل الداخلي للأمم المتحدة.

٤ - اجتذاب القضاة الوطنيين المؤهلين للترشح إلى مناصب القضاة في المحكمتين

٦٩ - العنصر الأول من عملية التوظيف الفعال - وهو الولاية المسندة إلى مجلس العدل الداخلي - هو القدرة على تعيين قضاة مؤهلين للعمل في المحكمتين يتمتعون بالخبرة القضائية المطلوبة في النظم القانونية الرئيسية في العالم.

٧٠ - ويشير هذا الفريق التابع لمجلس العدل الداخلي إلى أنه واجه صعوبة في اجتذاب ما يكفي من المرشحين المؤهلين (مقابل العدد المطلق للمرشحين) من أفريقيا وآسيا في عمليتي التوظيف اللتين أجراهما^(١٠) ولكن أسباب ذلك غير واضحة، فقد أُعلنَ عن الوظائف الشاغرة في خمس منشورات تتمتع بامتداد إقليمي ودولي وأُرسلت إعلانات الوظائف الشاغرة إلى نحو ٥٠٠٠ نقطة اتصال مثل مراكز الأمم المتحدة للإعلام، ورؤساء القضاة في الهيئات القضائية الوطنية، والجمعيات المهنية، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها. وحيث أن نشر الإعلانات في الصحف الوطنية لكلّ الدول الأعضاء مكلف للغاية، ترسل أيضا المذكرات الشفوية الرسمية المتعلقة بالوظائف الشاغرة إلى كل البعثات الدائمة.

٧١ - وقد تود الجمعية العامة الإشارة إلى ما إذا كانت الدول الأعضاء تحتاج إلى تمديد الفترة التي يفتح فيها باب الترشح للوظائف الشاغرة وهي في العادة من ٦ إلى ٨ أسابيع،

(١٠) تلّقى مجلس العدل الداخلي الطلبات التالية للترشح للوظائف الشاغرة التالية في كلتا المحكمتين في عملية التوظيف الأخيرة: أفريقيا، ٤٥؛ وآسيا، ١٢؛ وأوروبا الشرقية، ١٥؛ وأمريكا اللاتينية، ٢٤؛ وأوروبا الغربية وغيرها، ٨٤.

لإتاحة الفرصة لها لتعميم الإعلانات عن الوظائف الشاغرة على نحو فعال وتشجيع الأفراد المؤهلين في هيئاتها القضائية على التقدم إلى الوظائف.

٧٢ - وهناك عامل آخر من شأنه توسيع مجموعة المرشحين المؤهلين في مجال القضاء، وهو تقديم الدول الأعضاء لمساعدة فعالة لتشجيع هيئاتها القضائية الوطنية على منح إجازة تغيب عن العمل للقضاة للعمل في محكمة المنازعات التي تقتصر مدة الخدمة فيها في العادة على ولاية واحدة مدتها ٧ سنوات فقط غير قابلة للتجديد، وعلى منح إجازات تغيب عن العمل لثلاثة أسابيع على الأقل ثلاث مرات في السنة كذلك للقضاة الذين يعملون في محكمة الاستئناف^(١١) التي تقتصر مدة الخدمة فيها كذلك على ولاية واحدة مدتها ٧ سنوات غير قابلة للتجديد، وتعميم هذه التسهيلات على نطاق واسع.

٧٣ - ويشير مجلس العدل الداخلي إلى أن هناك مشكلة عملية إضافية في اجتذاب العدد اللازم من المرشحين المؤهلين لمحكمة المنازعات. فمنذ عام ٢٠١٥، شهدت محكمة المنازعات في نيروبي زيادة كبيرة في عدد القضايا التي تقدم فيها الطعون أو المستندات باللغة الفرنسية. وأبلغ المجلس أن هذه القضايا كانت تشكل عموماً قبل عام ٢٠١٥ أقل من ١٠ في المائة من حجم العمل، أما في عام ٢٠١٥ فكان نحو ٣٨ في المائة من القضايا ضمن هذه الفئة^(١٢). ولطالما كان هناك إدراك للحاجة إلى قاضٍ ناطقٍ بالفرنسية في جنيف، لكن هذه الحاجة تبدو أكثر إلحاحاً في نيروبي بعد أن أصبح هذا الموقع مسؤولاً عن الطعون المقدمة من بعثات حفظ السلام في أفريقيا وشبه الجزيرة العربية^(١٣).

٧٤ - وستكون في هذه الحالة أيضاً مساعدة الدول الأعضاء ضرورية جداً لكفالة أن تتقدم مجموعة كبيرة من المرشحين المؤهلين القادرين على تسيير الإجراءات باللغة الفرنسية إلى الوظائف في المواقع التي تحتاج إلى تلك المهارات اللغوية.

(١١) بسبب القيود المفروضة على إجازة التغيب عن العمل الممنوحة للقضاة الوطنيين العاملين الذين هم أعضاء في محكمة الاستئناف، فلا يمكن للمحكمة أن تعقد إلا ثلاث دورات مدّة كل منها أسبوعان.

(١٢) أبلغ مجلس العدل الداخلي بأن اللغة الفرنسية كانت ضرورية للفصل فيما نسبته ١١,٣ في المائة من القضايا في عام ٢٠١٠؛ و ٩,٨ في المائة من القضايا في عام ٢٠١١؛ و ١٤ في المائة في عام ٢٠١٢؛ و ٦,٢٥ في المائة في عام ٢٠١٣؛ و ٣,٦ في المائة في عام ٢٠١٤.

(١٣) يقبل قلم المحكمة في جنيف الطلبات المقدمة من الموظفين في أوروبا وآسيا (كما في ذلك منطقة المحيط الهادئ)؛ ويقبل قلم المحكمة في نيروبي الطلبات المقدمة من الموظفين في أفريقيا وشبه الجزيرة العربية (كما في ذلك الأردن، وإسرائيل، والجمهورية العربية السورية، والعراق، ولبنان، وفلسطين)؛ ويقبل قلم المحكم في نيويورك الطلبات المقدمة من الموظفين في الأمريكيتين ومنطقة البحر الكاريبي (انظر <http://www.un.org/en/oaj/dispute/distribution.shtml>).

٥ - هيكل محكمة الاستئناف وتنظيمها

٧٥ - أشار فريق التقييم المستقل المؤقت إلى أنه بالرجوع إلى أحكام محكمة الاستئناف، تحقق الفريق من أن ثمة أساساً سليماً للشكاوى التي تفيد بأن قرارات المحكمة تصدر مشفوعة بأسباب غير كافية أو بدون إبداء أسباب على الإطلاق (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ١٩٧). ووُصِفَت مختلف العقوبات الهيكلية التي تجعل مهمة محكمة الاستئناف أكثر صعوبة (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرات ٣٧٧-٣٨١).

نموذج الأجور

٧٦ - لاحظ فريق التقييم المستقل المؤقت العبء الثقيل الذي يقع على عاتق محكمة الاستئناف للفصل في القضايا المعروضة أمامها خلال ثلاث دورات تمتد كل منها على أسبوعين (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣٨٠). واقترح تمديد فترة الدورات، وموازنة التكاليف الإضافية من خلال إنشاء وظائف أكثر دواماً وخفض عدد القضاة من سبعة إلى خمسة، وفي الوقت نفسه، تمكين الرئيس من التعامل مع المسائل العارضة عن طريق تعويضه عن وظيفته على أساس العمل نصف الوقت أو عن طريق قيامه بإحالة القضايا بصورة اعتيادية إلى أفرقة في وقت مبكر وتحميل المسؤولية عن كل المسائل العارضة للقاضي المقرر (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣٨٠).

٧٧ - وفيما يتعلق بجل إطالة فترة الدورات التي تُعقد فيها محكمة الاستئناف، يرى مجلس العدل الداخلي أنه بالرغم من أن هذا الخيار يبدو جذاباً فلن يكون ممكناً، مع الحفاظ على المستوى الرفيع المطلوب من قضاة محكمة الاستئناف، إلا إذا زاد رؤساء القضاة أو السلطات القضائية الوطنية الأخرى ذات الصلة الفترة التي يُعفى فيها قضاة الاستئناف الوطنيين (أي كبار القضاة) من مهامهم القضائية للعمل في محكمة الاستئناف (انظر الفقرة ٧٢ أعلاه).

٧٨ - ويلاحظ مجلس العدل الداخلي أن خفض عدد القضاة في محكمة الاستئناف إلى خمسة مع جعل البعض منهم فقط متفرغاً سيكون مكلفاً جداً^(١٤)، ولكن الأهم

(١٤) أبلغ مجلس العدل الداخلي بأن قضاة محكمة المنازعات يتقاضون أجوراً تعادل أجور الدرجة الرابعة في الرتبة مد-٢ في جدول مرتبات الأمم المتحدة. ولأغراض إرشادية، يبلغ صافي المرتب السنوي لموظف غير معيل في الدرجة الرابعة من رتبة مد-٢، بما يشمل تسوية مقر العمل، اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ ما يلي: ١٨٣ ٠٤٣,٢٧ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة (نيويورك)، و ٢١٨ ٥٠٩,٩٦ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة (جنيف)، و ١٥٣ ٨٣٥,٤٠ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة (نيروبي). وبالإضافة إلى ذلك، قد تُسَدَّد بدلات مختلفة، مثل بدل التمثيل ومنحة الانتداب ومنحة التعليم وإعانة الإيجار، ولكن لا تنطبق جميع البدلات على كل القضاة. ومن المفترض أن يُدفع للقضاة المتفرغين في محكمة الاستئناف معدلاً أعلى إلى حد ما.

من ذلك، سيؤدي ذلك إلى تخفيض عدد المناطق الجغرافية والنظم القانونية والخلفيات القضائية الممثلة في محكمة الاستئناف.

٧٩ - ويلاحظ المجلس أيضاً أن نموذج الأجر الحالي يستند إلى نظام الأجر الذي وضعته المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية التي يتلقى فيها القاضي المقرر (القاضي الذي يصوغ الحكم) مبلغ ٢٤٠٠ دولار والقاضيان الآخرا الموقعان مبلغ ٦٠٠ دولار لكل منهما.

٨٠ - وتكمن مشكلة نموذج الأجر في المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في أن طبيعته ذاتها تؤيد اعتماد نهج "تصويب الأخطاء" في محكمة الاستئناف الذي ينطبق في بعض النظم القانونية. وجوهر نظام "تصويب الأخطاء" هذا هو أن محكمة الاستئناف تحدد ببساطة وبإيجاز الخطأ الذي ارتكبه المحكم الأدنى درجة وتصدر الحكم بناءً على ذلك. ولكن النظام الذي أنشأته الجمعية العامة يؤدي دوراً مهماً آخر، أي تقديم التوجيهات إلى المنظمة وجميع موظفيها بشأن التفسير والتطبيق الصحيحين لأنظمة الأمم المتحدة وقواعدها ومنشوراتها الإدارية (انظر الوصف التفصيلي الذي وضعه فريق التقييم المستقل المؤقت بشأن دور محكمة الاستئناف في الوثيقة A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣٨١). ولا يعوّض نموذج الأجر الحالي القضاة عن هذا الدور الاجتهادي الذي يتوخاه نظام العدل الجديد الذي أنشأته الجمعية العامة والذي يشدد على ضرورة أن تكون محكمة الاستئناف شفافة (الفقرة ٤ من القرار ٢٦١/٦١)، بقيامها في هذه الحالة بإصدار قرارات معللة بوضوح عندما تؤكد أو تعكس أو تغيّر حكماً صادراً عن محكمة المنازعات. ويتجاهل ذلك النموذج أيضاً العمل الذي يُنفَّذ بين الدورات لمعالجة الأوامر العارضة وطلبات الأطراف.

٨١ - ويرى مجلس العدل الداخلي أنه من المهم أن يعترف على مستوى نموذج الأجر بالمهام التي تنفذها هيئة الاستئناف في نظام العدل الداخلي للأمم المتحدة. ويمكن القيام بذلك، على سبيل المثال، من خلال دفع الأجر عن العمل بين الدورات وفقاً لمعدل يومي ذي حد أقصى. وينبغي أن يكون الحد الأقصى المخصص للرئيس أعلى مستوى لأنه يتعين على القاضي الذي يشغل ذلك المنصب أن يعالج بصورة اعتيادية كل المسائل العاجلة التي تنشأ بين الدورات وأن يسند العمل إلى أفرقة مؤلفة من قضاة، وما إلى ذلك.

تحقيق أهداف الجمعية العامة المتعلقة بالبتّ في القضايا

٨٢ - في الفرع ٧ (ب) من مدونة قواعد السلوك لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، قضت الجمعية العامة بأنه ينبغي إصدار الأحكام أو القرارات في القضايا على وجه السرعة وإصدار الأحكام في موعد أقصاه ثلاثة أشهر

من انتهاء الاستماع للدعوى أو إقفال باب المرافعة، أو من تاريخ انتهاء الجلسة التي جرى البت فيها في المسألة عندما يتعلق الأمر بمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، ما لم تكن هناك ظروف استثنائية (انظر قرار الجمعية العامة ١٠٦/٦٦، المرفق).

٨٣ - ووردت أخبار متناقلة إلى مجلس العدل الداخلي تفيد ازدياد حالات التأخر في البت في القضايا في محكمة المنازعات أو على الأقل فيما يخص بعض القضاة. ونظر المجلس في الإحصاءات المنشورة، ولكن وجد صعوبة في أن يؤكد، انطلاقاً من هذه البيانات، ما إذا كانت هذه الشكاوى تستند إلى أي أساس.

٨٤ - ورغم أن تنظيم أعمال القضاة مسألة منوطة بالقضاة فقط، وأن مقاييس الأداء قد تكون قائمة بالفعل، يلاحظ مجلس العدل الداخلي أن رئيس القضاة أو رئيس المحكمة في العديد من المحاكم الوطنية يعمم قوائم داخلية على جميع قضاة المحكمة تبين تاريخ تلقي القضية، وتاريخ إسنادها إلى القاضي، وتاريخ انتهاء مرافعات الأطراف، وتاريخ انتهاء المرافعات الشفوية، إن وجدت، وتاريخ البت النهائي في القضية. وفي بعض المحاكم، يتفق القضاة على أهداف الأداء الخاصة بالفترة الفاصلة بين تقديم الاستئناف والجلسة الختامية وبين الجلسة الختامية وتاريخ النطق بالحكم، ويتم نشر نتائج مقارنة الأداء الفعلي بالأهداف المحددة. وفي حال الأخذ بهذا النظام، سيتضح لأصحاب المصلحة بسرعة ما إذا كان الهدف المحدد في مدونة قواعد سلوك القضاة يتحقق بصورة منتظمة. وعندئذ، ستكون أي انتقادات مستندة إلى الوقائع وليس إلى افتراضات. وعلى أقل تقدير، يرى مجلس العدل الداخلي أنه ينبغي مسك هذه الإحصاءات وتعميمها داخلياً على جميع قضاة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، إذا لم تكن هذه الممارسة قائمة بالفعل.

٦ - ولاية رئيسي المحكمتين

٨٥ - أوصى فريق التقييم المستقل المؤقت بتمديد ولاية رئيس محكمة المنازعات من سنة إلى فترة أطول، مثلاً ثلاث سنوات ونصف، مما سيمكّن من توفير قيادة متسقة، ومن شأن إطالة مدة الولاية أيضاً أن تعود بالنفع فيما يتعلق بإدارة خط الإبلاغ المباشر مع الجمعية العامة المقترح أعلاه (A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣٧١).

٨٦ - وفي حين يرى مجلس العدل الداخلي أن هناك ما يبرر هذا الاقتراح، فإن قضاة محكمة المنازعات الذين هم الأكثر معرفة باحتياجات المحكمة اليومية يعترضون على ذلك. فقد أشاروا إلى أن سلطات الرئيس غير محددة في النظام الأساسي، وأنه في الوقت الحالي

هناك إجماع على أن صلاحيات رئيس القضاة لا تشمل سوى إنشاء أفرقة من ثلاثة قضاة في محكمة المنازعات والبت في طلبات تنحي القضاة.

٨٧ - ورغم أن تنظيم طريقة تعامل المحكمتين مع حجم العمل الملقى على عاتقهما هو أمر لا تقررره إلا المحكمتان، يقترح المجلس أن يمدد قضاة المحكمتين فترة ولاية رئيسهما المقبل بستة أشهر لتصبح ثمانية عشر شهراً، باعتبار ذلك نموذجاً بديلاً يمكن النظر فيه (أي من ١ تموز/ يولييه ٢٠١٧ إلى نهاية عام ٢٠١٨) وأن يعودوا بعد ذلك إلى الرئاسة السنوية، لكن من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر. وهذا يعني أنه عندما يقوم الرؤساء بإعداد أو تنسيق التعليقات التي يقدمها القضاة إلى الجمعية العامة، سيكونون قد قضوا نحو ستة أشهر في منصبهم، وبحلول الوقت الذي تنظر فيه الجمعية العامة في تقارير نظام العدل الداخلي، سيكونون قد اكتسبوا الخبرة الكافية للتكلم رسمياً باسم المحكمتين. وذلك ما ستكون له أهمية أكبر إذا أُتيح للمحكمتين خط إبلاغ مباشر مع الجمعية العامة (انظر الفقرتين ٦٤ و ٦٥ أعلاه)، لأنهم قد يدعون إلى مخاطبة اللجنة السادسة، كما دعا إلى ذلك في السنوات الأخيرة رئيس مجلس العدل الداخلي.

٧ - القاضيان اللذان يعملان لنصف الوقت في محكمة المنازعات

٨٨ - حبذ فريق التقييم المستقل المؤقت الإبقاء على قاضيين يعملان لنصف الوقت في محكمة المنازعات (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرات ٣٦٧-٣٦٩). ويؤيد مجلس العدل الداخلي هذه التوصية لأن هذين القاضيين اللذين ينتدبهما الرئيس في أي موقع في محكمة المنازعات يحتاج إلى مساعدة، يؤديان دوراً أساسياً في مساعدة القضاة الدائمين والمخصصين على التصدي لحجم القضايا الذي يتغير بتغير الوقت والموقع.

٨٩ - وأبلغ المجلس بأن هذين القاضيين يعملان لفترتين تبلغ مدة كل منهما ثلاثة أشهر، وقبل انعقاد أي دورة يعملان على مدى أسبوعين في بلد إقامتهما لاستعراض القضايا التي سينظران فيها في مركز العمل، وعلى مدى شهرين في مركز العمل (أي المركز الذي يكون في أشد الحاجة إلى قاضٍ إضافي)، ثم يعملان على مدى أسبوعين في بلد إقامتهما لإعداد الصياغة النهائية للأحكام. وإمكانية عمل القاضيين على أساس التفرغ في أحد مراكز العمل خلال فترة عملهما كقضاة على مدى ثلاثة أشهر أمر يتوقف على الأثر الناجم عن هذا الترتيب في عمل المحكمة وفي الظروف الشخصية للقاضيين المعنيين.

٨ - دورة توجيهية للقضاة المعيّنين حديثاً

٩٠ - أوصى فريق التقييم المستقل المؤقت بتزويد القضاة بتدريب أولي وافٍ يساعدهم في الاطلاع على إطار القوانين والقواعد، وما استقر من اجتهاد قضائي، والمبادئ الأخلاقية التي تستند إليها الأمم المتحدة وأساليب عملها الداخلي، والأهداف المتوخاة من إقامة العدل ومن هئية بيئة عمل يسودها الوثام على حد سواء (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢١١).

٩١ - وكان الفريق المعني بإعادة التصميم قد ركز على التدريب العملي لأنه من غير الواقعي أن يفترض أن يلتحق القضاة الجدد بالعمل ومعهم ما يلزم من الخبرة المتخصصة فيما يمكن تسميته عموماً قانون الأمم المتحدة. وأشار الفريق إلى أنه ينبغي توفير التدريب للقضاة لتعريفهم بالمنظمة وصناديقها وبرامجها، وخصوصاً هياكلها الإدارية (انظر A/61/205، الفقرة ١١٧).

٩٢ - ويؤيد مجلس العدل الداخلي التوصية بتدريب القضاة الجدد ويلاحظ أن رئيسا المحكمتين وضعاً برامج تدريبية بالفعل، بدعم من مكتب إقامة العدل، للقضاة الجدد الذين سيشغلون مناصبهم في ١ تموز/يوليه ٢٠١٦. وأبلغ مكتب إقامة العدل المجلس بأن برامج تدريبية وضعت أيضاً لأجل المحامين الذين يترافعون أمام المحكمتين (في مجالات مثل مهارات الدفاع ومهارات التفاوض) ولأجل موظفي الدعم. ويؤيد مجلس العدل الداخلي بحماس هذه الأنواع من المبادرات.

جيم - إنشاء إطار تنظيمي واضح وفعال

١ - مقدمة

٩٣ - تنص المادة ٩٧ من ميثاق الأمم المتحدة على أن الأمين العام "هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة". وبناءً على ذلك، يكون الأمين العام مسؤولاً عن إصدار مجموعة واضحة ومتسقة من القواعد الفرعية من أجل تنفيذ الأنظمة التي تضعها الجمعية العامة^(١٥) وسائر قرارات الجمعية العامة التي تؤثر في موظفي المنظمة.

