

Distr.: General
8 July 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون
البند 149 من القائمة الأولية*
إقامة العدل في الأمم المتحدة

إقامة العدل في الأمم المتحدة

تقرير مجلس العدل الداخلي

موجز

يركز هذا التقرير الصادر عن مجلس العدل الداخلي، وهو أول تقرير للفريق الحالي للمجلس، على الكفاءة القضائية والتشغيلية لنظام العدل الداخلي ويستند إلى قرارات الجمعية العامة ذات الصلة والمشاورات المكثفة مع الجهات صاحبة المصلحة. ولزيادة تحسين النظام، قدم المجلس في التقرير توصيات بشأن إمكانية اللجوء إلى القضاء، بما يشمل جوانبها الجنسانية والعرقية، ووضع رابطات الموظفين أمام المحكمتين. كما قدم المجلس، تنفيذا لما طلب منه، برنامج عمله للفترة 2021-2022. وأخيرا، يتضمن التقرير آراء كل من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات وتقريريهما.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/76/50

050821 210721 21-09435 (A)



المحتويات

الصفحة

3	أولا - مقدمة
4	ثانيا - التوصيات
4	ألف - الكفاءة القضائية والتشغيلية
10	باء - أهلية رابطات الموظفين أمام المحكمتين
11	جيم - الجوانب الجنسانية والعرقية لإمكانية اللجوء إلى القضاء
13	ثالثا - برنامج عمل مجلس العدل الداخلي للفترة 2021-2022
15	رابعا - شكر وتقدير

المرفقات

16	الأول - آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف وتقريرها بشأن ادعاءات سوء السلوك من جانب القضاة والمعلومات المتعلقة بعدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية في عام 2020
20	الثاني - آراء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وتقريرها بشأن ادعاءات سوء السلوك من جانب القضاة والمعلومات المتعلقة بعدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية في عام 2020

أولا - مقدمة

- 1 - أنشأت الجمعية العامة، في قرارها 261/61، نظام إقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة ليكون نظاماً يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويعمل بطريقة تتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبدأ سيادة القانون ومراعاة الإجراءات القانونية الواجبة من أجل كفالة احترام حقوق الموظفين والتزاماتهم ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء.
- 2 - وفي وقت لاحق، أنشأت الجمعية العامة، في قرارها 228/62، مجلس العدل الداخلي لضمان الاستقلالية والاعتدال المهني والمساءلة في نظام إقامة العدل، وكلفت المجلس بتقديم آرائه إلى الجمعية بشأن تطبيق نظام إقامة العدل. ووافقت الجمعية العامة في قرارها 248/75 على شروط خدمة أعضاء المجلس وشروط تعيينهم، على النحو المبين في المرفق الخامس لتقرير الأمين العام A/75/162.
- 3 - وتتكون عضوية مجلس العدل الداخلي الرابع، الذي تنتهي ولايته في 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2024، من الأعضاء التالية أسماؤهم: دينيس بايرون (سانت كيتس ونيفيس)، وهو حقوقي مرموق رشحه الأعضاء الأربعة الآخرون لرئاسة المجلس؛ وكارمن أرتيغاس (أوروغواي)، وهي حقوقية خارجية مرموقة رشحتها الموظفون؛ وأداما ديينغ (السنغال)، ممثلاً عن الإدارة؛ ولويس أوتيس (كندا)، وهي حقوقية خارجية مرموقة رشحتها الإدارة؛ وماثيو بيركنز (الولايات المتحدة الأمريكية)، ممثلاً عن الموظفين.
- 4 - وفي الفترة من 5 إلى 14 نيسان/أبريل 2021، عقد المجلس جلسته العامة وجلساته مع أصحاب المصلحة عن طريق التداول بالفيديو⁽¹⁾.
- 5 - وفي إعداد هذا التقرير، اعتمد المجلس على قرارات الجمعية العامة ذات الصلة وعلى المعلومات التي تلقاها من مختلف أصحاب المصلحة في نظام العدل الداخلي.
- 6 - ووافق المجلس على إعداد تقرير مركز يسهل نظر الدول الأعضاء فيه خلال الدورة المقبلة للجمعية العامة. ولذلك قرر تأجيل النظر في بعض المسائل الهامة التي أثارها أصحاب المصلحة للسماح لأعضاء المجلس بجمع المزيد من المعلومات وتحليل المسائل بدقة واقتراح السبل الممكنة لتناولها. ويدرك المجلس أيضاً أن بعض المسائل قد دُرست بتوسع من قبل أفرقة سابقة للمجلس ويعتزم استعراض البحوث والمقترحات السابقة للوصول بآرائه إلى المستوى الأمثل. ويرد تناول مفصل لهذه المسائل في الفرع ثالثاً أدناه.
- 7 - وترد آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات في مرفقي هذا التقرير الأول والثاني، على التوالي، تمشياً مع الفقرة 34 من القرار 248/75. ويرد أيضاً في التقرير، في مرفقيه الأول والثاني، تقرير المحكمتين بشأن ادعاءات سوء السلوك من جانب القضاة والمعلومات المتعلقة بعدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية في عام 2020، وذلك على النحو المطلوب في الفقرة 21 من آلية معالجة الشكاوى المتعلقة بادعاءات سوء سلوك قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف أو عدم أهليتهم لأداء واجباتهم الرسمية.

(1) عُقدت الاجتماعات مع رئيس محكمة الاستئناف وقضاة محكمة المنازعات، وموظفي أقلام المحكمتين، وممثلي مكتب إقامة العدل، بمن فيهم المديرية التنفيذية، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، وعدد من اتحادات ورابطات الموظفين، ومكتب الموارد البشرية التابع لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال، وشعبة خدمات الموارد البشرية التابعة لإدارة الدعم العملي، والمكاتب القانونية من الأمانة العامة والصناديق والبرامج الممثلة للأمين العام ووحدة التقييم الإداري وأمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. ودعي الجميع إلى إثارة الشواغل والمسائل موضع الاهتمام بحرية.

ثانياً - التوصيات

ألف - الكفاءة القضائية والتشغيلية

8 - حثت الجمعية العامة المحكمتين في الفقرة 27 من قرارها 258/74 على تعديل لائحتهما بغية تبسيط ومواءمة النهج الذي تتبّعانه في إدارة القضايا، بوسائل منها ضمان اتخاذ أول إجراء قضائي في أي قضية من القضايا في موعد أقصاه 90 يوماً من تاريخ رفع الدعوى. وفي الفقرة 26 من القرار 248/75، رحبت الجمعية العامة بالتقدم المحرز في خفض عدد القضايا العالقة والقديمة العهد المعروضة على محكمة المنازعات، وأكدت أهمية مواصلة تنفيذ جميع التدابير التي وضعتها الجمعية العامة في قراراتها 276/73 و 258/74، وطلبت إلى الأمين العام أن يواصل تقديم تقارير عن التدابير المتخذة لمواصلة معالجة القضايا المتراكمة، مع إيلاء الأولوية للقضايا التي ظلت معلقة لفترة تزيد على 400 يوم. ورحبت الجمعية العامة في الفقرة 35 من القرار ذاته بتقديم المجلس مزيداً من الآراء بشأن السبل الممكنة لتحسين الكفاءة القضائية والتشغيلية.

9 - وبعد أن استعرض المجلس الرسوم البيانية المتعلقة بسير البت في الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات، يلاحظ أن المحكمة خفضت عدد القضايا المتراكمة من 404 قضايا عالقة في نهاية عام 2018 (انظر A/75/162، الجدول 4) إلى 177 قضية عالقة في نيسان/أبريل 2021⁽²⁾. غير أن المجلس يلاحظ أن هناك 69 قضية عالقة منذ أكثر من 400 يوم وأن 58 قضية لم تسند بعد إلى قاض منذ أكثر من 100 يوم⁽³⁾. وعلى الرغم من الجهود المبذولة، يجب على المحكمة أن تخفض من تراكم القضايا العالقة أمامها منذ أكثر من 400 يوم.

10 - ويرى المجلس أيضاً أن شعبة الوساطة لا تؤدي عملها ولا تحقق هدفها الأساسي وهو تجنب التقاضي غير الضروري، باعتباره عنصراً حاسماً من عناصر إقامة العدل (انظر قرار الجمعية العامة 261/61، الفقرة 11).

النظام الرسمي

11 - بدأ العمل بنظام العدالة ذي المستويين في الأمم المتحدة من أجل حل المنازعات المتعلقة بقانون العمل. ووفقاً لما هو مسلم به في الأدبيات المتعلقة بقانون العمل، فإن الآلية الناجزة والفعالة لتسوية المنازعات الفردية المتعلقة بالعمل تسهم في تهيئة بيئة عمل صحية، وتحسن الحماس، وتقلل التكاليف المتصلة بالتغيب عن العمل. وتندرج الدعاوى التي رفعت أمام محكمة المنازعات في عام 2019 في سبع فئات رئيسية: (أ) إنهاء الخدمة (عدم التجديد والمسائل الأخرى المتعلقة بإنهاء الخدمة)؛ (ب) المسائل المتصلة بالتعيين (عدم الاختيار، وعدم الترقية، والمسائل ذات الصلة)؛ (ج) المسائل التأديبية؛ (د) المزاي والاستحقاقات؛ (هـ) المسائل المتعلقة بمكتب الأخلاقيات؛ (و) فرض تدابير إدارية؛ (ز) دعاوى أخرى⁽⁴⁾.

(2) انظر "United Nations Dispute Tribunal, "Case load dashboard for May 2021"، على الرابط: <https://www.un.org/en/internaljustice/pdfs/Caseload-dashboard-UNDT-2021.pdf>

(3) المرجع نفسه.

(4) انظر A/75/162، الفقرة 18.

12 - وينبغي للمحكمة أن تولي عناية خاصة للقضايا التي لم تسند بعد إلى قاض منذ أكثر من 90 يوما ولا تزال عالقة أمامها منذ أكثر من 400 يوم. ولذلك ينبغي بذل جهد مكثس وجماعي للحد من تلك القضايا العالقة المتراكمة. ويرى المجلس أن ذلك يمكن أن يصبح مهمة قضائية استثنائية تتولى تصميمها وإدارتها رئيسة المحكمة.

13 - وتشكل سلطة الرئيس واستقلاله عنصرين أساسيين في تحديث وتحسين كفاءة المحكمتين والإشراف على تحديث اللائحتين وتطويرهما. ويرى المجلس أن النظام الحالي لتناوب رئاسة المحكمتين سنويا يحول دون ممارسة سلطة هذا المنصب. ومن شأن تعيين رئيس من قبل الجمعية العامة لمدة سبع سنوات أن يتيح على نحو أفضل آلية تدبير الشؤون القضائية وإدارة المحاكم، بما في ذلك تحديد ورصد مستهدفات أداء قابلة للقياس للقضاة، والإشراف على توزيع المسجل الرئيسي للقضايا. ويمكن لرئيسة محكمة المنازعات أن تعالج القضايا المتراكمة التي لم تسند بعد لاتخاذ أول إجراء قضائي في غضون 90 يوما من تقديم الدعوى وتصفية التراكم من القضايا العالقة لأكثر من 400 يوم. ومن شأن إطالة فترة ولاية الرئاسة أن تُمكن من تحسين نظم إدارة القضايا، التي يمكن أن تتضمن تدابير تستند إلى درجة تعقيد القضايا، بحيث يمكن تغيير النظام العددي الحالي لإسناد القضايا إلى نموذج أكثر كفاءة. وستتطلب طريقة التعيين تعديل اللائحة حتى لو تم الإبقاء على الطريقة الحالية.