٩٤ - وتكمن المشكلة الحقيقية التي تطرحها المنشورات التي تفتقر إلى الوضوح والاتساق والتي لا يسهل الاطلاع عليها في أنه يمكن أن يغفلها الخصوم والحامون والحاكم أو أن يفسروها بطرق لم يتوقعها واضعو تلك القواعد. بينما من شأن مجموعة واضحة ومتسقة من القواعد تكون سهلة المنال أن تعود بالفائدة على الإدارة والموظفين على حدّ سواء.

(١٥) الفقرة ١ من المادة ١٠١ من الميثاق تنص على أن الأمين العام يعين "موظفي الأمانة طبقاً للوائح التي تضعها الجمعية العامة".

٩٥ - وسينظر مجلس العدل الداخلي أولاً في الآلية الحالية لكفالة وضوح المنشورات الإدارية واتساقها وتحديثها، وسيعرض تعليقات فريق التقييم المستقل المؤقت على هذا النظام. وسيقترح بعد ذلك سبلاً للبدء بمعالجة بعض المشاكل الجسيمة التي حددها فريق التقييم.

٢ - آلية ضمان الاتساق في المنشورات الإدارية

عرض موجز للنظام الحالي

٩٦ - في عام ١٩٩٧، وضع الأمين العام نظاماً جديداً لضمان الاتساق بين المنشورات الإدارية بعنوان "إجراءات إصدار المنشورات الإدارية" (ST/SGB/1997/1). وأجريت تعديلات مختلفة في عام ٢٠٠٩ عندما ألغيت تلك النشرة واستُعيض عنها بالنشرة ST/SGB/2009/4. ولكن أبقى على النظام في مجمله، علماً أن نشرة عام ٢٠٠٩ نصت صراحة على أن المنشورات الإدارية لا تسري على الصناديق والبرامج التي تُدار إدارة منفصلة ما لم تكن تلك الصناديق والبرامج قد "قبلت تطبيقها" (الفرع ٢-٣).

٩٧ - ولا يتناول مجلس العدل الداخلي إلا المسائل المتعلقة بنظام الأمانة العامة للأمم المتحدة للمنشورات الإدارية. فالصناديق والبرامج لها أنظمتها الخاصة المكيفة لتلبية احتياجاتها الفنية والتشغيلية.

٩٨ - وتحدّد هذه النشرة فئتين من المنشورات الإدارية: نشرات الأمين العام والتعليمات الإدارية (الفرع ١-١). وتصدر نشرات الأمين العام القواعد المتعلقة بتنفيذ الأنظمة التي تضعها الجمعية العامة والقرارات والمقررات التي تتخذها وقرارات مجلس الأمن ومقرراته، والقواعد التي تنظم شؤون الموظفين، وأي قرارات مهمة أخرى يتخذها الأمين العام فيما يتعلق بالسياسة العامة (الفرعان ١-٣ و ٢-٣). وتقرر التعليمات الإدارية والتعليمات والإجراءات المتبعة في تنفيذ النظامين الإداري والأساسي للموظفين والنظام المالي والقواعد المالية ونشرات الأمين العام (الفرع ٤-١).

٩٩ - ويحدد الفرعان ٥ و ٦ من النشرة الآليات المختلفة لكفالة تحديد كل من التعليمات الإدارية للسلطة المسؤولة عن إصدارها، وتحديثها، وإلغاء المنشورات القديمة أو أجزاء منها، وكفالة اتساق المنشورات فيما بينها، وصياغتها بوضوح وإيجاز، وإجازتها من قبل مكتب الشؤون القانونية. وأنشئ "السجل المركزي" لكفالة تطبيق كل ما سبق.

١٠٠ - وتنص نشرة الأمين العام ST/SGB/1997/2 المؤرخة ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٧ المتعلقة بالتعميمات الإعلامية على أن تلك التعميمات تتضمن معلومات عامة عن القواعد والسياسات والإجراءات المعمول بها أو تفسيراً لها، فضلاً عن إعلانات مستقلة لها مفعول

لمرة واحدة أو لفترة مؤقتة، ولا يجوز استخدامها لإصدار قواعد أو سياسات أو إجراءات جديدة (الفرعان ١-١ و ٢-١).

٣ - الملاحظة الأساسية التي أباها فريق التقييم المستقل المؤقت بشأن الإطار التنظيمي

١٠١ - بين فريق التقييم المستقل المؤقت (تلى تقديمه لأمثلة محددة) أنه يوجد الكثير من القواعد والأنظمة والمنشورات الإدارية التي لم تُجمع في نص موحد ولم تُحدّث، وأن الإدارة تعرفها ولكن الموظفين لا يعرفونها. ومن المسلم به عموماً أنه من العسير فهم القواعد والأنظمة والحصول عليها (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢٠٠). وعرض الفريق ما يترتب عن ذلك من صعوبات تواجهها المحكمتان في التعامل مع عدم التوافق المذكور (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرات ٢٠١-٢٠٦)، واعتبر الفريق أن من المهم تجميع القواعد على نحو سليم بحيث يتم تدارك أوجه القصور تلك (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢٠٥)، مع الإشارة إلى أنه يتعين، بطبيعة الحال، أن يكون القانون المقرر واضحاً. ولا تزال قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها بعيدة عن تحقيق هذا المعيار. وحث الفريق على أن تولى هذه المسألة الاهتمام الواجب في أقرب وقت ممكن عملياً (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢٣٩، الحاشية ٧٤).

١٠٢ - والملاحظات المتعلقة بالمشاكل الناجمة عن كثرة المنشورات الإدارية تكتسب أهمية ملحة في ضوء بيانات محكمة الاستئناف التي تفيد بأنه يجب افتراض إلمام الموظفين بالقواعد القانونية المنطبقة عليهم^(١٦) وأن الجهل بالقانون ليس وسيلة دفاع^(١٧)، حتى وإن كان القانون مضللاً بسبب ضعف صياغته^(١٨).

(١٦) الحكم 2012-UNAT-209 (مستأنف)، الفقرة ٤٠؛ والحكم 2012-UNAT-260 (رحمن)، الفقرة ٢٤.

(١٧) الحكم 2010-UNAT-067 (دياني وآخرون)، الفقرة ٢٢؛ والحكم 2012-UNAT-218 (كريستنسن)، الفقرة ٣٩.

(١٨) الحكم 2014-UNAT-472 (نياندا - لوساكوينو)، الصادر في دعوى الاستئناف المتعلقة بموظف في منظمة الطيران المدني الدولي لم يطلب مراجعة قرار إداري في غضون ٣٠ يوماً لأن القاعدة، وإن كانت تنص على وجوب أن يقدم طلب المراجعة في غضون ٣٠ يوماً، تقتضي أيضاً أن يسعى الموظف لتسوية القضية عبر قنوات غير رسمية. فحينما لم يتكلم مسعى الموظف بالنجاح واتضح فشل التسوية، كانت المهلة المحددة بثلاثين يوماً قد انقضت. وقضت محكمة الاستئناف بأن مهلة طلب المراجعة قد انقضت، رغم أن مجلس الطعون في منظمة الطيران المدني الدولي ذهب إلى أن القاعدة قد صيغت صياغة رديئة يمكن أن ينشأ عنها التباس.

٤ - آراء مجلس العدل الداخلي وتوصياته بشأن النظام

الملاحظات الأولية

١٠٣ - سينظر المجلس في المسألة تحت ثلاثة عناوين رئيسية، هي: (أ) إلغاء المنشورات المتقدمة السابقة أو الأحكام المحددة الواردة فيها؛ (ب) وأوجه عدم الاتساق بين المنشورات النافذة وتعقيدها؛ (ج) وعدم تجميع المنشورات.

إلغاء المنشورات السابقة والمتقدمة أو الأحكام الواردة فيها

١٠٤ - لا يبدو أن هناك مشكلة عامة فيما يتعلق بتطبيق الإجراءات اللازمة لإلغاء المنشورات أو الأحكام الواردة فيها.

التناقضات بين المنشورات النافذة

١٠٥ - سرد فريق التقييم المستقل المؤقت بشيء من التفصيل عدداً من قرارات المحكمة التي كشفت عن وجود تناقضات بين المنشورات الإدارية بشأن المساواة بين الجنسين والمنشورات المتعلقة باختيار الموظفين وترقيتهم (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرات ٢٠٠-٢٠٤).

١٠٦ - وأشار مجلس العدل الداخلي إلى المنشور الأخير الذي يتألف من ٤٤ صفحة والمعنون "نظام اختيار الموظفين والتنقل المنظم" (ST/AI/2016/1). وهذه الوثيقة المعقدة والطويلة ليست سهلة الفهم وهي فيما يتعلق بالتنقل تتناقض بشكل صارخ، بل ربما تتناقض، مع المعيار الأسمى المنصوص عليه في البند ١-١ (ج) من النظام الأساسي للموظفين الذي لا يتضمن سوى قيد واحد على السلطة التقديرية للأمين العام في انتداب الموظفين حيث ينص على أن الموظفين يخضعون لسلطة الأمين العام الذي له أن ينتدبهم للعمل في أي من أنشطة الأمم المتحدة أو مكاتبها، وعلى أن الأمين العام يسعى، في ممارسته لهذه السلطة، إلى أن يكفل، مع مراعاة الظروف، اتخاذ جميع ترتيبات السلامة والأمن اللازمة للموظفين وهم يؤدون المسؤوليات المعهود بها إليهم.

عدم تجميع المنشورات

١٠٧ - هناك مشكلة أخرى تكمن في عدد المنشورات المدرجة باعتبارها تتناول موضوعاً معيناً. فعلى سبيل المثال، دُهِش مجلس العدل الداخلي للعدد الكبير من المنشورات الإدارية التي تنظم كما يبدو اثنين فقط من المواضيع المرتبطة فيما بينها: "التنقل المنظم" و "نظام

اختيار الموظفين“ في البوابة الشبكية للموارد البشرية^(١٩). وهذا العدد الكبير من المنشورات يجعل من الصعب، على أقل تقدير، على القارئ من غير المحامين أو أخصائيي الموارد البشرية الداخليين المتمرسين الذين لهم معرفة وافية بالإطار التنظيمي لموظفي الأمم المتحدة فهم المقصود من هذا العدد الكبير من المنشورات، ناهيك عن تأثيرها على عدد أكبر لا يحصى من المنشورات النافذة الأخرى.

١٠٨ - وفي الواقع، لقد خلص الفريق إلى أنه من الضروري تحسين إجراءات الاختيار والترقية وإدارة الأداء لأنها تسبب “الكثير من الخلافات” (انظر A/71/62/Rev1، الفقرة ٣٩٥). ومن شأن تخفيض عدد المنشورات الإدارية وإيضاح صياغتها أن يساعد على الأقل على تحقيق هذا الهدف، لأن ذلك سيتيح للموظفين العاديين، على أقل تقدير، فرصة لفهم حقوقهم والتزاماتهم.

توصيات مجلس العدل الداخلي

١٠٩ - يبين التحليل الذي أعده فريق التقييم المستقل المؤقت أن الآلية التي أنشئت لاستعراض المنشورات الواردة في نشرة الأمين العام ST/SGB/2009/4 غير قادرة على إجراء تقييم نوعي فعال لأوجه عدم الاتساق المحتملة في الأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرات ٢٠٠-٢٠٤). ويرى مجلس العدل الداخلي أن الالتباس الذي يكتنف المنشورات الإدارية - التي تعد قانون المنظمة - يؤدي على الأرجح إلى طعون

(١٩) الوثائق التي صدرت في إطار نظام اختيار الموظفين كانت كما يلي: (أ) ST/SGB/2014/2، النظام الأساسي للموظفين، المادة الرابعة؛ (ب) ST/SGB/2014/1، النظام الإداري للموظفين، الفصل الرابع؛ (ج) ST/SGB/2001/4، تنفيذ تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام - ملء الوظائف الجديدة؛ (د) ST/SGB/2002/17، تعديل نشرة الأمين العام عن تنفيذ تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام - ملء الوظائف الجديدة؛ (هـ) ST/SGB/2002/5، الأخذ بنظام جديد لاختيار الموظفين؛ (و) ST/SGB/2011/17، هيئات الاستعراض المركزية؛ (ز) ST/SGB/2016/2، بدء العمل بنظام جديد لاختيار الموظفين والتنقل المنظم؛ (ح) ST/SGB/2016/3، مجلس استعراض التعيينات في الرتب العليا، (ط) ST/SGB/2016/4، مجلس الاستعراض المركزي العالمي؛ (ي) ST/AI/2010/3، نظام اختيار الموظفين؛ (ك) ST/AI/2010/3/Amend.1، نظام اختيار الموظفين؛ (ل) ST/AI/2010/3/Amend.2، نظام اختيار الموظفين؛ (م) ST/AI/2016/1، نظام اختيار الموظفين والتنقل المنظم؛ (ن) ST/IC/2005/17، نظام اختيار الموظفين؛ و (س) ST/IC/2016/3، عمليات التوظيف نصف السنوية لشبكة السياسة والسلام والعمل الإنساني. والوثائق التي صدرت في إطار التنقل المنظم كانت كما يلي: (أ) ST/SGB/2016/2، الأخذ بنظام جديد لاختيار الموظفين والتنقل المنظم؛ (ب) ST/SGB/2016/3، مجلس استعراض التعيينات في الرتب العليا؛ (ج) ST/SGB/2016/4، مجلس الاستعراض المركزي العالمي؛ (د) ST/AI/2016/1، نظام اختيار الموظفين والتنقل المنظم؛ (هـ) ST/IC/2016/3، عمليات التوظيف نصف السنوية لشبكة السياسة والسلام والعمل الإنساني.

لا لزوم لها، وربما يؤدي إلى أن يفسر القضاة هذه المنشورات على نحو يختلف عن قصد واضعها. ولا شك أيضا من أن وجود هيكل تنظيمي غزير ومربك يشكل حاجزا أمام تحقيق العدالة.

١١٠ - والاستنتاج الذي يفيد بأن الآلية الحالية غير قادرة على بلوغ أهداف الجمعية العامة المتمثلة في إقامة نظام قانوني واضح هو استنتاج غير مفاجئ. ذلك أن الإحاطة بالمجموعة الكاملة من المنشورات الإدارية، وبالتنازع المحتمل فيما بينها، تتطلب مستوى عالياً من الموارد البشرية والخبرة القانونية، وليست بالأحرى، كما افترض دون شك في السابق، مهمة إدارية اعتيادية لا تتطلب مهارات متخصصة. ولهذا من الضروري ألا يكون أولئك الذين أسندت إليهم المسؤولية عن ضمان وضع إطار تنظيمي واضح وفعال من أصحاب المؤهلات والخبرات اللازمة لأداء هذه المهمة فحسب، بل أيضا ممن لديهم سلطة طلب إجراء التغييرات اللازمة على المنشورات لضمان الاتساق بين المنشور الجديد وجميع المنشورات السابقة.

١١١ - ولا توجد أية حلول سهلة لهذه المشكلة. والمشكلة الحقيقية هي ما السبيل إلى بدء التصدي لها. وإن ما تبين للمجلس هو أنه من غير الواقعي، من حيث الموارد المتاحة، أن يُجرى استعراض فوري لجميع المنشورات الإدارية.

١١٢ - ويقترح المجلس أن تعالج المشكلة بطريقة تدريجية، وربما على أساس أكثر المجالات المواضيعية إثارة للدعوى القضائية. ويعود للأمين العام أمر اختيار المجالات وترتيبها.

١١٣ - والمسألة التالية هي كيفية معالجة هذه المشكلة. ويبدو أن عملية التنقيح تنطوي على ما لا يقل عن ثلاث مجموعات من المهارات المستقلة، اثنتان يمكن إيجادهما في المنظمة ومهمة واحدة قد تتطلب مساعدة خارجية.

١١٤ - ويمكن إجراء استعراض أولي للمجالات المواضيعية داخليا بالاستعانة بأخصائيي الموارد البشرية في هذا الموضوع وبأخصائيين قانونيين من ذوي الخبرة في القانون الإداري على دراية بالمشاكل التي تصادفها المحكمتان في تفسير النصوص المختارة. وعند صياغة مشروع مجمع، ينبغي طلب المساعدة من خبير متمرس في صياغة النصوص التداولية لاستعراض النص المنقح وتقديم المقترحات لتحسينه.

١١٥ - وبفضل الخبرة المستمدة من ذلك الاستعراض الأول، سيتسنى للفريق اقتراح آلية للتأكد من أن التعليمات التي تُقحت تُستكمل بصورة فعالة لتعكس وتحفظ هدف الشفافية الذي أكدت عليه الجمعية العامة مرارا وتكرارا في القرارات السنوية المتخذة بشأن إقامة

العدل. ومتى أنجز ذلك، يمكن اختيار مجال مواضيعي آخر. وحينما تنقح المجالات المثيرة للدعاوى القضائية، من المحتمل أن يصبح تنقيح ما تبقى أيسر وأسرع.

١١٦ - ويدرك مجلس العدل الداخلي أن مهمة وضع قواعد واضحة يزيد لها صعوبة كون الصياغة التي اعتمدها الجمعية العامة في وضع الولايات قد تكون في حد ذاتها ثمرة حلول توفيقية، على غرار ما يحدث أيضا في المنشورات الإدارية التي تنظر فيها اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة، والتي يوصى الأمين العام بعد ذلك باعتمادها. ولكن، مع أنه ليس هناك أي نظام يمكن أن يعالج كل المشاكل، فإن إجراء استعراض سليم سيحسن النظام وربما يحدد الولايات غير المتسقة التي يتعين إبلاغها إلى الجمعية العامة لتسويتها أو إعادة النظر فيها إلى اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة، مع شرح الأسباب التي تجعل النص أو غيره من النصوص غير المتسقة القائمة تقتضي التغيير.

دال - الوصول الفعال إلى الوثائق

١ - الاطلاع على الوثائق في مرحلة وحدة التقييم الإداري

١١٧ - لاحظ فريق التقييم المستقل المؤقت أنه يتعين على الموظف الذي يطعن في قرار إداري تسجيل جميع الوثائق رسميا وتقديم شرح شامل لموقفه القانوني خلال عملية التقييم الإداري (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣١٦). ومضى الفريق قائلًا إن المعلومات تتاح للمديرين والموظفين القانونيين الذين يجيبون بالنيابة عنهم على الأسئلة التي تطرحها الوحدة. ومع ذلك، لا يبلغ الموظف المتظلم بأي معلومات عن التفسير الذي تقدمه الإدارة أو الوثائق التي تبرزها دعما للموقف الذي تتخذه. ويؤثر عدم المساواة في وصول كلا الطرفين إلى المعلومات في مبدأ الشفافية وتكافؤ وسائل الدفاع، خاصة إذا آلت القضية إلى التقاضي. وفي هذه الحالة، سيكون أحد الطرفين أفضل استعدادا من الطرف الآخر على أساس المعلومات التي حصل عليها بالفعل عن قضية الخصم المعروضة على محكمة المنازعات (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣١٦).

١١٨ - ويؤيد مجلس العدل الداخلي توصية الفريق بأنه تكون وحدة التقييم الإداري في حال رفضت طلباً لإعادة النظر في قرار إداري، ملزمة بالإفصاح عن أي مستند ذي صلة تعتمد عليه لاتخاذ ذلك القرار.

٢ - الاطلاع على الوثائق أثناء التقاضي

مفهوم الإفصاح

١١٩ - الإفصاح عن الأدلة أو كشفها هو إجراء تتبعه المحاكم وبموجبه يجبر كل طرف على الإفصاح للطرف الآخر عن جميع الوثائق ذات الصلة بالمسألة قيد البت. وينفذ هذا الإجراء في مرحلة مبكرة من الدعوى لأن هذه الوثائق ستؤثر في معظم القضايا على إدارة القضية من جانب الأطراف والقاضي. وتعرف الوثائق ذات الصلة عادة باعتبارها الوثائق التي تدعم أو تقوض قضية الطرف المفصح أو قضية خصمه.

١٢٠ - والأساس المنطقي للإفصاح هو أن ذلك يساعد القاضي على تسوية النزاع بين الطرفين بطريقة ملائمة لأنه اطلع على جميع الوثائق ذات الصلة بالقضية. والفائدة الإضافية للإفصاح الكامل هي أنه قد ييسر تسوية النزاع، حيث أثبتت التجربة أنه في الحالة التي يكون فيها الإفصاح كاملاً، تميل الأطراف إلى التسوية لأن كل طرف يلمس مواطن الضعف النسبي في قضيته.

١٢١ - وتوحي الفريق المعني بإعادة التصميم أن تقوم محكمة المنازعات، قبل انعقاد الجلسة، بإصدار الأوامر من أجل تقديم الوثائق أو حضور الشهود (انظر A/61/205، الفقرة ٩١).

لائحة محكمة المنازعات

١٢٢ - تنص المادة ٨-٢ (ز) من لائحة محكمة المنازعات على وجوب أن يرفق مقدم عريضة الدعوى بوثائق داعمة لقضيته، وإن كان مفهوم الوثيقة غير محدد. وعلى النقيض من ذلك، وخلافاً لمبدأ المساواة في المعاملة أمام القانون، لا تطلب المادة ١٠ إلى المدعى عليه أن يدرج في الرد أية وثائق تدعم دفاعه، مع أن المادة ١٠-١ تنص على مرفقات الرد. وتقتضي اللائحة أن يتخذ المدعي خطوات إضافية للحصول على الإفصاح الذي يحصل عليه المدعى عليه تلقائياً.

١٢٣ - وتحويل اللائحة طرفاً في الدعوى الأصلية أو في أي مرحلة من مراحل الدعوى بأن يطلب إلى المحكمة بأن تأمر بتقديم الوثائق أو الإدلاء بالشهادات ذات الصلة بالقضية (المواد ١٧-١، و ١٨-٢، و ١٨-٣). وتنص المادة ١٨-٤ على حماية سرية الأدلة وتمكن المادة ١٨-٥ المحكمة من الحد من الوثائق أو الأدلة أو استبعادها.

١٢٤ - وفي أي وقت ضمن إطار عملية إدارة القضايا، تجيز المادة ١٩ للمحكمة، إما بناء على طلب أحد الطرفين أو من تلقاء نفسها، أن تصدر متى شاءت أي أمر أو توجيه يرى

القاضي ”أنه مناسب للفصل في القضية بصورة نزيهة وسريعة وإقامة العدل بين الطرفين“ يشمل الإدلاء بالوثائق أو تقديم الأدلة.

الإصلاحات المقترحة

١٢٥ - لا تتضمن لائحتهما المحكمتين تعريفاً لـ ”الوثائق“. ويرى مجلس العدل الداخلي أن وضع تعريف لها سيكون أمراً مجدداً لأن الإجراءات المدنية الحديثة تعتبر أن العديد من ”الوثائق“ غير محصورة في المستندات الورقية بل تشمل أشكالاً مختلفة من البيانات الإلكترونية مثل الرسائل الإلكترونية على الحاسوب، أو الرسائل النصية وما إلى ذلك، أو المعلومات الواردة في قاعدة بيانات تتعدها الأطراف أو يتعدها طرف ثالث.

١٢٦ - وبالإضافة إلى ذلك، يبدو للمجلس أن هذا التعريف سيساعد في البت في القضايا إذا نصت اللائحة على إلزام الطرفين بأن يتيحا في عريضة الدعوى أو الاستئناف أو الرد قائمة الوثائق التي يجوزتهما والتي لها صلة بالتزاع. عندئذ، يعرف كل طرف ما في حوزة الطرف الآخر ويمكن له أن يلتمس تقديمها، وفي حال رأى أحد الطرفين أن هناك وثائق أو معلومات أخرى ذات صلة، يمكن له أن يطلب من المحكمة أن تأمر بتقديمها.

١٢٧ - ويمكن أيضاً أن تحدد اللائحة بطريقة مجدبة الوثائق التي تعد سرية ولا حاجة إلى الكشف عنها، مثل الرسائل الموجهة من المستشارين القانونيين إلى موكلهم والوثائق التي تتضمن الجهود الرامية إلى تسوية المطالبة. ويمكن لللائحة أن تحدد أيضاً عواقب رفض الكشف عن وثيقة مثل قبول عنصر من عناصر الدعوى أو وسيلة الدفاع أو رفضهما.

هاء - لجوء العاملين من غير الموظفين إلى النظام

١ - توصيات فريق التقييم المستقل المؤقت

١٢٨ - لاحظ فريق التقييم المستقل المؤقت أن الفريق المعني بإعادة التصميم قد أوصى بأن تُتاح لجميع الأفراد المعيّنين للعمل لصالح المنظمة عن طريق عقود الخدمات الشخصية إمكانية الاستفادة الكاملة من نظام العدل في الأمم المتحدة غير الرسمي والرسمي (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢٣٠). ولكن الجمعية العامة قررت في الفقرة ٧ من القرار ٢٥٣/٦٣ الذي اعتمدت فيه النظام الأساسي لكل من محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف أنه في وسع المتدربين الداخليين والصف الثاني من الموظفين المقدمين دون مقابل والمتطوعين (من غير متطوعي الأمم المتحدة) أن يطلبوا إجراء تقييم إداري ملائم، بيد أنه لا يحق

لهم اللجوء إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أو محكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وقد طبقت المحكمتان هذا التقييد على ولايتهما القضائية في عدد من المناسبات^(٢٠).

١٢٩ - ومع ذلك، يدرك المجلس أن جميع الادعاءات الموثوقة المقدمة من أطراف ثالثة، بما في ذلك الأفراد من غير الموظفين، بالتحرش الجنسي والاعتداء الجنسي بحق أي موظف يحقق فيها وتتخذ الإجراءات المناسبة نتيجة لهذه التحقيقات.

١٣٠ - وخلص فريق التقييم المستقل المؤقت إلى أنه في الواقع لا يوجد نظام عدالة بديل ملائم لغير الموظفين والموظفين في الميدان^(٢١) وحث الأمم المتحدة على ضمان وصول جميع فئات الموظفين إلى إجراءات عادلة ونزيهة وشفافة، واعتبر أن هذه المسألة تتطلب اهتماما عاجلا (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢٣٢).

١٣١ - وبيّنت القاضية إبراهيم - كارستيز في تحليل متعمق أعدته بشأن عدم توفر سبل الانتصاف للأفراد من غير الموظفين أنه عندما يتعلق الأمر بالحقوق والالتزامات، لا بد من وجود آلية فعالة لتسوية المنازعات وتوفير الجبر عن الحقوق المنتهكة عن طريق سبل الانتصاف المناسبة، وأن المحكمة أشارت، في هذا الصدد، إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يشير إلى الحق في "الإنصاف الفعلي"، وذكرت أن لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة، نظرا منصفًا وعلنيًا، للفصل في حقوقه والتزاماته (انظر المادتين ٨ و ١٠) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)، الذي يشير إلى إمكانية الوصول إلى "سبيل فعال للتظلم" (المادة ٢-٣ (أ))، ويشجع على تطوير "إمكانيات التظلم القضائي" (المادة ٢-٣ (ب))، وينص على أنه من حق كل فرد لدى الفصل في حقوقه والتزاماته في أية دعوى، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة ومستقلة وحيادية منشأة بموجب القانون (المادة ١٤-١) (انظر UNDT-2011-168 (دي جياكومو)، الفقرة ٤٦).

(٢٠) على سبيل المثال، (أ) في حالة المتدربين الداخليين، الحكم في القضية UNDT/2010/145 (بازنكو)، الذي تم تأكيده في الحكم 2011-UNAT-139 (بازنكو)، و UNDT/2011/168 (دي جياكومو)، الذي تم تأكيده في الحكم 2012-UNAT-249 (دي جياكومو)؛ (ب) وفي حالات موظفي الخدمة المتعاقد معهم بموجب مختلف أشكال العقود للحصول على خدمات، الأحكام UNDT/2010/142 (رودرترس)؛ و UNDT/2011/055 (مياليسكا)؛ و UNDT/2013/118 (أكو).

(٢١) يشير مجلس العدل الداخلي إلى أن جميع الموظفين حيثما يخدمون مشمولون بالنظامين الإداري والأساسي للموظفين ويخضعون بالتالي لنظام العدل الداخلي للأمم المتحدة، لذا يبدو أن عبارة "والموظفين في الميدان" تبدو وكأنها أدرجت خطأ في نص فريق التقييم المستقل المؤقت.

٢ - بعض المعلومات الأساسية

١٣٢ - نظرت وحدة التفتيش المشتركة بصورة شاملة في المسألة في تقرير صدر مؤخراً عن استخدام الأفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (انظر A/70/685 و Add.1) وأشارت إلى أنه يمكن تقسيم استخدام المؤسسات للأفراد من غير الموظفين، من وجهة عملية، إلى فئتين رئيسيتين هما: استخدامهم لعمل من أعمال الاستشارة الفعلية القصيرة الأجل ويضطلع به عندما تكون الخبرة المطلوبة غير متوفرة داخل المؤسسة؛ واستخدامهم لأداء عمل من أعمال الموظفين، أي في إطار علاقة توظيف بحكم الواقع وتقع بصورة منتظمة في مكاتب المؤسسات المعنية (انظر A/70/685، الفقرة ٢٣).

١٣٣ - ويؤكد مجلس العدل الداخلي أن الملاحظات التالية لا توجه إلا للنوع الثاني من الترتيبات، أي عندما يؤدي الأشخاص المتعاقد معهم نمط العمل الذي يؤديه الموظفون بتوجيه ورقابة الأمم المتحدة، الذين هم في الواقع موظفون عاملون لدى المنظمة. وتحقيقاً لأغراض عملية، يشار إلى هؤلاء المتعاقد المستقلين بـ "الأفراد غير الموظفين".

١٣٤ - وقد تم النظر منذ سنوات عديدة في مسألة الوصول إلى نظام العدل الداخلي أو إلى نظام تحكيم مبسط في سياق التقارير السنوية المقدمة من الأمين العام عن إقامة العدل (لتيسير الإحالة المرجعية، ترد قائمة موجزة للوثائق الرئيسية، اختصرت من سرد أكثر اكتمالاً كان مكتب إقامة العدل قد زود به مجلس العدل الداخلي، في المرفق الثاني لهذا التقرير). ولن يعلق المجلس على هذه المقترحات المتنوعة إلا بالقول بأنه حتى نماذج التحكيم المعجلة والمبسطة التي قدمت هي نماذج معقدة بالنظر إلى شروط التعيين المطبقة في العقود الممنوحة للأفراد من غير الموظفين ذوي الرتب المنخفضة. ولا يشير المجلس إلى ضرورة إدخال أي تعديلات على إجراءات تسوية المنازعات المتاحة للخبراء الاستشاريين والمتعاقد المستقلين الفعليين.

٣ - آلية التحكيم الحالية الخاصة بالمتعاقدين الأفراد

١٣٥ - يرد أحد الأمثلة على بند تلجأ إليه الأمم المتحدة مستنسخاً في الحاشية^(٢٢). والبند التي يلجأ إليها كل من صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وصندوق الأمم المتحدة للسكان هي بنود مماثلة، علماً أن البند المتعلق بصندوق الأمم المتحدة للسكان لا يشترط التحكيم في نيويورك. ومن الصعب تصور كيف يمكن للأفراد العاديين من غير الموظفين فهم آثار هذه الأحكام، بل ومن الأصعب تصور طريقة البدء بالإجراءات من مراكز العمل النائية بعيداً عن مشورة الأخصائي القانونية (والمكلفة). وحتى إذا أمكن إيجاد محام محلي - وهو أمر غير محتمل في مراكز العمل الميدانية التي تتولى إدارة بعثات حفظ السلام أو تقديم الدعم الإنساني - فإنه من الصعب أن نتصور كيف يمكن للموظف أن يتحمل نفقة تنظيم إجراءات التحكيم في نيويورك في حالة الأحكام الخاصة بالأمم المتحدة واليونيسيف.

١٣٦ - ويرى مجلس العدل الداخلي أن سبل الانتصاف التحكيمي الحالية المتاحة للأشخاص المتعاقدين الذين يؤدون خدمات شخصية تعادل خدمات الموظفين معقدة للغاية ويصعب استخدامها خاصة على الأفراد من غير الموظفين ذوي الرتب الدنيا العاملين في الميدان.

٤ - الالتزامات القانونية تجاه المتعاقدين الأفراد

١٣٧ - كما ذكر، ينصب اهتمام مجلس العدل الداخلي على أفراد هم في الواقع موظفون لدى الأمم المتحدة وخاضعون لسلطتها وتوجيهها في عملهم وإن كانوا مرتبطين بعقد لتقديم خدمات. ويتضح في تقرير وحدة التفتيش المشتركة أن هذا النوع من الترتيبات يمثل طريقة متزايدة الشيوع للحصول على ما يلزم من موظفين بتكلفة تمكن الأمين العام من الاضطلاع بالمهام الموكّلة إليه، ولا سيما في عمليات حفظ السلام والعمليات الإنسانية (انظر

(٢٢) تنص الشروط العامة للتعاقدين في الأمم المتحدة للحصول على خدمات الخبراء الاستشاريين والمتعاقدين الأفراد (ST/AI/2013/4، المرفق الأول، البند ١٦) على ما يلي: "التحكيم. إذا نشأ عن هذا العقد أو عن خرقه أو إنمائه أو إبطاله، نزاع أو خلاف أو مطالبة بين الطرفين، وما لم تتم تسويته ودياً، على النحو المنصوص عليه أعلاه، يجوز لأي من الطرفين إحالة النزاع أو الخلاف أو المطالبة إلى التحكيم وفقاً لقواعد تحكيم لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي المعمول بها عندئذ. وتستند قرارات محكمة التحكيم إلى المبادئ العامة للقانون التجاري الدولي. وتسترشد محكمة التحكيم، فيما يخص جميع المسائل المتعلقة بالأدلة، بطبعة ٢٨ أيار/مايو ١٩٨٣ من القواعد التكميلية الناظمة لتقديم الأدلة واستلامها في التحكيم التجاري الدولي للرابطة الدولية للمحامين. ولا تملك محكمة التحكيم صلاحية الحكم لأي من الطرفين بتعويضات تأديبية. وكذلك، لا تملك محكمة التحكيم صلاحية إصدار حكم بدفع فواتر تزيد على سعر الفائدة المعمول به آنذاك فيما بين مصارف لندن، ولا تكون أية فائدة يُحكّم بدفعها إلا فائدة بسيطة. ويلتزم الطرفان بأي قرار تحكيم يصدر نتيجة هذا التحكيم حكماً فصلاً في النزاع أو الخلاف أو المطالبة".

A/70/685، الفرع الثالث - ألف). والأفراد من غير الموظفين في مراكز العمل النائية الذين يضطلعون بعمليات حفظ السلام والعمليات الإنسانية، مثل الموظفين ذوي الرتب الدنيا الذين يؤدون الأعمال اليدوية كسائقي الشاحنات وعمال النظافة، يجدون أنه حتى إجراءات التحكيم المبسطة التي يوفرها الأمين العام معقدة ومكلفة أكثر من اللازم - على نحو غير متناسب بالمرّة مع الأجور والقيمة الصافية التي يحصلون عليها - ومن ثم يرى المجلس أن الوقت قد حان للنظر في إجراءات مبسطة بشكل جذري وسهلة الاستعمال لتسوية هذا النوع من المنازعات.

١٣٨ - والنقطة الأولى التي ينبغي الإقرار بها هي أن المنظمة تتمتع بالسلطة القانونية التي تتيح لها الاستعانة بأشخاص. بموجب عقد لتقديم خدمات شخصية لها وفق الشروط التي تراها مناسبة. والأمم المتحدة ليس عليها أي التزام قانوني بأن تجعل من جميع الأفراد الذين يقدمون لها خدمات شخصية بموجب عقود موظفين في المنظمة. فالالتزام القانوني المفروض على الأمم المتحدة نحو المتعاقدين هو إتاحة "الطرق المناسبة لتسوية" المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص (انظر البند ٢٩ أ) من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها؛ التي يشار إليها فيما يلي باسم الاتفاقية العامة)^(٢٣).

١٣٩ - وتكمن خطورة النظام الحالي لإجراءات التحكيم المعقدة والمكلفة (المبين بمزيد من التفصيل أدناه) في أنه يصعب تصور سبل لجوء الأفراد في الميدان من غير الموظفين الذين يتقاضون أجورا متدنية نسبيا إلى تلك الإجراءات، ولا سيما في عمليات حفظ السلام والعمليات الإنسانية، بعيدا عن المحامين المهرة المكلفين القادرين على الشروع في إجراءات التحكيم هذه.

١٤٠ - ويلاحظ المجلس تزايد الاهتمام بقانون حقوق الإنسان، وأن المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - المشار إليها في الفقرة ١٨ أعلاه - تمنح "لكل شخص" الحق في الانتصاف الفعال أمام المحاكم الوطنية. وحيث تحول حصانة المنظمة دون أعمال حق الانتصاف التعاقدية أمام المحاكم الوطنية، يجب بالتأكيد أن تكون "سبل الانتصاف المناسبة" التي تقدمها المنظمة مناسبة للظروف. ولم يجد المجلس متسعا من الوقت لإجراء بحث وافٍ في هذا المجال القانوني المتغير، ولكن بلغه بأن بضع محاكم وطنية أكدت ولايتها القضائية ضد

(٢٣) ينص البند ٢٩ من الاتفاقية العامة (في الجزء ذي الصلة) على التالي: "على الأمم المتحدة أن تضع أحكاما بشأن الطرق المناسبة لتسوية: (أ) المنازعات الناشئة عن العقود أو غيرها من المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص التي تكون الأمم المتحدة طرفا فيها". وثمة اعتراف بهذا الالتزام في المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أيضا.

المنظمات الدولية استنادا إلى عدم إتاحة سبل انتصاف فعالة للمدعي^(٢٤). ويمكن للأمين العام، بطبيعة الحال، أن يقدم إلى الجمعية العامة بيانا وتحليلا كاملين لجميع الدعاوى (التي يفترض أن كثيرا منها غير مبلغ عنه) التي واجهتها الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها من جانب الأفراد من غير الموظفين حتى الآن.

١٤١ - وبطبيعة الحال، يدرك المجلس أن الأمم المتحدة نجحت إلى حد كبير في صد الدعاوى المرفوعة ضدها حتى الآن. بيد أن ما يسعى المجلس إلى تحقيقه من خلال عرض هذه الخيارات هو توفير حماية أكثر فعالية لحصانة المنظمة على المدى البعيد، حيث أنه قد يأتي وقت تصرّ فيه المحاكم الوطنية على توفير سبيل انتصاف "ملائم" في منازعات العمل؛ أي، سبيل قابل للتنفيذ ويسهل اللجوء إليه في الظروف التي يُستخدَم فيها هؤلاء الأفراد من غير الموظفين. ولهذا السبب يفضل المجلس في الخيارات الواردة أدناه الإجراءات المتاحة في العديد من المحاكم الوطنية لتسوية منازعات العمل، التي تتسم بالفعالية وإن كانت بسيطة وسريعة، على نماذج تحكيم لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي التي تعد أكثر ملاءمةً للمنازعات التجارية أو للاستشاريين الذين يتقاضون أجورا جيدة أو المتعاقدين المستقلين وليس بالأحرى الموظفين الذين يتقاضون أجورا منخفضة نسبيا.

٥ - الخيارات المتعلقة بوضع نظام لسبل الانتصاف الفعالة من أجل الأفراد من غير الموظفين

١٤٢ - في البداية يود مجلس العدل الداخلي التأكيد على أن تكلفة أي نظام لتسوية المنازعات تمثل بطبيعة الحال أحد الاعتبارات الحاسمة في تقييم استمراريته. فقد بلغ المجلس أن تمديد الولاية القضائية للمحكمتين، بحيث تغطي الموظفين الذين يحكم علاقتهم بالمنظمة عقد غير كتاب التعيين، الذي يعتبر شرطا مسبقا للتمتع بمركز الموظف، من شأنه أن يزيد عدد موظفي الأمم المتحدة المشمولين بالتقييمات الإدارية وبولاية المحكمتين بحوالي ٤٠ في المائة. وإن قبول تكلفة هذا التغيير أمر غير واقعي بالمرّة، نظرا للصعوبات المالية التي تواجهها المنظمة في أدائها الفعال لولاياتها في مجالات حفظ السلام، وشؤون اللاجئين، والشؤون الإنسانية التي يكثر فيها استخدام هؤلاء الأفراد من غير الموظفين.

١٤٣ - وبطبيعة الحال، يمكن قصر إمكانية اللجوء إلى القضاء على محكمة المنازعات، ولكن فقط في حالة أخطر الادعاءات من قبيل التحرش أو الاستغلال أو الاعتداء الجنسي

(٢٤) أقرت المحكمة العليا للأرجنتين بالمبدأ القائل بأن حصانة المنظمة لا تسري إلا في حالة توفير سبل الانتصاف الملائمة، واعتبرت المحكمة ذلك المبدأ اتجاها واضحا للقانون الدولي يتعين اتباعه (انظر The Privileges and Immunities of International Organizations Before National Courts, edited by August Reinsch (Oxford University Press, 2013), at pp. 20 – 22).

أو الانتهاك المتعمد للشروط التعاقدية للموظف الذي يتسبب في ضرر يمكن إثباته. ولضمان عدم استخدام هذه القناة سوى في القضايا حسنة النية، يمكن أن يُشترط على الأفراد من غير الموظفين أن يلتزموا بالإذن من رئيس محكمة المنازعات بتقديم طلب أمام المحكمة. أو بدلا من ذلك، قد يُشترط عليهم أن يثبتوا من جانب واحد وجاهة قضيتهم في مرحلة أولية أمام رئيس وحدة التقييم الإداري. بما يفيد أن ادعاءهم من الخطورة بحيث يبرر اللجوء إلى المحكمتين؛ مثلا، من خلال تقديم حقائق يمكن الاستدلال منها على حدوث هذه المعاملة فعلا.

١٤٤ - وهذه الإمكانية المحدودة للجوء إلى القضاء من شأنها أن تتفق مع التحقيقات التي تجرى في الوقت الحاضر بشأن الادعاءات ذات المصدقية المقدّمة من جانب أطراف ثالثة، بما في ذلك الأفراد غير الموظفين، والمتعلقة بالتحرش الجنسي والاعتداء الجنسي ضد أي موظف، والإجراءات المناسبة التي تتخذ نتيجة لهذه التحقيقات. ومن ناحية أخرى، تكمن مشكلة هذا النظام المحدود لتسوية المنازعات في أنه غير مجد في معالجة الأنواع الشائعة من المنازعات المتعلقة بشروط الخدمة وتحديد العقود.