14 - وأخيرا، يوصي المجلس بتعديل مدونة قواعد سلوك المحكمتين لسد ثغرة في القواعد القائمة والنص على أنه لا يجوز لأي قاض متفرغ أن يمارس أي عمل أو ولاية غير مهامه القضائية.

التوصية 1

يوصي المجلس بأن تنظر الجمعية العامة في تعديل لائحتي المحكمتين للاستعاضة عن النظام الحالي بالنص على أن تقوم الجمعية العامة، بناء على توصية المجلس، بتعيين رئيس المحكمة لمدة سبع سنوات. وينصح المجلس بشدة بأن تتيح عملية الاختيار لهذا المنصب مناقشة المرشح للتأكد من امتلاكه مجموعات المهارات المحددة اللازمة لهذا الغرض.

التوصية 2

يوصي المجلس أيضا بأن تنظر الجمعية العامة في تعديل النظامين الأساسيين للمحكمتين لاعتماد مفهوم الوساطة القضائية باعتبارها أداة إضافية لحل المنازعات بسرعة وفعالية.

التوصية 3

يوصي المجلس بتعديل مدونة قواعد السلوك لإدراج المادة التالية: لا يجوز لأي قاض متفرغ أن يمارس بشكل مباشر أو غير مباشر أي مهنة أو ولاية غير مهامه القضائية، وعلى كل قاض أن يكرس نفسه لهذه الواجبات القضائية حصرا.

النظام غير الرسمي

15 - لقد كان إنشاء شعبة الوساطة من أجل التسوية غير الرسمية للنزاعات أداة مهمة في تصميم نظام العدالة الجديد للأمم المتحدة. وقد وصف فريق إعادة التصميم، الذي أوصى في عام 2006 بإنشاء نظام

عدالة غير رسمي موحد، العناصر الرئيسية لتلك المهمة على النحو التالي: أمين مظالم قادر على التوسط في القضايا البارزة والإبلاغ عن سوء الإدارة وشعبة للوساطة لتسوية النزاعات التي يحيلها أمين المظالم أو المحكمتان (انظر A/61/205، الفقرة 44).

16 - وقد تم التسليم بهذه العناصر عندما أنشأت الجمعية العامة نظام العدالة الداخلي للأمم المتحدة. ففي تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن إقامة العدل الصادر في تشرين الأول/أكتوبر 2007، أشارت اللجنة فيما يتعلق باقتراح الأمين العام إنشاء شعبة الوساطة، إلى أن شعبة الوساطة ستوفر "قدرات مكرسة لخدمات الوساطة الرسمية. وستتم الوساطة على أساس طلب طوعي مشترك من الطرفين في النزاع، بشأن قضايا تحال إلى شعبة الوساطة من قبل مكتب أمين المظالم، أو بأمر من محكمة الأمم المتحدة للمنازعات. وتكون الاتفاقات التي يجري التوصل إليها بواسطة عملية الوساطة ملزمة وتحول دون المزيد من اللجوء إلى النظم الرسمية وغير الرسمية. ويقترح أن تتكون الشعبة من وسيط منسق (مد-1)، ووسيطين اثنين (ف-5) واثنين من المساعدين الإداريين (من فئة الخدمات العامة (الرتب الأخرى)). وتوصي اللجنة الاستشارية بأن تنشأ شعبة الوساطة اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2008 وتتكون من أربع وظائف هي: وسيط منسق (برتبة مد-1)، ووسيطين اثنين (برتبة ف-5)، ومساعد إداري واحد (من فئة الخدمات العامة - الرتب الأخرى) لكن لا توافق على وظيفة المساعد الإداري الثاني"⁽⁵⁾.

17 - وقد وافقت الجمعية العامة على اقتراح الأمين العام، كما أقرته اللجنة الاستشارية. وأنشئت شعبة الوساطة بحلول 1 كانون الثاني/يناير 2008 بموجب قرار اتخذ في كانون الأول/ديسمبر 2007 اعترفت فيه الجمعية بأن الحل غير الرسمي للنزاعات عنصر حاسم في نظام إقامة العدل لتجنب التقاضي غير الضروري (انظر الفقرتين 22 و 30 من القرار 228/62).

18 - وفي كانون الأول/ديسمبر 2020، أكدت الجمعية العامة من جديد أن النظام غير الرسمي لإقامة العدل خيار يتسم بالكفاءة والفعالية لكل من الموظفين الذين يلتزمون الانتصاف من المظالم والمديرين الذين تُتاح لهم المشاركة فيه (انظر القرار 248/75، الفقرة 14).

19 - غير أن النظام الموحد غير الرسمي كما توخته الجمعية العامة لم يحقق هدفه الأساسي. فقد اضطلع أمين المظالم بالدورين الأساسيين المتمثلين في رصد سوء الإدارة والإبلاغ عنه فيما يتعلق بالممارسات والسياسات، ولكنه لم ينظر قط بشكل فعلي ولملموس إلى الوساطة باعتبارها وسيلة حاسمة للحل الآني للمنازعات والتقاضى. وفي واقع الأمر، فقد ظلت شعبة الوساطة، خلال السنوات الماضية، تنقلص وتختفي ببطء داخل مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، في الوقت الذي يجري فيه تحسينها وتعزيزها داخل الصناديق والبرامج.

20 - ويؤكد المجلس أن الجمعية العامة أحاطت علماً في قرارها الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2020 بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2021 بالفقرتين 10-أ و 18-أ من تقرير اللجنة الاستشارية وقررت الإبقاء على وظيفة رئيس مكتب الوساطة (مد-1) إلى حين التقاعد الإلزامي لشاغلها الحالي (انظر الفقرة 41 من القرار 252/75).

(5) انظر A/62/7/Add.7، الفقرة 21.

- 21 - وقد تأكد المجلس من أن الشاغل الحالي لمنصب رئيس مكتب الوساطة سيبلغ سن التقاعد الإلزامي في أيلول/سبتمبر 2021.
- 22 - واقترح مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة تعيين موظفين اثنين برتبة ف-3 ليحلا محل رئيس مكتب الوساطة.

نظرة عامة على القضايا

- 23 - في تموز/يوليه 2020، أصدر الأمين العام تقريراً عن أنشطة مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة الذي يخدم الأمانة العامة (A/75/160).
- 24 - وفي الفرعين الرابع والخامس من التقرير، ذكر أن المكتب فتح 2 238 حالة، لم يكن بينها من حالات الوساطة إلا 112 حالة فقط. ووفقاً للمعلومات التي قدمها مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، فتحت شعبة الوساطة 96 حالة في عام 2020. ولم تقدّم منها للوساطة إلا نسبة صغيرة جداً. ويبلغ مجموع عدد الموظفين في الأمانة العامة حوالي 37 000 موظف⁽⁶⁾.
- 25 - ووفقاً للمقابلات التي أجراها المجلس مع أصحاب المصلحة والتقارير التي أُتيحت للمجلس، قد يكون نقص المعرفة والمعلومات المتعلقة بشعبة الوساطة، والافتقار إلى التدريب والخبرة لدى أمناء المظالم الإقليميين، وعدم اتخاذ إجراءات إيجابية لمساعدة الوساطة وتجسيد قيمتها، والتأخير الطويل في الحصول على مساعدة الوسطاء عند الاقتضاء، ضمن الأسباب في أن شعبة الوساطة لم تصبح قط أداة فعالة لحل النزاعات، وبالتالي لم تحقق قط الهدف الذي حددته الجمعية العامة في قرارها 228/62.
- 26 - ولقد حان الوقت لتعزيز الوساطة بوصفها الأداة الأولى لتسوية المنازعات لتجنب التقاضي، ولمراعاة أن الوساطة اكتسبت على مدى العقد الماضي أهمية أكبر في العالم الدولي، بما في ذلك في المنازعات الدولية التجارية⁽⁷⁾.

مقترحات تعزيز الوساطة

الإبقاء على وظيفة رئيس مكتب الوساطة (مد-1)

- 27 - ينظر المجلس بقلق بالغ إلى اقتراح إلغاء منصب رئيس مكتب الوساطة، متوقعاً عواقبه السلبية المتعددة. فمن خلال المحادثات التي أجراها المجلس مع أصحاب المصلحة من الموظفين والإدارة ووفقاً لخبرته الخاصة بشأن زيادة قيمة الوساطة، فإن المجلس مقتنع بأن إلغاء الوظيفة سيُفهم منه أن مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، وهو نفس المكتب الذي توجد فيه شعبة الوساطة، يود أن يضعف الوساطة كوسيلة رئيسية للتسوية غير الرسمية للنزاعات في منظومة الأمم المتحدة. وإذا لم يكن مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة لا يقدر قيمة الوساطة، فإن أطراف النزاعات في المنظمة قد يحذون حذوه على الأرجح ولن يلتمسوا الوساطة لحل نزاع ما. ووفقاً للمقابلات، فإن الوساطة

(6) ورد في تقرير الأمين العام المعنون "تكوين الأمانة العامة: الخصائص الديمغرافية للموظفين" (A/74/82، الفقرة 2)، أن مجموع عدد موظفي الأمانة العامة على نطاق العالم كان يبلغ 37 505 موظفين في 31 كانون الأول/ديسمبر 2018.

(7) انظر https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/conventions/international_settlement_agreements

ينظر إليها وتطبق في مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة على أنها "محاادثات يتم تيسيرها" لا مفاوضات محايدة لتسوية المنازعات.

28 - ويرى المجلس أيضا تهديدا آخر لفعالية الوساطة في الاستعاضة عن الوظيفة التي برتبة مد-1 بوظيفتين من الرتبة ف-3: فرصة مدير الوساطة برتبة مد-1 في جلب كبار الموظفين إلى طاولة الوساطة أفضل بكثير من فرصة شاغل الوظيفة المبتدئ برتبة ف-3، لا سيما عندما يحيل قاضي محكمة المنازعات القضية إلى الوساطة.

29 - ونظرا للأهمية التي ارتأتها الدول الأعضاء في الوساطة بإنشائها شعبة الوساطة، برئاسة وسيط تنسيقي برتبة مد-1، فإن المجلس، إذ يلاحظ الاستخدام المتزايد للوساطة بفعالية على الصعيد العالمي، بما في ذلك استخدامها في أجزاء أخرى من منظومة الأمم المتحدة، يؤكد أهمية الحفاظ على المنصب برتبة مد-1. فشعبة الوساطة تحتاج إلى واحد من كبار المديرين يتمتع بخبرة كاملة في الوساطة ويقوم بالوساطة في القضايا البارزة. ويشكل مستوى أقدمية الوسيط الرئيسي عنصرا حاسما في إرساء واستبقاء مصداقية نظام الوساطة في منظمة هرمية مثل الأمم المتحدة.

30 - ويلاحظ المجلس أيضا أنه ورد كذلك في الموقع الشبكي لمكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة أنه "أصبح من الشائع جدا حصول الممارسين في مجال تسوية المنازعات بالوسائل البديلة على تدريب في كلا المجالين. ففي مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، يتلقى أمين المظالم والوسطاء تدريباً مهنيًا في كلا المجالين وبإمكانهم تقديم كلتا الخدمتين، حسب الاقتضاء"⁽⁸⁾.

31 - وينظر المجلس إلى هذا الأمر بحيرة شديدة: فهناك اختلافات جوهرية بين التدريب المهني المطلوب لإجازة الوسيط والتدريب المطلوب لإجازة أمين المظالم. وهناك اختلافات أكثر جوهرية بين المهنيين من حيث الممارسة. ولا يمكن للمرء أن يعلن نفسه وسيطا بارزا دون خبرة قوية في القضايا البارزة. ولا يعتقد المجلس أن الوسطاء وأمين المظالم يفترض النظر إليهما على أن كلا منهما يمكن أن يحل محل الآخر، بالنظر إلى أن هذا النهج يقلل من دور كليهما.

32 - ويبدو أنه لا بد من الإبقاء على منصب رئيس الوساطة وإزالة كل سلطة لأمانة المظالم على شعبة الوساطة. وينبغي أن يكون رئيس الوساطة مسيطرا تماما على شعبة الوساطة وأن يتلقى طلبات الوساطة مباشرة دون أي رقابة أو إشراف من مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة.

نظام الوسطاء الخارجيين تحت الطلب

33 - يرى المجلس فائدة كبيرة في تعزيز خدمات الوساطة في منظومة الأمم المتحدة وفي تيسير الوصول إليها بدلا من إضعافها بإلغاء الوظيفة الحالية التي برتبة مد-1 في مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. ويعتقد المجلس أن أحد التدابير الفعالة لتوفير التكاليف هو إنشاء فريق من الوسطاء الخارجيين تحت الطلب المدربين تدريباً احترافياً، وتكليفه بولاية توفير خيارات منهجية وغير رسمية لتسوية منازعات أماكن العمل.

(8) انظر <https://www.un.org/en/ombudsman/assets/pdf/faq.pdf>.

34 - ومع أخذ ذلك في الاعتبار، أطلع المجلس على تقرير مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها لعام 2019 وعلى غيره من الوثائق. وقد أشار أمين المظالم في تقريره إلى أن عام 2019 "كان عاما بالغ الأهمية بالنسبة للمكتب، لأسباب يتمثل جانب كبير منها في التوسع الكبير لخدمات الوساطة. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى مبادرة إحدى المنظمات التي يخدمها المكتب، التي دعمت تعزيز الوساطة من ناحيتي العرض والطلب على السواء. وقد تسبب هذا الاستثمار بالفعل في زيادة كبيرة في استخدام الوساطة خلال الربع الأول من عام 2020"⁽⁹⁾.

35 - وعلم المجلس أيضا أن المكتب "أنشأ فريق وساطة عالميا يتألف من وسطاء خارجيين تحت الطلب معتمدين من مكتب أمين المظالم وأن هذا الفريق سيتوسط في منازعات أماكن العمل التي تشمل مؤسسات الأمم المتحدة الخمس عند حدوثها"⁽¹⁰⁾. ويمكن حاليا لموظفي المنظمات الخمس التابعة للأمم المتحدة الذين يخدمهم مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها الوصول إلى فريق الوساطة العالمي، كما تبدي منظمات أخرى اهتماما بتقاسم الموارد. وبحلول الربع الأول من عام 2021، كانت كل من المنظمات الخمس التي يخدمها المكتب قد وقعت تعهدا بالوساطة تعهدت بموجبه بمناقشة إمكانية تسوية النزاعات عن طريق الوساطة⁽¹¹⁾.

36 - ويمكن لمدير شعبة الوساطة أن يختار بعناية قائمة بالوسطاء الخارجيين تحت الطلب الآخرين الذين يتقاضون أجرا لقاء قيامهم بمهمة الوساطة. وينبغي أن يوفر لهؤلاء الوسطاء برنامج تدريبي بشأن النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين وخصائص الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، سيضع مدير الوساطة دليلا موجها للموظفين والإدارة. وستعلن قواعد الوساطة الأساسية بوضوح، بما في ذلك حماية السرية، ونظرا لأن التوعية لم يثبت أنها كافية، فإن المدير سيقدم عروضاً بشأن استخدام الوساطة لحل المنازعات وسيشرح هذا الاستخدام ويعلن عنه ويشجعه.

تخصيص مكتب مستقل ومنفصل

37 - وأخيرا، يوصي المجلس بأن يكون مقر شعبة الوساطة في مكتب مختلف أو حتى إنشائها كمكتب مستقل لضمان استقلالها التام. ووفقا للمقابلات التي أجراها المجلس، في البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، على سبيل المثال، فإن الخدمات غير متكاملة، وهناك مكتبان منفصلان أحدهما يقدم خدمات الوساطة والآخر يقدم خدمات أمين المظالم. ويتجه ذلك إلى أن يصبح الاتجاه الجديد، لأن توسيع نطاق الوساطة في المنظمات الدولية على الصعيد العالمي يجعل الوساطة على قدر عظيم من الأهمية. ويرى المجلس أن هناك ميزة واضحة في إنشاء مكتب وساطة مستقل لتعزيز الوساطة الآتية وخفض تكاليف التقاضي المطول وغير الضروري.

(9) United Nations Development Programme (UNDP) and others, "2019 annual report of the Office of the Ombudsman for United Nations funds and programmes", 2020. ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة هي مصدر الجهود الرامية إلى تعزيز الوساطة.

(10) انظر <https://fpombudsman.org/global-mediation-panel/>.

(11) United Nations Development Programme (UNDP) and others, "Office of the Ombudsman for United Nations funds and programmes: annual report 2020", 2021.

التوصية 4

ينبغي الإبقاء على وظيفة مدير شعبة الوساطة (مد-1) بعد تقاعد شاغل الوظيفة الحالي لضمان استمرار أهمية الوساطة وفعاليتها في منظومة الأمم المتحدة على النحو الذي توخته الجمعية العامة عند إنشائها.

التوصية 5

ينبغي أن يكون مقر شعبة الوساطة في مكتب غير مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة بالأمم المتحدة، كما هو الحال في المنظمات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، دون إشراف من مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. وينبغي الاضطلاع ببرنامج تجريبي في هذا الصدد دون إبطاء لزيادة استخدام الوساطة كوسيلة رئيسية فعالة من حيث التكلفة للتسوية غير الرسمية للنزاعات.

التوصية 6

ينبغي إنشاء فريق من الوسطاء تحت الطلب كوسيلة أخرى فعالة من حيث التكلفة لزيادة استخدام الوساطة في المنظمة، وينبغي استكشاف إمكانية التعاون مع مكاتب الوساطة الأخرى في منظومة الأمم المتحدة.

باء - أهلية رابطات الموظفين أمام المحكمتين

38 - دعت أفرقة سابقة للمجلس إلى أن تنظر الجمعية العامة في مسألة أهلية رابطات الموظفين لرفع دعاوى أمام محكمة المنازعات، مع التمسك بحقوق أعضائها في حرية تكوين الجمعيات، على النحو المعترف به في المادة 8-1 (ز) من النظام الإداري للموظفين⁽¹²⁾. ولاحظ المجلس أنه "خلال المناقشات الجارية والماضية مع اتحادات ورابطات الموظفين، أبلغ المجلس بقلقها إزاء عجزها عن تقديم دعاوى بنفسها في محكمة المنازعات فيما يتعلق بالتدخل في مصالحها المؤسسية، مثل ادعاءات التدخل في ممارسة حق أعضائها في تكوين الجمعيات. وفي اجتماعات المجلس مع القضاة والإدارة، لم تصل إلى سمع المجلس أية إشارة إلى أن هذا الشكل المحدود من الأهلية كرابطة سيئشئ صعوبات تشغيلية"⁽¹³⁾. ويتفق الفريق الحالي للمجلس مع هذا الرأي ويعتمد التوصية المصاحبة له (انظر تقرير المجلس A/73/218، التوصية 16).

39 - وعلاوة على ذلك، ينبغي الاعتراف برابطات واتحادات الموظفين كممثل للموظفين في طلب الإذن بإقامة دعوى جماعية. فهذه الدعاوى القضائية تساعد في درء الحاجة إلى عدة دعاوى تتعلق بمسائل واقعية وقانونية متطابقة أو متماثلة. ويمكن لحكم واحد أن يفصل في مجموعة من الدعاوى الفردية المترابطة، مما يوفر عدالة ذات كفاءة بتكاليف أقل للأطراف المعنية.

(12) انظر A/73/218، الفقرة 34؛ انظر أيضا تقرير المجلس A/74/169، التوصية 7، وقرار الجمعية العامة 253/63، الفقرة 15، التي قررت فيها الجمعية العودة إلى تناول مسألة إمكانية رفع رابطات الموظفين دعاوى أمام محكمة المنازعات في دورتها الخامسة والستين.

(13) انظر A/73/218، الفقرة 33.

التوصية 7

ينبغي الاعتراف لرابطات واتحادات الموظفين بالأهلية القانونية لتقديم دعاوى في محكمة المنازعات فيما يتعلق بمصالحها المؤسسية، مثل ادعاءات التدخل في ممارسة حق أعضائها في تكوين الجمعيات. ويوصي المجلس بأن تعدل الجمعية العامة النظام الأساسي للمحكمة من أجل الاعتراف بهذه الأهلية لرابطات الموظفين واتحاداتهم.

التوصية 8

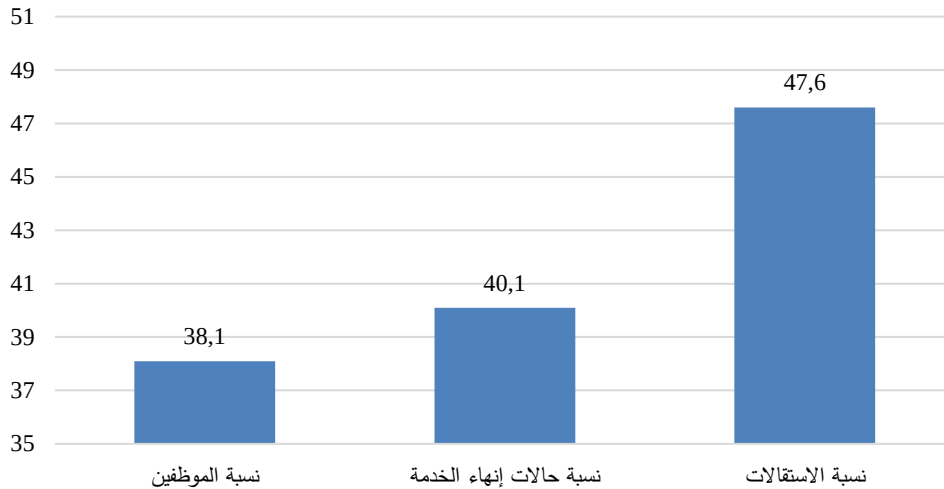
ينبغي السماح بالدعاوى الجماعية بناء على إذن من محكمة المنازعات. ويُمنح هذا الإذن بناء على المعايير التالية: أن يثبت تطابق أو تماثل المسألة القانونية أو الواقعية محل الخلاف؛ (ب) أن تبدو الوقائع المزعومة على أنها تبرر الاستنتاجات المنشودة؛ (ج) أن يكون تكوين الجماعة المعنية على نحو يجعل الدعوى الجماعية وسيلة انتصاف فعالة واقتصادية.