١٤٥ - ويقترح مجلس العدل الداخلي اتباع نهج أكثر إنصافا وعدلا يتمثل في وضع نظام بسيط وسريع لتسوية المنازعات، على أساس تجريبي في أحد مراكز العمل الميدانية، يخصص للأفراد من غير الموظفين. ومما يدعم احتمال جدارة الإجراءات المبسطة ما بلغ المجلس خلال دورته من روايات بشأن تمكّن مكتب أمين المظالم بصورة غير رسمية من حل مسائل أثارها أفراد من غير الموظفين.

١٤٦ - ويمكن أن يتمثل هذا النظام، كما سيناقش فيما يلي، في نموذج تظلم بسيط، مصحوب بتعليمات واضحة لملئه، وتوفير رد من المدير المسؤول، وتحديد محكم مستقل عن طرفي النزاع. ولن تكون ثمة حاجة إلى التمثيل القانوني.

١٤٧ - ويقترح المجلس أن تحدد في أي محاولة لوضع آلية بسيطة لتسوية المنازعات فئات الأفراد من غير الموظفين المشمولين بنطاقها تحديدا دقيقا، وأن يتم لاحقا، في حالة إضفاء طابع دائم على هذا النظام أو على بديل عنه، إثبات حق اللجوء إلى نظام الانتصاف البسيط بشكل قاطع في بند من بنود عقود الأفراد المعنيين من غير الموظفين لتجنّب أي شك فيما يتعلق بتحديد من يحق له اللجوء إلى ذلك النظام البسيط لتسوية المنازعات.

١٤٨ - وإذا تقرر المضي في العمل بهذه المبادرة، يمكن النظر في عدد من الخيارات تتباين درجات تعقيدها وتكلفتها.

الخيار الأول

١٤٩ - يمكن للأمين العام النظر في إنشاء شكل من أشكال التحكيم المعجل يحمل السمات التالية:

- (أ) يختار رئيس هيئة التحكيم المحكّم من ضمن فريق من المحكمين ينشئه الأمين العام مسبقاً وينتقي ويجدد أعضائه بعد التشاور مع رابطات الموظفين الميدانيين ذات الصلة؛
- (ب) يحدّد مجموع الرسوم الواجبة الدفع للمُحكّم في أي قضية بصفة دورية بمبلغ تقرره الجمعية العامة. وتدفع المنظمة تلك الرسوم؛
- (ج) يحدد المحكم الوقت الذي يمكن أن يستغرقه التحكيم - المدة بين تقديم الدعوى وصدور قرار التحكيم؛
- (د) تكون الإجراءات بسيطة باستخدام نماذج تظلم موحدة، ويتخذ المحكّم القرارات المتعلقة بالمسائل الإجرائية من قبيل البت فيما إذا كان يلزم تقديم أدلة شفوية، وإذا لزم ذلك، في ما إذا كان يمكن تقديمها عن طريق التداول بالفيديو؛
- (هـ) يمتلك المحكّم سلطة منح التعويض فقط عن الخسارة المالية التي يثبتها الموظف فعلاً، وهذا التعويض لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتجاوز أجر [١٨] شهراً على سبيل المثال؛
- (و) قرار المحكم نهائي وملزم للطرفين، ولا يجوز الطعن فيه.

الخيار الثاني

١٥٠ - يمكن وضع آلية لتسوية المنازعات أكثر بساطة بالاستناد إلى النظم المستخدمة في المؤسسات الخاصة مثل المصانع، ومشاريع التشييد، وحتى في الشكاوى التي يقدمها المستهلكون حيث يدعي المشتري وجود عيوب في المنتج في حين أن قيمة السلعة المتنازع عليها لا تستدعي إجراءات تحكيم معقدة. وتستخدم الإجراءات السريعة المبسطة أيضاً في عمليات التحكيم المرتبطة بالألعاب الرياضية حيث، على سبيل المثال، لا يمكن تأخير منافسة رياضية من أجل إجراء عملية تحكيم مطولة للفصل في أهلية المشاركين. ويتطلب إرساء السلام في مجال الصناعة إجراءات سريعة ومنخفضة التكلفة لرفع المظالم تجنّباً للاضطرابات العمالية. وكذلك تتطلب مواقع العمل عدالة سريعة ومبسطة حتى لا يعرقل التقدم. وثمة

سوابق وطنية متعددة لإنشاء سبل انتصاف بسيطة ولكنها فعالة في مجال منازعات العمل تكفل عدم عرقلة المشاريع بالمنازعات العمالية على حساب إنجاز العمل^(٢٥).

١٥١ - ويرى مجلس العدل الداخلي أن العملية المبسطة يمكن أن تتضمن نموذجاً موحداً قصيراً تطلب فيه معلومات أساسية عن الموظف وتظلمه أو غير ذلك من المسائل المتعلقة بالعمل. وبمبدأ المشرف المحلي نموذجاً للرد ويرفق به الوثائق ذات الصلة. ويُرسَل النموذجان إلكترونياً إلى مركز تحكيم يصدر فيه مُحكِّم يعمل على أساس التفرغ (شخص له خبرة في قانون العمل في الأمم المتحدة وممارسته العملية، وإن كان يفضل ألا يكون مدرباً تدريجياً قانونياً خاصاً) قراراً عاجلاً بدون جلسة استماع أو أي شكلية أخرى. وإذا رأى المُحكِّم أنه ثمة قضية محددة تثير مسائل هامة تستحق معالجة أكثر تفصيلاً، تكون له سلطة إحالة الملف لتناوله في إطار عملية أكثر تفصيلاً. وبخلاف ذلك يكون قرار المُحكِّم نهائياً وملزماً.

الخيار الثالث

١٥٢ - يتمثل احتمال آخر في إجراء مبسط جداً "على شاكلة وحدة التقييم الإداري" يمكن بمقتضاه للأفراد من غير الموظفين الذين يرغبون في تقديم شكوى بشأن انتهاك حقوقهم الاستعانة بطرف ثالث محايد يكون ملزماً بمحاولة تسوية المنازعات القائمة في مكان العمل. والموظف باستعانتة بهذه العملية يقبل التعامل مع دعواه بالحد الأدنى من الرسمية ولكن مع استفادته بمزيتي السرعة وحياد الطرف الثالث. وعند تلقي الشكوى، يتصل الطرف الثالث المدرَّب على تسوية المنازعات القائمة في مكان العمل بصاحب العمل بهدف تسوية النزاع. ويستخدم الطرف الثالث المحاييد الهاتف والبريد الإلكتروني لنقل الرسائل بين الطرفين بغية التوصل إلى أرضية مشتركة. ولا يُتوقع من أي من الطرفين تقديم وثائق أو مرافعات مطولة لعرض قضيته، وليساً ملزمين بتبادل الوثائق، وإنما يقبلان الالتزام بالقرار الذي يتوصل إليه ذلك الطرف الثالث المحايد إذا لم يتمكنوا من التوصل إلى اتفاق تحت إشرافه.

(٢٥) أُحيل مجلس العدل الداخلي إلى لجنة العمل العادل الأسترالية (www.fwc.gov.au) ونظام التوفيق المبكر الذي وضعتته الدائرة الاستشارية للتوفيق والتحكيم في المملكة المتحدة (www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1461) بوصفهما مثالين على النهج المبسطة لتسوية المظالم في مكان العمل.

ينبغي أن يجري أي إصلاح على أساس تجريبي

١٥٣ - يعمل في مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة العديد من الأفراد المهرة في مجال تسوية المنازعات ويمكن للأمين العام أن يسخر خبراتهم وتجاربهم في ذلك الميدان للمساعدة على تفصيل نظام بسيط وعملي لتسوية المنازعات لأجل الأفراد من غير الموظفين. وعلى أية حال، يوصي مجلس العدل الداخلي بأن يُعتمد أحد الخيارات، أيا كان، على أساس تجريبي استكشافي، ربما في عملية حفظ سلام واحدة في البداية، رهنا بإعادة النظر فيه بعد فترة تجريبية.

واو - إمكانية اللجوء إلى سبل انتصاف فعالة

١ - التنفيذ العيني

١٥٤ - رأى فريق التقييم المستقل المؤقت أن الأحكام الواردة في المادة ١٠-٥ (أ) من النظام الأساسي، التي تقتضي تحديد محكمة المنازعات مبلغا واجب الدفع بدلا من التنفيذ العيني، تثير إشكاليات (انظر 350A/71/62/Rev.1 ، الفقرتان ٣٤٩-٣٥٠).

١٥٥ - وحظى هذا الشاغل بتأييد قوي في مناقشاتنا مع ممثلي الموظفين بشأن هذه المسألة.

١٥٦ - ومع ذلك، فعلى الرغم من أن بعض المحاكم الإدارية الدولية، مثل المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، يمكنها أن تصدر حكما بالتنفيذ العيني^(٢٦)، وعلى الرغم من أن العديد من أصحاب المصلحة لا يزالون يدعون إلى امتلاك المحكمتين سلطة التنفيذ العيني، فقد قررت الجمعية العامة مرارا - منذ إنشاء المحكمة الإدارية السابقة - لأسباب تتعلق بالسياسة عدم قبول التنفيذ العيني في مجالات التعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمة. وبناء عليه، يرى مجلس العدل الداخلي أن الأحكام الحالية للنظام الأساسي التي تتيح للمحكمتين منح أجر أكثر من عامين على سبيل التعويض بدلا من التنفيذ العيني في الحالات الصارخة أحكام مقبولة^(٢٧).

(٢٦) تنص الفقرة الأولى من المادة الثامنة من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على ما يلي: "في الحالات التي تقع في إطار المادة الثانية، تأمر المحكمة، إذا اطمأنت إلى أن التظلم قائم على أسس سليمة، بإلغاء القرار المطعون فيه أو بأداء الالتزام المترتب على ذلك. وإذا تبين أن إلغاء القرار أو أداء الالتزام غير ممكنين أو غير مستحسنين، دفعت المحكمة للمتظلم تعويضا عن الضرر الذي لحق به".

(٢٧) تنص المادة ١٠-٥ (ب) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على "سداد تعويض عن الضرر، بدعم من 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 على أن تبين أسباب ذلك القرار". ونص المادة ٩-١ (ب) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف مشابها.

- ٢ - تمديد المهلة الزمنية المتاحة للاستئناف تحت إشراف قضائي لإتاحة الوصول إلى تسوية
- ١٥٧ - أقرّ فريق التقييم المستقل المؤقت بأن الآجال الصارمة المتاحة لوحدة التقييم الإداري لإصدار قراره يمكن أن تعرقل أحيانا الجهود الرامية إلى تسوية النزاع، ولكن الفريق رأى أن الإفراط في المرونة قد "يشجع على التهاون في الوفاء بمتطلبات النظام في المواعيد المحددة وقد تصبح حالات التأخير من السمات المؤسسية" (انظر A/71/62/REV.1، الفقرة ٣٠٥).
- ١٥٨ - ويرى مجلس العدل الداخلي أنه نظرا للتقدير الكبير الذي يكتفه معظم أصحاب المصلحة للجهود المستمرة التي تبذلها وحدة التقييم الإداري في سبيل حل القضايا، بالتعاون مع مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في كثير من الأحيان، وإذا كان تمديد المهلة الزمنية ليس مرهونا باتفاق طرفي النزاع فحسب وإنما بموافقة أحد قضاة محكمة المنازعات أيضا، فمن المستبعد أن يسهل استخدام هذه المرونة في الحالات المختارة بسوء نية من جانب أي الطرفين بغرض تأخير التسوية القضائية للنزاع.
- ١٥٩ - ويوصي المجلس بأنه إذا كان كلا الطرفين يرغبان في مواصلة الجهود الرامية إلى التسوية وتقدما بطلب إلى محكمة المنازعات لتمديد المهلة الزمنية المحددة لتقديم طلب استئناف، ينبغي أن تكون للمحكمة سلطة تمديد مثل هذه المهلة.

زاي - الإحالات من أجل المساءلة

١ - مقدمة

١٦٠ - تنص المادة ١٠-٨ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أنه "يجوز لمحكمة المنازعات إحالة ما هو مناسب من القضايا إلى الأمين العام للأمم المتحدة أو الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة من أجل اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات لإنفاذ إجراءات المساءلة". ونص المادة ٩-٥ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف مشابها.

١٦١ - ويرى مجلس العدل الداخلي أنه من المفيد التذكير بأن الجمعية العامة أبدت اهتماما متواصلا بالمساءلة، وأن الأهداف التي حددتها الجمعية العامة ستساعد على النظر في مسألة الإحالات من أجل المساءلة من جانب المحكمتين. فعلى سبيل المثال، في القرار ٢٦٤/٦٨، شددت الجمعية العامة 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 محاسبة الموظفين، ولا سيما كبار المديرين، على أفعالهم (الفقرة ٢٧).

١٦٢ - وبناء على ذلك، يبدو للمجلس أن الإحالات من أجل المساءلة من قبل المحكمتين هي في المقام الأول آلية تقرّ بالسلطة الممنوحة للأمين العام والالتزام المكلف به في ما يتعلق بمساءلة الموظفين، ونظام الإحالة ما هو إلا أداة لمساعدة الأمين العام على كفاءة مساءلة الموظفين عملياً، بمن فيهم المديرون، عن أفعالهم أو تقصيرهم. والمسألة الحقيقية هي هل يتطلب نظام الإحالات من أجل المساءلة الوارد في النظامين الأساسيين للمحكمتين تعديلاً لتنفيذ أهداف الجمعية العامة المتمثلة في كفاءة مساءلة المديرين والموظفين على حد سواء.

١٦٣ - وبالنظر إلى الدعوات المتكررة للجمعية العامة إلى إنشاء نظم فعالة للمساءلة، يؤيد مجلس العدل الداخلي توصية فريق التقييم المستقل المؤقت بتيسير التقييم المتعمق لمسألة الإحالات من أجل المساءلة من خلال عقد اجتماع لأصحاب المصلحة تحت رعاية المجلس (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٢٨٢).

٢ - جدول الأعمال المقترح للاجتماع المعني بالنظر في الإحالات من أجل المساءلة

بعض البيانات

١٦٤ - منذ نشأة النظام الجديد لإقامة العدل في عام ٢٠٠٩ إلى أوائل عام ٢٠١٦، كان ثمة ٢١ إحالة من أجل المساءلة، ٢٠ منها أحالتها محكمة المنازعات وواحدة أحالتها محكمة الاستئناف^(٢٨). ويلاحظ مجلس العدل الداخلي أنه من بين ٢٠ إحالة من محكمة المنازعات،

(٢٨) قضية UNDT/2010/030 (عبود)، وقضية UNDT/2011/058 (كوزلوف/رومادانوف)، وقضية UNDT/2012/068 (بير نينا)، وقضية UNDT/2012/089 (كوناتي)، وقضية UNDT/2012/114 (مقدم الطلب)، وقضية UNDT/2012/200 (فيتيس)، وقضية UNDT/2013/024 (اجينيدون)، وقضية UNDT/2013/032 (تادونكي)، وقضية UNDT/2013/062 (هيرش)، وقضية UNDT/2013/084 (هانت - ماثس)، وقضية UNDT/2013/094 (بالي)، وقضية UNDT/2013/101 (نجو كنج)، وقضية UNAT-310-2013 (نصر الله)، وقضية UNDT/2014/020 (منير)، وقضية UNDT/2014/034 (أسالي)، وقضية UNDT/2014/051 (نارتي)، وقضية UNDT/2014/92 (بيريا)، وقضية UNDT/2014/102 (فلايتجن)، وقضية UNDT/2015/020 (روبرتس)، وقضية UNDT/2015/048 (مايخا)؛ والأمر رقم 243 (NBI/2015) و Corr. 1 [تعليق الإجراءات] (كيلاييلي).

أبطلت محكمة الاستئناف ١٠ أحكام؛ منها ٦ أحكام أبطلت الإحالات صراحة^(٢٩) و ٤ أحكام أبطلت الإحالة دون التطرُّق إليها صراحةً^(٣٠).

١٦٥ - ويبدو أن هذا المعدل المرتفع من الإحالات من أجل المساءلة التي تبطلها محكمة الاستئناف يستنتج منه أن الوقت قد حان للنظر في إصلاح النظام القائم. وكحد أدنى، يجب وضع إجراءات لحماية هويات الأشخاص الذين تجري إحالتهم، إذ إنه حتى إذا أُلغي حكم صادر عن محكمة المنازعات أو إذا قرر الأمين العام أنه لا يوجد أساس للمساءلة، يظل الحكم الأصلي لمحكمة المنازعات محفوظا في السجلات ويمكن استرجاع محتوياته، ليس من خلال استخدام محرك البحث التابع لمكتب إقامة العدل والخاص بأحكام المحكمة فحسب، بل أيضا من خلال استخدام محركات البحث العامة على الإنترنت.

جدول الأعمال المقترح لاجتماع أصحاب المصلحة

١٦٦ - يأمل مجلس العدل الداخلي أن يكون من دواعي سرور أعضاء الفريق الذي سيخلفه ترؤس اجتماع لأصحاب المصلحة للنظر في مسألة الإحالات من أجل المساءلة. ولن يشارك القضاة في هذا الاجتماع نظرا لمركزهم القضائي المستقل. ومع ذلك فإذا كانت لهم آراء بشأن هذه المسألة وردت في ثنايا تعليقاتهم المرفقة بهذا التقرير، فإن المجلس سيعممها على أصحاب المصلحة المشاركين.

١٦٧ - ومن أجل تيسير نظر أصحاب المصلحة وإتاحة تنقيح جدول الأعمال لمراعاة أي طلبات أو تعليقات ترد من الجمعية العامة، يقترح المجلس أن يتضمن مشروع جدول أعمال هذا الاجتماع مناقشة المسائل التالية:

(أ) هل هذه الآلية مفيدة وينبغي الإبقاء عليها حتى في ظل المعدل المرتفع لإبطال الإحالات للمساءلة (حوالي ٥٠ في المائة)؛

(٢٩) قضية 311 UNAT 2013، (بيرنيا)، الفقرتان ٤٣ و ٤٤؛ وقضية 410-UNAT-2014، (اجينيديون)، الفقرات ٣٨-٤٠؛ وقضية 522-UNAT-2015، (مينير)، الفقرتان ٤٣ و ٤٧؛ وقضية 534-UNAT-2015، (أسلي)، الفقرات ٤٣-٤٥؛ وقضية 544-UNAT-2015، (ناري)، الفقرات ٦٥-٦٩؛ وقضية 2015-UNAT-562، (بيرنيا)، الفقرات ٥٠-٥٣.

(٣٠) قضية 228-UNAT-2012، (كوزلوف/رومانوف)، الفقرة ٢٧؛ وقضية 443-UNAT-2014، (هانت-ماتس)، الفقرة ٥٠؛ وقضية 450-UNAT-2014، (بالي)، الفقرات ٣٠-٣٢؛ وقضية 460-UNAT-2014، (نجو كنج)، الفقرة ٤٠.

(ب) وإذا كان يتعين إلغاء وظيفة الإحالة، فما نوع الآلية التي ينبغي إنشاؤها، إذا لزم الأمر، للتعامل مع مسائل خطيرة تعن للمحكمة أثناء النظر في قضية يبدو أنها تستحق اهتمام الأمين العام؛

(ج) وما هي التغييرات اللازمة لجعل الإحالة للمساءلة أداة فعالة في يد الأمين العام لضمان مساءلة الموظفين عما يبدر منهم من تصرفات وتقصير؛

(د) وهل ينبغي تحديد النطاق الدقيق لقضايا الإحالة للمساءلة في النظام الأساسي لكل محكمة (فلا يمكن مثلا تقديم الإحالات إلا إذا ثبت سوء السلوك؛ ويمكن أيضا إحالة موظف للمساءلة إذا ارتكب سلسلة من الأفعال لا ترقى إلى سوء السلوك، ولكنها تظهر عدم الاتساق أو انتهاج مسلك غير سوي؛ ويمكن أيضا إجراء إحالات إذا أظهرت الوقائع أن هناك مشكلة بنيوية ناشئة عن القواعد الواجبة التطبيق)؛

(هـ) وهل ينبغي تغيير النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف بحيث يشترط تناول أي إحالة واردة من محكمة المنازعات فيما يتعلق بحكم قيد الاستئناف تناولا محددًا في حكم محكمة الاستئناف؛

(و) وما هي الإجراءات التي ينبغي وضعها، إن لزم الأمر، لضمان حق الشخص أو الكيان أو المكتب موضوع الإحالة في معاملته فعليا وفق الأصول القانونية قبل إتمام تدابير إنفاذ هذه الإحالة؛

(ز) وما هي الإجراءات التي ينبغي أن توضع، إن لزم الأمر، لحماية هوية أي أشخاص يحاولون إلى الأمين العام لأغراض المساءلة؛

(ح) وهل ينبغي أن يشمل نطاق إحالة الموظفين للمساءلة حالات انتهاك حرمة المحكمة، وتقديم أدلة زائفة، وعدم الاضطلاع بالعمليات القضائية التي من واجبهم الاضطلاع بها دون تمييز أو تحيز، وحجب وقائع عن المحكمتين من شأنها تمكين المحكمتين من التوصل إلى قرار منصف وعادل في القضايا المعروضة عليهما؛

(ط) وهل ينبغي عدم النظر في القضايا المتعلقة بسوء سلوك المستشارين القانونيين إلا في إطار مدونة قواعد سلوك الممثلين القانونيين؛

(ي) وما هي التدابير التي يتعين اتخاذها، إذا لزم الأمر، من أجل تصحيح نسخة متاحة على الإنترنت من حكم صادر عن محكمة المنازعات إذا أبطلت محكمة الاستئناف إحالة واردة فيه أو إذا قرر الأمين العام أن القضية لا تستدعي اتخاذ أي إجراء يقوم على المساءلة؛

- (ك) وهل ينبغي قصر الإحالات للمساءلة على الأحكام المتعلقة بجوهر القضية؛
- (ل) وما نوع الآلية التي يتعين وضعها، إن لزم الأمر، لإخطار المحكمة والموظف والجمعية العامة بنتائج الإحالة؛
- (م) وما هو مستوى الإثبات الذي يجب الاستناد إليه في التحقق من الوقائع التي تشكل أساس الإحالة للمساءلة قبل إجراء هذه الإحالة (استنادا إلى مقياس من الاحتمالات القائمة على أدلة واضحة ومقنعة، على سبيل المثال)؛
- (ن) وما هي القيمة الإثباتية - إن وجدت- للوقائع التي تتخذها محكمة المنازعات أساسا للإحالة للمساءلة في التحقيقات اللاحقة التي يجريها الأمين العام؛
- (س) وما هي التوصيات النهائية التي ينبغي أن يقدمها مجلس العدل الداخلي إلى الجمعية العامة بشأن هذه المسائل.