جيم - الجوانب الجنسانية والعرقية لإمكانية اللجوء إلى القضاء

40 - يساور مجلس العدل الداخلي القلق لملاحظته إشارات إنذار متواصلة بشأن نوع الجنس والعرق وإمكانية اللجوء إلى القضاء في الأمانة العامة. وقد لوحظت جيداً الأهمية التي باتت تولى لتحقيق التكافؤ بين الجنسين، كما لوحظ بعض التقدم في التوظيف. فعلى سبيل المثال، يتضح من النظر في البيانات الواردة في التقرير السنوي "تكوين الأمانة العامة: الخصائص الديمغرافية للموظفين"، ولا سيما فيما يتعلق بالوظائف من رتبة ف-2 إلى رتبة وكيل الأمين العام، أن معدل التكافؤ بين الجنسين كان يبلغ 40,5 في المائة في عام 2014. وقد ارتفعت هذه النسبة إلى 44,5 في المائة في عام 2019. ورغم ملاحظة هذا التغيير في النسب الكلية، ما زال من الأرجح أن تشغل النساء وظائف في الرتب الصغرى في المنظمة، مثل الوظائف من الرتب ف-2 و ف-3. وقد ظلت هاتان الرتبتان مستقرتين بشكل ملحوظ مع مرور الوقت، حيث تشغل النساء نحو 57,3 في المائة من وظائف الرتبة ف-2 و 46,7 في المائة من وظائف الرتبة ف-3. وفي الرتب العليا، سرعان ما تصبح الفجوة بين الجنسين كبيرة، حيث تتراوح متوسطات نسب النساء في الرتب من ف-4 إلى مد-2 بين 39 في المائة و 25 في المائة.

41 - ويساور المجلس قلق خاص عند النظر في معدلات اختيار الموظفين وتكوينهم مقارنة بمعدلات التناقص الطبيعي للموظفين. وكما ورد أعلاه، ففي حين أن النساء كن يشكلن 44,5 في المائة من الموظفين في عام 2019، إلا أنهن كن يشكلن 45,8 في المائة من حالات إنهاء الخدمة و 50,3 في المائة من الاستقالات. ومع أن هذه المعدلات تظهر بوضوح في الرتب ف-2 و ف-3، فمن المثير للقلق أيضاً أنه في حين أن النساء لم يكن يشكلن في عام 2019 سوى 38,1 في المائة من الموظفين من الرتبة ف-5، فقد كن يشكلن 47,6 في المائة من الاستقالات، مما يدل على وجود فجوة بين الجنسين بنسبة 9,5 في المائة للعام المذكور.

الفجوة بين الجنسين: نزوح القيادات (الرتبة ف-5) (نسبة مئوية)



42 - وهذا الاتجاه الثابت في البيانات يثير القلق بوجه خاص عند النظر إليه جنباً إلى جنب مع معدلات استخدام أنشطة مكتب أمينة المطالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. ففي جميع المواقع التي أُبلغ عنها، أفادت الموظفات عن معدل استخدام لتلك الأنشطة أكبر مما تُنبئ به نسبتهن. وكان الهامش في بعض الحالات، كما هو الحال في مواقع المقر، +3 في المائة. غير أن المكاتب البعيدة عن المقر والأمانة العامة عموماً أبلغت عن وجود فجوة في الاستخدام بين الجنسين تبلغ +18 في المائة.

43 - والبيانات التي تعلل هذه الفروق بين الجنسين غير كافية في الوقت الراهن. وقد استُمد بعض التبصر في هذا الصدد من أدوات الاستقصاء بشأن مستويات التحرش الجنسي والتمييز العنصري التي مر بها المجيبون. ففي حالة التحرش الجنسي، ووفقاً لتقرير مسح الحيز الآمن (كانون الثاني/يناير 2019)، كانت الحاجزان المانعان من الإبلاغ هما المخاوف من أن يكون للإبلاغ تأثير سلبي على المسار الوظيفي للشخص المستهدف (19 في المائة) وأن الشكاوى لن تؤخذ على محمل الجد (18 في المائة)⁽¹⁴⁾. وتشير البيانات التي أوردتها الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الأمم المتحدة للسكان المنحدرين من أصل أفريقي إلى وجود حواجز مماثلة أمام إمكانية اللجوء إلى القضاء⁽¹⁵⁾.

44 - ويبدو أن هذه الرؤى بشأن وظيفة منظومة العدالة تجد انعكاساً لها في معدلات الاستخدام والإبلاغ المشهودة منذ إطلاق استراتيجية التكافؤ بين الجنسين على نطاق المنظومة في عام 2017⁽¹⁶⁾ وتحديث سياسة السلوك المحظور في عام 2019⁽¹⁷⁾. ولدى استعراض التقرير المعنون "ممارسات الأمين العام في المسائل التأديبية وحالات السلوك الجنائي المحتمل، من 1 كانون الثاني/يناير إلى 31 كانون الأول/ديسمبر 2019" (A/75/648)، يتضح أن المنظمة لا يبدو أنه قد ازدادت فيها بشكل كبير معدلات سوء

(14) Deloitte, *Safe Space Survey Report* (2019), para. 2.2.

(15) UNPAD Survey on Racism in the UN System", available at https://uploads-ssl.webflow.com/5d6dfc1714166128aae8ffe7/5f8951188d691f3be3b4bc85_Final%20UNPAD%20Race%20Survey%20Report%202020.pdf

(16) الأمم المتحدة، استراتيجية التكافؤ بين الجنسين على نطاق المنظومة، 6 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

(17) انظر نشرة الأمين العام المتعلقة بالتصدي للتمييز والتحرش، بما فيه التحرش الجنسي، وإساءة استعمال السلطة (ST/SGB/2019/8).

السلوك المبلغ عنها في هذه المجالات. وبالمقارنة على وجه الخصوص بالحوادث المبلغ عنها في آليات الاستقصاء، فإن استخدام النظام الرسمي أو غير الرسمي للانتصاف من التحرش الجنسي أو التمييز العنصري يرجح أن يكون قد تم في أقلية صغيرة من الحالات.

45 - ويرى المجلس، في ضوء مجمل البيانات المعروضة عليه، أن هناك مشاكل هيكلية وثقافية تجتمع معاً لإدامة العقبات التي تعترض إمكانية اللجوء إلى القضاء في جميع أنحاء الأمانة العامة.

التوصية 9

ينبغي للأمانة العامة أن تعتمد آلية واعية جنسانياً للإبلاغ عن التغييرات في تكوين الأمانة العامة تعكس كلا من مستويات التكافؤ والتغيرات التناسبية في تدفق الموظفين وفقاً للمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية واستراتيجية التكافؤ بين الجنسين على نطاق المنظومة.

التوصية 10

ينبغي للأمانة العامة أن تولي في وظيفة نظام العدل الداخلي الاعتبار الكامل لجوانب التمييز المتعددة القطاعات، ولا سيما تلك المتعلقة بالنساء الملونات والنساء المنتميات إلى البلدان الممثلة تمثيلاً ناقصاً.

ثالثاً - برنامج عمل مجلس العدل الداخلي للفترة 2021-2022

46 - وفقاً لشروط خدمة أعضاء المجلس ومتطلبات تعيينهم التي اعتمدها الجمعية العامة، يعد المجلس برنامج عمل مفصلاً لكل سنة تقويمية وفقاً للولايات التي تنص عليها قرارات الجمعية العامة، ويدرجه في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة كي توافق عليه (المرفق الخامس، الفقرة 4-1).

47 - وقد تم تنظيم التقرير الحالي للمجلس حسب الولايات المختلفة الصادرة عن الجمعية العامة، ويهدف برنامج العمل المقترح إلى تطوير أهم المسائل التي يرى المجلس أنها بحاجة إلى مزيد من التفصيل فضلاً عن مواضيع أخرى أشير إليها بوصفها مجالات عمل يعتزم المجلس تناولها.

المسائل التي سيدرسها المجلس ويعالجها في تقريره المقبل حسب الاقتضاء

48 - هناك بعض المجالات التي لم تدرج في هذا التقرير، إما لرغبة المجلس في احترام المبادئ التوجيهية المتعلقة بطول التقرير أو بسبب حاجة أعضاء المجلس إلى مزيد من الوقت لتحليلها ومناقشتها. وقدم أصحاب المصلحة مدخلات قيمة خلال الاجتماعات، سيواصل أعضاء المجلس دراستها ومناقشتها معهم خلال السنة المقبلة.

49 - ومن حيث المبدأ، فإن المجالات التي ينبغي تناولها في الأشهر المقبلة قبل التقرير المقبل هي:

(أ) إمكانية اللجوء إلى القضاء، ولا سيما بالنسبة للموظفين في الميدان، ونشر المعلومات عن نظام العدل الداخلي؛

(ب) العنصرية والتحيز الجنساني وأشكال التمييز الأخرى وأثرها على نظام العدل الداخلي؛

- (ج) الخوف من الانتقام والحماية منه للموظفين الذين رفعوا قضايا وأولئك الذين يدلون بشهاداتهم أمام المحكمتين، والمبلغين عن سوء السلوك⁽¹⁸⁾؛
- (د) سبل الانتصاف وتنفيذ القرارات القضائية؛
- (هـ) سبل الانتصاف المتاحة لغير الموظفين؛
- (و) تعزيز مكتب المساعدة القانونية للموظفين؛
- (ز) توصيات بشأن تحسين صكوك من قبيل مدونة قواعد السلوك الخاصة بقضاة محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف، وآلية معالجة الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك المزعوم لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف أو عدم أهليتهم لأداء واجباتهم الرسمية، ولأحتي المحكمتين؛
- (ح) وظيفة الدفاع عن الموظفين؛
- (ط) مسائل أخرى ذات أهمية حاسمة، على نحو ما قد يثيره أصحاب المصلحة في النظام.

تنظيم الأعمال

- 50 - يعترزم المجلس تسمية أعضاء لتولي قيادة النظر في مسائل معينة وتقديم تقرير إلى المجلس ككل للتحليل والمناقشة. وستتطوي هذه المسؤوليات الخاصة بطبيعة الحال على تعزيز الاتصالات مع جهات معينة من أصحاب المصلحة سواء عن طريق المكالمات الصوتية أو المرئية من خلال الدعم المقدم من مكتب إقامة العدل.
- 51 - وسيواصل المجلس ما درج عليه من إجراء مكالمات دورية بالفيديو كوسيلة للحفاظ على الاتصال وتبادل الآراء بشأن تنفيذ الولايات والتشاور حول المسائل الناشئة حسب الاقتضاء.
- 52 - ويعترزم المجلس أن يجتمع لفترات أطول للمضي قدما في إعداد تقريره المقبل، وعقد تبادلات بشأن المسائل القانونية والتحديات ذات الصلة بأدائه لدوره.
- 53 - وكما هو الحال في كل عام، سيحضر رئيس المجلس، بالطريقة الملائمة، دورة اللجنة السادسة للجمعية العامة لتقديم تقرير المجلس. فإذا كانت طريقة العرض بالوسائل الإلكترونية، كما كان الحال في عام 2020، سيكون الرئيس ممثلا إذا كان بإمكان بقية الأعضاء أن يكون حضورهم أيضا بالوسائل الإلكترونية.

ممارسة الاختيار القضائي

- 54 - في 30 حزيران/يونيه 2023، ستنتهي فترة الولاية التي مدتها سبع سنوات لثلاثة قضاة في محكمة المنازعات وأربعة قضاة من محكمة الاستئناف. وسيقوم المجلس، وفقا لولايته التي نصت عليها الجمعية العامة في قراراتها 228/62 و 253/63، بعملية اختيار شاملة في أوائل عام 2022 لكي يوصي الجمعية العامة بالعدد المطلوب من المرشحين المؤهلين والمناسبين للمناصب القضائية، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتوازن بين الجنسين والتوزيع الجغرافي. وتمشيا مع قرارات الجمعية العامة ذات الصلة والممارسة المتبعة،

(18) انظر نشرة الأمين العام ST/SGB/2017/2/Rev.1.

ستشمل عملية الاختيار نشر إعلان عن الشواغر على نطاق واسع، وفحص مقدمي الطلبات، بما في ذلك إجراء تقييم كتابي لاختبار الخبرة القانونية للمتقدمين المؤهلين وقدرتهم على الصياغة، وإجراء مقابلات شخصية. وستدون هذه العملية بالتفصيل في تقرير المجلس، الذي سيتضمن قائمة المرشحين الموصى بهم مع سيرهم الذاتية، وسيقدم التقرير قبل الدورة السابعة والسبعين، في عام 2022، للسماح للجمعية بتعيين القضاة السبعة في الوقت المناسب.

رابعاً - شكر وتقدير

55 - يود المجلس أن يعرب عن امتنانه لجميع أصحاب المصلحة على الفرصة التي أتاحتها للاجتماع بهم وعلى المساهمات التي قدموها أثناء المقابلات وبعدها. فقد كانت مساهماتهم حاسمة في صياغة التوصيات الواردة في هذا التقرير.

56 - ويعرب المجلس أيضاً عن امتنانه لمكتب إقامة العدل لما قدمه من دعم.

(توقيع) دينيس بايرون

(توقيع) كارمن أرتيغاس

(توقيع) أداما دينغ

(توقيع) لويز أوتيس

(توقيع) ماثيو بيركنز

المرفق الأول

آراء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف وتقريرها بشأن ادعاءات سوء السلوك من جانب القضاة والمعلومات المتعلقة بعدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية في عام 2020

الآراء

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

2 - وفي 1 تموز/يوليه 2021، كانت محكمة الاستئناف تتألف من سبعة قضاة، هم (بالترتيب الأبجدي الإنكليزي):

غريميه كولغان (نيوزيلندا)

مارتا هلفيلد ف. دي ميندونسا شميت (البرازيل)

سابين كنيريم (ألمانيا)

جون مورفي (جنوب أفريقيا)

جان فرانسوا نيفين (بلجيكا)

ديميتريوس رايكوس (اليونان)

كانوالديب ساندو (كندا)

3 - وفي الفترة بين تموز/يوليه 2020 وحزيران/يونيه 2021، عقدت محكمة الاستئناف ثلاث دورات مدة كل منها أسبوعان، جميعها عن بعد بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19).

4 - وتؤدي محكمة الاستئناف مهامها جيدا وتضطلع بولايتها في حدود اختصاصها وصلاحياتها. ويجمع بين القضاة وموظفي قلم المحكمة شعور قوي بالزمالة ويلتزمون بوازع من ضمائرهم بأداء المهام المنوطة بهم. وطوال عام 2021، كان أحد الشواغل الرئيسية للمحكمة في التعامل مع عبء العمل هو بقاء الاتصال واضحا وفي إطار من المودة من أجل تجنب سوء الفهم والمساهمة في تحسين أداء العمل والشعور بالرضا في السياق الخاص للعمل عن بعد.

5 - وقد ثبت أن العمل عن بعد يمثل تحديا من حيث التفاعلات البشرية وآثاره الضارة المحتملة على بيئة العمل، وفي بعض الأحيان، على المناقشات والمداولات القانونية. وقد ساعد توثيق التعاون بين القضاة وموظفي قلم المحكمة على التغلب على بعض الصعوبات الرئيسية التي واجهتهم في الماضي، على الرغم من أنه لا تزال هناك تحديات سيواجهها موظفو القلم وموظفو الشؤون القانونية والإداريون الأكفاء رغم قلة عددهم الذين، إلى جانب الواجبات الأخرى التي يؤديونها داخل مكتب إقامة العدل، يقدمون الدعم الإداري،

ويضطلعون بالأعمال التحضيرية، والبحوث القانونية، وبصياغة مذكرات الإحاطة، ووضع الأحكام في صيغتها النهائية ونشرها. ولا جدال في أن استئناف الجلسات الحضورية سيتيح فرصة أكبر لمعالجة الصعوبات المعتادة التي تكتنف العمل في المحكمة.

6 - وقد ظل الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف فيما يتعلق بحالة الوكالات المتخصصة، عملاً بالمادة 2 (10) من النظام الأساسي للمحكمة، مستقراً منذ تقديم التقرير السابق إلى مجلس العدل الداخلي. فهذا الاجتهاد يتوخى ويراعي طابع نظام العدل الداخلي باعتباره نظاماً من درجتين، درجة أولى لمحكمة المنازعات ودرجة ثانية لمحكمة الاستئناف. وبالتالي، فإن محكمة الاستئناف لها صلاحيات محدودة بموجب نظامها الأساسي.

7 - ومنذ دورة الخريف في عام 2019، دأبت المحكمة على تأكيد أن بعض الممارسات التي انتهجت بموجب الاتفاقات لا تتفق مع المادة 2 (10) من نظامها الأساسي، التي توجب إعداد محضر خطي وقرار مكتوب يورد الأسباب والقوائم والنصوص القانونية، من خلال عملية استعراض محايدة على المستوى الابتدائي، بما في ذلك قرار على المستوى الابتدائي (وليس مجرد توصية إلى الأمين العام للوكالة المتخصصة الذي قد يعمل أو لا يعمل بها). وقد لزم في بعض الأحيان عند عدم كفاية الأدلة المستندة أو المحضر الكتابي المعروضين على المحكمة رد القضية إلى متخذ القرار المستأنف سواء كان هيئة ابتدائية أو شخصاً. ونتيجة لذلك، انضمت بعض الوكالات المتخصصة منذ عام 2019 إلى نظام العدل الداخلي للأمم المتحدة وتستخدم الآن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في عمليات الدرجة الأولى أو مكنت مجالس الطعون التابعة لها من إصدار قرارات.

8 - وقد أصبح تراكم القضايا العالقة شاغلاً رئيسياً للمحكمة، هو وما نتج عنه من ضرورة تقديم مساعدة كافية إليها حتى تتمكن من التصدي للتحديات الناجمة عنه. وقد أخذ عدد دعاوى الاستئناف المقدمة إلى محكمة الاستئناف يتزايد بمعدل غير عادي. ويبلغ متوسط معدل ما يرفع حالياً من هذه الدعاوى 12 دعوى في الشهر. وإذا ما بقي هذا الاتجاه قائماً، ستكون محكمة الاستئناف قد تلقت 144 دعوى في عام 2021. وإذا ظلت المحكمة على المتوسط الحالي للفصل في القضايا في الدورات المقبلة (حوالي 30 إلى 35 دعوى استئناف في كل دورة مدة كل منها أسبوعان)، فسيصل عدد القضايا العالقة بحلول نهاية العام إلى ما لا يقل عن 150 قضية. وهذا يمثل زيادة بأكثر من 50 في المائة مقارنة بعدد القضايا التي كانت عالقة في نهاية عام 2020. وقد ازداد تراكم القضايا العالقة في حد ذاته بمعدل ينذر بالخطر على مدى العامين الماضيين، حيث تضاعف تقريباً في الفترة من عام 2019 إلى عام 2020 ولا يزال يزداد في عام 2021.

9 - ومن ناحية، يسرُّ محكمة الاستئناف أن الزيادة المستمرة في دعاوى الاستئناف تشير إلى الجهد الذي تبذله محكمة المنازعات لزيادة إنتاجيتها. ولكن من ناحية أخرى، يثير هذا الأمر القلق لدى محكمة الاستئناف. فبالإضافة إلى زيادة إنتاجية محكمة المنازعات، يتزايد أيضاً معدل الاستئناف (النسبة المئوية لما يُستأنف من الأحكام التي تصدرها محكمة المنازعات) تزايداً هائلاً. وقد كان هذا المعدل 36 في المائة في عام 2018، و 39 في المائة في عام 2019، و 51 في المائة في عام 2021. كما أن توقيع اتفاقات جديدة مع الكيانات التي تقبل اختصاص محكمة الاستئناف هو أيضاً عامل مساهم في ارتفاع عدد دعاوى الاستئناف.

10 - ولكي تتعامل محكمة الاستئناف مع الطلب المتزايد وتتجنب ازدياد تراكم القضايا العالقة، فإن أحد الاحتمالات هو أن تزيد المحكمة عدد القضايا المعروضة عليها في كل دورة قضائية. وثمة إمكانية أخرى هي عقد دورات استثنائية على النحو المسموح به بموجب المادة 4 (3) من النظام الأساسي للمحكمة. وقد يكون من الضروري أيضا زيادة عدد الأسابيع في بعض الدورات وتطبيق بعض المرونة من حيث مكان انعقاد الدورات، التي قد تعقد حضوريا في أحد المواقع المنصوص عليها في النظام الأساسي أو بطريقة مختلطة. وبطبيعة الحال، فإن أي زيادة في فترات النظر تتطلب موافقة القضاة، الذين لديهم ارتباطات مهنية في بلدانهم.

11 - وعندما يتعلق الأمر بتقديم المساعدة الكافية من حيث عدد الموظفين في قلم محكمة الاستئناف، فإن المحكمة لا تعمل إلا بموظفين قانونيين اثنين. ومن أجل زيادة عدد القضايا المقرر النظر فيها، يلزم توفير موارد إضافية في ضوء الزيادة في المهام المتصلة بكتابة مذكرات الإحاطة وتحرير الأحكام ووضعها في صيغتها النهائية، وما إلى ذلك. ومن ثم، سيخدم مصلحة المحكمة على أفضل وجه أن يقدم المساعدة الإضافية اللازمة لموظف قانوني كفاء ومتفرغ يؤمل أن يكون من ذوي الخبرة، ذلك أن المساعدة التي سيقدمها هذا الموظف تعتبر أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة من المساعدة التي يقدمها دون تفرغ المتدربون الداخليون، الذين يحتاجون إلى توجيه مستمر ويتعين مغادرتهم بعد فترة قصيرة تتراوح بين ثلاثة وأربعة أشهر. وفي حين أن التدريب الداخلي القصير الأجل قد وفر بعض الانفراجة الفورية في عام 2021، فإن استمراره بدلا من تعيين موظف قانوني دائم لن يفيد عمل المحكمة على المدى الطويل. وما زال عبء القضايا في المحكمة يتقل كاهل الموظفين القانونيين حتى الآن. ووجود موظف قانوني ثالث يعول عليه يمول إما من الميزانية العادية أو من موارد خارجة عن الميزانية أمر حاسم في هذه المرحلة لتمكين المحكمة من تلبية الطلبات المتزايدة من عبء القضايا والتخفيف من التراكم المتزايد للقضايا العالقة.

12 - وقد اعترف بهذه الحاجة مؤخرا بتمديد تعيين الموظف القانوني الحالي الذي عين لشغل منصب كبيرة الموظفين القانونيين أثناء إجازة الأمومة الخاصة بها. ويشكل تمديد العقود لفترة أطول، كما في الحالة المذكورة، وسيلة هامة لجذب اهتمام الأشخاص الذين أثبتوا بالفعل كفاءتهم والتزامهم بسير عمل المحكمة. وتمديد العقود لفترات قصيرة متتالية على هذا النحو، فضلا عن أنه يخلق شعورا بعدم الأمان الوظيفي، يشكل حافزا على المغادرة، مما يعرض استمرارية العمل للخطر في لحظة حرجية من عمل المحكمة. ومن الضروري أن يتوافر لعمليات المحكمة ثلاثة موظفين قانونيين على مدار السنة لإتاحة التخطيط لفترات طويلة والشعور باليقين. وغني عن القول إن تعاون موظف قانوني إضافي سيسمح للمحكمة ببذل مزيد من الجهود لتلبية الطلب المتزايد عليها.