حاء - التحقيقات والانتقام

١ - التحقيقات

١٦٨ - رحب فريق التقييم المستقل المؤقت باستعراض الأمين العام الجاري لموضوع التحقيقات (انظر A/71/61/Rev.1، الفقرتان ٣٩٦ و ٣٩٧).

١٦٩ - وأبلغ مجلس العدل الداخلي بأن اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة أحرزت تقدما كبيرا بشأن أمر يتعلق بالتحقيقات والمسائل التأديبية، وتعزيز معايير التحقيقات وضمان مراعاة الأصول القانونية في التحقيق مع الأشخاص، وانتهت من صياغة توصيتها إلى الأمين العام بشأن هذه المسألة في اجتماعها المعقود في نيسان/أبريل. ويعرب المجلس عن ارتياحه للتقدم الذي أحرزته اللجنة المشتركة والتحسينات التي ستدخلها على النظام القضائي.

٢ - الانتقام

١٧٠ - رغم أن فريق التقييم المستقل المؤقت لاحظ أنه من الواجب على جميع موظفي الأمم المتحدة الإبلاغ عن أي سوء سلوك وغير ذلك من الانتهاكات لقواعد المنظمة وأنظمتها، وأن الأمين العام يدين في الفرع ١-٣ من نشرته ST/SGB/2005/21 الانتقام باعتباره انتهاكا للالتزام الأساسي لجميع الموظفين بالتقيد بأعلى معايير المقدرة والكفاية والنزاهة، وبأداء مهامهم وتنظيم سلوكهم على نحو يخدم مصالح المنظمة على الوجه الأكمل،

فقد رأى الفريق أن للحماية الممنوحة لمن يمثلون لهذه القواعد أوجه قصور خطيرة (انظر [A/71/62/Rev.1](#)، الفقرة ٢٤٤). وعلى وجه الخصوص، لاحظ الفريق أن قرارات مكتب الأخلاقيات القاضية بعدم حدوث انتقام في الظاهر لها آثار قانونية مباشرة على حقوق الموظف صاحب الشكوى، بيد أن محكمة الاستئناف ألغت مؤخرا حكم محكمة المنازعات في قضية *Wasserstrom* (2014-UNAT-457) ورأت أن دور مكتب الأخلاقيات يقتصر على تقديم توصيات إلى الإدارة وأن تلك التوصيات ليست قرارات إدارية تخضع للمراجعة القضائية (انظر [A/72/61/Rev.1](#)، الفقرة ٢٤٥).

١٧١ - وخلص فريق التقييم إلى أن "النظام لا يوفر أي حماية على الإطلاق من الانتقام لأسباب غير الإبلاغ عن سوء السلوك. فليس هناك أي حكم قانوني أو إجراء منصوص عليه، على سبيل المثال، لحماية موظف ما من الانتقام لمثوله كشاهد في قضية أمام محكمة المنازعات من أجل دعم قضية مرفوعة ضد الإدارة، أو لرفعه دعوى استئناف. ويرى الفريق أن أوجه القصور تضع قيودا شديدة على نظام الحماية فيما يتعلق بالضمانات ضد الانتقام وحماية حقوق الأفراد. والخوف من الانتقام في صفوف الموظفين حقيقي، ويمكن اعتباره عاملا تترتب عليه آثار خطيرة بالنسبة للاحتكام إلى القضاء (انظر [A/71/62/Rev.1](#)، الفقرة ٢٤٦).

١٧٢ - ويلاحظ مجلس العدل الداخلي أن القاعدة ١-٢ (ز) من قواعد النظام الأساسي للموظفين تحظر صراحة الانتقام ومحاولات الانتقام. بيد أن المشكلة الحقيقية هي أنه في حالة قرار تقديري بعينه، مثل عدم التوصية بتزكية شخص للترقية أو إعطائه تقديرا جيدا عن أدائه، يكاد يكون من المستحيل أن يثبت أن تعليل هذا القرار غير سليم. وفي العادة لا يمكن إثبات ذلك إلا من خلال قائمة طويلة من القرارات الصادرة على مدى فترة من الزمن، بيد أنه بموجب القواعد الحالية يتعين الطعن في كل قرار إداري على حدة ضمن آجال صارمة للغاية. وبالتالي من الأهمية بمكان في أي نظام فعال للمساءلة ألا تقصر إمكانية توفير الحماية الفعلية على الأشخاص الذين يبلغون عن الجرائم التي تلحق ضررا "بالمصلحة العامة"، مثل الاحتيال الجسيم والتحرش الجنسي والاعتداء الجنسي، بل توفيرها أيضا لأولئك الذين يفضحون السلوك الإداري غير السليم أو التصرفات غير اللائقة الصادرة عن الزملاء. وإذا تملك الموظفون الخوف من "التفوه بكلمة" فلن يخضع المسؤولون للمساءلة إلا نادرا. وهكذا، إذا ما أريد تحقيق أهداف المساءلة التي حددتها الجمعية العامة، لا يمكن تقييد الحماية التي توفر للمبلغين عن المخالفات والأشخاص الذين يدلون بشهادتهم أو إخضاعها لأطر صارمة.

١٧٣ - وبناء على ذلك يؤيد مجلس العدل الداخلي توصية الفريق المؤقت بأن تضع المنظمة أحكاماً قانونية وما يقابلها من إجراءات لحماية الموظفين من الانتقام لمثولهم كشهود أو لرفعهم دعاوى استئناف (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٤١٣، التوصية ٢٤).

رابعاً - المحكمتان

ألف - ملاحظة عامة

١٧٤ - ترد مرفقة بهذا التقرير آراء كلتا المحكمتين تمشياً مع الطلب الوارد في الفقرة ٤٢ من قرار الجمعية العامة ١١٢/٧٠. وتقدم هذه الآراء إلى الجمعية العامة تماماً بالصيغة التي وردت بها.

باء - أهلية القضاة المخصصين العاملين وإجراءات التوظيف في حالة استبدال الجمعية العامة وظائف القضاة المخصصين المؤقتة الثلاث في محكمة المنازعات بوظائف دائمة

١٧٥ - تطرح مسألتان تقنيتان تتصلان بانتخاب القضاة إذا قبلت الجمعية العامة توصية فريق التقييم المستقل المؤقت، التي يدعمها مجلس العدل الداخلي، باستبدال وظائف القضاة المخصصين المؤقتة الثلاث في محكمة المنازعات بثلاث وظائف دائمة (انظر A/71/62/Rev.1، الفقرة ٣٦٧). وتتعلق المسألة الأولى بأهلية القضاة المخصصين الحاليين، بينما تتعلق الثانية بإجراءات التوظيف. وفيما يلي مناقشة لهذه المسائل.

أهلية القضاة المخصصين العاملين

١٧٦ - ناقش مجلس العدل الداخلي أهلية القضاة المخصصين الحاليين لشغل الوظائف الدائمة بالتفصيل عند تقديم توصيات لملاء الشواغر التي ستنشأ في كلتا المحكمتين ابتداء من ١ تموز/يوليه ٢٠١٦ (انظر A/70/190، الفقرات ٣٣-٣٥). وجاء في توصية المجلس أن القاضي المخصص يكون مؤهلاً لكي ينظر في تعيينه على أساس التفرغ إذا كانت مدة خدمته كقاض سيقبل مجموعها عن ١٠ سنوات، وهو الحد الأقصى للخدمة المنصوص عليه في النظام الأساسي إذا عين المرشح ل قضاء ما تبقى من فترة خدمة مدتها ٧ سنوات لقاض ترك وظيفته قبل أن تنقضي مدة خدمته تلك (انظر المادة ٤-٥ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ٣-٥ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف).

إجراءات التوظيف

١٧٧ - والمسألة المطروحة هي هل ينبغي إجراء عملية توظيف كاملة للمرشحين الذين سيقدمهم مجلس العدل الداخلي إلى الجمعية العامة كي يتم انتخابهم لشغل الوظائف الثلاث الدائمة، أو هل ينبغي اختيار المرشحين من القضاة المخصصين المؤهلين ومن قائمة المرشحين المؤهلين في عملية التوظيف السابقة التي أجراها هذا الفريق الثاني في عام ٢٠١٥.

١٧٨ - وتنتهي ولاية الفريق الحالي، الذي وضع القائمة، في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. ومكمن الإشكال هنا أن الفريق الثالث التابع لمجلس العدل الداخلي الذي سيجري عملية التوظيف، لم يشارك في عملية الاختيار التي أدت إلى وضع القائمة.

١٧٩ - وتستغرق عملية التوظيف الكاملة ما يقرب من ستة أشهر بالنظر إلى الفترة اللازمة للإعلان عن الوظائف وتقديم الطلبات واستعراضها وإعداد قائمة قصيرة للامتحانات التحريرية والمقابلات وتقديم تقرير مجلس العدل الداخلي إلى الجمعية العامة ونظر الجمعية العامة فيه وقيامها بإجراء الانتخابات. وهذا يتطلب من الجمعية العامة تمديد تعيينات القضاة المخصصين الحاليين لمدة ستة أشهر على الأقل حتى ١ تموز/يوليه ٢٠١٧.

١٨٠ - وإذا تم التوظيف من القائمة الحالية^(٣١) فإنه سيتم بشكل أسرع بكثير وربما سيتسنى للفريق المؤقت الجديد التابع للمجلس استكمالها في غضون بضعة أشهر من صدور أي قرار تتخذه الجمعية العامة باستبدال وظائف القضاة المخصصين المؤقتة بوظائف دائمة. ويمكن أن تقوم الجمعية العامة بعد ذلك بإجراء انتخابات في الدورة المستأنفة في ربيع عام ٢٠١٧. ويرى الفريق الحالي للمجلس أنه إذا قبلت الجمعية العامة التوصيات المتعلقة بالأهلية التي حددها المجلس في هذا التقرير (انظر الفقرة ١٧٦ أعلاه)، ستتضمن قائمة الفريق الجديد التابع للمجلس عددا من المرشحين يكفي لتقديم اثنين من المرشحين المؤهلين لكل وظيفة شاغرة من الوظائف الدائمة.

١٨١ - وأيا كان إجراء التوظيف المتخذ، سيكون هناك بعض التأخير نظرا لأن المجلس يعلم أن الانتخابات يتعين تناولها في إطار بند آخر من بنود جدول الأعمال بعد اتخاذ الجمعية العامة قرارا بشأن ما إذا كان يتعين إنشاء ثلاث وظائف جديدة دائمة بدلا من وظائف القضاة المخصصين. غير أنه ربما تنظر الجمعية العامة في هذا التقرير، سيكون الفريق المؤقت

(٣١) تتألف القائمة من مرشحين أوصى مجلس العدل الداخلي بتعيينهم، ولكن لم تعينهم الجمعية العامة، وأشخاص آخرين لم يوص بتعيينهم، ولكن اعتبرهم المجلس قادرين تماما على الوفاء بواجبات القاضي في محكمة المنازعات.

الجديد التابع للمجلس - الذي سيكون مسؤولاً عن عملية التوظيف - قد تولى مهامه، لذا يوصي المجلس بأن تجري اللجنة المناسبة مشاورات مع رئيس الفريق الجديد قبل أن تقدم توصياتها بشأن هذه المسألة إلى الجمعية العامة.

خامسا - مكتب إقامة العدل

١٨٢ - يلاحظ مجلس العدل الداخلي، على نحو ما ورد في تقاريره السابقة، أهمية العمل الذي يقوم به مكتب إقامة العدل. وهو مكتب مستقل يتولى مسؤولية التنسيق العام للنظام الرسمي لإقامة العدل، والإسهام في تسيير أعماله بإنصاف وشفافية وكفاءة. وفي هذا الصدد، يقدم المكتب الدعم الموضوعي والتقني والإداري إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة عن طريق أقلامها؛ ويساعد الموظفين وممثلهم في تتبع المطالبات والطعون عن طريق مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين؛ ويقدم المساعدة، حسب الاقتضاء، إلى مجلس العدل الداخلي^(٣٢).

١٨٣ - ويعرب المجلس عن امتنانه لمكتب إقامة العدل، ولا سيما مكتب المدير التنفيذي، للمساعدة القيمة والموسعة المقدمة للمجلس قبل انعقاد دورته وخلالها.

(توقيع) إيان بيني

(توقيع) كارمن أرتيغاس

(توقيع) سينها باسناياكي

(توقيع) أنتوني ج. ميلر

(توقيع) فيكتوريا فيليبس

(٣٢) النشرة ST/SGB/2010/3، ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٠، الفرع ٢-١.

موجز توصيات مجلس العدل الداخلي

- ١ - يؤيد مجلس العدل الداخلي توصية فريق التقييم المستقل المؤقت بأن توضح ولاية المجلس بشكل صريح بأن "ممثلي" رابطات الموظفين والإدارة في المجلس ليسوا محامين لمن رشحوهم وإنما هم أشخاص تتق رابطات الموظفين والإدارة فيهم للاضطلاع بالواجبات المستقلة المسندة إلى المجلس (انظر أعلاه الفقرات ٢٨-٣٠).
- ٢ - ويؤيد المجلس توصية فريق التقييم المستقل المؤقت بأن يقدم القضاة تعليقاتهم مباشرة إلى الجمعية العامة، على أن يكون مفهوماً أن المناقشات التي تتم مع أي لجنة تابعة للجمعية العامة لا تتناول حالات فردية احتراماً لمبدأ استقلال القضاء (الفقرتان ٦٤ و ٦٥).
- ٣ - ويوصي المجلس بتعديل مؤهلات قضاة محكمة المنازعات في النظام الأساسي بحيث تعكس التغييرات التي أدخلتها الجمعية العامة على النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف في القرار ٢٠٣/٦٩ (الفقرة ٦٨).
- ٤ - ويطلب من الدول الأعضاء تقديم المساعدة لتشجيع القضاة الوطنيين المؤهلين على التقدم لملء الشواغر في المحكمتين، وبخاصة عن طريق تشجيع الهيئات القضائية الوطنية على منح إجازة تغيب عن العمل مدتها ٧ سنوات للعمل في محكمة المنازعات، وإجازة تغيب عن العمل لا تقل مدتها عن ٣ أسابيع ثلاث مرات في السنة للعمل في محكمة الاستئناف (انظر الفقرة ٧٢). كما يلزم تقديم المساعدة لزيادة مجموعة المتقدمين للمناصب القضائية التي تتطلب القدرة على تسيير الإجراءات باللغة الفرنسية (الفقرة ٧٤).
- ٥ - ويوصي مجلس العدل الداخلي بتنقيح نموذج الأجر الحالي لقضاة محكمة الاستئناف بحيث يعوض القضاة عن العمل المضطرب به بين الدورات الرسمية للمحكمة (الفقرتان ٨٠ و ٨١).
- ٦ - ويوصي المجلس بأن ينظر القضاة في تدابير جمع البيانات حتى يستطيع جميع القضاة أن يحددوا بسهولة ما إذا كان هدف الفصل في القضايا الذي حددته الجمعية العامة في مدونة قواعد سلوك القضاة قد تحقق (الفقرة ٨٤).
- ٧ - ويقترح المجلس أن تنظر المحكمتان في تغيير مدة الخدمة السنوية لرئيسيهما لتمتد من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر (بدلاً من ١ تموز/يوليه إلى ٣٠ حزيران/يونيه، وهي الفترة السابقة مباشرة للمواعيد النهائية لتقديم البلاغات السنوية

للمحكمتين إلى الجمعية العامة) وذلك بتمديد المدة الحالية للرئيسين إلى ١٨ شهرا، أي من ١ تموز/يوليه ٢٠١٧ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨ ثم العودة إلى فترة رئاسة سنوية (الفقرة ٨٧).

٨ - ويؤيد المجلس استمرار عمل القاضيين غير المتفرغين في محكمة المنازعات اللذين يضطلعان بدور حيوي في مساعدة القضاة الدائمين والقضاة المحصنين على التصدي لحجم القضايا الذي يختلف باختلاف الزمن ومواقع محكمة المنازعات (الفقرة ٨٨).

٩ - ويؤيد المجلس تقديم تدريب عملي للقضاة الجدد بشأن الأمم المتحدة وتنظيمها وأنظمتها، مشيراً إلى أن عددا من هذه الفرص التدريبية متاحة بالفعل (الفقرة ٩٢).

١٠ - ويوصي المجلس بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقوم، على نحو تدريجي، بفحص مجموعات مختارة من المنشورات الإدارية ووضع خطة من أجل ضمان تجميعها واتساقها الداخلي وتقيدها بالمعايير العليا، وتطبيق نظام للتأكد من الحفاظ على هذا الاتساق (الفقرات ١٠٩-١١٦).

١١ - ويدعم المجلس توصية فريق التقييم المستقل المؤقت بأن يشترط على وحدة التقييم الإداري، إذا قررت تأييد قرار صادر عن الإدارة بعد النظر في طلب تقدم به أحد الموظفين لمراجعة قرار إداري، الإفصاح عن أي وثائق ذات صلة اعتمدت عليها في قرارها (الفقرة ١١٨).

١٢ - ويقترح المجلس أن تعرف لائحة كل من المحكمتين تلك "الوثائق"، وأن تطلب إلى كل طرف أن يرفق بطلبه أو رده قائمة بالوثائق ذات الصلة التي في حوزته؛ وأن تحدد الوثائق ذات الطابع الخصوصي؛ وأن تبين عواقب عدم الإفصاح عن وثيقة من الوثائق ذات الصلة أو التقاعس عن تقديمها (الفقرات ١٢٥-١٢٧).

١٣ - ويترح المجلس ثلاثة خيارات لنظام الانتصاف للأفراد من غير الموظفين تتميز عن النموذج الحالي بأنها أكثر ملاءمة لاحتياجات العمليات الميدانية والموظفين ذوي الأجر المتدنية. ويوصي المجلس بتفعيل أي نظام يعتمد على أساس تحريبي وبأن يكون ذا طابع استكشافي محض (الفقرات ١٤٩-١٥٣).

١٤ - ويوصي المجلس بمنح القاضي في محكمة المنازعات سلطة تمديد الموعد النهائي لتقديم الطعون، إذا وافق الطرفان، لتمكين الطرفين من مواصلة الجهود الرامية إلى تسوية النزاع (الفقرتان ١٥٨ و ١٥٩).

١٥ - وسيكون من دواعي سرور المجلس أن يرأس اجتماعا للجهات صاحبة المصلحة للنظر في مسألة الإحالات من أجل المساءلة، ويقترح مشروع جدول أعمال لهذا الاجتماع (الفقرتان ١٦٦ و ١٦٧).

١٦ - ويؤيد المجلس توصية فريق التقييم المستقل المؤقت بوضع إجراءات فعالة لحماية الموظفين من الانتقام (الفقرتان ١٧٢ و ١٧٣).

١٧ - ويوصي المجلس باعتبار القاضي المخصص العامل مؤهلا للتقدم لشغل وظيفة دائمة إذا كان مجموع مدة خدمة هذا القاضي سيقبل عن ١٠ سنوات في نهاية فترة السنوات السبع التي يمكن أن يعين لشغلها، بما يتماشى مع الحد الأقصى المفروض على القاضي الذي يشغل الفترة المتبقية من مدة قاض شغل منصبه قبل انتهاء مدة ولايته (الفقرة ١٧٦).

١٨ - ويوصي المجلس بأن تجري اللجنة المناسبة مشاورات مع رئيس الفريق الجديد لمجلس العدل الداخلي بشأن ما إذا كان يتعين إجراء عملية توظيف كاملة أو ما إذا كانت القائمة الحالية، التي وضعها هذا الفريق الثاني، كافية لأن يقدم الفريق الجديد توصيته إلى الجمعية العامة بشأن مرشحين اثنين لكل وظيفة إذا استبدلت وظائف القضاة المخصصين المؤقتة الثلاث في محكمة المنازعات بثلاث وظائف دائمة (الفقرة ١٨١).