13 - وهناك مسألة معينة تحتاج إلى معالجة هنا، وهي الموقف المتعلق بالسفر، ولا سيما التأمين الطبي للقضاة عندما يكونون قادرين على السفر مرة أخرى. ولا يشكك أحد في الفوائد التي تعود على العمل في المحكمة من انعقاد الدورات حضورياً. ومع ذلك، وحتى قبل جائحة كوفيد-19، كانت تكلفة تأمين السفر من هذا القبيل كبيرة، وإن كان هذا التأمين مستصوباً للغاية، نظرا للتكاليف الطبية المتكبدة في مختلف الأماكن التي يمكن عقد الدورات فيها وتكاليف الإعادة إلى الوطن من هذه الأماكن. وقد استوفى القضاة أنفسهم أقساط وثائق تأمين السفر هذه دون اشتراكات من المنظمة أو استرداد تكاليف منها. وفي بعض الحالات، كان القضاة يدفعون من جيوبهم الخاصة مساهمة كبيرة جدا في نفقات عمليات المحكمة. بل إن من المرجح أن تزداد هذه التكاليف ارتفاعاً في فترة ما بعد كوفيد-19، ومن الممكن أن يتم استبعاد الأمراض المرتبطة

بفيروس كوفيد-19 من وثائق التأمين هذه، كما كان الحال في الماضي. ولذلك، سيكون من المستصوب ضم قضاة محكمة الاستئناف إلى مظلة التغطية الجماعية للسفر/التغطية الجماعية الطبية للأمم المتحدة بحيث يتم التأمين عليهم أثناء سفرهم المتصل بالعمل، وحتى يتسنى للأمم المتحدة أن تسدد تلك التكلفة أو تتحملها، دون أن يضطر القضاة إلى استخدام أجزاء كبيرة من أتعابهم (التي تم تثبيتها ولم تعدل منذ عام 2009) لهذا الغرض. وعلاوة على ذلك، من المرجح جداً أن تكون أي تكاليف إضافية لسبعة أشخاص لعدد من الأسابيع في السنة متواضعة نسبياً إذا أُضيفت إلى الترتيبات الحالية للتأمين على الموظفين في المنظمة، مقارنةً بتكلفة قيام كل قاض بترتيب تأمينه الخاص.

14 - والمحكمة على علم تام بالظروف المالية الراهنة للمنظمة، حتى وإن كانت تكاليف المحكمة قد خُففت كثيراً بفضل الوفورات التي حققها عمل القضاة من بُعد. غير أنه وفقاً للمادة 5 من النظام الأساسي للمحكمة ولكي تستجيب المحكمة على نحو كاف للاتجاه المتزايد في عدد دعاوى الاستئناف في السياق الحالي، يجب تزويد المحكمة بأي موارد إضافية متاحة، حتى وإن كانت من موارد خارجة عن الميزانية، وسيتولى إدارة هذه الموارد مكتب إقامة العدل.

تقرير محكمة الأمم المتحدة للاستئناف عن ادعاءات سوء السلوك من جانب القضاة والمعلومات المتعلقة بعدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية في عام 2020

15 - تمشياً مع طلب تقديم معلومات بموجب الفقرة 21 من آلية معالجة الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك المزعوم لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف أو عدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية، تلقت محكمة الاستئناف شكوى واحدة، وقد رُفضت هذه الشكاوى لأن مضمونها كان استياءً واضحاً من قرار محكمة الاستئناف. والقرارات القضائية ليست مسائل تتعلق بالسلوك القضائي ولا يجوز أن تكون موضوع شكوى في إطار آلية معالجة الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك المزعوم لقضاة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أو عدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية. ولم تكن الشكاوى بحاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، وأبلغ صاحب الشكاوى بذلك، وفقاً للفقرة 11 من الآلية.

مارثا هلفيلد ف. دي ميندونسا شميدت

رئيسة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

المرفق الثاني

آراء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وتقريرها بشأن ادعاءات سوء السلوك من جانب القضاة والمعلومات المتعلقة بعدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية في عام 2020

الآراء

مقدمة

- 1 - يقدم تقرير قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات موجزاً لإنجازات المحكمة في عام 2020 ويحدد التحديات التي تواجهها حالياً وفي المستقبل. كما يشير إلى بعض الإجراءات والإنجازات التي تحققت منذ أوائل عام 2021.
- 2 - وعقب قيام الجمعية العامة، في قرارها 253/63، بإنشاء محكمة المنازعات وتعيين قضااتها وأدائهم اليمين، بدأت المحكمة العمل في 1 تموز/يوليه 2009 في مواقعها الثلاثة في جنيف ونيروبي ونيويورك.
- 3 - وتتظر محكمة المنازعات، بصفتها المحكمة الابتدائية، في القضايا التي يرفعها موظفون يطعنون في قرارات إدارية تؤثر سلباً على ظروف عملهم.
- 4 - وتفسر المحكمة الإطار القانوني ذا الصلة والقواعد الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة وتطبقهما وتصدر قرارات مسببة. وتشمل قرارات المحكمة جميع جوانب القانون الإداري الدولي، بما في ذلك المراجعة القضائية للقرارات الإدارية في مسائل من قبيل القضايا التأديبية، ومراعاة الإجراءات القانونية الواجبة، وتناسبية الجزاءات المفروضة.
- 5 - وفي عام 2020، وعلى الرغم من الصعوبات الناجمة عن جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، حافظت المحكمة على إنتاجية عالية وخفضت من تراكم القضايا العالقة أمامها. وعلى الرغم من ذلك، فإن الهيكل الجديد للمحكمة، الذي يضم أغلبية من ستة قضاة نصف متفرغين، يباشرون أيضاً عملهم في محاكمهم المحلية، وتخفيض عدد القضاة المتفرغين إلى ثلاثة، تترتب عليه عدة تحديات.
- 6 - وبالتالي، لا يزال من الأهمية بمكان بالنسبة لمستقبل المحكمة ونظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة، كما ذكر في التقارير السابقة، أن يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس العدل الداخلي والقضاة بمعالجة التحدي الرئيسي المتمثل في استقلالية القضاء لضمان أن تحظى ولاية المحكمة والمبدأ العالمي الذي يقضي بالفصل بين السلطات بالفهم والاحترام المناسبين.

رئيسة محكمة المنازعات

- 7 - أعيد انتخاب القاضية جويل آدا، التي تشغل منصب الرئيس منذ 4 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، رئيسة لعام 2021 في الجلسة العامة، التي عقدت في 4 كانون الأول/ديسمبر 2020.

تكوين المحكمة

القضاة

8 - في 10 تموز/يوليه 2019، كانت المحكمة تتألف من القضاة التسعة التالية أسماؤهم (ستة قضاة نصف متفرغين وثلاثة قضاة متفرغين):

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

رؤساء الأقسام

- (ي) أينا كواكييه - بيركو، مقرها نيروبي؛
- (ك) رينيه فارغاس، مقرها جنيف؛
- (ل) نيريا سويرو فونتييتشا، مقرها نيويورك.

التحديات التي واجهتها المحكمة في عام 2020

9 - مع وجود ثلاثة قضاة متفرغين وستة قضاة نصف متفرغين بدلا من ستة قضاة متفرغين وقاضيين نصف متفرغين، فإن غالبية القضاة ليسوا، منذ عام 2019، متاحين إلا لستة أشهر في السنة. ونظرا لأن معظم القضاة نصف المتفرغين يحتفظون بوظائفهم في بلدانهم الأصلية، فيصعب أحيانا على بعضهم تلبية احتياجات محكمة المنازعات. ومن ثم، فإن تدبير أمر القضاة نصف المتفرغين يفرض عملا إضافيا على أقسام المحكمة وعلى الرئيس. كما يجعل تحديد مواعيد الاجتماعات بما يشمل جميع القضاة أمرا معقدا للغاية ويعوق إدارة المحكمة.

10 - وبالإضافة إلى ذلك، يجب على رؤساء الأقسام أن يأخذوا في الاعتبار لدى إسناد القضايا إلى القضاة نصف المتفرغين قصر مدة عملهم في المحكمة. وهم يسعون، عند قيامهم بذلك، إلى اختيار القضايا التي يبدو في ظاهرها أنها قابلة للفصل فيها خلال هذه المدة القصيرة. ومن حيث المبدأ، فإن ذلك يحول دون إسناد القضايا المعقدة، بما في ذلك معظم القضايا التأديبية، إلى القضاة نصف المتفرغين، بالنظر إلى أن هذه القضايا تتطلب عادة تقاضيا أطول.

- 11 - وعلاوة على ذلك، فإن الحاجة إلى أن يفصل القضاة نصف المتفرغين في القضايا المسندة لهم أثناء مدة عملهم لتجنب التأخير تؤثر على المساعدة المقدمة للقضاة المتفرغين. إذ تعطى الأولوية للمساعدة القانونية والإدارية المقدمة للقضاة نصف المتفرغين قبل القضاة المتفرغين، الذين ليس أمامهم موعد نهائي محدد للفصل في القضايا.
- 12 - ونظرا لأن القضاة نصف المتفرغين يعملون عن بعد وليس في موقع قلم المحكمة الذي ينتدبون له، فإن الفرق الزمني بين موقعهم الأصلي وموقع ذلك القلم قد أثار صعوبات أيضا. ويوجد في أفريقيا قاضيان فقط من القضاة نصف المتفرغين، أحدهما مقره في أوروبا، ويوجد ثلاثة قضاة نصف متفرغين في الأمريكتين (الولايات المتحدة وبربادوس وترينيداد وتوباغو).
- 13 - ومع ذلك، ونظرا لأن نيروبي يوجد بها القلم الذي به أكبر عدد من القضايا وأقدم القضايا المتراكمة، فقد انتدب لذلك القلم إلى جانب القاضيين الأفريقيين قاضيان آخران نصف متفرغين يقيمان في الأمريكتين. ونظرا لأن الجائحة جعلت انتداب القضاة للعمل في الموقع مستحيلا، فقد واجه القاضيان فارقا زمنيا يزيد على ست ساعات بين مكاني إقامتهما وموقع القلم.
- 14 - وبالإضافة إلى ذلك، يتطلب العمل عن بعد اتصالا كافيا بالإنترنت قادرا على دعم المكالمات الصوتية والمرئية. غير أن بعض القضاة نصف المتفرغين الموجودين في أفريقيا ليست لديهم إمكانية قوية للاتصال بالإنترنت، مما يعوق بشدة قدرتهم على عقد جلسات الاستماع وجلسات الإجراءات التمهيدية عن بعد.
- 15 - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، صودفت عدة صعوبات في عقد جلسات استماع علنية عن بعد. فقد واجهت الأقاليم صعوبات في التحكم في الوصول إلى المعرض العام الإلكتروني، وهو أمر لا يمثل مشكلة في قاعة المحكمة الفعلية. ومن الأصعب أيضا التحكم في التزام الجمهور بتعليمات المحكمة، ولا سيما حظر تسجيل الجلسة.
- 16 - كما أعاق الإغلاق الاجتماعات الحضورية خلال الجلسة العامة السنوية للقضاة. وثبت أن تنظيم جلسات عامة عن بعد أمر بالغ التعقيد ويستغرق وقتا طويلا، نظرا إلى ضرورة استيعاب الفرق الزمني بين الأماكن التي يوجد بها القضاة.