المرفق الثاني

قائمة وصفية موجزة بالوثائق الرئيسية المتعلقة بنظر الجمعية العامة في إمكانية وصول الأفراد من غير الموظفين إلى سبل الانتصاف الفعالة امتدت فترة النظر في موضوع الأفراد من غير الموظفين في سياق نظام إقامة العدل من تاريخ صدور تقرير الفريق المعني بإعادة التصميم حتى الوقت الحاضر.

وتنص الفقرة ٧ من القرار ٢٥٣/٦٣ على أنه في وسع المتدربين الداخليين والصنف الثاني من الموظفين المقدمين دون مقابل والمتطوعين (من غير متطوعي الأمم المتحدة) أن يطلبوا إجراء تقييم إداري ملائم، بيد أنه لا يحق لهم اللجوء إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أو محكمة الأمم المتحدة للاستئناف؛

وطلبت الجمعية العامة في الفقرتين ٨ و ٩ من قرارها ٢٣٣/٦٤ إلى الأمين العام أن يبين سبل الانتصاف المتاحة للأفراد من غير الموظفين وأن يقدم خيارات تتعلق بإتاحة سبل تحكيم مبسطة أو غير ذلك من سبل الانتصاف المبسطة للأفراد من غير الموظفين. وقد تم ذلك في الفقرات من ١٦٥ إلى ١٩١ من الوثيقة A/65/373 التي يرد في المرفق الرابع منها بيان للعقود والقواعد المتعلقة بمختلف فئات الأفراد من غير الموظفين.

وطلبت الجمعية العامة في الفقرة ٥٥ من القرار ٢٥١/٦٥ من الأمين العام مزيداً من المعلومات بشأن سبل الانتصاف المتاحة لمختلف فئات الأفراد من غير الموظفين. وقد تم ذلك في الفقرة ١٩٠ من الوثيقة A/66/275 وفي مرفقها الثاني الذي سرد إجراءات التحكيم المعجلة المقترحة للخبراء الاستشاريين و المتعاقدين الأفراد.

وطلبت الجمعية العامة في الفقرات من ٣٨ إلى ٤٠ من القرار ٢٣٧/٦٦ إلى الأمين العام، في جملة أمور، أن يقدم مقترحاً بشأن تنفيذ إجراءات التحكيم المعجلة للمتعاقدين الأفراد والخبراء الاستشاريين؛ وأن يقدم تقريراً بشأن الوصول إلى نظام إقامة العدل بالنسبة لمختلف فئات الأفراد من غير الموظفين غير المشمولة بإجراءات التحكيم المعجلة المقترحة؛ وأن يضمن تقريره معلومات عن التدابير التي يتعين اتخاذها فيما يتعلق بالجانين غير الرسمي والرسمي لنظام إقامة العدل من أجل مساعدة هؤلاء الأفراد من غير الموظفين في معالجة ما قد ينشأ من منازعات. وقد تم ذلك في الفقرات من ١٨٢ إلى ١٨٦ والمرفقات الرابع والخامس والسادس من الوثيقة A/67/265.

وأشارت الجمعية العامة في الفقرات من ٥٠ إلى ٥٢ من القرار ٢٤١/٦٧ إلى أهمية كفالة أن تتاح لجميع فئات الموظفين إمكانية الوصول إلى آليات الانتصاف، وأحاطت علماً

بإجراءات التحكيم المعجلة المقترحة، وقررت أن تظل هذه المسألة قيد نظرها، وطلبت إلى الأمين العام في الوقت نفسه مواصلة تقديم المعلومات ذات الصلة وتقديم معلومات أيضا عن التدابير المتبعة حاليا لإضفاء الطابع المؤسسي على ممارسات الإدارة الجيدة التي تهدف إلى تجنب المنازعات التي تشمل مختلف فئات الأفراد من غير الموظفين أو تخفيف وطأتها.

وقدم الأمين العام منذ ذلك الوقت هذه المعلومات في تقريره السنوي عن إقامة العدل.

المرفق الثالث

تنظيم أعمال الدورة

عقد مجلس العدل الداخلي مؤتمرات عبر الهاتف في ٨ كانون الثاني/يناير و ١٢ شباط/فبراير و ١٠ آذار/مارس ٢٠١٦ لمناقشة برنامج و خطة عمله لدورته السنوية لعام ٢٠١٦. وأنجز عبر البريد الإلكتروني قسم كبير من الأعمال التحضيرية ومن عملية إعداد تقرير المجلس.

ووصل أعضاء المجلس إلى نيروبي في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٦، واجتمع المجلس في مركز العمل ذاك في ١١ و ١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٦، ووصلوا إلى جنيف في ١٣ نيسان/أبريل، واجتمع المجلس في مركز العمل ذاك من ١٤ إلى ١٦ نيسان/أبريل. واجتمع المجلس بأصحاب المصلحة في مركزي العمل المذكورين وعن طريق التداول بالفيديو أو عبر الهاتف، ولا سيما بكل من رئيس وقضاة محكمة المنازعات في نيروبي، وعدد من القضاة من محكمة المنازعات في جنيف ونيويورك؛ ورئيس محكمة الاستئناف؛ والمدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل؛ ورئيس قلم وأمناء سجل محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف؛ ومدير الشؤون الإدارية في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي؛ والموظف المسؤول عن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في نيروبي و جنيف ونيويورك وممثلين من المكتب؛ وممثلين من مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، ومجالس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف، ومكتب الأمم المتحدة في فيينا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين، وممثلين من الميدان؛ ومحام يمثل مكتب الأمم المتحدة في نيروبي؛ ومحام يمثل الصناديق والبرامج في نيروبي و جنيف؛ ومدير مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية؛ والمدير العام لمكتب الأمم المتحدة في جنيف؛ ومدير الإدارة والموظف المسؤول عن وحدة التقييم الإداري؛ والأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية؛ ورئيسة دائرة إدارة الموارد البشرية في جنيف؛ وممثلين عن مكتبها، بما في ذلك قسم القانون الإداري؛ ومدير شعبة الشؤون القانونية العامة التابعة لمكتب الشؤون القانونية.

مذكرة من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

تعليقات محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

لمحة عامة

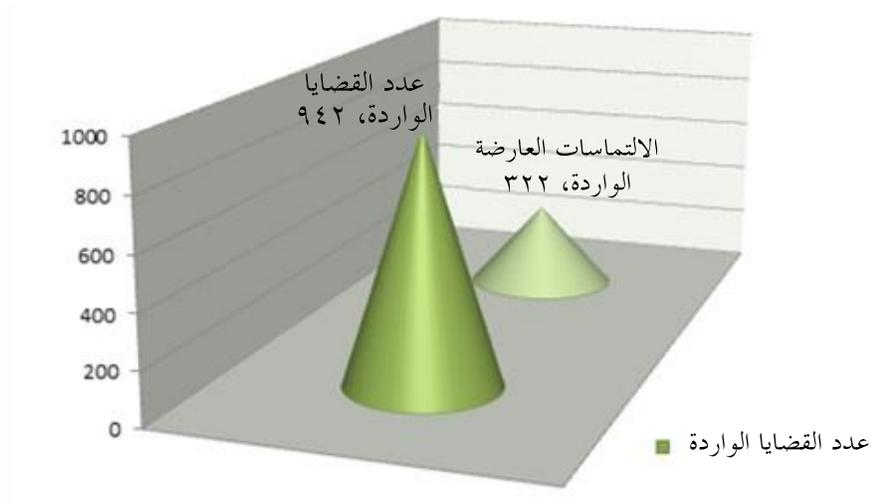
١ - محكمة الأمم المتحدة للاستئناف هي الحَكَم النهائي في نظام إقامة العدل لموظفي الأمم المتحدة، ومجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ومنظمة الطيران المدني الدولي، وعدة وكالات وكيانات دولية أخرى.

٢ - ومحكمة الاستئناف، وهي محكمة متجولة بطبيعتها، تتولى الفصل في الاستئنافات ثلاث مرات في السنة (في الربيع والصيف والخريف) 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 وكتابة الأحكام وإصدار الأوامر وفقا لذلك.

٣ - وكما هو مبين في الشكل الأول أدناه، فإن المحكمة، ولغاية ٣١ أيار/مايو ٢٠١٦، قد تلقت ٩٤٢ استئنافا بتت في ٨٦٢ منها. وإضافة إلى ذلك، فقد رُفِع إليها ٣٢٢ التماسا عارضا بتت فيها خلال الفترة نفسها. وتبين الإحصاءات الواردة في الشكل الثاني الحجم الضخم للاستئنافات الواردة ومعدل البت في الاستئنافات العالي جدا منذ إنشاء المحكمة في عام ٢٠٠٩. ومن المهم الإشارة إلى أن المحكمة تقوم، في حالة الدعاوى المتشابهة في طبيعتها، بدمج القضايا والبت فيها في حكم واحد، حتى وإن كانت تتعلق بموظفين مختلفين.

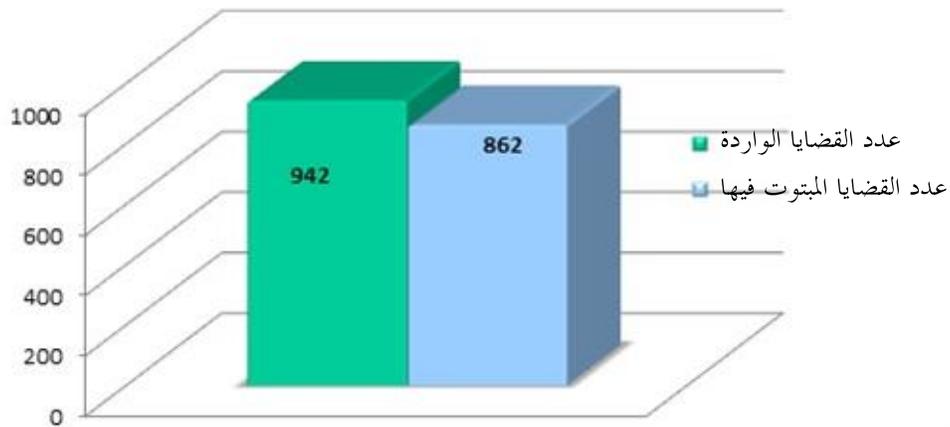
الشكل الأول

عدد القضايا والالتماسات المعارضة الواردة إلى محكمة الأمم المتحدة للاستئناف للفترة الواقعة بين ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ و ٣١ أيار/مايو ٢٠١٦



الشكل الثاني

عدد القضايا المرفوعة والمبتوت فيها للفترة الواقعة بين ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ و ٣١ أيار/مايو ٢٠١٦



التحديات

١ - ملاك موظفي 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 بالاستئنافات المعنية. ويحضر الموظفون مداورات أفرقة القضاة، ويتولون تقديم الدعم القانوني والإداري فيما يتعلق بجلسات الاستماع الشفوية، والتحضير للجلسات العامة والمساعدة في أنائها. وهم مطالبون أيضا بتحرير جميع الأحكام وإعداد صيغتها النهائية ونشرها، فضلا عن إدارة الشؤون اليومية لمحكمة الاستئناف بتوجيه من الرئيس.

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. وحاليا، يتألف ملاك قلم المحكمة من رئيس قلم المحكمة، وموظفين قانونيين اثنين، ومساعدين اثنين. وهذا العدد من الموظفين غير كاف لكي تؤدي المحكمة مهامها ووظائفها العديدة بالصورة المناسبة. ولذلك فمن المهم إيلاء اهتمام بالغ لزيادة قدرة موظفي قلم المحكمة. ولهذا الغاية، يطلب بإلحاح كبير تزويد المحكمة بموظفين إضافيين اثنين، هما موظف قانوني ومساعد، ويوصى بذلك بشدة. فمن شأن ذلك زيادة كفاءة المحكمة وإنتاجيتها في أداء مهامها وزيادة فعالية نظام إقامة العدل.

٢ - الالتماسات العارضة

٦ - تتلقى محكمة الاستئناف جميع الالتماسات التي يرفعها الأطراف وتبت فيها. وعلى الرغم من أن العديد من هذه الالتماسات تُرفع عندما لا تكون محكمة الاستئناف في حالة انعقاد، فإنها كثيرا ما تتطلب اهتماما قضائيا محكما بمواعيد محددة ويجب البت فيها على الفور.

٧ - ونتيجة لذلك، فقد أنشأ قضاة محكمة الاستئناف نظاما مخصصا اسمه نظام "القاضي المناوب" في تموز/يوليه ٢٠١٠ لمعالجة الالتماسات العارضة وغيرها من المسائل القضائية التي تنشأ خارج الدورات السنوية. وموجب هذا النظام، يتناوب القضاة شهريا على أداء المهام

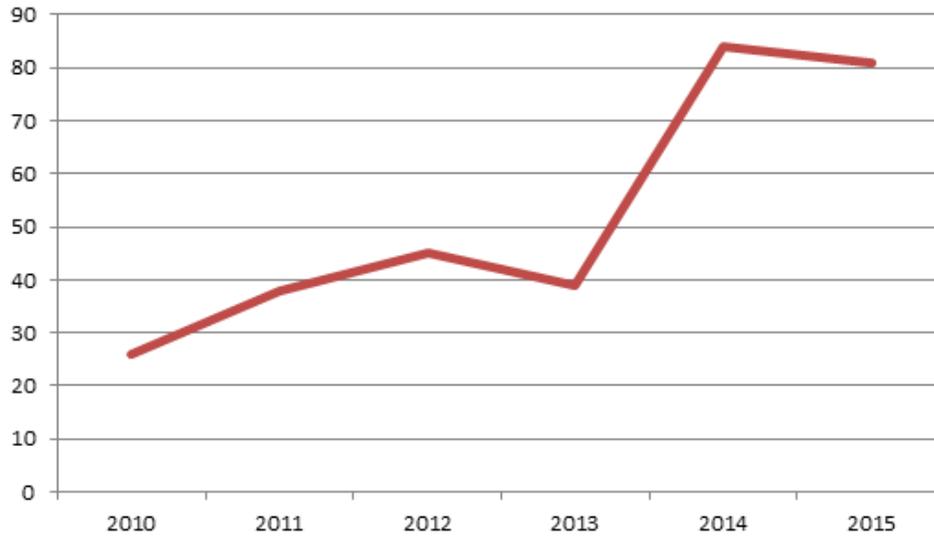
القضائية فيما بين الدورات، على النحو الذي يحدده الرئيس. وقد أنشئ نظام "القاضي المناوب" كليا بمبادرة خاصة من القضاة الذين لم يخلوا بوقتهم للبت في الالتماسات المقدمة من الأطراف دونما تأخير.

٨ - وكان لنظام "القاضي المناوب" دور بالغ الأهمية في انتقال قضايا الاستئناف عبر مراحل إجرائية مختلفة دون تأخير، وفي ضمان عدم وقوع انتهاكات محتملة في ما يتعلق بالمحاكمة وفق الأصول القانونية. ومع ذلك، فمنذ بدء العمل بالنظام حتى الوقت الحاضر، ازداد كثيرا حجم العمل المطلوب من القضاة القيام به فيما بين الدورات.

٩ - واستمر عدد الالتماسات في الارتفاع على مر السنين. حيث تلقى قلم محكمة الاستئناف ٨٤ التماسا في عام ٢٠١٤ و ٨١ في عام ٢٠١٥.

الشكل الثالث

الالتماسات العارضة الواردة إلى محكمة الأمم المتحدة للاستئناف خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٠



١٠ - وأدت هذه الزيادة الحادة في عدد الالتماسات، كما يتضح من الشكل الثالث أعلاه، إلى ضغط مفرط على وقت القضاة خارج الوقت اللازم لاستعراض الطعون المتضمنة في جدول القضايا وللبت فيها إلى درجة لم يعد معها النظام قادرا على الاستمرار، ولا سيما في غياب أي نظام للتعويض. وهكذا فقد توقف نظام "القاضي المناوب" عن العمل في عام ٢٠١٤.

١١ - 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 ينتج عن هذا التغيير تراكم القضايا، إذ أنه يستحيل ببساطة البت في جميع الالتماسات المعلقة وجميع الاستئنافات المتضمنة في جدول القضايا في دورة مدتها أسبوعان تلتئم ثلاث مرات في السنة.

١٢ - وتنص المادة ٢ (١) من لائحة محكمة الاستئناف (اللائحة)، في جزء منها، على أنه "يتولى الرئيس تسيير أعمال محكمة الاستئناف وأعمال قلمها". وكذلك، فالمادة ٨ (٥) من اللائحة تنص على أنه "يجوز أن يصدر رئيس المحكمة تعليمات إلى أمين السجل بأن يبلغ المستأنف بأن استئنافه غير مقبول لأنه غير موجه ضد قرار لمحكمة المنازعات أو قرار للجنة الدائمة التي تعمل باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، حسب الاقتضاء".

١٣ - ويصعب على الرئيس توجيه عمل قلم المحكمة عندما لا يكون لها وجود في نيويورك فيما بين الدورات. وتقتضي الترتيبات الحالية من موظفي القلم التواصل مع الرئيس بانتظام للحصول على توجيهات بشأن المسائل المتعلقة بالطعون والالتماسات وغيرها من المسائل القضائية.

مسائل معروضة على نظر الجمعية العامة

١٤ - بناء على ذلك، فإن محكمة الاستئناف تطلب بكل احترام أن تقوم الجمعية العامة بمعالجة وتقرير ما يلي:

(أ) هل ينبغي الاستعاضة عن نظام التعويضات القضائية المسددة على أساس مبدأ "الدفع مقابل الحكم" ببديل يومي أو منحة يومية بمعدل ثابت يمكن بواسطة أي منهما دفع أتعاب القضاة لقاء الأعمال التي يؤديانها للبت في الالتماسات المقدمة فيما بين الدورات أو إصدار أحكام بشأنها، ومعالجة المسائل التنظيمية والإدارية؛

(ب) هل ينبغي تعويض الرئيس مالياً لقاء البت في الالتماسات العارضة وإصدار أحكام بشأنها؛

(ج) هل من حاجة لتواجد الرئيس في نيويورك دورياً (خارج الدورات) لتدبير المسائل القضائية التي تنشأ في قلم المحكمة يومياً؛

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

١٥ - وفي الأجل القصير، يقترح، مع وافر الاحترام، وضع ترتيبات لإعادة العمل بنظام "القاضي المناوب"، مع منح القضاة تعويضات عن الوقت الذي يقضونه في استعراض الالتماسات العارضة وإصدار أحكام بشأنها، وغير ذلك من المسائل القضائية.

مذكرة من محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

مذكرة من قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بشأن المسائل العامة

مقدمة

١ - إن قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات (يشار إليهم فيما يلي باسم "القضاة")، عطفًا على مذكرتهم السابقة الموجهة إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٥ بشأن مسائل عامة تتعلق بنظام إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/70/188، المرفق الثالث)، يعربون فيما يلي للجمعية العامة، وبكل احترام، عن آرائهم المتعلقة بنفس المسائل بعد مرور سبع سنوات على بدء عمل المحكمة.

٢ - ففي الفترة الواقعة بين ١٦ و ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٦، عقد قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات جلستهم العامة العاشرة في نيروبي. وتحسبًا لأول نقلة رئيسية لجهاز الأمم المتحدة القضائي في تموز/يوليه ٢٠١٦ - تتمثل في مغادرة ثلاثة من قضاة محكمة المنازعات، استمروا في الخدمة منذ عام ٢٠٠٩، وقدموا ثلاثة قضاة جدد - ركزت الجلسة العامة على معالجة ما يجري من التعديلات المحتملة على لائحة المحكمة و/أو توجيهاتها الإجرائية، وعلى مسائل وتحديات راهنة، من قبيل إعادة توزيع عبء القضايا وإدارة القضايا، وكذلك على أدلة الإثبات وجلسات الاستماع. وتبادل قضاة محكمة المنازعات أيضًا الآراء بشأن تقرير فريق التقييم المستقل المؤقت (A/71/62) وبشأن مدونة قواعد السلوك للممارسين التي لم تستكمل بعد.

الاستقرار المؤسسي

عدد القضاة المتفرغين في كل مركز من مراكز العمل

٣ - يؤكد القضاة من جديد أنه، بعد اكتساب سبع سنوات من الخبرة الوظيفية، يظل وجود قاضيين متفرغين في كل مركز من مراكز العمل أمرًا لا مناص منه. ولا تزال البيانات الإحصائية المتعلقة بعمل المحكمة تُبين أن التصدي لعبء عمل المحكمة في الوقت المناسب يستدعي تعيين قاضيين متفرغين في كل مركز من مراكز عمل المحكمة. ففي عام ٢٠١٥، بلغ عدد القضايا المرفوعة إلى المحكمة ٤٣٨ قضية (بزيادة ٢٧ قضية عن عام ٢٠١٤). ويؤكد القضاة من جديد أنه رغم استمرارهم في اتخاذ جميع التدابير الملائمة لتسريع النظر في القضايا، من قبيل إدارة القضايا إدارةً استباقيةً مبكرة، والتعجيل في سير القضايا التي

لا تستوفي شرط المقبولية ويكون جلياً أنها لن تُقبل، والتدخل القضائي بهدف التسوية، فإن عدد القضايا المرفوعة كل عام لا يزال مرتفعاً، ولا يمكن البت فيها بالكامل من دون إسهام قاضيين متفرغين في كل مركز من مراكز العمل. ويرحب القضاة، في هذا الصدد، بقرار الجمعية العامة القاضي بتمديد خدمة القضاة المخصصين الثلاثة حتى عام ٢٠١٦. والأهم من ذلك أن القضاة يرون، بوافر الاحترام، أن الجمعية العامة، وفقاً للفقرة ٩ من قرارها ١١٢/٧٠، هي حالياً في وضع يسمح لها بالبت في تحويل وظائف القضاة المخصصين إلى وظائف قضاة متفرغين، وبإيلاء الاعتبار الواجب لأهلية القضاة الذين تم انتقاؤهم لشغل وظائف مخصصة في محكمة المنازعات. ويجري حالياً توزيع القضاة العاملين نصف الوقت، الذين هم أنفسهم مؤهلون للتعيين قضاة متفرغين، على أقلام المحكمة التي يرفع فيها أكبر عدد من القضايا وينبغي استبقاؤهم، وبذلك يتم الإبقاء على الوضع الراهن لضمان أكبر قدر من الكفاءة لمحكمة المنازعات كما كان الحال عليه منذ إنشائها.

٤ - ويرى قضاة المحكمة أيضاً، بعد دراسة المسألة بترواً، أنه في حال لم تبت الجمعية العامة، خلال دورتها الحادية والسبعين، في تحويل وظائف القضاة المخصصين إلى وظائف دائمة، ينبغي لها النظر بعين إيجابية في مسألة استمرار العمل بنظام القضاة المخصصين عن طريق تمديد عقود القضاة المخصصين وموظفي الدعم التابعين لهم حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ على الأقل.

ضرورة استقلال المحكمة في اتخاذ قراراتها

التقييم المستقل المؤقت للنظام الرسمي لإقامة العدل

٥ - يسر محكمة المنازعات أن فريق التقييم المستقل المؤقت قد أكمل استعراضه لنظام إقامة العدل وتقريره في هذا الشأن في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. ويتطلع القضاة إلى مناقشته من قبل الجمعية العامة في دورتها الحادية والسبعين، ويعربون عن استعدادهم لتقديم مزيد من البيانات أو لتقديم إيضاحات.

٦ - بيد أن القضاة لا يزالون يشعرون بالقلق إزاء العديد من المسائل التي تمس استقلالية محكمة المنازعات، ونزاهة إجراءاتها، وكفاءتها العامة في النهوض بعبء القضايا المتزايد على الدوام. ويلتمس القضاة، وبوافر الاحترام، من الجمعية العامة النظر في المسائل التي ترد مناقشتها أدناه والفرضيات الناجمة عنها.

استقلالية محكمة المنازعات

٧ - يشير القضاة إلى أن الجمعية العامة أكدت من جديد، في الفقرتين ٣٦ و ٣٧ من قرارها ٢٠٣/٦٩، أنه لا يجوز أن يكون لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف أي صلاحيات تتجاوز الصلاحيات المخولة لهما بموجب النظام الأساسي لكل منهما، وأن احتكام المحكمتين إلى المبادئ العامة للقانون وإلى ميثاق الأمم المتحدة ينبغي أن يتم في إطار نظاميهما الأساسيين وقرارات الجمعية العامة وأنظمتها وقواعدها ومنشوراتها الإدارية ذات الصلة بالموضوع ووفقاً لها.

٨ - ويفهم القضاة أن النظامين الأساسيين لا يمنحهم ولاية مماثلة لمحكمة دستورية، تتضمن سلطة إبطال القوانين التنفيذية التي تتعارض مع القوانين الأعلى مرتبة، ويعربون عن موافقتهم على ذلك. غير أنهم يشيرون مرة ثانية إلى أن ميثاق الأمم المتحدة يترجع على قمة التسلسل الهرمي لهيكل نظام العدل الداخلي. إذ إن ديباجة الميثاق تؤكد من جديد على الإيمان بحقوق الإنسان الأساسية، وتبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي. ويؤكد القضاة من جديد أن المهمة الأساسية لأي قضاء مستقل تتمثل في تطبيق وتفسير الأحكام القانونية التي سبق وأن وافق عليها المشرع، في سياق نظام العدل الداخلي، وفقاً للقانون الدولي وسيادة القانون، ووفقاً لما نصت عليه الجمعية العامة في قرارها ٢٥٣/٦٣ من أحكام صريحة. وطبقاً لما أشار إليه الأمين العام في عام ٢٠٠٧، فإن لموظفي الأمم المتحدة الحق في نظام عدالة يمثل تماماً للمعايير الدولية السارية لحقوق الإنسان^(أ).

٩ - ومن المهم التأكيد مجدداً على أن استقلال القضاء يستلزم رفض أي محاولة، بصرف النظر عن مصدرها، للتأثير في الاجتهاد القضائي. ويستلزم القضاء المستقل أيضاً استعراض إجراءاته بصورة مستقلة للتأكد من أنه ينفذ ولايته بنزاهة وكفاءة. ويستعرض القضاة إجراءاتهم بانتظام، أثناء جلساتهم العامة، من أجل كفالة معالجة القضايا بصورة عادلة وسريعة. وكما ذكر أعلاه، فقد استعرض القضاة في الآونة الأخيرة إجراءاتهم المتعلقة بإدارة القضايا والأدلة وجلسات الاستماع، ورأوا أن نظام إدارة القضايا يبلي بلاء حسناً في زيادة الكفاءة في معالجة القضايا، وأنه أسفر، في العديد من الحالات، عن إحالة المنازعات

(أ) "على الأمم المتحدة، باعتبارها منظمة تعنى بوضع القواعد والمعايير وتدعو إلى سيادة القانون، واجب خاص هو أن تتيح لموظفيها سبل الحصول على نظام عدالة فعال يحقق الإنصاف في الوقت المناسب. ولذلك، فيجب عليها أن تمارس ما تدعو إليه فيما يتعلق بمعاملة موظفيها وإدارة شؤونهم. ويعتقد الأمين العام أن للموظفين الحق في نظام عدالة يمثل تماماً للمعايير الدولية السارية لحقوق الإنسان"، A/61/758، الفقرة ٥ (ب).

إلى الوساطة.

الاستقلالية الإدارية والمالية

١٠ - يذكرّ القضاة بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يضمن بقاء السلطة القضائية كياناً مستقلاً بعيداً عن تدخلات السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، ويرسم خطوطاً واضحة بين اختصاصات كل سلطة. وأي تصرف يخالف ذلك يهدد استقلال أي هيئة قضائية ويتناقض مع ما كانت للجمعية العامة من مقاصد حينما وضعت نظاماً جديداً لإقامة العدل.

١١ - وقد يحدث تضارب في المصالح في الترتيب الذي تحدد الإدارة بموجبه الميزانية المخصصة لمحكمة المنازعات وأوجه صرفها. وتمشيا مع مبدأ فصل السلطات، لا بد من أن تتمتع محكمة المنازعات بالاستقلال الإداري والمالي الكامل عن مكتب إقامة العدل الذي يرأسه مدير تنفيذي. ويجب ضمان الاستقلال الوظيفي، الذي يشكل حجر الزاوية في استقلال القضاء، بكفالة عدم النظر إلى المحكمة على أنها متواطئة مع ممثلي الهيئة التنفيذية أو التشريعية أو مع أحد الأطراف. ويتولى أيضا مكتب المدير التنفيذي، الذي تشمل مهامه دعم المحكمتين والإشراف على مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، تنسيق ورئاسة فرقة العمل المعنية بالتقرير السنوي للأمين العام المتعلق بإقامة العدل. ويدرك القضاة أن مسألة الاستقلال المالي هي مسألة صعبة دائما بالنسبة لأي محكمة. غير أنه ينبغي أن يكون للقضاة رأي في كيفية تخصيص الأموال فيما يتعلق بالجلسات العامة والتدريب والمؤتمرات والاحتياجات المتعلقة بالمكتبات والبحث والسفر، وأية مسألة أخرى تتصل بأداء المحكمة لمهامها على نحو سليم وناجح. ومن المستصوب إنشاء مجلس مشترك بين الجمعية العامة والقضاة لوضع وتحديد مبادئ توجيهية بشأن هذا الاستقلال المالي.

١٢ - ويحيط القضاة علما مرة أخرى بالفقرة ٢٧ من القرار ٢٠٣/٦٩، التي طلبت فيها الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن ممارسة الإدارة الاستباقية للقضايا من قبل قضاة محكمة المنازعات في تعزيز تسوية المنازعات ونجاحها داخل النظام الرسمي لإقامة العدل، ويحيطون علما بالفقرة ٢٩ من القرار ١١٢/٧٠، الذي أعربت فيه الجمعية عن قلقها إزاء زيادة عدد القضايا وشجعت على بذل مزيد من الجهود للتعامل مع القضايا على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية، وذلك بوسائل منها الإدارة الاستباقية للقضايا. ويكرر القضاة اعتقادهم بأن من غير المناسب البتة للمدعى عليه الذي يمثل أمام المحكمة، أن يقدم تقارير عن الممارسات القضائية للقضاة، فالقضاة وحدهم هم من يمكنهم معالجة المسائل التي تدخل في إطار ما لهم من صلاحية ومعارف خاصة بهم بالشكل المناسب.

خط الإبلاغ

١٣ - أكدت الجمعية العامة، في الفقرة ٤٢ من قرارها ١١٢/٧٠، أن بإمكان مجلس العدل الداخلي أن يساعد على ضمان الاستقلالية والكفاءة المهنية والمساءلة في نظام إقامة العدل، وطلبت إلى الأمين العام أن يعهد إلى المجلس بمهمة إدراج آراء كلٍّ من محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف في تقاريره.

١٤ - وما يزال القضاة يشعرون بالقلق لأن الجمعية العامة تطلب إلى الأمين العام، وهو المدعى عليه أمام المحكمة، إعداد تقارير عن أنشطة محكمة المنازعات. وهذا، مع الاحترام، يمثل تناقضا كبيرا مع مبدأ فصل السلطات ولا بد، بل ينبغي، أن يسبب بعض الإحراج للمدعى عليه. إذ لا ينبغي لطرف يمثل أمام المحكمة أن يكون هو الطرف الذي يقدم تقارير عن أي إجراءات أو أنشطة لهذه المحكمة. فخطر التضارب في المصالح والظعن في الاستقلالية شديد الوضوح في هذا الصدد. إذ يمكن أن تكون هذه التقارير متحيزة فتجعل الطرف الذي تُرفع إليه التقارير يتصرف بطريقة تفضيلية للطرف المقدم للتقارير، في حين أن التقرير غير المتحيز يكون موضوعيا ومتوازنا. فالأمين العام، باعتباره طرفا في الإجراءات أمام المحكمة، على غرار المدعين، لا يمكنه التعليق على المسائل القضائية على نحو سليم.

١٥ - وضرورة كفالة حياد القضاء واستقلاله، وكفالة مركز القضاة في التسلسل الهرمي للأمم المتحدة، تقتضي أن تكون المحكمة قادرة على التواصل المباشر مع الجمعية العامة، بدلا من معالجة جميع الآراء والطلبات التي تقدمها السلطة القضائية، ولا سيما ما يتعلق منها بممارستها القضائية وكيفية معالجتها للقضايا، من خلال تقرير يعده ويقدمه مكتب الأمين العام و/أو من خلال تقرير يعده مجلس العدل الداخلي.

١٦ - وبالنظر إلى دور مجلس العدل الداخلي، بوصفه الهيئة التي عهدت إليها الجمعية العامة بمسؤولية الإشراف العام على نظام العدل الداخلي بأكمله والإبلاغ عن كفاءته وفعاليتها، فإن القضاة يؤكدون مجددا أنه ليس من الملائم أن يقوم عنصر واحد فقط من العناصر المكونة للنظام برفع تقارير إلى الجمعية العامة عن طريق المجلس. ويكرر القضاة التأكيد أيضا على أن خط إبلاغ مباشر قد هيئ لمحاكم أخرى تابعة للأمم المتحدة وللجزء غير الرسمي من نظام إقامة العدل، أي مكتب أمين المظالم.

منح القضاة إمكانية الاحتكام إلى القضاء

١٧ - بعد مرور سبع سنوات على وجود نظام إقامة العدل الجديد، ما زال القضاة يفتقرون إلى آلية يحتكمون إليها فيما يتعلق بالقرارات التي تمس ظروف خدمتهم وحقوقهم التعاقدية والتي تتخذها إدارة تخضع هي نفسها للولاية القضائية للمحكمتين. وفي عام ٢٠١٥، واجه قاضيان مشكلة مع الإدارة، وفي عام ٢٠١٦، وُضع قضاة محكمة المنازعات المنتخبين حديثاً في موقف سبب لهم إحراجاً مهيناً، حيث طالبتهم الإدارة بأن يوقعوا على "خطابات تعيين" تتضمن شروطاً تتعارض مع المناصب القضائية في محكمة المنازعات وشروط الخدمة التي حددها الجمعية العامة.

١٨ - وبما أن مفاوضات القضاة مع الإدارة يُنظر إليها نظرة لا يمكن تغييرها على أيهما مفاوضات سياسية وعلى أيهما تقوض مظهر الاستقلال القضائي، يؤكد القضاة مجدداً أنهم يرون أن الافتقار إلى آلية لتسوية المنازعات خاصة بهم يحل باستقلال القضاء ويُضر بالمنظمة. وبغية حماية المبدأ المنصوص عليه في البند ١١ من المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء (التي أقرتها الجمعية العامة في عام ١٩٨٥)، يلتزم القضاة من الجمعية العامة أن تنظر في إنشاء آلية تُمكن القضاة من التعبير عن شواغلهم وتتولى معالجتها.

كفاءة نظام إقامة العدل

الإدارة الاستباقية للقضايا

١٩ - يسر القضاة الإبلاغ بأن الإدارة الاستباقية للقضايا أثمرت عن مكاسب كبيرة لنظام إقامة العدل الجديد، وإن كانت المرافعات، حتى بعد سبع سنوات من بدء تطبيق النظام الجديد، لا تزال تفتقر إلى الإثباتات الأساسية والسند القانوني المحدد والمراجع القانونية الداعمة، ولا تزال تُودع معها وثائق كثيرة جدا وغير لازمة. و تمكن الإدارة الاستباقية للقضايا القضاة من إرشاد الأطراف إلى كيفية طلب وتقديم وقبول المذكرات التي تتضمن إقراراً بالوقائع أو طعناً فيها، والمستندات والأدلة الأخرى، وإلى كيفية تجهيز قضاياهم للبت فيها، سواء بناء على ملف الدعوى أو من خلال جلسات المحاكمة. كما أن إدارة القضايا تتيح للمدعين الذين يمثلون أنفسهم أمام المحكمة، والذين شكلوا في عام ٢٠١٥ أكثر قليلاً من ٥٠ في المائة من إجمالي المدعين، الفرصة للتعرف على أساليب العمل المباشر لمحكمة المنازعات، وأن ينظروا أيضاً في مسألة الوساطة بطريقة مجدية بعد الدخول في مناقشات مباشرة مع قضاة يقدمون لهم إرشادات واضحة بشأن المبادئ القانونية السارية وبشأن طبيعة الأدلة اللازمة لتعويض ادعاءاتهم.

٢٠ - وأدت إدارة قضاة محكمة المنازعات للقضايا بطريقة استباقية إلى سحب عدد من القضايا، حيث زالت الحاجة إلى الفصل في هذه القضايا بحكم معلل^(ب). وبفضل الإدارة المحكمة للقضايا، أمكن توفير الموارد حتى في القضايا التي لم يتم التوصل فيها إلى تسويات، حيث تجهز القضايا بشكل أفضل قبل عرضها في جلسات المحاكمة. وعلاوة على ذلك، فمن خلال الإدارة الاستباقية للقضايا، تغيرت الثقافة السائدة في مكان العمل في اتجاه يخدم واحد من الأغراض العامة من نظام إقامة العدل، وهو الحفاظ على بيئة عمل يسودها الوثام بين الموظفين والمديرين سواء بسواء.

٢١ - وفي الختام، يلاحظ القضاة أن عدد جلسات الاستماع قد ارتفع، حيث أصبح عقد الجلسات هو القاعدة، وأصبحت المسائل المعروضة لا ينظر فيها عموماً بناء على الملف إلا بموافقة أطرافها كلها أو بطلب منها، أو في أحوال تكون فيها الدعوى مثلاً غير مقبولة بصورة لا تقبل الجدل.

شفافية نظام إقامة العدل

قاعة الجلسات وحضور الجمهور

٢٢ - يحيط القضاة علماً مع التقدير بالفقرة ٢٦ من القرار ١١٢/٧٠، التي أكدت فيها الجمعية العامة مجدداً ضرورة أن تتوافر لمحكمة للمنازعات ومحكمة الاستئناف قاعات لجلساتهما كاملة التجهيز، بما يشمل نظم تكنولوجيا المعلومات المناسبة. ويسر القضاة أن يؤكدوا أن محكمة المنازعات تتوافر لها قاعات كافية لجلساتها في جميع مواقعها الثلاثة، وأن العمل يجري باستمرار لتزويد كل منها بنظم تكنولوجيا المعلومات المناسبة أو تحسين النظم التكنولوجية القائمة.

آلية تقديم الشكاوى

٢٣ - يلاحظ القضاة موافقة الجمعية العامة على استحداث آلية لمعالجة أي سوء سلوك قد يدر من القضاة (الفقرة ٤٠ من قرارها ١١٢/٧٠).

توفير الموارد الكافية

٢٤ - يتبين من تجربة عمل محكمة المنازعات على مدى سبع سنوات أنه رغم تحقيق

(ب) في عام ٢٠١٥، كانت نسبة ٦٢ في المائة من القضايا المسحوبة من محكمة المنازعات ناتجة عن الإدارة الاستباقية للقضايا.

إنجازات جديدة بالتقدير منذ إنشاء نظام إقامة العدل فيما يتعلق بالفصل في القضايا المتراكمة والقضايا الجديدة على السواء، تظل التكاليف الفعلية لعمل المحكمة ومكتب غير مقدرة حق قدرها. فالموارد المحدودة لا تزال غير كافية لتوفير الدعم الإداري والتقني اللائق، ولا تزال تهدد سلامة أداء نظام إقامة العدل واستقلاله، على النحو المبين أدناه.

٢٥ - ويلاحظ القضاة بكل احترام أن الهدف المعلن لسياسة اللامركزية غير متحقق حالياً، إذ أن القدرة على عقد جلسات استماع في مراكز عمل أخرى غير نيويورك ونيروبي وجنيف مقيدة بسبب عدم وجود اعتمادات تمويل مباشر في الميزانية. فالعدالة تقتضي أن يُلمس إحقاقها في أقرب مكان ممكن من الموقع الذي تنشأ فيه المشاكل.

الأموال المخصصة للسفر والتدريب

٢٦ - تعتبر أقلام المحكمة من المجالات التي شهدت إهمالاً ملفتاً للنظر، حيث تواجه صعوبات تفوق حتى الصعوبات التي تواجه القضاة نظراً للنقص الشديد في الأموال التي حُصفت في السنوات السبع الماضية لتغطية نفقات السفر لحضور الاجتماعات السنوية لموظفي أقلام المحكمة بمراكز العمل الثلاثة. وخلال هذه الفترة، ثبت مرة أخرى أنه من الصعب عموماً، بل والمستحيل أحياناً، العمل على ضمان الاتساق بين الأقلام وتوحيد الممارسات فيما بينها بالشكل الصحيح، وهي مسألة تتصل اتصالاً مباشراً بالكفاءة والوصول إلى العدالة. ومع ذلك، فقد عُقد اجتماع لموظفي الأقلام في جنيف في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وأسفر الاجتماع عن تعزيز التواصل بين موظفي الأقلام وزيادة التوحيد. ويعد ذلك مجرد بداية؛ إذ ينبغي وضع إطار مؤسسي لعقد مثل هذا الاجتماعات وتخصيص التمويل المناسب لها. كما أن توفير الكفاءة المهنية والموارد الكافية لنظام إقامة العدل يستلزم توفير تدريب مستمر لجميع موظفي نظام العدل الجديد وتحسين مهاراتهم. ويتطلب التعليم القضائي المستمر من موظفي أقلام المحكمة أن يشاركوا في التدريب ومؤتمرات تبادل المعلومات مع غيرهم من الموظفين العاملين في أقلام المحاكم على المستوى الدولي أو الإقليمي. ويلزم كذلك تخصيص الأموال اللازمة لهذه الأغراض.

محاضر الجلسات

٢٧ - يؤكد القضاة مجدداً أن توفير سجلات مهنية وموثوقة للإجراءات القضائية يعد أساسياً لضمان الشفافية في أي نظام لإقامة العدل يتسم بالكفاءة المهنية والمصداقية. ولئن كان قد تم الاعتراف بأهمية التدوين الملائم لمحاضر الجلسات، لا يزال القضاة يلاحظون تخصيص تمويل ضعيف لهذا الغرض، مما يعيق التدوين المنتظم لمحاضر الجلسات التي يتم فيها

النظر في موضوع الدعوى. وتكتسي هذه السجلات أهمية في القضايا التي تنتقل إلى مرحلة الاستئناف، لا سيما في القضايا التي تكون فيها الاستنتاجات الوقائية معقدة أو متعددة. ويؤكد القضاة مجدداً أنه لا بد من تخصيص أموال كافية لإعداد محاضر الجلسات المهنية وانتظام في جميع مراكز عمل محكمة المنازعات.