الجلسات العامة التي عقدتها المحكمة

الجلسة العامة المعقودة في أيار/مايو 2020

- 17 - في الفقرة 27 من القرار 258/74، رحبت الجمعية العامة بالتوصية 9 المتعلقة بالكفاءة والمساءلة القضائيتين الواردة في تقرير مجلس العدل الداخلي، وحثت محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف على استعراض وتعديل لائحة كل منهما رهنا بموافقة الجمعية العامة، بغية تبسيط ومواءمة النهج الذي يتبعه كل منهما في إدارة القضايا، بوسائل منها كفالة اتخاذ أول إجراء قضائي في قضية ما في موعد أقصاه 90 يوما من تاريخ رفع الدعوى.
- 18 - وفي الجلسة العامة التي عقدها القضاة في أيار/مايو 2020، وبعد أن حددوا عدة مسائل قانونية تعوق الإدارة السريعة للإجراءات، ناقشوا واعتمدوا مشروع اللائحة المعدلة.

- 19 - وبالإضافة إلى ذلك، طلبت الجمعية العامة في الفقرة 31 من قرارها 258/74 أن تُنشر على شبكة الإنترنت التوجيهات القضائية لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف المطبقة بشكل عام وبالتالي إتاحتها لجميع الجهات المعنية.
- 20 - وبناء على ذلك، اعتمدت المحكمة توجيهها قضائيا مستكملا، وهو متاح حاليا على موقع المحكمة على شبكة الإنترنت.
- 21 - وناقشت المحكمة أيضا مسألة انتداب قضاة نصف متفرغين ونظرت في سبل تحسين كفاءة النظام القضائي الداخلي.

متابعة الجلسة العامة المعقودة في أيار/مايو 2020

- 22 - أطلع رؤساء الأقسام وأصحاب المصلحة (مكتب المساعدة القانونية للموظفين وممثلي المجيبين) على مشروع اللائحة المعدلة الذي اعتمد في الجلسة العامة المعقودة في 12 أيار/مايو 2020، للتعليق عليه.
- 23 - وفي 8 حزيران/يونيه 2020، قبلت المحكمة تعليقات رؤساء الأقسام وأصحاب المصلحة الذين خلصوا إلى أنها مناسبة ومفيدة.
- 24 - وقدمت اللائحة الجديدة، التي اعتمدتها المحكمة أخيرا في 8 حزيران/يونيه 2020، إلى إدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات لإحالتها إلى الجمعية العامة في أواخر حزيران/يونيه 2020، مصحوبة بتعليقات تَعْلِل التعديلات.
- 25 - وطلب أصحاب المصلحة من المحكمة تأكيدا بشأن بدء نفاذ اللائحة المعتمدة حديثا.
- 26 - وعملا بالمادة 7 من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة 37 (2) من الصيغة السابقة لللائحة المحكمة، تصرفت المحكمة ضمن سلطتها في قرارها ألا تدخل التعديلات المعتمدة حيز النفاذ إلا بعد موافقة الجمعية العامة عليها، كما هو موضح في شرح الاقتراح (المادة 37 (2) الجديدة). وأبلغ أصحاب المصلحة بذلك.
- 27 - وخلصت المحكمة إلى ضرورة إجراء مزيد من المناقشات مع أصحاب المصلحة، ولا سيما بشأن اللائحة، في جلستها العامة المقبلة.

الجلسة العامة المعقودة من 30 تشرين الثاني/نوفمبر إلى 4 كانون الأول/ديسمبر 2020

- 28 - خلصت المحكمة إلى ضرورة عقد جلسة عامة مستأنفة بالوسائل الإلكترونية، ولا سيما للتطرق إلى عدة مسائل أخرى. منها مسائل متصلة بالاجتهاد القضائي، والتحديات الناشئة عن الإغلاق، والمناقشات مع أقلام المحكة ومع المحامين الذين يمثلون المدعين بانتظام ومع ممثلي المدعى عليهم فيما يتعلق بكل من باللائحة ومعالجة المعلومات الحساسة في الأحكام والأوامر.

الاستعانة بالقضاة نصف المتفرغين في عام 2020

- 29 - امتثالا للفقرة 29 من قرار الجمعية العامة 248/75، استخدمت المحكمة العمل عن بعد استخداما كاملا في الاستعانة بالقضاة نصف المتفرغين.

- 30 - وإضافة إلى ذلك، أُجبر الإغلاق حتى القضاة المتفرغين على العمل عن بعد معظم السنة.
- 31 - ولكن متى رفعت القيود المفروضة بموجب الإغلاق، سيلزم أن يتمكن القضاة نصف المتفرغين من السفر إلى أماكن عملهم لعقد جلسات الاستماع وجلسات الإجراءات التمهيدية في موقع العمل، على النحو المبين أعلاه.
- 32 - ونظرا إلى عدم التوازن فيما يتعلق بعبء القضايا وتراكم القضايا بين مراكز العمل، فقد جرى تعزيز قلم المحكمة في نيروبي بانتداب قاضيين إضافيين نصف متفرغين خلال الربعين الثاني والثالث من عام 2020.
- 33 - وخلال الربع الأول، انتدب القاضي فرانثيسكو بوبا في جنيف، وانتدبت القاضية راشيل سيكويز في نيروبي، وانتدبت القاضية إليانور دونالدسون - هانيويل في نيويورك.
- 34 - وخلال الربع الثاني من عام 2020، انتدبت القاضية مارغريت تيبوليا والقاضية دونالدسون - هانيويل في نيروبي، وانتدب القاضي ألكسندر هنتر في نيويورك.
- 35 - وخلال الربع الثالث من عام 2020، انتدب القاضي بوبا في جنيف وانتدبت القاضية سيكويز والقاضي فرانسيس بيل في نيروبي.
- 36 - وخلال الربع الأخير من عام 2020، انتدب القاضي بيل في جنيف، والقاضي هنتر في نيويورك، والقاضية تيبوليا في نيروبي.

الإحصاءات القضائية للمحكمة

- 37 - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، الممتدة من 1 كانون الثاني/يناير إلى 31 كانون الأول/ديسمبر 2020، سجلت المحكمة ما مجموعه 216 قضية (لا يشمل هذا الرقم القضايا المحولة بين أقلام المحكمة).
- 38 - وكان عدد الدعاوى أقل مما كان عليه في السنوات السابقة. وربما كان السبب في ذلك هو الإغلاق وتجميد الميزانية، المحتمل أن يكونا قد أديا إلى تباطؤ الأداء الإداري للمنظمة.
- 39 - وعند تفصيل الأرقام بحسب مراكز العمل يتبين أنه قد وردت قضايا جديدة منها 62 قضية إلى قلم المحكمة في جنيف، و 103 قضايا إلى قلم المحكمة في نيروبي، و 51 قضية إلى قلم المحكمة في نيويورك.
- 40 - وقد فصلت المحكمة في 350 قضية. وهذا العدد مماثل للعدد في عام 2019 (389)⁽¹⁾ وأعلى بشكل واضح من العدد في عام 2017 (268) وعام 2018 (317). وأصدرت المحكمة 221 حكما، مقارنة بـ 188 حكما في عام 2019. ولا يساوي عدد الأحكام عدد القضايا التي أُغلقت لأن بعض القضايا قد أُغلق بأمر من المحكمة. وإضافة إلى ذلك، ربما كان هناك عدد من الحالات التي صدر فيها حكم واحد للبت في قضيتين أو أكثر تتعلق بمسائل متشابهة.

(1) في عام 2019، كان هناك، من بين القضايا التي تم البت فيها، 80 دعوى تمثل قضايا جماعية تتعلق بنفس القرارات الإدارية. وبعد أن حددت محكمة الاستئناف الحل القانوني، استطاعت محكمة المنازعات أن تفصل في هذه القضايا بسهولة.

- 41 - ولذلك، لم تكن هناك سوى 189 قضية لم يكن قد فُصل فيها بعدُ أمام المحكمة في نهاية عام 2020 (323 قضية في نهاية عام 2019)، منها 80 قضية في نيروبي، و 82 قضية في جنيف، و 27 قضية في نيويورك.
- 42 - وتقلص العدد المتراكم من القضايا التي ظلت عالقة لأكثر من 400 يوم بشكل حاد مرة أخرى، من 205 قضايا في 31 كانون الأول/ديسمبر 2018 و 104 قضايا في 31 كانون الأول/ديسمبر 2019 إلى 69 قضية فقط في 31 كانون الأول/ديسمبر 2020.
- 43 - وتجدر الإشارة إلى أن ربع القضايا المتأخرة تقريبا⁽²⁾ يعزى جزئيا إلى مسائل خارجة عن نطاق سلطة المحكمة. ويمكن أن تشمل هذه المسائل تعليق الدعوى بناء على طلب الأطراف المشاركة في مناقشات التسوية خارج المحكمة. وعند فشل جهود التسوية غير الرسمية، تعود القضية، التي تخطت عتبة الـ 400 يوم أثناء الجهود المبذولة للتوصل إلى حل، إلى جدول المحكمة للفصل فيها.
- 44 - ومن بين القضايا المتأخرة، تعلق قضايا أخرى بناء على طلب أحد الطرفين لأسباب مختلفة، مثل العوائق الطبية. وتعلق قضايا أخرى إلى حين البت في دعاوى الاستئناف في القضايا ذات الصلة. وأخيرا، كانت بعض القضايا المتأخرة قد أسندت في السابق إلى أحد القضاة الذين انتهت ولايتهم في عام 2019 وظلت رهن مراقبة القاضي المناوب حتى إسنادها إلى قاض نصف متفرغ.
- 45 - ويعود عدم توازن القضايا المتراكمة فيما بين مراكز العمل إلى أسباب مختلفة. ففي جنيف، يعزى معظم القضايا المتأخرة إلى أسباب ظرفية، مثل النقص الكبير في عدد الموظفين القانونيين في عامي 2019 و 2020.
- 46 - وقد أثر النقص في الدعم القانوني في جنيف تأثيرا غير مباشر على قلم المحكمة في نيويورك، الذي كان موظفوه مطالبين بمساعدة القضاة المنتدبين في جنيف.
- 47 - وتراكم القضايا العالقة في نيروبي ناجم عما يمكن تسميته بأسباب "هيكالية". فمن ناحية، نقلت إلى نيروبي مجموعة من القضايا البالغة التعقيد المتعلقة باستحقاقات تسوية مقر العمل، التي كانت قد رفعت أصلا في جنيف، لأن معالجة القضايا من جانب قاض مقره جنيف أثارت تضاربا في المصالح. وقد استغرق الفصل في تلك المجموعة من القضايا جزءا كبيرا من وقت القاضي المتفرغ في نيروبي.
- 48 - ومن ناحية أخرى، تتلقى نيروبي دعاوى أكثر بكثير مما يتلقاه مركزا العمل الآخرين، ومعظمها ينطوي على قرارات تأديبية، تتطلب تقاضيا أكثر تعقيدا يستغرق وقتا أطول.
- 49 - ولذلك، قدم قلم المحكمة في نيويورك، حيث جرى الانتهاء من معظم القضايا المتأخرة، دعما كبيرا لقلم المحكمة في جنيف.

(2) في جنيف، علقت قضيتان من أصل 37 قضية بسبب نشاط خارج عن سيطرة محكمة المنازعات أو لانتظار رفع دعوى استئناف. وفي نيروبي، ينطبق نفس الأمر على 9 قضايا من أصل 27 قضية. وفي نيويورك، ينطبق نفس الأمر على 5 قضايا من أصل 5 قضايا.