موارد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٢٨ - أكدت الجمعية العامة في الفقرة ٤ من قرارها ١١٢/٧٠ أهمية كفالة استفادة جميع الموظفين من نظام إقامة العدل، بغض النظر عن مركز عملهم. ويتيح نظام إدارة القضايا الخاص بمحكمة المنازعات للموظفين الذين يقيمون دعاوى أمام المحكمة أن يصلوا إليها في جميع الأوقات المناسبة، وباستخدام أي حاسوب. ولا يزال بعض الأفراد الذين انتهت خدمتهم في المنظمة والمتقاضيون الذين يمثلون أنفسهم أمام المحكمة يواجه صعوبات في الوصول إلى نظام إدارة القضايا أو استخدامه. وفي هذا الصدد، يفهم القضاة مما قيل لهم أن العمل يجري الآن لتشغيل منصة جديدة مع اقتراب عام ٢٠١٧ من نهايته.

٢٩ - ويُذكر القضاة أيضاً بأن الجمعية العامة شددت، في الفقرة ٣٤ من قرارها ٢٠٣/٦٩، على أهمية نشر الاجتهاد القضائي الصادر عن المحكمتين، بما في ذلك من خلال تحسين محرك البحث. ويفهم القضاة أنه قد تم إدخال عدة تحسينات على محرك البحث الشبكي الذي يتيح الوصول إلى أحكام وأوامر محكمة المنازعات والبحث فيها، وأن عملية ترقية المحرك التي ستتم قريباً ستجعله مطابقاً للمواصفات القياسية المناسبة المعتمدة في مجال البحوث القانونية.

٣٠ - ويطلب القضاة مواصلة تخصيص التمويل الكافي لمساعدة مكتب إقامة العدل على ترقية نظام إدارة قضايا المحكمة ومحرك البحث الإلكتروني الخاصين بها لتيسير نشر الاجتهاد القضائي لنظام العدل الداخلي الجديد المتسم بالكفاءة المهنية.

عدالة الإجراءات

الحق في الانتصاف الفعال - إصدار أحكام التعويض وأوامر إلغاء القرارات

٣١ - يلاحظ القضاة أن المادة ١٠-٥ (أ) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات تنص على أنه عندما تقضي محكمة المنازعات بإلغاء قرار إداري أو إجراء معين مطعون فيه، يجب عليها أن تحدد أيضاً مبلغ تعويض يجوز للإدارة أن تدفعه كبديل لإلغاء القرار عندما يكون هذا القرار متعلقاً بالتعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمة.

٣٢ - ومن دواعي القلق لدى القضاة أنه كلما يصدر حكم بعدم مشروعية قرار بفصل المدعي، يبدو أن المدعى عليه يختار في جميع هذه الأحوال تقريباً أن يدفع التعويض المحدد، رغم أن الموظف السابق ربما لا يكون قد ارتكب أي خطأ. ولا تنص هذه المادة على ضرورة مراعاة أي من هذه الاعتبارات عند الاختيار. وقد يلحق نتيجة ذلك ظلم شديد بموظفين أبرياء تماماً إن لم يُدرس قرار عدم قبول الإلغاء دراسة وافية وسليمة.

تمثيل المدعين

٣٣ - تقدر محكمة المنازعات الجهود المبذولة لزيادة توفير المساعدة القانونية للموظفين الراغبين في رفع دعاوى أمامها. ويؤكد القضاة مجدداً أن الخبرة المكتسبة خلال السنوات السبع من وجود المحكمة ما زالت تشير إلى أن العدد الكبير من المدعين غير الممثلين يعوق قدرة محكمة المنازعات على التركيز بالشكل الكافي على إدارة عبء القضايا. ففي كثير من الأحيان لا يفهم هؤلاء المدعون الإجراءات القانونية ويعمدون إلى تقديم وثائق ومذكرات عديدة لا صلة لها بالموضوع، ويغرقون أقلام المحكمة باستفسارات وطلبات لا لزوم لها أو غير مناسبة، ويتسببون بصفة عامة في إبطاء النظام وتأخير الإجراءات، فضلاً عما يترتب على ذلك من زيادة في تكاليف المحكمة.

٣٤ - ويندرج الحق في التمثيل ضمن العناصر الأساسية لنظام إقامة العدل الجديد. ويكفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا الحق ويجسده مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع. وقد اعترفت الجمعية العامة بضرورة أن يُكفل التمثيل القانوني للملائم لجميع الأطراف أمام محكمة المنازعات، والمدعين منهم بوجه خاص، باعتبار ذلك شرطاً لتكون الأمم المتحدة قدوة بين أرباب العمل، وتعد كفاءة هذا التمثيل مسألة أساسية يتعين المواظبة على رصدها.

٣٥ - ويؤيد القضاة الجمعية العامة في إقرارها بالمساهمة الإيجابية للغاية لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في نظام إقامة العدل (الفقرة ٢٤ من القرار ١١٢/٧٠).

٣٦ - ويلاحظ القضاة مع القلق طول المدة الزمنية التي يستغرقها ملء الوظيفة الشاغرة لرئيس المكتب المذكور. ومن المهم أن يوجه القضاة انتباه الجمعية العامة إلى أنه يمكن استعراض المواقع التي يعمل فيها الموظفون القانونيون التابعون لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين من أجل كفاءة التمثيل اللامركزي الكامل.

٣٧ - وينوه القضاة كذلك مع التقدير بالمساعدة التي يتلقونها من محامي المدعى عليه ومن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين على السواء، ويلاحظون أن المدعى عليه

تصرف بوضوح كمتقاض نموذجي في عدد من القضايا، وقدم مذكرات الإفصاح على النحو الواجب سواء إلى المدعين أو إلى المحكمة.

مركز القضاة

٣٨ - يلاحظ القضاة الفقرة ٣٨ من القرار ١١٢/٧٠ التي وافقت فيها الجمعية العامة على مواءمة الامتيازات والحصانات الممنوحة لقضاة محكمتي المنازعات والاستئناف باعتبارهم مسؤولين من غير مسؤولي الأمانة العامة بموجب اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها.

٣٩ - ويؤكد القضاة مرة أخرى، انطلاقاً من مبدأ فصل السلطات واستقلال القضاء، أنهم ليسوا موظفين أو موظفين مدنيين دوليين أو مسؤولين في المنظمة. فالسلطة القضائية كيان مستقل منفصل، لا تتدخل فيه السلطتان التنفيذية والتشريعية، ويجب أن يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية والتأديبية. وبالنظر إلى أن مهمة القضاة الأساسية هي الفصل في المسائل المتعلقة بالقرارات التي تُتخذ أو تُقرّ على مستوى عالٍ في الإدارة المعنية أو المكتب المعني، بما في ذلك على مستوى الأمين العام المساعد ووكيل الأمين العام، فمن المهم أن تكون رتب القضاة ومراكزهم في المستوى الصحيح الذي يتناسب مع مستويات اتخاذ القرار التي وصلوا إليها.

٤٠ - ولن يكون من المبالغة التأكيد مجدداً على أن أحكام القضاة، التي تترتب عليها نتائج بعيدة المدى تمس الموظفين والإدارة على السواء، تؤدي أيضاً إلى توضيح ومراجعة وإصدار تعليمات ومبادئ توجيهية وممارسات إدارية جديدة، ومن ثم تغرس وتعزز في الأمم المتحدة بأسرها علاقات عمل جيدة يطبعها الوثام.

٤١ - ولا يعتبر المركز الحالي الممنوح لقضاة محكمة المنازعات، وهو الدرجة الرابعة من رتبة مد-٢، غير متناسب فحسب مع مركز القضاة الدوليين الآخرين الذي يعملون في منظومة الأمم المتحدة بشكل مباشر وتخصص لهم رتبة وكيل الأمين العام، بل إنه أيضاً غير متكافئ، دون مبرر وجيه، مع المناصب ذات الصلة في الإدارة. فأمين المظالم بالأمم المتحدة، الذي يعمل في إطار نظام العدل الداخلي غير الرسمي، له رتبة أمين عام مساعد. ويجدر بالملاحظة أن القضايا المطروحة تسويتها بالوساطة تُحال إلى مكتب أمين المظالم في إطار عملية التسوية غير الرسمية، وأنه من غير السوي ألا يكون للقضاة على الأقل نفس مركز الشخص الذي يحيلون إليه القضايا للتسوية غير الرسمية. ومما يزيد هذه الحالة شذوذاً أن القضاة يتمتعون بسلطة إنفاذ الاتفاقات المبرمة عن طريق الوساطة.

٤٢ - وفوق ذلك كله، لا ينبغي مع ذلك أن تكون مراكز قضاة الأمم المتحدة واستحقاقاتهم مرتبطة بأي مركز من مراكز موظفي الأمم المتحدة. وينبغي أن يتمتع القضاة

مركز قضائي منفصل و متميز يعكس استقلالهم التام عن الإدارة التي يصدرون باستمرار أحكامهم بشأن إجراءاتها. وحتى الآن، ظلت الإدارة تنفرد بتفسير قرار الجمعية العامة الذي يحدد أجر قضاة محكمة المنازعات في الرتبة مد-٢، مما يسفر عن تفاوت في تطبيق الاستحقاقات التي تصرف على أساس انتقائي يخضع لهوى المدعى عليه، وهو ما يتجلى بشكل أساسي في تحميلهم القيود والأعباء المالية المرتبطة بمركز الموظفين، مثل الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين، وحرمانهم في الوقت نفسه من الاستحقاقات المنطبقة على الموظفين، مثل العلاوات الدورية داخل الرتبة. بل إن الإدارة اقترحت مؤخرًا تخفيض أجور قضاة محكمة المنازعات في السنوات القادمة، بما يتعارض مع المبادئ الدولية الراسخة في مجال القضاء. وعلاوة على ذلك، لا يعامل قضاة محكمة المنازعات البتة بنفس الطريقة التي يعامل بها القضاة في معظم الدول الأعضاء.

٤٣ - وعند الحديث عن عدم ملاءمة تفسير الإدارة لقرار الجمعية العامة بشكل انفرادي، يجب التشديد على أن قضاة محكمة المنازعات لا يكون لهم أي مسار وظيفي بعد انتهاء خدمتهم في محكمة المنازعات، على عكس الموظفين؛ حيث أن النظام الأساسي لمحكمة المنازعات يستبعد صراحةً ترقيهم أو استمرار خدمتهم. وعلاوة على ذلك، وبعد الإشارة إلى التضارب في مسألة المركز، يلزم النظر في مدى ملاءمة ربط مركز القضاة برتبة من رتب الموظفين داخل النظام الوظيفي لأن ذلك الربط قد يؤدي إلى ضرورة تنحي القضاة في القضايا التي تنطوي على النظر في مسائل متعلقة بالمركز والاستحقاقات والمكافآت التي يمكن أن تنطبق عليهم باعتبارهم من أصحاب الرتبة مد-٢، أو غيرها من رتب الموظفين. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في السياق الحالي، حيث تنفذ المنظمة حاليًا مجموعة جديدة لعناصر أجر الموظفين المعينين دوليًا، مما قد يثير تحديات قانونية أمام محكمة المنازعات.

٤٤ - ومن أجل صون وتعزيز استقلال الجهاز القضائي في الأمم المتحدة، ينبغي النظر في إخراج القضاة صراحةً من النظام المطبق على موظفي الأمم المتحدة. فالقضاة ليسوا موظفين أو موظفين مدنيين دوليين. وينبغي أن يكون للقضاة فئة تخصصهم وحدهم، وأن يعاملوا باعتبارهم منفصلين تمامًا عن مجتمع الخدمة المدنية الدولية. وينبغي أن تقرر الجمعية العامة استحقاقات القضاة وتحدها بصورة مستقلة لتفادي تضررهم من المنشورات الإدارية التي يصدرها المدعى عليه وتخضع لتفسير موظفيه، إذ أن هذا الترتيب يتنافى مع الاستقلال القضائي، ويتفاقم تأثيره بالنظر إلى أن القضاة ليس لهم سبيل للجوء إلى أي محكمة. ويلاحظ القضاة بكل احترام، أنه بالنظر إلى أن قضاة محكمة المنازعات عددهم قليل للغاية، فإن كفاءة تمتعهم بالمركز الملائم والاستقلال لن تفرض عبئًا هائلًا على المنظمة.

مسائل إضافية تتعلق بالكفاءة

التعديلات التشريعية

٤٥ - يلاحظ القضاة بكل احترام أن الجمعية العامة، عندما تقبل مقترحات لتعديل النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، تعتمد فيما يبدو على مقترحات أعدت دون التماس آراء قضاة محكمة المنازعات. ولا شك أنه إذا أُتيح لقضاة محكمة المنازعات تقديم مدخلات نابعة من معارفهم بشأن كل تعديل من التعديلات المقترحة، فإن ذلك سيزيد من حصافة العملية التشريعية المتعلقة بالمسائل التي تمس إجراءات محكمة المنازعات، بما فيها اتخاذ القرارات التي تحدد ما إذا كانت سياسات الإنصاف والكفاءة ستتحقق عن طريق التدخل التشريعي، أم أنها يمكن أن تتحقق عن طريق الاجتهاد القضائي بدلا من ذلك.

٤٦ - وثمة مثال على تدخل تشريعي لا لزوم له ويثير الالتباس ويمكن أن تترتب عليه تكاليف، وهو الفقرة ٣٨ من القرار ٢٠٣/٦٩، التي عدلت فيها الجمعية العامة الفقرة ٥ من المادة ١٠ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات لتنص على أن التعويض يمنح فقط في الحالات التي يكون فيها الضرر مدعوما بالأدلة. ويغتنم القضاة هذه الفرصة ليخبروا الجمعية العامة بأن جميع قرارات دفع التعويضات تصدر، من حيث المبدأ، عند التوصل إلى نتيجة بأن الضرر قد تحقق. غير أن المحكمة هي التي تحدد السند الذي تُبنى عليه هذه النتيجة على نحو مشروع، بما في ذلك الأسس المستندة إلى الحقائق النابعة من المعرفة الشائعة والاعتبارات البديهية، والتي لا تتطلب دليل إثبات منفصل بالمعنى التقني. وقد يتسبب اشتراط وجود "أدلة" في أثر سلبي من الناحية العملية، فبدلا من هئية الفرصة لاستخلاص نتيجة قضائية مبنية على الاعتبارات البديهية لتحديد ما إذا كان الضرر قد وقع أم لا، قد يضاف إلى الإجراءات دائما عبء الاستماع إلى شهود إضافيين، وفي الوقت نفسه، ستتكد المنظمة تكاليف الفحوص الطبية والشهادات الطبية والإجازات المرضية التي تؤخذ فيما يتعلق بادعاء الضرر المعنوي. وبالنظر إلى أن القضاة لديهم معرفة وثيقة بكيفية سير الإجراءات وبالتبعات التي يُحتمل أن تترتب على أي تغييرات في الأحكام الضابطة، فمن الأنسب أن تُلتمس مدخلات القضاة فيما يتصل بأي مبادرة تشريعية إجرائية ذات صلة لضمان حصافة التدخل التشريعي.

بدء إنفاذ التعديلات

٤٧ - إضافة إلى ذلك، يلاحظ القضاة بكل احترام أن الجمعية العامة لم تنص على أحكام رسمية بشأن نشر التعديلات المتعلقة بالنظامين الأساسيين لمحكمة المنازعات والاستئناف وبشأن تحديد تاريخ بدء إنفاذ هذه التعديلات. ولئن كان من الممكن القول بأن تلك

التعديلات تدخل حيز النفاذ في لحظة إقرارها، فإن عدم نشر التعديل بطريقة تيسر الاطلاع عليه يجعل جميع المتأثرين به عرضة للمشاكل. ويطلب القضاة بكل احترام أن يصدر توضيح في هذا المجال لإرساء اليقين بشأن التعديلات وضمان وصول جميع الأطراف عليها.

مستوى صياغة المنشورات الإدارية

٤٨ - يساور القضاة القلق إزاء مستوى صياغة المنشورات الإدارية التي لا ترقى إلى المستوى المتوقع في كثير من الأحيان. ويؤدي ذلك إلى الانتقاص من كفاءة الإدارة ويولد نزاعات وبطيل إجراءات إقامة العدل ويزيد من تعقيدها وتكاليفها. وقد تبين لمحكمة المنازعات في قضايا معروضة عليها أن منشورات إدارية تفتقر لأي إجراءات تنفيذية، ولا تنص على أي إجراءات انتقالية فيما بينها، ويشوبها التضارب، وأن منشورات إدارية لم تُدرس بصورة منهجية.

مستوى التحقيقات الأولية وتقصي الحقائق في المسائل التأديبية

٤٩ - لاحظ القضاة أن مستوى التحقيقات الأولية/تقصي الحقائق في المسائل التأديبية يكون في أحيان كثيرة متدنياً جداً ولا يتماشى مع أفضل الممارسات. وتكشف التحقيقات عن ارتفاع تكلفة إجراءاتها. ومن الظلم أن يحرم الموظفون من التحقيق في شكاواهم على نحو لائق، ومن الظلم بالقدر نفسه أن يكون المرء موضوع مثل هذه التحقيقات. وقد ينجم عن ذلك تكلفة كبيرة تتكبدها الإدارة. وعلى حد علم القضاة، يتدرب عادة الأشخاص الذين يضطلعون بهذه التحقيقات لمدة ثلاثة أيام فقط، ويتعين عليهم إجراء التحقيقات بالإضافة إلى مهامهم المعتادة، مما يؤدي إلى تأخير إنجاز التحقيقات.

تأخر وحدة التقييم الإداري

٥٠ - من الواضح أن إنجاز التقييم الإداري يتأخر في كثير من الأحيان عن الموعد المحدد لانتهاء منه. ولا يصب هذا في مصلحة النظام. وإضافةً إلى ذلك، يعرب القضاة عن انزعاجهم عندما تُعرض عليهم مسائل لم تقدم فيها وحدة التقييم الإداري ردها إلى المدعي.

حماية المبلغين عن المخالفات

٥١ - يتضح من عدد من القضايا التي نشأت خلال السنوات السبع الأخيرة، ولا سيما في عام ٢٠١٥، أن الأحكام المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات لا تؤدي الغرض منها بشكل سليم على ما يبدو، مما يترتب عليه ورود طلبات مستعجلة لوقف سير الإجراءات

والدعاوى فيما يتعلق بالأسس الموضوعية. ويطلب قضاة محكمة المنازعات بكل احترام أن تقوم الجمعية العامة باستعراض هذه الأحكام لكفالة ملاءمتها من حيث السياسة الكامنة وراءها ومن حيث التطبيق العملي والفعال لهذه الأحكام.

غياب اللامركزية في مجال التأديب وبعض المسائل الأخرى

٥٢ - كانت الجمعية العامة هي التي ترغب في تطبيق اللامركزية في نظام إقامة العدل. وللأسف، يبدو أن عمل محكمة المنازعات قد تعرقل من جراء إدارة بعض القضايا، ولا سيما القضايا التأديبية، إدارة مركزية في المقر بنيويورك. فبالنظر إلى فروق التوقيت بين مواقع الموظفين ونيويورك، يمكن أن تتأثر سلبا بعض المسائل بسبب الفرق في التوقيت مثلا بين الثامنة مساء في بانكوك والتاسعة صباحا في نيويورك، أو بالعكس، بين التاسعة صباحا في بانكوك والثامنة مساء في نيويورك. ففي مثل هذه الظروف، يستحيل عمليا عقد جلسات النظر في القضايا بصورة منصفة. ويطلب القضاة بكل احترام النظر في المسائل الناشئة عن النظر في بعض المسائل بصورة مركزية في المقر بنيويورك.

استعراض اللائحة

٥٣ - بعد سبع سنوات من تطبيق وإعمال لائحة محكمة المنازعات، يرى القضاة أنه من المناسب إجراء استعراض لكفاءة اللائحة لضمان أكبر قدر من الكفاءة الوظيفية وتحقيق الاتساق بين العمليات التي تضطلع بها أقلام المحكمة التي تقدم الدعم للقضاة. وسيساعد ذلك أيضا في تيسير الاحتكام إلى القضاء. وإضافة إلى ذلك، سينظر القضاة في تأثير القضايا قليلة الأهمية وغير الجادة والكيدية.

مدونة وحيدة لقواعد السلوك لجميع الممثلين القانونيين

٥٤ - ينضم القضاة إلى الجمعية العامة في الإعراب عن الأسف للتأخر في وضع الصيغة النهائية لمدونة وحيدة لقواعد السلوك تنطبق على جميع الممثلين القانونيين (الفقرة ٣٦ من القرار ١١٢/٧٠). وينتظر القضاة اعتمادها.

المساعدة المقدمة من الموظفين القانونيين والإداريين

٥٥ - يود القضاة أن ينوهوا مع التقدير بمساعدة مكتب إقامة العدل، وبمساعدة ودعم المقدمين من الموظفين القانونيين والإداريين العاملين في أقلام محكمة المنازعات.

١٥ تموز/يوليه ٢٠١٦