التدابير الأخرى المتخذة في عام 2020 وأوائل عام 2021 لتحسين عمل المحكمة

50 - سيرا على التوجيه القضائي للمحكمة بشأن القضايا التي تتجاوز 400 يوم، أصدرت المحكمة تعليمات إلى رؤساء الأقسام بإسناد القضايا إلى القضاة بالترتيب الذي رفعت به، ما لم يتطلب توكي الكفاءة في إدارة جدول القضايا إسناد قضايا أحدث عهدا من حين لآخر. ومع ذلك، وبما أنه يتوقع من القضاة نصف المتفرغين أن ينتهوا من القضايا المسندة إليهم خلال فترة انتدابهم المحدودة وأن يتجنبوا بقاء القضايا خاملة إلى حين انتدابهم في المرة القادمة، يجب أن تكون هناك استثناءات لهذا المبدأ العام.

51 - وإجمالا، من بين الـ 350 قضية التي أغلقت في عام 2020، كان عمر 163 قضية أكثر من 400 يوم.

52 - ولكي يكون نظام القضاة المناوبين قادرا على التعامل مع حالات الطوارئ وتلبية طلب الجمعية العامة توكي التبكير في إدارة القضايا، فإن نظام القضاة المناوبين، الذي أنشئ وفقا للتوجيه القضائي، يتيح معالجة المسائل الأولية الناشئة في القضايا التي تنتظر الإسناد.

الحالة في حزيران/يونيه 2021 فيما يتعلق بالتعديلات المدخلة على اللائحة

53 - قررت الجمعية العامة، في الفقرة 38 من قرارها 248/75، أن تنظر في دورتها السادسة والسبعين في التعديلات المقترحة إدخالها على لائحة محكمة الاستئناف ومحكمة المنازعات، على النحو الوارد في المرفقين الأول والثاني لتقرير الأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/75/162).

54 - ونظرا لأن الجمعية العامة أجلت قرارها بشأن الموافقة على النص المقدم من المحكمة، ولأن التفتيح قد تم في ظل قيود زمنية مشددة، لم تتح وقتا كافيا لإجراء مشاورات، قررت المحكمة في 25 شباط/فبراير 2021 إنشاء فريق عامل جديد يتألف من ثلاثة قضاة ويضم محامين يمثلون المدعين والمدعى عليهم على السواء. وبالنظر إلى أن عملية التشاور الجارية هذه تهدف إلى إيجاد أكبر توافق ممكن في الآراء، تطلب المحكمة بكل احترام إلى الجمعية العامة أن تؤجل قرارها بشأن اللائحة إلى حين الانتهاء من عملية التشاور الحالية. وسيقدم مشروع جديد لاعتماده في الدورة السابعة والسبعين للجمعية.

55 - وفي غضون ذلك، وللوفاء باشتراط الجمعية العامة إدراج قاعدة تنص على اتخاذ أول إجراء قضائي في موعد لا يتجاوز 90 يوما من تاريخ رفع الدعوى (القرار 258/74، الفقرة 27)، اتفق القضاة على ما يلي: سيسند إلى كل قاض (والقضاة نصف المتفرغين عند انتدابهم) ثلاث قضايا كل ثلاثة أشهر، في غضون 90 يوما من تاريخ رفعها، لاتخاذ أول إجراء قضائي.

56 - وتنتهج المحكمة بالفعل ممارسة تكفل من خلالها اتخاذ إجراءات قضائية عاجلة حسب الاقتضاء. وكانت طلبات تعليق تنفيذ القرار الإداري أو الدعاوى الواضح عدم استيفائها شرط المقبولية تسند إلى قاضي بسرعة للفصل فيها فوراً. وكان القاضي المناوب يتناول المسائل الإجرائية الأولية العاجلة.

57 - بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن تطبيق قاعدة عامة تسند بموجبها القضايا في غضون 90 يوما من تقديم الدعوى قد يؤدي إلى تأخير كبير في البت في القضايا الأقدم عهدا، نظرا لأن ذلك سيحول انتباه القضاة إلى قضايا ليست جاهزة للفصل فيها. ولتجنب الآثار الضارة لهذه القاعدة، تقرر إعطاء الأولوية لإسناد القضايا التأديبية التي رفعت حديثا وغيرها من القضايا الكثيفة الوقائع التي تتطلب إدارة معززة بقدر أكبر.

التحديات والمقترحات المتبقية لتحسين استقلالية المحكمة وكفاءتها

- 58 - تؤكد المحكمة أنها، إذ تترك تماماً مسؤوليتها أمام الجمعية العامة وأصحاب المصلحة، حسنت إنتاجيتها وأدائها بشكل كبير، على الرغم من التحديات التي واجهتها في فترة الجائحة.
- 59 - ومع ذلك، ومع أن ثلثي قضاة المحكمة قد تم تجديد ولايتهم في عام 2019، فمن المحبط للغاية أن القضاة الحاليين لا يزالون يُلامون على بعض الاختلالات التي نشأت قبل انتخابهم.
- 60 - وفيما يتعلق ببعض الاقتراحات المقدمة لتحسين الإنتاجية، مثل فرض مستهدفات أو مواعيد نهائية غير معقولة للفصل في القضايا، فلا يوجد لها أساس وقائعي يذكر، ويبدو أنها تستند بدلاً من ذلك إلى انعدام الثقة في القضاة الحاليين، مما يؤثر حتماً على معنويات المحكمة، التي أثبتت بنتائجها أن هدفها الوحيد هو الحفاظ على نظام قضائي يتسم بالكفاءة والنزاهة.
- 61 - ولذلك تجدد المحكمة مناشدتها بأن تضع الجمعية العامة ثقتها في القضاة لمعالجة عبء عمل المحكمة.

وضع القضاة نصف المتفرغين

- 62 - يثير الهيكل الحالي للمحكمة الذي يمثل فيه القضاة نصف المتفرغين الأغلبية الساحقة عدة تساؤلات بشأن وضعهم في غير وقت انتدابهم.
- 63 - فعند البت في انتداب قضاة نصف متفرغين وفقاً للمادة 5 (2) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، ينظر الرئيس في القيود المحيطة بالاستعانة بالقضاة نصف المتفرغين بسبب التزاماتهم في محاكمهم المحلية. وينظم الرئيس أيضاً اجتماعات لمناقشة المسائل الإدارية والبت فيها، حيث يتم إشراك جميع القضاة نصف المتفرغين حتى في غير وقت انتدابهم.
- 64 - وبالإضافة إلى ذلك، لا يزال هناك شك يكتنف وضع القضاة نصف المتفرغين في غير وقت انتدابهم. وعندما يبت قاض نصف متفرغ في الحكم خلال فترة الانتداب ولكن لا يكون لديه الوقت لإكمال إصداره، قد يتعين تأجيل المسألة إلى وقت انتدابه اللاحق.
- 65 - ويدرك القضاة نصف المتفرغين أنهم، حتى في غير وقت انتدابهم، يظلون قضاة في المحكمة ويظل لهم، رغم عدم تقاضيهم أجراً، حق وواجب التصويت على أي قرار تتخذه المحكمة. بيد أن من دواعي أسفهم أنهم رغم انتخابهم لمدة سبع سنوات، لا يعتبرون مستوفين لشروط الخدمة المحسوبة في المعاش التقاعدي البالغة خمس سنوات أو أكثر عند تقاعدهم لأغراض حساب استحقاقاتهم في إطار الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة.
- 66 - ولذلك، فإن القضاة نصف المتفرغين يرغبون في أن يعتبروا موظفين نصف متفرغين خلال السنة بأكملها حتى عندما يُستقدمون للخدمة بدوام كامل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر وفقاً للمادة 5 (2) من النظام الأساسي للمحكمة. ومن شأن ذلك أن يجعلهم مستوفين لشرط "الخدمة المحسوبة في المعاش التقاعدي البالغة خمس سنوات أو أكثر" لأغراض حساب استحقاقات التقاعد الخاصة بهم في نهاية فترة ولايتهم.

ضمان حقوق العمالة الخاصة بالقضاة

- 67 - يطلب القضاة بكل احترام إلى الجمعية العامة توضيح مرتباتهم واستحقاقاتهم لضمانها بعبارة واضحة ومؤكدة، بما في ذلك للقضاة نصف المتفرغين، حتى لا يعتمدوا على تفسير الأمين العام لاستحقاقاتهم.
- 68 - ويساور القضاة القلق لعدم أهليتهم للجوء إلى محكمة المنازعات إذا رغبوا في الطعن في قرار إداري يتعلق باستحقاقاتهم أو مزاياهم أو بدلاتهم.
- 69 - ولذلك، فإن المحكمة تطلب بكل احترام من الجمعية العامة تعديل وضع قضاة محكمة المنازعات لإتاحة إمكانية رفعهم دعوى أمام محكمة خارجية محايدة للدفاع عن حقوقهم في العمالة.

التحديات التي تواجهها رئيسة المحكمة

- 70 - بموجب النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، يكون للرئيس عدد من الصلاحيات منها رصد إصدار الأحكام في الوقت المناسب (المادة 4 (7)). وكما تظهر الأرقام، من منتصف عام 2019 إلى نهاية عام 2020، انخفض عدد القضايا المسندة إلى المحكمة وتراكمت بشكل كبير.
- 71 - وبموجب النظام الأساسي، يعهد إلى الرئيس أيضاً بالبت في رد القضاة الذي يطلبه أحد الطرفين وفي انتداب قضاة نصف متفرغين. ومع الهيكل الجديد للمحكمة، أصبحت هذه المهمة الأخيرة أثقل بكثير.
- 72 - وبالإضافة إلى ذلك، اتخذت المحكمة في 1 تشرين الأول/أكتوبر 2019 قراراً يتعلق بفترة ولاية رئيسها ومسؤولياته، يضيف بعض المهام الأخلاقية والإدارية إلى هذه المهمة، مثل رصد التقدم المحرز في خطة تصفية القضايا المتأخرة وخطة الفصل في القضايا؛ ورصد الامتثال لمؤشرات أداء المحكمة؛ وتنظيم الجلسة العامة السنوية والاجتماعات الدورية مع القضاة للتشاور بشأن المسائل التي تؤثر على عمل المحكمة. وللأسباب المبينة أعلاه، فإن تنظيم اجتماعات على نطاق المحكمة ينطوي على عدد كبير جداً من الصعوبات ويستغرق وقتاً طويلاً للغاية.
- 73 - وخلص القول إن هذه الوظيفة تنطوي على تحديات وتؤثر على الوقت المخصص لمعالجة القضايا المسندة إلى القاضي الذي يشغل منصب الرئاسة.
- 74 - ولا يمكن حتماً انتخاب الرئيس إلا من بين القضاة المتفرغين، نظراً لأن الرئاسة وظيفة تحتاج إلى النقرغ. ويعني تخفيض عدد القضاة المتفرغين إلى ثلاثة قضاة فقط أن كل قاض متفرغ سيشغل هذه الوظيفة مرات أكثر من اللازم.
- 75 - ولذلك، فمن الصعب، في غيبة أي حافز، إيجاد مرشحين لمنصب الرئاسة.

شكر وتقدير

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

تقرير محكمة الأمم المتحدة للمنازعات عن ادعاءات سوء السلوك من جانب القضاة والمعلومات المتعلقة بعدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية في عام 2020

77 - قدمت شكاويان في أوائل كانون الثاني/يناير 2020، كما ذكر سابقاً في تقرير عام 2020 (A/75/154). واعتبرت الشكاويان خارج نطاق آلية معالجة الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك المزعوم لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أو عدم أهليتهم لأداء الواجبات الرسمية.

جويل آدا

رئيسة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات