الأمم المتحدة

A/69/205

الجمعية العامة

Distr.: General
8 August 2014
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والستون

البند ١٤٣ من جدول الأعمال المؤقت*

إقامة العدل في الأمم المتحدة

إقامة العدل في الأمم المتحدة

تقرير مجلس العدل الداخلي

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – الوظائف الشاغرة في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف ٤

ثالثا – ولاية مجلس العدل الداخلي ٥

رابعا – طلب الجمعية العامة المتعلق بالأحكام والأوامر المؤقتة ٥

خامسا – المحكمتان ٢٨

سادسا – مكتب إقامة العدل ٣٢

سابعا – المسائل المؤثرة في نظام إقامة العدل ٣٣

ثامنا – التقييم المستقل ٣٥

* A/69/150.

260914 190914 1458443A

الرجاء إعادة استعمال الورق

تاسعا – موجز التوصيات المقدَّمة إلى الجمعية العامة ٥٤

المرفقات

الأول – مذكرة من قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بشأن مسائل عامة ٥٦

الثاني – مذكرة من قضاة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ٦٦

أولا – مقدمة

١ – هذا هو التقرير الثاني للفريق الثاني التابع لمجلس العدل الداخلي. وتنتهي مدة عضوية جميع أعضاء الفريق الثاني التابع للمجلس في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.

٢ – تتألف العضوية الحالية لمجلس العدل الداخلي من خمسة أعضاء، كما يلي: حقوقيان خارجيان مرموقان، يرشح أحدَهما موظفو الأمم المتحدة، ويرشح الآخر إدارة الأمم المتحدة، وممثل واحد يرشحه الموظفون، وممثل ترشحه الإدارة، وحقوقي مرموق يرشحه الأعضاء الأربعة ليكون رئيسا للفريق (القرار ٦٢/٢٢٨، الفقرة ٣٦). ويعين الأمين العام رسمياً الأشخاص المرشحين لعضوية المجلس. والأعضاء الحاليون هم الحقوقيان الخارجيان سينها باسناياكي (سري لانكا، الذي رشحته الإدارة) وفيكتوريا فيليبس (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، التي رشحها الموظفون)؛ والممثلون هم كارمن أرتيغاس، أوروغواي (اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التي رشحها الموظفون)، وأنتوني ج. ميلر، أستراليا (عضو سابق في مكتب الشؤون القانونية، الذي عينته الإدارة). والرئيس هو الحقوقي إيان بيني، كندا، القاضي السابق في المحكمة العليا في كندا.

٣ – وقد عقد مجلس العدل الداخلي مؤتمرات هاتفية في ٢٠ كانون الثاني/يناير و ٢٥ شباط/فبراير و ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٤، لمناقشة برنامج وخطة عمله لدورته السنوية لعام ٢٠١٤. وأُنجز الكثير من الأعمال التحضيرية، ومن عملية إعداد تقرير المجلس، بالبريد الإلكتروني.

٤ – واجتمع الرئيس بقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وأمناء السجل في جلستهم العامة المعقودة في جنيف في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٤، بعد أن كان قد اجتمع بقضاة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، في واشنطن العاصمة، في ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤. وكان الغرض من هذه الاجتماعات هو تبادل الآراء في ما يتعلق بالعملية الجارية لنظام العدل الداخلي.

٥ – واجتمع مجلس العدل الداخلي في نيويورك، في الفترة من ٣٠ نيسان/أبريل إلى ٣ أيار/مايو ٢٠١٤، واجتمع بأصحاب المصلحة المعنيين الذين كانوا موجودين في نيويورك أو الذين تسنى الاتصال بهم بواسطة الفيديو أو الهاتف. وعلى وجه الخصوص التالون: رئيسا كل من محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، وعدد من القضاة في محكمة المنازعات، ووكيل الأمين العام لشؤون الإدارة؛ والمدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل وممثلين عن المكتب، ورئيس القلم، ومسجلا محكمة المنازعات والمحكمة الإدارية. وأمين المظالم وموظف من موظفيه، ورئيس مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

وممثلون عن المكتب، وممثلون عن مجلس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف، وممثل عن وحدة التقييم الإداري، وممثلون عن اتحاد موظفي الأمم المتحدة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، ورابطة المحامين للمنظمات الحكومية الدولية؛ وهي رابطة لمحامين خارجيين يمثلون موظفي الأمم المتحدة في نظام العدل الداخلي، ومدير مكتب الأخلاقيات، والأمينة العامة المساعدة لإدارة الموارد البشرية وممثلون من مكتبها، بما في ذلك قسم القانون الإداري، وممثل عن مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، ومكتب الشؤون القانونية، ومحام خارجي يعمل لدى المحاكم بالإنابة عن الموظفين.

ثانيا – الوظائف الشاغرة في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف

٦ – في الفقرة ٣٧ (ب) من القرار ٦٢/٢٢٨، طلبت الجمعية العامة من مجلس العدل الداخلي ”تقديم آرائه وتوصياته إلى الجمعية العامة بشأن مرشحين اثنين أو ثلاثة مرشحين لكل منصب شاغر في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الاستئناف، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتوزيع الجغرافي“. وفي الفقرة ٥٧ من القرار ٦٣/٢٥٣، قررت الجمعية العامة، ”بالنسبة للتعيينات المقبلة، ألا يوصي مجلس العدل الداخلي بأكثر من مرشح واحد من أي دولة من الدول الأعضاء لمنصب قاض في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أو أكثر من مرشح واحد من أي دولة من الدول الأعضاء لمنصب قاض في محكمة الأمم المتحدة للاستئناف“.

٧ – وقد استقال القاضي جان – فرانسوا كوزان من منصبه قاضياً في محكمة المنازعات اعتبارا من ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤.

٨ – واستقال القاضي جان كورتيال من منصبه قاضياً في محكمة الاستئناف، اعتبارا من ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

٩ – أما توصيات مجلس العدل الداخلي وآراؤه المقدمة إلى الجمعية العامة في ما يتعلق بالاستعاضة عن هذين المنصبين الشاغرين فهي بصدد إحالتها إلى الجمعية العامة في تقرير منفصل.

ثالثا – ولاية مجلس العدل الداخلي

١٠ – أكدت الجمعية العامة، في قرارها ٦٢/٢٢٨ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، الذي أنشأت بموجبه مجلس العدل الداخلي ”أن إنشاء مجلس للعدل الداخلي يمكن أن يساعد في ضمان الاستقلالية والاقتدار المهني والمساءلة في نظام إقامة العدل“ (الفقرة ٣٥). وما فتئت الجمعية العامة تطلب إلى المجلس، منذ الدورة السادسة والستين، إدراج آراء محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف كلتيهما في تقاريره السنوية (انظر القرار ٦٦/٢٣٧، الفقرة ٤٥). وبناء على ذلك، فإن آراء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات مرفقة بوصفها المرفق الأول لهذا التقرير، وآراء محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة مرفقة بوصفها المرفق الثاني لهذا التقرير.

١١ – يرى مجلس العدل الداخلي أن الدعوة العامة الموجهة إليه في الفقرة ٥٢ من قرار الجمعية العامة ٦٥/٢٥١، لتقديم آرائه ”بشأن كيفية تعزيز مساهمته في النظام، إذا ارتأى ضرورة لذلك“، هي جزء أساسي في الولاية العامة المسندة إليه.

١٢ – وإضافة إلى الولاية العامة الواردة في القرارين ٦٢/٢٢٨ و ٦٥/٢٥١، طلبت الجمعية العامة إلى مجلس العدل الداخلي أداء مجموعة واسعة من مهام محددة تختلف من سنة إلى أخرى.

١٣ – ويتضمن الفرع الرابع من هذا التقرير استجابة إلى طلب محدد موجه إلى مجلس العدل الداخلي في القرار ٦٨/٢٥٤. وتعالج الفروع من الخامس إلى الثامن مسائل تقع ضمن الولاية العامة للمجلس. أما الفرع التاسع، فهو موجز للتوصيات التي قدمها المجلس إلى الجمعية العامة في متن التقرير.

رابعا – طلب الجمعية العامة المتعلق بالأحكام والأوامر المؤقتة

ألف – مقدمة

١ – الطلب

١٤ – طلبت الجمعية العامة، في الفقرة ٢٩ من قرارها ٦٨/٢٥٤ المؤرخ ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، من مجلس العدل الداخلي ”أن يقدم تقريرا عن أثر الطلب الوارد في الفقرة ٣٣ من القرار ٦٧/٢٤١، مع أخذ آراء جميع الجهات صاحبة المصلحة المعنية في

الاعتبار[1]“. وتطلب الفقرتان ٣٣ و ٣٤ من قرار الجمعية العامة ٢٤١/٦٧، في معرض الإشارة إلى القرار ٢٣٧/٦٦، من المحكمتين تعديلا في لائحتيهما حيثما تتخذ الجمعية العامة قرارا يستتبع تغييرا في لائحتيهما. وأكدت الفقرة ٣٥ من القرار ٢٣٧/٦٦ أن الأحكام أو الأوامر أو القرارات التي ”تفرض“ التزامات مالية على المنظمة غير قابلة للتنفيذ إلى أن ينتهي الوقت المحدد للاستئناف.

١٥ - إن الهدف الأساسي من الفقرتين ٣٣ و ٣٤ من قرار الجمعية العامة ٢٤١/٦٧ هو تأكيد أن الأحكام والأوامر والقرارات العارضة التي ”تفرض“ التزامات مالية غير قابلة للتنفيذ إلى أن ينتهي الوقت المحدد للاستئناف.

١٦ - وهذا الطلب يثير عددا من الأسئلة، ومن الآثار المحتملة المترتبة على الردود على تلك الأسئلة، كما يلي:

(أ) إلى أي مدى تكون الإجراءات العارضة قابلة للطعن بموجب النظام الحالي؟

(ب) ماذا يمكن أن تكون الآثار المالية والعملية المترتبة على توسيع نطاق مجموعة الأوامر العارضة القابلة للطعن فيها؟

(ج) ما هي الآثار التي تنعكس على مبدأ استقلال المحكمتين اللتين يجوز لهما (رهنا بموافقة الجمعية العامة) أن تصوغا قواعد السلوك لديهما ولائحتيهما لتنفيذ النظام الأساسي لكل منهما؟

(د) ما هو نطاق ”الأحكام أو الأوامر أو القرارات التي تفرض التزامات مالية على المنظمة“؟

٢ - التشاور مع الجهات المعنية

١٧ - عملا بالولاية المشار إليها أعلاه، تعهد مجلس العدل الداخلي بأن يجري مشاورات مع الجهات المعنية.

---

(١) طلب مجلس العدل الداخلي من الجهات المعنية تقديم آرائها قبل ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١٤، ووضع في اعتباره الآراء التي وردت بحلول ٨ تموز/يوليه ٢٠١٤. وأبلغ المجلس المعلقين المحتملين أن جميع الرسائل الواردة سوف تبقى، عند الطلب، سرّية، وسوف تحدد في تلك الحالة بأنها ”وجهة نظر أُعرب عنها“ لدى المجلس فحسب، أو عبارات بذلك المعنى؛ ولكن، في حالة عدم ورود طلب في هذا الصدد، فسوف يشار إلى الشخص أو الكيان الذي قدم التعليق على النحو التالي: لم يرد أي طلب باعتماد السرية من جانب الجهة المعنية.

١٨ - وردت تعليقات خطية (مرتبة حسب تاريخ ورودها) من قضاة محكمة المنازعات، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ورابطة المحامين للمنظمات الحكومية الدولية، ومجلس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف. وهناك إشارة إلى هذه التعليقات في عدة مواضع من التحليل، مع تعليقات بشأن التغييرات المقترح إدخالها على النصوص القانونية الموجزة في الفرع دال أدناه. أما النصوص الكاملة لجميع التعليقات الواردة، فهي متاحة للوفود لدى مكتب إقامة العدل.

٣ - معلومات أساسية عن المناقشة الجارية

١٩ - خلص الأمين العام، في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها السادسة والستين، إلى أن ''حق محكمة المنازعات في إنفاذ الامتثال للأوامر العارضة يجب أن يوازنه حق الطرفين في استئناف الأوامر العارضة بنية حسنة، لا سيما في القضايا التي سيكون فيها الأمين العام، لولا ذلك، ملزما بتنفيذ أمر عارض تصدره محكمة المنازعات يتعارض مع الاجتهاد القضائي المعمول به لمحكمة الاستئناف'' (A/66/275 و Corr.1، الفقرة ٢٦٥). فالأمر العارض، بحكم طبيعته، هو أمر تصدره المحكمة أثناء الإجراءات التي تسبق البت بشأن الأسس الموضوعية. أما الأمر المؤقت فهو أمر عارض محدد المدة. وفي المناقشة التالية تستخدم العبارتان ''عارض'' و ''مؤقت''، في كثير من الأحيان، إحداهما محل الأخرى.

٢٠ - وبناء على ذلك، أوصى الأمين العام بأن ''تقوم الجمعية العامة بتعديل المادة ٧-٥ من لائحة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف بحيث توضح أن استئناف أمر عارض تصدره محكمة المنازعات يترتب عليه تعليق تنفيذ الأمر المطعون فيه. وسيتعين أيضا تعديل الأحكام ذات الصلة في لائحتي المحكمتين'' (الفقرة ٢٦٦)[٢].

٢١ - وكما ستجري مناقشته، مع ذلك، فإن أنواع الأوامر العارضة التي يمكن الطعن فيها في إطار هذا النظام الداخلي محدودة للغاية.

---

(٢) تشير الفقرة ٣٥ من القرار ٦٦/٢٣٧ إلى ''الفقرة ٣ من المادة ١١ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، وتؤكد أن الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات، بما في ذلك الأحكام أو الأوامر أو القرارات التي تقع بموجبها التزامات مالية على المنظمة، غير قابلة للتنفيذ إلا بعد انقضاء المهلة المحددة لرفع دعاوى الاستئناف المنصوص عليها في النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، أو حتى تكمل محكمة الاستئناف، في حالة رفع دعوى استئناف وفقا للنظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، البت في تلك الدعوى وفقا للمادتين ١٠ و ١١ من نظامها الأساسي''.

٤ - آراء القضاة التي سبق نشرها

٢٢ - يلاحظ قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف أن الأوامر العارضة، بموجب اللائحتين الحاليتين، يجوز الطعن فيها في الظروف المناسبة، وأن إجراء أي تغييرات في اللائحتين هو مسؤولية المحكمتين لا الجمعية العامة.

٢٣ - وأعرب القضاة أيضا عن قلقهم بشأن حماية استقلال القضاء.

٢٤ - وفي عام ٢٠١٣، أوجز قضاة محكمة الاستئناف، في مذكرتهم إلى الجمعية العامة، الفقرة ٣٥ من القرار ٢٣٧/٦٦، والفقرة ٣٤ من القرار ٢٤١/٦٧، وخلصوا إلى أنه ”ليس من الضروري ولا من المنطقي أن تستتبع الفقرة ٣٥ من القرار ٢٣٧/٦٦ إدخال تعديل على لائحة المحكمة“ (A/68/306، المرفق الأول، الفقرتان ١٤ و ١٦).

٢٥ - وأورد قضاة محكمة المنازعات، في مذكرتهم لعام ٢٠١٣ الموجهة إلى الجمعية العامة، موجزا للقرارين، ثم أشاروا إلى أن لديهم عددا من الشواغل بشأن الطلب المقدم في القرارين (انظر الوثيقة A/68/306، المرفق الثاني، الفقرات ٣٢-٣٧)، كما يلي:

(أ) ”لا تتضح أسباب إشارة الجمعية العامة، في قرارها ٢٤١/٦٧، إلى تغييرات في لائحة محكمة المنازعات، بالنظر إلى أن الفقرة ٣٥ من القرار ٢٣٧/٦٦ لا تتضمن أي إشارة إلى أي تغييرات أو طلبات لإدخالها على لائحة محكمة المنازعات“ (الفقرة ٣٤)؛

(ب) هناك بالفعل حكم في اللائحة يتناول وجوب نفاذ قراراتها، وهو تكرار للحكم الوارد في المادة ١١-٣ من نظامها الأساسي، و ”لا يرى القضاة أي حاجة إلى إدخال المزيد من التعديلات“ (الفقرة ٣٥)؛

(ج) ”يلاحظ القضاة أن المحكمتين تعملان ضمن الإطار القانوني الذي اعتمدته الجمعية العامة، بما في ذلك قرارها الذي أعربت عنه في عدة قرارات، القاضي بإنشاء نظام مستقل لإقامة العدل يتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة، ومبدأي سيادة القانون، ومراعاة الأصول القانونية. وعلى الرغم من أن الجمعية قد يكون لها آراء معينة عن كيفية تعديل النظام الأساسي وعلى الرغم من تمتعها بسلطة القيام بذلك، فقد تبدو الاقتراحات بشأن كيفية تفسير المحكمتين وتطبيقهما للصكوك القانونية القائمة متعارضة مع مبدأ استقلال القضاء“ (الفقرة ٣٦)؛

(د) من شأن التغييرات التي طلبت الجمعية العامة إدخالها على لائحة محكمة المنازعات أن تحرم المحكمة فعليا ”من سلطتها القانونية الممنوحة لها تحديدا من جانب الجمعية، في حالة موافقتها على الحكم الذي يقضي بإصدار أحكام/أوامر للحظر السريع،

أو لإصدار تدابير مؤقتة بموجب الفقرة ٢ من المادة ٢، والفقرة ٢ من المادة ١٠ من النظام الأساسي، بالنظر إلى أن بعضها قد يفرض التزامات مالية''، ''ومن شأن تنفيذ الفقرة ٣٥ من القرار ٦٦/٢٣٧ أن يجعل بعض الأوامر المتعلقة بإدارة القضايا غير قابلة للتنفيذ (مثلا الأمر الذي يتطلب، بموجب المادة ١٧ من لائحة المحكمة، أن يحضر أحد الشهود الموجودين في أحد مراكز العمل بصفة شخصية لجلسة استماع تُعقد في مركز عمل آخر. فهذا الحكم سيؤثر تأثيرا ضارا في الإجراءات'' (الفقرة ٣٧).

باء - تأثير الطلب في مجال السياسات العامة على عمليات محكمة المنازعات

٢٦ - يتناول هذا الفرع من التقرير الآثار المترتبة على التغييرات التي تطلبها الجمعية العامة في سير عمل محكمة المنازعات. ويبحث التقرير أولا بعض القضايا التي أعربت محكمة الاستئناف فيها عن الحاجة إلى سيطرة قضاة الدوائر الابتدائية على إجراءات المحاكمات، وما يحتمل أن يترتب من انقطاعات فيها على الأوامر المؤقتة التي تصدر قبل البت في الأسس الموضوعية للدعوى. وهذا هو جانب من جوانب إدارة القضايا (وإن كان لا يقتصر بالضرورة على المادة ١٩ من اللائحة، التي عنوانها هو ''إدارة القضايا''، والتي تمكّن المحكمة من إصدار أوامر ''للفصل في القضية بصورة نزيهة وسريعة ولإقامة العدل بين الطرفين. فالنهج العام الذي تتبعه محكمة الاستئناف هو السماح برفع ''طعون'' ضد الأوامر والقرارات المؤقتة في القضايا القليلة التي يحدث فيها تجاوز صريح للولاية القضائية أو الاختصاص القضائي. ولما كانت هذه الإجراءات لاغية وباطلة من الناحية القانونية، فإن مجلس العدل الداخلي يرى أن هذه الفئة المحدودة من الطعون العارضة مناسبة تماما.

٢٧ - إن مهمتنا التالية هي دراسة السوابق القضائية لمحكمة الاستئناف التي تسعى إلى كفالة التقيد الصارم بالحدود التي ترسخها النظم الأساسية في الوقت الراهن. وعلى الرغم من أن محكمة الاستئناف أشارت إلى أن على كل طرف احترام أي أمر مؤقت وتنفيذه إلى أن يلغى بالاستئناف، فقد أوضحت أيضا بنفس القدر أن محكمة المنازعات تكون قد تصرفت بطريقة ''غير قانونية'' لو تجاوزت حدود سلطاتها القانونية في ما يتعلق بالأوامر المؤقتة (انظر قرار محكمة الاستئناف بكامل هيئتها الصادر مؤخرا في قضية إيغبينيديون Igbinedion, 2014-UNAT-410، انظر الفقرات ٤٥-٤٦ أدناه).

١ - تعتبر الأوامر والأحكام العارضة أو المؤقتة بوجه عام غير قابلة للاستئناف

٢٨ - ليس مفاجئاً أن يَترك الفصل الفعال في المنازعات، على المستوى الأول من الاحتكام القضائي، الكثير من الأمور لتقديرات قاضي المحاكمة. فيتعين على القاضي أن يقرر ما هي

الأدلة أو المستندات المطلوبة، ويجوز له أن يأمر الطرفين بتقديم تلك المستندات حتى لو اعترضا بقوة، على سبيل المثال، لأسباب تتعلق بالسرية، وبما يترتب على ذلك من جهود لتحديد مكان تلك المستندات أو بتكلفة الامتثال. إن الفلسفة وراء تمكين القضاة من السيطرة على الإجراءات، حتى لو أن محكمة للاستئناف كانت ستعالج القضية بطريقة مختلفة، هي أنه لو كان ممكنا الطعن في كل أمر وحكم مؤقت يُتخذ أثناء إجراء المحاكمة، فمن غير المرجح أن يتسنى الانتهاء من أي قضية بسرعة. ويبدو، للوهلة الأولى، أن النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، يعكس هذه الفلسفة، لأن الحق في الاستئناف هو ضد ''دعاوى الاستئناف التي ترفع بشأن أحكام صادرة عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات'' (المادة ٢-١)، في حين أن النظام الأساسي لمحكمة المنازعات يشير إلى العديد من الإجراءات التي لا تسمى ''أحكاما'' تنشأ قبل البت النهائي في الأسس الموضوعية للقضية[٣].

٢٩ - هناك شاغل آخر في مجال السياسة العامة، وهو ما يلي: في حالة رفض دعوى في نهاية المطاف استنادا إلى الأسس الموضوعية للقضية، فإن مختلف الأوامر المؤقتة أو العارضة التي تتخذ في مرحلة مبكرة من الإجراءات تصبح غير ذات أهمية، ويصبح الوقت والنفقات التي تستهلك للطعن فيها تكاليف مهدرة.

٣٠ - ويبدو واضحا لمجلس العدل الداخلي، مع ذلك، أن أي أوامر أو أحكام عارضة أو مؤقتة، لكي تكون سارية المفعول، لا بد أن تصدر في نطاق الولاية القضائية أو الاختصاص القضائي لمحكمة المنازعات. وإذا لم تستوف هذا الاختبار الأساسي فهي باطلة بحكم القانون، ولذلك، لا بد أن تكون هناك طريقة يرفع بها طرف ما قضيته إلى مستوى الاستئناف ليثبت أن الأمر أو الحكم المؤقت لاغ وباطل، لأن اتخاذه من جانب محكمة المنازعات يتجاوز اختصاصها أو ولايتها القضائية. ونظرا لأن النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف لا ينص على حدوث هذا التحدي، إلا في سياق ''طعن يقدم في حكم تصدره محكمة الأمم المتحدة للمنازعات'' (المادة ٢-١ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف)، فقد كان على محكمة الاستئناف أن تضع إجراءات لمعالجة تلك المسائل.

٣١ - وقد نظرت محكمة الاستئناف، في مرحلة مبكرة من جلستها الأولى، في السياسات التي استندت إليها الأحكام المختلفة المشار إليها أعلاه، ''وذكرت أن النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة لا يوضح ما إذا كان يجوز لمحكمة الاستئناف أن لا تستعرض سوى الأحكام الصادرة بناء على الأسس الموضوعية للقضية، أو ما إذا كان بالإمكان أيضا

(٣) تستخدم المواد ٢-٢ و ٢-٣ و ٢-٤، و ٨-٣ و ٩-١ و ٩-٢ و ٩-٣ و ١٠-٢ و ١٠-٤ مصطلحي ''حكم'' و ''قرار'' كليهما.

اعتبار أي قرار عارض حكماً قابلاً للاستئناف. ولكن أحد أهداف نظامنا الجديد هو صدور الأحكام في الوقت المناسب. وترى هذه المحكمة أن أي طعن لن يقبل عموما إلا في الأحكام النهائية. وفيما عدا ذلك، فإن الدعاوى قلما تستطيع المضي قدما لو كان الطرفان كلاهما غير راضيين عن القرار الإجرائي'' (قضية *Tadonki*, 2010-UNAT-005, para. 8).

٣٢ - وقد اتسع نطاق هذا النهج في وقت لاحق من تلك الجلسة الأولى التي عقدت في قضية كالفاني Calvani, 2010-UNAT-032، حيث رأت محكمة الاستئناف، بعد أن أشارت إلى المادة ٩-٢ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، والمادتين ١٨-٢ و ١٩ من لائحتها، إلى ما يلي: ''يُستنتج من هذه الأحكام أن للمحكمة سلطة تقديرية في إدارة القضايا وتقديم الأدلة لصالح العدالة. ولو أن المحكمة ارتكبت خطأ بإصدارها أمراً بتقديم مستند لا أهمية له، أو غير موجود، أو يعتبر سرياً بموجب الأحكام ذات الصلة للمنظمة، أو توصلت إلى استنتاجات خاطئة بحكم القانون أو بحكم الواقع، في الحكم النهائي الصادر بناء على طلب من مقدم طلب نتيجة عدم تقديمه مستندا ذا صلة، فإن المسؤولية عن تقديم طعن في ذلك الحكم أمر يرجع إلى المدعى عليه'' (الفقرة ٩). وخلصت المحكمة إلى ما يلي: ''نحن نذهب إلى الرأي بعدم دقة القول بأن محكمة المنازعات تجاوزت سلطتها في إصدار الأمر المطعون فيه، وأن ذلك الأمر، من ثم، قابل للطعن فيه. وقد اتخذت محكمة المنازعات قرارا بشأن اتخاذ إجراء للتحقيق، وهو إجراء لها السلطة وحدها لتقييمه. ونحن لا نرى أي أساس في نظام العدل الداخلي في المنظمة يمكن بناء عليه اعتبار تقديم طعن في مجرد إجراء للتحقيق أنه مقبول، أو أنه يخدم مصلحة نظام العدل ذلك'' (الفقرة ١٠).

٣٣ - في قضية كالفاني، أقرت محكمة الاستئناف الفارق المميز بين الأوامر والأحكام المؤقتة التي تدخل في اختصاص محكمة المنازعات من جهة، على الرغم من أن محكمة الاستئناف قد تكون توصلت إلى استنتاج مختلف، لسبب عملي، ومن جهة أخرى تلك الأوامر والأحكام المؤقتة التي هي في الواقع باطلة قانونا لأنها تتجاوز اختصاص محكمة المنازعات. وتؤيد ذلك مناقشة قضية *Wamalala* و امالالا ، 2013-UNAT-300، حيث أشارت محكمة الاستئناف إلى أنها ''تعتقد اعتقادا راسخا أن القضايا المعروضة على محكمة المنازعات قد لا تنتهي إذا كان لأحد الطرفين أو كليهما أن يلجأ إلى محكمة الاستئناف لو لم ترضه القرارات العارضة المتخذة أثناء سير الإجراءات'' (الفقرة ١٦). ثم لاحظت محكمة الاستئناف أن ''محكمة المنازعات تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في جميع الأمور المتعلقة بإدارة القضايا وأن من واجبها [محكمة الاستئناف] ألا تتدخل باستخفاف في ممارسة المحكمة الابتدائية سلطات الاختصاص الممنوحة لها لتمكين من الحكم في القضايا بإنصاف وسرعة

ومن إقامة العدل. ولهذا السبب، ووفقا للمادتين ٢ (٢) و ١٠ (٢) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، لا يجوز قبول الطعون في القرارات التي تتخذ أثناء سير المحاكمات، والمتعلقة بالإجراءات، مثل مسائل الإثبات، وتقديم الأدلة، أو التدابير المؤقتة [أي لا يجوز فيها الاستئناف]، حتى في حال ارتكاب قاضي الدرجة الأولى خطأ في القانون أو الوقائع، فيما يتصل بتطبيق الشروط التي يخضع لها وقف الإجراءات، أو ارتكابه خطأ إجرائيا"[٤] (الفقرة ١٧). وأشارت المحكمة إلى أن هناك استثناءات عندما تتجاوز المحكمة بوضوح اختصاصها أو ولايتها القضائية (الفقرة ١٨)، وستناول ذلك في الفقرات من ٤١ إلى ٤٩ أدناه.

تعليقات القضاة

٣٤ - كرر قضاة محكمة المنازعات، في تعليقاتهم الخطية الآراء التي أدلوا بها في السنة الماضية (انظر الوثيقة A/68/306، المرفق الثاني، الفقرة ٣٧)، والتي مفادها أن

"التغييرات المدخلة على النظام الأساسي للمحكمة أو قواعدها الإجرائية بناء على الفقرة ٣٥ من القرار ٦٦/٢٣٧ قد تنطوي على آثار سلبية، ربما لم تكن الجمعية العامة قد أُعلمت بها. فعلى سبيل المثال، قد تُجرَّد محكمة المنازعات فعليا من السلطة التشريعية التي منحتها الجمعية العامة تحديدا عندما اعتمدت النظام الأساسي، والتي تخول للمحكمة إصدار أحكام/أوامر الحظر العاجل أو التدابير المؤقتة بموجب المادتين ٢ (٢) و ١٠ (٢) من النظام الأساسي، نظرا لأن بعضها قد يفرض التزامات مالية. وعلاوة على ذلك، من شأن تنفيذ الفقرة ٣٥ من القرار ٦٦/٢٣٧ أن يجعل بعض الأوامر المتعلقة بإدارة القضايا غير قابلة للتنفيذ (مثلا، الأمر الذي يتطلب، بموجب المادة ١٧ من لائحة المحكمة، أن يحضر شاهد يوجد في أحد مراكز العمل بصفة شخصية جلسة استماع تُعقد في مركز عمل آخر)".

٣٥ - وشدد قضاة محكمة المنازعات في تعليقاتهم الخطية أيضا على أن تخويل حق استئناف جميع الأوامر العارضة سيؤثر كثيرا على البت في جميع القضايا في الوقت المناسب، وذكروا قضية كوك *Cooke*، 2013-UNAT-380، حيث قالت محكمة الاستئناف ما يلي:

---

(٤) انظر أيضا القضايا التالية: تادونكي *Tadonki*، 2010-UNAT-0052، الفقرة ٨؛ وتيواثيا *Tiwathia*، 2012-UNAT-327، الفقرة ١٠؛ وكانانورا *Kananura*، 2012-UNAT-258، الفقرة ١٧؛ وبارون Baron، 2012-UNAT-257، الفقرة ٢٢؛ وبالي *Bali*، 2012-UNAT-244، الفقرة ٨؛ وبنشباك *Benchebakk*، 2012-UNAT-256، الفقرة ٣٧؛ ونووكي *Nwuke*، 2012-UNAT-330، الفقرتان ١٩ و ٢٠.

”يبدو لهذه المحكمة أن محكمة المنازعات لم تولِ الاعتبار اللائق للتوفير وتحقيق الكفاءة في القضاء. وإذ كانت محكمة المنازعات على علم تام باستئناف الأمين العام، فقد اختارت عقد جلسة استماع بناء على الأسس الموضوعية لطلب السيد كوك، متجاهلة احتمال إلغاء حكمها بقبول الدعوى (وهو ما حدث بالفعل). ولا شك أن الممارسة الأفضل كانت هي أن يطلب الأمين العام من محكمة المنازعات وقف جلسة الاستماع، أو أن تقوم محكمة المنازعات بذلك من تلقاء نفسها في انتظار صدور حكم محكمة الاستئناف“ (الفقرة ٩).

وأضاف القضاة قائلين:

”يتضح من هذا القرار أنه كلما قُدّم استئناف ضد أمر عارض، لا تستطيع القضية أن تواصل طريقها. ولذلك تجد محكمة المنازعات نفسها بين نارين: من جهة، تعرب الجمعية العامة عن قلقها عندما تتأخر القضايا، ومن جهة أخرى، تطالِب المحكمةُ الإدارية للأمم المتحدة محكمةَ المنازعات بتعليق القضايا، في انتظار البت في دعاوى استئناف الأوامر العارضة“.

تعليقات الجهات المعنية

٣٦ - يتناول مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، في تعليقاته الخطية، حالة الأوامر التي تمتنع عن البت في إجراءات من قبيل استبعاد طلبات إصدار أحكام مستعجلة أو الأوامر التي لا تعالج إلا جزءا من محاكمة ما. وعلى الرغم من وجود حجج تؤيد السماح باستئناف مثل هذه الأحكام فورا، يفضل المكتب أن تقدَّم جميع الحجج المتعلقة بها أثناء استئناف الحكم النهائي القائم على الأسس الموضوعية للقضية.

٣٧ - ويوافق المكتب على ضرورة أن تكون هناك حدود للطعون المنبثقة عن مسائل إجرائية، خاصة إذا كان الطعن يفضي تلقائيا إلى وقف سير المحاكمة. ويقترح المكتب معالجة الأخطاء الإجرائية باستئناف حكم أو أمر بناء على الأسس الموضوعية للقضية بموجب المادة ٢-١ (د) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف (تجعل تلك المادةُ ”ارتكاب خطأ في الإجراءات من شأنه أن يؤثر على الحكم في القضية“ أساسا للاستئناف).

٣٨ - ويوصي المكتب أيضا بأن يتم التعامل بطريقة مختلفة مع الطلبات المقدمة إلى محكمة المنازعات بشأن اتخاذ إجراءات مؤقتة للانتصاف، لأن ”النظام الأساسي لا يحدد أنواع الخطأ التي قد تسوّغ إلغاء هذا الانتصاف المؤقت“. وفي حالة إجراء تعديلات على النظام الأساسي تسمح بالطعن في هذه الأوامر، يوصي المكتب بأن يتم ذلك ”بتقديم طعن عارض صريح،

وعلى أسس صريحة'' لأن محاولة ''التمييز بين تجاوز الاختصاص (النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، المادة ٢ (١) (أ))، وعدم ممارسة الاختصاص (النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، المادة ٢ (١) (ب)) و ''مجرد'' الخطأ في القانون (النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، المادة ٢ (١) (ج)) يحتمل أن تكون من الدقة بقدر لا يتيح القيام بها بصورة عملية''.

٣٩ - ويوصي مجلس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف بعدم إجراء مزيد من التغيير لأن النظام الأساسي لمحكمة المنازعات يعطي بالفعل تعريفا، بصورة مُرضية، لحدود سلطات المحكمة فيما يتعلق بالأوامر العارضة، كما يتضح من قضية تادونكي *Tadonki*، 2010-UNAT-005، اعتبر المكتب أيضا أن السماح بتلك الطعون من شأنه أن يؤخر النظر في القضايا، مشيرا إلى قضية فاسرستروم *Wasserstrom*، 2010-UNAT-060.

آراء مجلس العدل الداخلي

٤٠ - يتفق مجلس العدل الداخلي مع قضاة محكمة المنازعات على أن السماح بالطعن في الأوامر والأحكام المؤقتة الصادرة في إطار ولاية محكمة المنازعات أو اختصاصها، وعلى الأقل دون قيود محددة بعناية، سوف يعوق عمل محكمة المنازعات بشكل حاد.

٤١ - ومن ناحية أخرى، لا يمكن تطبيق عدم قبول الطعن في الأوامر والأحكام المؤقتة إذا كان الأمر أو الحكم المؤقت في حد ذاته يتجاوز اختصاص محكمة المنازعات، أو ينتهك أيا من أحكام ذلك الاختصاص بأي شكل من الأشكال، لأن حدوث ذلك مرجح أن يجعل الأمر أو الحكم المؤقت باطلا قانونا.

٤٢ - وقد اعترفت محكمة الاستئناف بأن الأوامر والقرارات المؤقتة التي تتجاوز بوضوح ولاية محكمة المنازعات أو اختصاصها لا يمكن السماح بنفاذها، على الرغم من أن التحليل قد لا يتعلق على وجه التحديد بكون هذه الأوامر أو القرارات باطلة ولاغية. وقد تجلى النهج الذي اتبعته محكمة الاستئناف في أول جلسة لها في سياق إحدى دعاوى استئناف وقف التنفيذ عملا بالمادة ٢-٢ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات في ملاحظتها أن

> ''إنكار الحق في استئناف قرار بوقف تنفيذ متعلق بقرار إداري يشكل استثناء للمبدأ القانوني العام القائل بالحق في الاستئناف، ويجب، لذلك، أن يفسر تفسيرا ضيقا. ويترتب على ذلك، من ثم، أن هذا الاستثناء لا يمكن تطبيقه إلا على القرارات المتعلقة بالولاية القضائية التي تأمر بوقف تنفيذ قرار إداري عندما يكون التقييم الإداري جاريا'' (قضية كاسماني *Kasmani*، 2010-UNAT-011 الفقرة ٨).

ثم لاحظت محكمة الاستئناف أن الأمر بوقف

”تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بعد التاريخ الذي فُرغ فيه من التقييم الإداري لا يمكن اعتباره واقعا ضمن نطاق الاستثناء من الحق في الاستئناف“ (الفقرة ٨)[٥].

٤٣ - وفي قضية تادونكي *Tadonki*، 2010-UNAT-005، أشارت المحكمة إلى أن

”الحظر المفروض على الطعون في المادتين ٢ (٢) و ١٠ (٢) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات لا يمكن أن ينطبق في الحالات التي تصدر فيها تلك المحكمة أوامر تدّعي أنها تستند إلى هاتين المادتين، وهي في الواقع تتجاوز سلطتها. على سبيل المثال، لو حدث أن منحت محكمة المنازعات تعويضات عن أضرار جزائية بوصفها ”إجراء مؤقتا“، فيمكن الطعن في هذا الحكم [فورا] أمام المحكمة الإدارية، لأن هذا الحكم يتجاوز سلطة محكمة المنازعات“ (الفقرة ١٠).

وأكدت المحكمة، علاوة على ذلك، أن

”المادة ٢ (٢) لا تخوّل محكمة المنازعات أن تأمر بوقف تنفيذ قرار مطعون فيه إلا ’في انتظار التقييم الإداري‘، ولا يجوز قبول مسألة أولية إلا عندما يكون واضحا أن محكمة المنازعات قد تجاوزت ولايتها“ (الفقرة ١١).

وقد وافقت محكمة الاستئناف بكامل هيئتها على هذا التحليل في قضية بيرتوتشي Bertucci، 2010-UNAT-062، (الفقرة ٢١)[٦] وبعبارة أخرى، رأت محكمة الاستئناف أن الأوامر أو القرارات المؤقتة، هي في جوهرها، باطلة قانونا لأن محكمة المنازعات ليس لها سلطة إصدارها.

---

(٥) تم الأخذ بذلك في القضايا التالية: أونانا *Onana*، 2010-UNAT-008، الفقرات من ١٨ إلى ٢٠؛ وبنشباك *Benchebakk*، 2012-UNAT-256، الفقرة ٣٢؛ والكومي *El-Komy*، 2013-UNAT-324، الفقرة ١٩.

(٦) انظر أيضا القضايا التالية: أونانا *Onana*، 2010-UNAT-008، الفقرة ١٨؛ وكسماني *Kasmani*، 2010-UNAT-011، الفقرات من ٦ إلى ٨؛ وتيواثيا *Tiwathia*، 2012-UNAT-327، الفقرتان ٩ و ١٠؛ وكامباتا *Khambatta*، 2012-UNAT-252، الفقرتان ١٤ و ١٥؛ وهرش *Hersh*، 2012-UNAT-243، الفقرات من ٩ إلى ١١؛ وبالي *Bali*، 2012-UNAT-244، الفقرة ٨؛ وبنشباك *Benchebakk*، 2012-UNAT-256، الفقرة ٣٢.

٤٤ - وتكثر القضايا التي تكرر فيها القول الوارد في قضية تادونكي بضرورة أن يكون ''واضحا'' أن محكمة المنازعات تجاوزت ولايتها ليجوز الطعن في أمر عارض[٧]. وعلى العكس من ذلك، رأت المحكمة أن تجاوز الولاية المذكور سيصبح ''بيّنا'' اذا لم تُحترم أحكام النظام الأساسي[٨]. وعلاوة على ذلك، أكدت محكمة الاستئناف في قضية الكومي *El-Komy*، 2013-UNAT-324، أن المادتين ٢-٢ و ١٠-٢ من النظام الأساسي، والمادتين ١٣ و ١٤ من النظام الداخلي يجب قراءتها معاً لضمان أن لا يتجاوز الإجراء الحدود التي وضعها النظام الأساسي، ولضمان وجوب أن تمتثل الأوامر المؤقتة أيضا بدقة للحدود الواردة في القواعد الإجرائية التي أقرتها الجمعية العامة[٩].

٤٥ - وفي دورتها الربيعية في عام ٢٠١٤، شكلت محكمة الاستئناف هيئة كاملة، وفقا للمادة ١٠-٢ من نظامها الأساسي، في قضية إغبينيديون *Igbinedion*، 2014-UNAT-410، للنظر في قضية مددت فيها محكمة المنازعات وقف التنفيذ بعد انقضاء فترة التقييم الإداري، وهو ما تسمح به المادتان ٢-٢ و ١٠-٢ من نظامها الأساسي. ورأت محكمة الاستئناف أن اجتهادها ينشئ سوابق تقيد محكمة المنازعات، وأن ''محكمة المنازعات تصرفت بصورة غير قانونية حين أصدرت أمرا يتعارض مباشرة مع اجتهاد محكمة الاستئناف'' (الفقرة ٢٥). وذكرت محكمة الاستئناف أيضا مجددا اجتهادها في قضية فيلاموران (انظر الفقرات من ٥٠ إلى ٥٥ أدناه) على النحو التالي:

> ''تنص المادة ٨ (٦) من لائحة محكمة الاستئناف على أن ''تقديم الطعون يجب أن يوقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها''. لكن هذا الحكم لا ينطبق على الطعون العارضة. وتعود لمحكمة الاستئناف صلاحية تحديد ما إذا كانت محكمة

---

(٧) انظر، على سبيل المثال، القضايا التالية: فاسرستروم *Wasserstrom*، 2012-UNAT-060، الفقرة ١٨؛ والمالالا *Wamalala*، 2013-UNAT-300، الفقرة ١٨؛ والكومي *El-Komy*، 2013-UNAT-324، الفقرة ٢٢.

(٨) نووكي *Nwuke*، 2012-UNAT-330، الفقرة ١٩؛ وهيرش *Hersh*، 2013-UNAT-243، الفقرة ١٠؛ وراوات *Rawat*، 2012-UNAT-223، الفقرتان ١٩ و ٢٠.

(٩) في قضية إيغوندا Igunda، 2012-UNAT-255، نظرت المحكمة الإدارية في قضية كانت قد أصدرت فيها أمرا بوقف التنفيذ بعد يومين من تسلمه بدون طلب رأي المدعى عليه، لكنها وجهت صاحب طلب الاستئناف إلى تقديم طلب أكثر ''وضوحا'' بمساعدة مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، بحلول نهاية فترة الأيام الخمسة المنصوص عليها في القواعد الإجرائية. وتمسكت المحكمة بذلك الأمر ''نظرا لضرورة تخويل المحكمة الابتدائية سلطة تقديرية معينة للنظر في المسائل العاجلة، من قبيل التدابير المؤقتة وإيجاد حلول لها'' (الفقرة ٢٥). ولكن المحكمة شددت على ''ضرورة احترام الحدود الزمنية المنصوص عليها بوضوح في اللائحة: أي فترة خمسة أيام عمل مخصصة للنظر في الطلب ومنع وقف التنفيذ بعد صدور التقييم الإداري'' (الفقرة ٢٦).

المنازعات قد تجاوزت ولايتها القضائية، وليس للإدارة أن تتقاعس عن تنفيذ أمر بتقديم طعن فيه على أساس أن محكمة المنازعات تجاوزت اختصاصها.

''... وتشدد هذه المحكمة على أنه لا يسمح لأي طرف أن يرفض تنفيذ أمر صادر عن محكمة المنازعات بحجة أنه غير قانوني أو أن في صدوره تجاوز لاختصاص تلك الهيئة، إذ ليس لأي طرف أن يفصل في تلك المسائل. ويجب أن يتم التقيد على الوجه السليم بالأوامر القضائية. ويجوز أن يكون عدم الامتثال أساسا للاتهام بازدراء المحكمة'' (الفقرة ٣٠، في إشارة إلى قضية إيغوندا، الفقرتان ٣١ و ٣٢، وقضية فيلاموران، الفقرة ٤٨)''.

٤٦ - وسيكون على الطرف الذي قدم الطعن أن يثبت ما يقنع محكمة الاستئناف أن محكمة المنازعات تجاوزت اختصاصها، لا مجرد أنها ارتكبت خطأ بسيطا في القانون، أو توصلت إلى استنتاج خاطئ بشكل ملموس بشأن الوقائع. وقد أكدت محكمة الاستئناف أن تجاوز الاختصاص يجب أن يكون ''واضحا'' أو ''بيّنا''. وبعبارة أخرى، فإن مسؤولية إثبات عدم الاختصاص تقع على عاتق الطرف الذي يقدم الطعن. ومع ذلك، جددت محكمة الاستئناف الآن التأكيد صراحة على أن محكمة المنازعات ملزمة بالاجتهاد المعمول به في محكمة الاستئناف، لأن ''مبدأ مراعاة السوابق القضائية ينطبق ليفضي إلى نتائج متوقعة ويمكن التنبؤ بها ضمن نظام العدالة الداخلية'' (قضية إغبينيديون *Igbinedion* 2014-UNAT-410، الفقرة ٢٤).

٤٧ - ويضمن فقه محكمة الاستئناف احترام ما يتضح من تحليل النصوص أنه كان نية الجمعية العامة، أي أن الأوامر المؤقتة يجب أن تطاع ما لم تر محكمة الاستئناف أنها أوامر باطلة قانونا لأنها لا تمتثل بدقة للمادتين ٢-٢ و ١٠-٢ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

٤٨ - وفي الغالب، تنشأ مشكلة تحديد ما إذا كان الأمر أو الحكم المؤقت يتجاوز الاختصاص في حالات وقف التنفيذ، ولكنها يمكن أن تنشأ أيضا في مجموعة متنوعة من الظروف الأخرى. على سبيل المثال، في قضية فاسرستروم *Wasserstrom*، 2010-UNAT-060، طعن الأمين العام في أمر محكمة المنازعات بقبول قرار مكتب الأخلاقيات القائل بعدم وجود انتقام. ولاحظت المحكمة أن الطعون المقدمة بدعوى تجاوز الاختصاص لا ترقى جميعا إلى ذلك المستوى العالي. وفي هذه القضية، فإن ''مسألة ما إذا كان القرار الذي اتخذه مدير مكتب الأخلاقيات بعدم حدوث انتقام يشكل قرارا إداريا ... تتطلب البت في الأسس الموضوعية، ومن ثم، لا يمكن أن تكون موضع طعن عارض'' (الفقرة ٢٠). وبعبارة أخرى،

فمن حيث التحليل الوارد في هذا التقرير، وإلى أن يتم النظر في الأسس الموضوعية للقضية، لم يكن ممكنا في تلك القضية تحديد ما إذا كان الأمر أو الحكم المؤقت يتجاوز الاختصاص، ومن ثم، بطلانه قانونا. وقد توصلت المحكمة إلى استنتاج مماثل بشأن الطعون المتعلقة بتقديم مستندات[١٠].

٤٩ - وتشكل قضية وامالالا *Wamalala*، 2013-UNAT-300، مثالا آخر للطعن في أمر مؤقت لا يشمل وقف التنفيذ. فقد طعن الأمين العام في قرار مفاده أن إجراء تقييم إداري ليس ضروريا للنظر في طعن بموجب التذييل دال الملحق بالنظام الإداري للموظفين (تعويضات العمال). ولاحظت محكمة الاستئناف أن ذلك الطعن يتعلق بالمادة ٨-١ (ج) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، وهو ما يوضح أن اختصاص محكمة المنازعات يتطلب تقديم طلب مسبق بإجراء تقييم إداري (الفقرة ٣٠)، ونظرا لعدم وجود هذا الطلب، لم يكن لمحكمة المنازعات اختصاص، ولذلك تم قبول الطعن (الفقرة ٣٢).

٢ - الطعون العارضة المسموح بها في الظروف الاستثنائية

٥٠ - في قضية فيلامورا ن ، ٢٠١١-UNAT-160 *Villamoran*، واجهت محكمة الاستئناف قضية تلقت محكمة المنازعات فيها طلبا بوقف تنفيذ قرارين إداريين متعلقين بالعمل بترتيبات تعاقدية جديدة تتطلب، في جملة أمور، أن يتم اختيار الموظفين على أساس تنافسي، وفقا للقرار ٦٣/٢٥٠، وهما قراران دخلا حيز النفاذ اعتبارا من ١ تموز يوليه ٢٠٠٩، ولكن مع مراعاة فترة انتقالية مدتها سنتان تنتهي في عام ٢٠١١ (الفقرة ١٦).

٥١ - وقد قضى القرار الإداري الأول بعدم تجديد التعيين المحدد المدة، وقضى الثاني، الذي أُخطرت به الإدارات في ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ و لم يخطَر به الموظفون، بأن تكون هناك فترة انقطاع عن الخدمة مدتها ٣١ يوما يحصل بعدها الموظفون الذين لم يتم اختيارهم على أساس تنافسي، بمن فيهم مقدمة الطلب، على تعيين مؤقت. وعلى الرغم من تلك الرسالة، تم إبلاغ موظفي تلك الإدارة في ''لقاء مفتوح'' عقد في ٢٥ أيار/مايو أنه لن يكون هناك أي انقطاع في الخدمة وأن مقدمة الطلب حصلت في الواقع على الموافقة على إجازة زيارة الوطن بناء على استمرار تعيينها (الفقرة ٧). وفي ١٦ حزيران/يونيه، أُبلغت مقدمة الطلب شفويا بأن مذكرة من مكتب إدارة الموارد البشرية أشارت إلى أنها لا يمكن أن تأخذ إجازة زيارة الوطن، وأن عقدها الذي كان مقررا أن ينتهي يوم ٧ تموز/يوليه (الفقرة ١٩) سيخضع لانقطاع في الخدمة مدته ٣١ يوما (الفقرة ١٣). وفي ٢١ حزيران/يونيه التمست

(١٠) انظر أيضا قضية وامالالا Wamalala، 2013-UNAT-300، الفقرة ١٩.

مقدمة الطلب نسخة من الإشعار الخطي، وقد تسلمتها في ٢٣ حزيران/يونيه، ورفعت طلب تقييم إداري في ذلك اليوم (الفقرة ١٦). وفي ٥ تموز/يوليه، التمست مقدمة الطلب وقف التنفيذ (الفقرة ١٨) ، وفي ٧ تموز/يوليه، أوقفت محكمة المنازعات القرارات الإدارية حتى يوم ١٢ تموز/يوليه، وهو ما دخل ضمن فترة الخمسة أيام التي تسمح بها المادة ١٣ من اللائحة (الفقرة ٢٠). وفي ١٢ تموز/يوليه، رفضت محكمة المنازعات التماس مقدمة الطلب بمنحها تعيينا مؤقتا عند انتهاء تعيينها المحدد المدة (الفقرة ٢١)، ولكنها أوقفت تنفيذ قرار وضعها في فترة انقطاع عن الخدمة تمتد ٣١ يوما حتى تاريخ التقييم الإداري (الفقرة ٢١).

٥٢ - وقد قدم الأمين العام استئنافا لقرار محكمة المنازعات بحجة أنها تجاوزت اختصاصها، لأنها لم تدرس معايير الوقف (الفقرة ٢٥) ولأن ''تقديم طلب وقف التنفيذ في آخر لحظة لا يشكل أساسا موثوقا من الناحية القانونية لمنح هذا الوقف'' (الفقرة ٢٧). وأشار الأمين العام أيضا إلى أن الأوامر المؤقتة الصادرة عن محكمة المنازعات ''يحتمل أن تنتج عنها خسائر كبيرة للمنظمة''، لأن هناك عددا كبيرا من الموظفين يواجهون نفس الحالة (الفقرة ٢٥).

٥٣ - وجددت محكمة الاستئناف أولا تأكيد فقهها القانوني الثابت، القائل إن الطعن في الأوامر المؤقتة لا يجوز إلا على أساس تجاوز الاختصاص (الفقرة ٣٦). وأقرت محكمة الاستئناف أن القواعد الإجرائية تمكّن القاضي من وقف التنفيذ على الفور، ولكن في نطاق الحدود الواردة في النظام الأساسي فقط، بحيث يتسنى للقاضي النظر في الأسس الموضوعية لطلب وقف التنفيذ، لأن ''التوصل إلى خلاف ذلك من شأنه أن يجعل المادة ٢ (٢) من النظام الأساسي والمادة ١٣ من قواعد محكمة المنازعات من دون معنى في القضايا التي يكون فيها تنفيذ القرار الإداري وشيكا'' (الفقرة ٤٣).

٥٤ - أما بالنسبة للأسس الموضوعية، فقد لاحظت محكمة الاستئناف أن مقدمة الطلب أُبلغت خطيا بقرار الانقطاع في الخدمة في ٢٣ حزيران/يونيه، وأنها طلبت التقييم الإداري في نفس اليوم، وطلبت وقف التنفيذ في ١ تموز/يوليه، لكنها استخدمت استمارة غير الاستمارة اللازمة. وبعد أن طلب منها قلم المحكمة استخدام استمارة مصححة، قدمت طلبها في ٥ تموز/يوليه، ولذلك، ''لم يأت الاستعجال تلقائيا'' (الفقرة ٤٥). وأقرت محكمة الاستئناف بأن استعجال القرار الثاني القاضي بمنح مقدمة الطلب تعيينا مؤقتا بعد انتهاء تعيينها المحدد المدة كان ''تلقائيا''، ولكنها رأت أن ''القرارين مترابطان ترابطا وثيقا، وأن محكمة المنازعات لم تخطئ في وقف تنفيذهما لفترة أولية مدتها خمسة أيام'' (الفقرة ٤٥). وخلصت المحكمة إلى أن هذا ''الطعن العارض غير مقبول'' (الفقرة ٤٦).

٥٥ - ويلاحظ مجلس العدل الداخلي أن ليس من المستغرب أن يحاول قاضي الإجراءات التمهيدية معالجة حالة كهذه الحالة الفعلية المتسمة بالارتباك وعدم الإنصاف، حيث قيل للموظف في البداية شيء ثم أبلغ بعكس ذلك في آخر لحظة[١١]. يضاف إلى ذلك أن شرط الانقطاع في الخدمة لم يُعلَن في أمر إداري متاح لجميع الموظفين، وإنما في رسالة بُعثت إلى الإدارات و لم تناقشها إدارة الموظفة المعنية خلال اللقاء المفتوح. وفي نظر المجلس، لا تعزى أي نفقات نتجت عن هذه القضية إلى عيوب في الأنظمة الأساسية، ولكنها بالأحرى نشأت عن حالة واقعية غير عادية، إن لم تكن غريبة، كان لا بد من أن تفصل فيها كلتا المحكمتين.

جيم - الآثار القانونية: النظامان الأساسيان للمحكمتين ولائحتاهما

٥٦ - تختلف عملية تعديل اللائحة التي نص عليها النظامان الأساسيان للمحكمتين عن عملية التعديل المبينة في القرار ٦٧/٢٤١.

٥٧ - فالمادة ١٣ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، والمادة ١٢ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، تنصان كلتاهما على أنه ”يجوز تعديل [...] النظام الأساسي بقرار من الجمعية العامة“.

٥٨ - وتنص المادة ٧-١ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، والمادة ٦-١ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، على أن تضع كل محكمة، بما لا يخل بأحكام نظامها الأساسي، ”لائحتها [...]، وتكون هذه اللائحة رهنا بموافقة الجمعية العامة عليها“. وتبعاً لذلك، فإن لائحة كل محكمة من المحكمتين تخول القضاة أن يعتمدوا تعديلات تطبق بصورة مؤقتة ريثما توافق عليها الجمعية العامة (المادة ٣٧ من لائحة محكمة المنازعات، والمادة ٣٢ من لائحة محكمة الاستئناف). ويتضح من الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف وجوبُ اتساق لائحة كل محكمة من المحكمتين مع النظام الأساسي لتلك المحكمة، وكونُ كل محكمة ملزمة قطعا

(١١) في قضية *Rawat* راوات، 2011-UNAT-236، الفقرة ٢٥، لاحظت محكمة الاستئناف ما يلي: ”في الحالات التي يكون تنفيذ قرار إداري فيها وشيكا من دون خطأ أو تأخير من جانب مقدم الطلب، ويحدث قبل انقضاء فترة الأيام الخمسة المنصوص عليها في المادة ١٣ من لائحة محكمة المنازعات، وإذا لم تكن محكمة المنازعات في وضع يمكنها من اتخاذ قرار بموجب المادة ٢ (٢) من نظامها الأساسي (أي، لأنها تحتاج إلى مزيد من المعلومات أو الوقت للتفكير في المسألة)، فيجب أن تكون لها السلطة التقديرية لمنح وقف التنفيذ لمدة تلك الأيام الخمسة. ومن شأن الرأي القائل خلاف ذلك أن يجرد المادة ٢ (٢) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات والمادة ١٣ من اللائحة من معناهما في القضايا التي يكون فيها تنفيذ القرار الإداري وشيكا“.

بالامتثال لنظامها الأساسي إلى أن تعدله الجمعية العامة (على سبيل المثال، قضية الكومي، *El-Komy*, 2013-UNAT-324، الفقرة ١٧)[١٢].

٥٩ - وطلبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٤١/٦٧، تعديل لائحة كل محكمة من المحكمتين ”حيثما اتخذت الجمعية العامة قرارا يستتبع تغييرا“ في اللائحتين (الفقرة ٣٤). وفي الوقت الحالي، يخول النظامان الأساسيان للقضاة البت في اللائحة التي تعنيهم، رهنا بموافقة الجمعية العامة. وبناء على ذلك، فإن الطلب الوارد في القرار ٢٤١/٦٧ يقتضي أن تعدل الجمعية العامة النظامين الأساسيين ليعكسا ما يتوخاه القرار ٢٤١/٦٧، وهو تقليص نطاق الاستقلال القضائي. وفي حالة إدخال هذا التعديل على النظامين الأساسيين، سيتعين على القضاة أن يوائموا لائحة محكمتهم مع النظام الأساسي المعدَّل لمحكمتهم.

١ - تعليقات القضاة

٦٠ - تشير التعليقات التي أبداها القضاة، والتي سبق نشرها، إلى أنهم يرون أن القرار ٢٤١/٦٧ لم يعدل النظام الأساسي لأي محكمة من المحكمتين، وإلى أنهم يعتقدون أن اللائحتين الحاليتين تعكسان بدقة النظامين الأساسيين الحاليين (انظر الفقرات ٢٤-٢٦ أعلاه).

٢ - تعليقات الأطراف المعنية

٦١ - يرى مجلس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف أن من الضروري، مراعاةً لاستقلال المحاكم، أن تواصل المحكمتان وضع لائحتيهما، وأن تدخل أي تعديلات على النظامين الأساسيين تحدث تغييرا في هذا المبدأ الأساسي.

٣ - بنود النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات ولائحتها التي تتناول الأحكام والأوامر والقرارات

٦٢ - تيسيرا لتلبية الأغراض المرجعية، قد يكون من المفيد تبيان الإطار القانوني الحالي الذي يُنظم الطعون، وعلى الأخص التسميات المستعملة التي تثير الالتباس أحيانا.

الأحكام التي تفصل نهائيا في دعاوى الاستئناف

٦٣ - تنص المادة ١١-٣ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أن ”يكون الحكم الصادر عن محكمة المنازعات ملزما للطرفين، غير أنه قابل للاستئناف وفقا للنظام الأساسي

(١٢) انظر أيضا قضية غير، (Gehr, 2013-UNAT-293، الفقرة ٣٢).

لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وفي حالة عدم استئناف الحكم، فإنه يصير نافذا بعد انقضاء مهلة الاستئناف المنصوص عليها في النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف''.

٦٤ - وبوجه عام، يُقصد بعبارة ''الحكم الصادر عن محكمة المنازعات''، الواردة في المادة ١١-٣، الحكمُ بشأن موضوع الدعوى الذي يجوز الطعن فيه وفقا لما تنص عليه المادة ٢ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف. غير أن الفقرة ٣٥ من القرار ٢٣٧/٦٦ تشير إلى ''الأحكام أو الأوامر أو القرارات''، وتجمع بذلك معا الأحكام النهائية والأوامر والقرارات المؤقتة الصادرة قبل الحكم النهائي بشأن موضوع الدعوى الأساسي. ولم تتبع محكمة المنازعات نفسُها نسقا واحدا واضحا في استعمال التسميات[١٣].

تعليقات الأطراف المعنية

٦٥ - يرى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أنه، بالإضافة إلى القرارات التي تفصل نهائيا في دعاوى بناء على موضوعها الأساسي، ينبغي، بوجه عام، في ما يتعلق ''بالقرار القضائي'' الذي يفصل نهائيا في مسألة ما، أو يترتب عليه أثر نهائي، أن يسمّى ''حكما'' وأن يجوز الطعن فيه من دون الحاجة إلى انتظار اتخاذ قرار بشأن موضوع الدعوى: انظر بوجه عام الأمر رقم ٤٢ (UNDT/GVA/2010) (قضية آلن، *Allen*).

٦٦ - وفي قضايا أخرى، يرى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أنه قد يصعب تحديد التسميات المناسبة، وقد يكون من الأفضل النظر في مضمون القرار بدلا من تسميته لتحديد الأحقية في رفع الاستئناف، على سبيل المثال: انظر الحكم رقم 2010-UNAT-010 (قضية تادونكي (*Tadonki*)). أما محكمة الاستئناف، فتستند إلى نتيجة القرار لتحديد الأحقية في رفع الاستئناف (حيث يعتبر القرار الذي يقضي برفض طلب إصدار حكم عاجل قرارا غير نهائي، في حين يعتبر القرار الذي يقضي بالموافقة على ذلك قرارا نهائيا (الحكم رقم 2010-UNAT-060 (قضية *Wasserstrom*).

٦٧ - وتتفق لجنة التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف مع فكرة وجود التباس في المصطلحات، غير أنها ترى أن هناك فرقا واضحا بين الأمر المؤقت أو العارض والحكم في موضوع الدعوى.

---

(١٣) انظر، على سبيل المثال، الحكم رقم 2013-UNAT-300 (قضية والمالالا (*Wamalala*)) في دعوى استئناف الحكم رقم UNDT/2102/052؛ والحكم رقم 2012-UNAT-244 (قضية بالي (*Bali*))، في دعوى استئناف الحكم رقم UNDT/2011/155. ورُفعت دعاوى الاستئناف في أغلب الأحيان بشأن أوامر، انظر مثلا الحكم رقم 2013-UNAT-324 (قضية الكومي) في دعوى استئناف الأمر رقم ١١٨ (NY/2013)؛ والحكم رقم 2013-UNAT-330 (قضية نووكي (*Nwuke*)) في دعوى استئناف الأمر رقم ١٠٣ (NBI/2012).

آراء مجلس العدل الداخلي

٦٨ - سيشير هذا التقرير إلى تسمية ''الحكم'' الواردة في المادة ١١-٣ على أساس أنها تعني ''الحكم النهائي في موضوع الدعوى''، أما الأوامر القضائية الصادرة قبل هذا الحكم النهائي، فسيشار إليها بأنها ''أوامر وقرارات عارضة'' أو ''مؤقتة''، باستثناء الحالات التي ترد فيها عبارات مُقابلة لهذه المفاهيم في اقتباسات من نصوص تشريعية أو تعليقات أبدتها أطراف معنية.

''الأوامر والقرارات العارضة والمؤقتة'' الصادرة قبل صدور حكم يفصل نهائيا في دعوى استئناف

٦٩ - يتناول النظام الأساسي لمحكمة المنازعات مجموعة واسعة من ''الأحكام والأوامر المؤقتة'' التي تصدر أثناء سير الدعوى، وينص بوجه خاص على عدم جواز الطعن في بعض منها[١٤].

٧٠ - ومن الثابت أنه لا يمكن أن تمنح لائحة محكمة المنازعات هذه المحكمة سلطة تتجاوز تلك المخولة لها بموجب النظام الأساسي (قضية الكومي، *El-Komy*, 2013-UNAT-324، الفقرة ١٧)[١٥].

---

(١٤) المادة ٢-٢: ''تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعوى المرفوعة من فرد يلتمس من محكمة المنازعات أن تعلق، بانتظار صدور تقييم إداري، تنفيذ قرار إداري مطعون فيه يكون موضوعا لتقييم إداري جار، عندما يبدو القرار غير قانوني في ظاهره، في حالات الضرورة الملحة بوجه خاص، وعندما يترتب على تنفيذه ضرر لا سبيل إلى تداركه. ويكون قرار محكمة المنازعات بشأن هذه الدعوى غير قابل للاستئناف''؛ المادة ٧-٢ (في الجزء ذي الصلة): ''تتضمن لائحة محكمة المنازعات أحكاما تتصل بما يلي: ... (ي) تعليق تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها''؛ المادة ٨-٣ (في الجزء ذي الصلة): ''لا يجوز لمحكمة المنازعات تعليق هذا الشرط [الشرط المتعلق بالمهلة الزمنية] أو التغاضي عنه فيما يتعلق بالتقييم الإداري''؛ المادة ٩-١: ''يجوز لمحكمة المنازعات أن تأمر بتقديم ما تراه ضروريا من مستندات أو أدلة أخرى''؛ المادة ٩-٢: ''تقرر محكمة المنازعات ما إذا كان من المطلوب مثول المدعي أو أي شخص آخر أمامها أثناء سير الإجراءات الشفوية، والسبل المناسبة للوفاء بشرط مثول الفرد بشخصه''؛ المادة ١٠-٢: ''يجوز لمحكمة المنازعات، في أي وقت أثناء سير الإجراءات، أن تأمر باتخاذ تدبير تحفظي وغير قابل للطعن لتوفير وسيلة انتصاف مؤقتة لأي من الطرفين، عندما يبدو أن القرار الإداري المطعون فيه غير قانوني في ظاهره، في حالات الضرورة الملحة بوجه خاص، وعندما يترتب على تنفيذه ضرر لا سبيل إلى تداركه. ويجوز أن يتضمن هذا التدبير المؤقت للانتصاف أمرا بتعليق تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إلا في حالات التعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمة''.

(١٥) تتناول المادة ١٣ من اللائحة طلبات تعليق تنفيذ الإجراءات بانتظار صدور تقييم إداري؛ وتتناول المادة ١٤ الأوامر المؤقتة الصادرة لتوفير وسيلة انتصاف مؤقتة في حالات الضرورة، ومنها تعليق تنفيذ الإجراءات ''إلا في حالات التعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمة''؛ وتنص المادتان ١٣-٣ و ١٤-٣ على أن تنظر محكمة

٧١ - وتخول المادتان ٢-٢ و ١٠-٢ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات قاضي المحكمة الابتدائية، على وجه التحديد، سلطة إصدار أوامر وقرارات مؤقتة لا يجوز الطعن فيها بشأن تعليق تنفيذ الإجراءات. وهذه البنود مطبقة إجرائيا في المادتين ١٣ و ١٤ من لائحة محكمة المنازعات. وسيقتضي تنفيذ ما يطلبه القرار ٦٦/٢٣٧ من جعل كل الأوامر والقرارات المؤقتة قابلة للاستئناف، إذا كان يقع بموجبها التزامات مالية على المنظمة، إدخال تعديلات على المادتين ٢ و ١٠، وهو ما سيقتضي عندئذ من القضاة مواءمة اللائحة مع النظام الأساسي.

٧٢ - أما المادتان ٩-١ و ٩-٢ اللتان تتعلقان بالأدلة والشهود، فإنهما لا تعطيان رأيا قاطعا بشأن ما إذا كان يجوز الطعن في الأوامر والقرارات المؤقتة الصادرة بمقتضى هذه البنود، والأمر نفسه ينطبق على المواد ذات الصلة من اللائحة، وهي المواد ١٦-٥ و ١٧-١ و ١٩. غير أنه يبدو أن جميع هذه البنود المتعلقة بإدارة القضايا تضع الأوامر والقرارات المؤقتة في فئة مختلفة بعض الشيء عن الحكم النهائي الذي يفصل في الاستئناف على أساس موضوع الدعوى. وسيتمخض عن توسيع إعمال الحق باستئناف هذه الأوامر المؤقتة أو العارضة ما لا نهاية له من احتمالات حدوث حالات تأخير.

تعليقات الأطراف المعنية

٧٣ - يرى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أنه ينبغي تفسير القرار ٦٦/٢٣٧ على أنه يشير فقط إلى ”الأوامر التي تفرض مباشرة وبعبارات صريحة التزامات مالية“، حيث أنه إذا تم تلقائيا تعليق جميع الأوامر التي يترتب عليها التزامات مالية إلى أن تنتهي المهلة الزمنية لرفع الاستئناف، أو إلى أن تفرغ محكمة الاستئناف من إجراءات دعوى الاستئناف، فإن ذلك سيجعل المادة ٢-٢ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات فعليا من دون أي أثر.

٧٤ - وذكر مجلس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف أن تنفيذ القرار سيسمح لطرف بتأخير سير العدالة أو إعاقته، إذ يمكن أن ينجم حتى عن أمر يقضي بتقديم

المنازعات في طلبات تعليق تنفيذ الإجراءات في غضون خمسة أيام من إبلاغ الطلب إلى المدعى عليه؛ وتنص المادة ١٦-٥ على أنه ”إذا طلبت محكمة المنازعات حضور أحد الطرفين أو أي شخص آخر جلسة لسماع الدعوى، تتحمل المنظمة التكاليف الضرورية المرتبطة بسفر وإيواء ذلك الطرف أو الشخص“؛ وتنص المادة ١٧-١ على جملة أمور منها أنه ”يجوز لمحكمة المنازعات أن تأمر بمثول أي شخص أمامها أو بتقديم أية وثيقة“؛ وتنص المادة ١٩ على أنه ”يجوز لمحكمة المنازعات، إما بناء على طلب أحد الطرفين أو من تلقاء نفسها، أن تصدر متى شاءت أي أمر أو توجيه يرى قاض من القضاة أنه مناسب للفصل في القضية بصورة نزيهة وسريعة ولإقامة العدل بين الطرفين“.

وثائق آثار مالية كبيرة. ورأى أن النظام الأساسي لمحكمة المنازعات يتضمن أصلا ما يكفي من القيود فيما يتعلق بدعاوى استئناف الأوامر المؤقتة أو العارضة، وأن إدخال تغييرات تزيد في تقويض سلطة القضاة في محكمة المنازعات، من شأنه أن يُنقص ثقة الموظفين في النظام.

دال – التوصيات

١ – تعليقات القضاة

٧٥ – خلُص قضاة محكمة المنازعات، في تعليقاتهم الخطية، إلى أن إعمال حق الطعن في الأوامر المؤقتة ينبغي أن يقتصر على الحالات التي تتجاوز فيها محكمة المنازعات اختصاصها. واقترحوا أيضا إدخال تعديل على النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف يُلزم الطرف الذي يرغب في الطعن في أمر مؤقت أن يحصل على إذن بالاستئناف من قاض وحيد مناوب من قضاة محكمة الاستئناف، وأوصوا بإدراج بند يسمح للطرف المستأنِف أمرا عارضا أو مؤقتا أن يرفع طلبا بوقف تنفيذ الحكم إلى قاضي محكمة الاستئناف الذي ينظر في طلب الإذن بالاستئناف.

٢ – تعليقات الأطراف المعنية

٧٦ – رأى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أنه في حالة إدخال تعديل يُجيز لقاض مناوب إصدار الإذن بالاستئناف، فقد يتعين تعديل المادة ٩-٤ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف[١٦] لإزالة الشرط الذي يقضي بأن يكون توفير وسيلة الانتصاف متسقا مع حكم محكمة المنازعات. وذكر المكتب أنه يرى أن بوسع فريق الاستعراض المستقل الذي يُتوقع أن تنشئه الجمعية العامة أن يدرس المسألة ويقدم توصيات ملائمة إلى الجمعية العامة.

٧٧ – واعتبر مجلس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف أن الصعوبة التي تنشأ عن القرار ٢٣٧/٦٦ هي أن الأخذ بنهج يراعي مسألة ”الآثار المالية“ يفترض أن السبيل الوحيد المقبول لإقامة العدل هو ذلك الذي لا يستلزم ”أية تكلفة“.

٧٨ – وأكد مجلس التنسيق لموظفي مكتب الأمم المتحدة في جنيف أيضا مرارا أن الحد من قدرة القضاة في محكمة المنازعات على إصدار أوامر مؤقتة ملزمة لا يجوز الطعن فيها سيشكل انتكاسة ستكون لها عواقب جسيمة على أداء نظام العدالة مهامه على الوجه السليم. وأعرب

(١٦) تنص المادة ٩-٤ على ما يلي: ”يجوز لمحكمة الاستئناف، في أي وقت أثناء سير الإجراءات، أن تأمر باتخاذ تدبير تحفظي لتوفير وسيلة انتصاف مؤقتة لأي من الطرفين منعا لإيقاع ضرر لا سبيل إلى تداركه، وللحفاظ على الاتساق مع حكم محكمة المنازعات“.

أيضا عن شكوك في أن يتم، إذا ما شرعت الجمعية العامة في العمل بهذا النظام، توفير ما يكفي من الأموال لتمكين محكمة الاستئناف من الفصل بسرعة في هذه الطعون. وعارض المكتب أيضا اقتراحات بتعديل النظام الإداري للموظفين والنظام الأساسي للموظفين بحيث يُنصّان على استرداد المبالغ المدفوعة بموجب الأوامر المؤقتة التي تُصدر محكمة الأمم المتحدة للاستئناف فيما بعد أحكاما بنقضها في مرحلة الاستئناف.

٧٩ - وأعرب المستشارون القانونيون الخارجيون الأعضاء في رابطة المحامين للمنظمات الحكومية الدولية عن رأي مفاده أنه ”أيا كان النظام المتفق عليه فيما يتعلق بالحق في استئناف الأوامر العارضة، ينبغي أن يكون هذا النظام متسقا. ففي الوقت الحالي، يسود انطباع بأن لدى محكمة الاستئناف معيارا بعينه من أجل دعاوى الاستئناف التي ترفعها الإدارة ومعيارا آخر لدعاوى الاستئناف التي يرفعها الموظفون. وفي حالة جواز رفع دعاوى الاستئناف، لا بد من وجود نظام للفصل فيها بسرعة ولتعليق تنفيذ الإجراءات إلى أن يُفرغ من النظر فيها“.

٣ - توصيات مجلس العدل الداخلي

٨٠ - يجسد النظامان الأساسيان للمحكمتين خيارا اتخذته الجمعية العامة في مجال السياسات. فنجد من ناحية المبدأ القاضي بسريان القرارات الإدارية انطلاقا من تاريخ دخولها حيز النفاذ. ومن ناحية أخرى، فإن إقامة العدل تنطوي على احتمال وجود حاجة إلى وقف التنفيذ أو غير ذلك من وسائل الانتصاف، على الأقل في ما يتعلق بمصطلحات النظام الأساسي المحددة بعناية. وفي حين طالبت محكمة الاستئناف بالتطبيق الصارم لأحكام النظام الأساسي، قضت الآن بأن من ”غير المشروع“ أن لا تتبع محكمة المنازعات السوابق القضائية لمحكمة الاستئناف وتطبقها. وبطبيعة الحال، تشير قضية فيلامورا (*Villamoran*) (انظر الفقرات ٥٠-٥٥ أعلاه) إلى احتمال بروز قضايا تنطوي على حالات وقائع غير عادية قد تترتب عليها نفقات، غير أن ذلك سيحدث في حالات وقائع غير عادية بصرف النظر عن عدد مرات تعديل الأحكام التشريعية.

٨١ - ومن شأن التوصية التي اقترحها الأمين العام في تقريره الصادر في عام ٢٠١١ (A/66/275 و Corr.1) (انظر الفقرة ٢٠ أعلاه) أن تمكن أيا من الطرفين من تأخير أية قضية لفترات طويلة. غير أن التوصية انبنت على أساس القلق من أن محكمة المنازعات تتجاهل ”الاجتهاد القضائي المعمول به“ لمحكمة الاستئناف. وحلّت محكمة الاستئناف هذه المشكلة نهائيا في قضية إغبينيديون (انظر الفقرتين ٤٥-٤٦ أعلاه). ومن الواضح أن الآثار المترتبة على سبل الانتصاف التي أشارت إليها الجمعية العامة في قرارها ٦٦/٢٣٧ ستكون أقل عرقلة

لانطباقها حصرا على الأوامر والقرارات المؤقتة التي تقع على المنظمة التزامات مالية بموجبها، لا على جميع الأوامر والقرارات المؤقتة. لكن مشكلة نطاق ”الآثار المالية“ وحجمها تظل قائمة.

٨٢ - وقد سبق أن أقر مجلس العدل الداخلي بالأثر المُعرقل للعمل الذي سينجم عن نظام يسمح بالطعن في ما يفرض ”التزامات مالية“ من أوامر وقرارات مؤقتة أو حتى بدائل تجيء في مرتبة أقل من هذه الأوامر والقرارات.

٨٣ - وسيشتد تعرقل العمل في سياق الإطار التنظيمي الحالي الذي تنعقد بموجبه محكمة المنازعات في ثلاثة مواقع على أساس التفرغ، في حين تنعقد محكمة الاستئناف ثلاث مرات فحسب في السنة لمدة أسبوعين تقريبا.

٨٤ - ومن الواضح احتمال حدوث تأخير في هذه الظروف. وبوسع الجمعية العامة أن توفر موارد إضافية لإنشاء نظام يعمل فيه قاض متفرغ في محكمة الاستئناف للاستماع دون إبطاء إلى دعاوى استئناف الأوامر والقرارات المؤقتة، غير أنه سيتعين حتى عندئذ توخي العناية لضمان ألا يعطّل هذا النظام قدرة قاضي المحكمة الابتدائية على النظر في القضايا التي تعرض عليه.

٨٥ - ومع ذلك، إذا قررت الجمعية العامة تعيين قاض أو أكثر من قضاة الاستئناف للعمل على أساس التفرغ، فقد يستطيع نظام، على النحو المقترح في الفقرة ٣٣ من القرار ٢٤١/٦٧، أن يؤدي مهامه حينئذ من دون أن يشهد حالات تأخير لا مبرر لها، على الأقل إذا فُرضت عقوبات (يترتب عليها تكبّد تكاليف غير مؤاتية) على دعاوى استئناف الأوامر والقرارات المؤقتة التي تُرفع دون أسس وجيهة، وذلك لثني طرفيْ الدعوى عن تأخير اتخاذ قرار بشأن موضوع الدعوى.

٨٦ - وقد يكون ممكنا أيضا تحقيق أهداف الجمعية العامة، جزئيا على الأقل، بتعديل النظام الإداري للموظفين، بدلا من تعديل النظامين الأساسيين. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تنص قاعدة على أنه ”في حالة مُدّد عقد أحد الموظفين بموجب أمر مؤقت أو عارض من المحكمة ونُقض هذا الأمر فيما بعد أو وضع جانبا، يخصم الأمين العام من المدفوعات النهائية الواجبة الدفع للموظف أية مرتبات وأجور دُفعت في فترة تمديد العقد بموجب الأمر المؤقت، ما لم يكن الموظف قد أدّى فعلا عملا أثناء فترة سريان الأمر المؤقت أو أثناء جزء منها“.

٨٧ - وفي حين يكرر مجلس العدل الداخلي الإعراب عن قلقه من أن الطلبات الواردة في القرارات ٢٣٧/٦٦ و ٢٤١/٦٧ و ٢٥٤/٦٨ تثير مسائل في مجال السياسات العامة تتعلق

بتأخير الطرفين سير الإجراءات القضائية في محكمة المنازعات، بقيامها برفع دعاوى استئناف عديدة ضد الأوامر المؤقتة، فإننا نلاحظ أيضا أن الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف يتيح سبل انتصاف لمقدمي الطلبات الذين أصدرت محكمة المنازعات بحقهم أوامر مؤقتة تتجاوز نطاق اختصاصها أو ولايتها.

٨٨ - ويقبل مجلس العدل الداخلي أيضا بصحة التقليد المعروف جيدا وهو أنه لئن كان للهيئات التشريعية حق لا شك فيه بأن تسن تشريعات أو تعدلها، أو حتى أن تعكس مسار سلطة قضائية بوضع تشريعات، فإن الهيئات القضائية تتمتع أيضا بامتياز تفسير التشريعات بصورة مستقلة بعد سنّها.

٨٩ - ويُتوقع أن تنشئ الجمعية العامة فريق استعراض مستقل لإجراء تقييم مرحلي لنظام العدل الداخلي، للنظر في تشغيل مجمل نظام العدالة في ضوء الخبرة المكتسبة منذ عام ٢٠٠٩، ويعتقد مجلس العدل الداخلي أنه ينبغي أن يضم هذا الفريق أعضاء يكونون من القضاة أو من الممارسين ذوي الخبرة في العمل في كل من المستويين الابتدائي والاستئنافي. وبناء عليه، يبدو أن فريق الاستعراض سيكون في وضع يمكّنه من النظر في هذه المسألة المعقدة التي أثارت الكثير من المنازعات، وإصدار توصيات إلى الجمعية العامة فيما إذا كانت هناك ضرورة لإدخال تغييرات على النظامين الأساسيين. وبينما يقر المجلس بأن جميع الصكوك التشريعية بحاجة إلى التفسير، فإنه يعتقد أن الوقت قد حان لتقييم الحالة والنظر في ما إذا كانت بعض أحكام النظامين الأساسيين بحاجة إلى تنقيح.

خامسا - المحكمتان

٩٠ - أُرفقت آراء المحكمتين بهذا التقرير وفقا للطلب الوارد في الفقرة ٥٥ من القرار ٢٤١/٦٧. واحتراما لاستقلال المحكمتين، فإن مجلس العدل الداخلي لن يعلّق مباشرة على هذه الآراء التي تُقدم إلى الجمعية العامة كيفما ترد، ولن يعلق على مسائل تقع ضمن اختصاص المحكمتين وحدهما. غير أنه يوجد عدد قليل من المسائل المتعلقة بالمحكمتين التي لا تمسّهما وحدهما، بل تمسّ أيضا طرفي الدعوى وممثليهما القانونيين أو تمسّ تقييم النظام ككل، ولذلك يُقدم المجلس بضعة توصيات بشأن هذه المسائل.

ألف - استقصاء القانون

٩١ - من بين المسائل البالغة الأهمية التي تواجه مقدم الطلب أو ممثليه القانونيين، سواء في المرحلة الابتدائية أو في مرحلة الاستئناف، أن يكون في متناولهم وسيلة موضوعية لتقدير

ما إذا كانت دعوى الاستئناف تنطوي على احتمال معقول للنجاح. ويتطلب ذلك أن تكون السوابق القضائية للمحكمتين متاحة على وجه السرعة من خلال محرك بحث فعال. فالدعاوى المفتقرة إلى أساس وجيه مضيعة لوقت جميع الأطراف المعنية، وسبق أن أشار مجلس العدل الداخلي إلى الدور البالغ الأهمية الذي يؤديه محرك البحث الفعال في الفصل في القضايا (انظر A/68/306، الفقرات ٤١-٤٨).

٩٢ - ويلاحظ مجلس العدل الداخلي أن تحسينات واضحة أُدخلت على محرك البحث، وهو يدرك أن هناك مزيدا من العمل جار إنجازه لتحسين محرك البحث.

٩٣ - وبالنظر إلى أهمية وجود محرك للبحث من الطراز الأول، ولا سيما في حالة وافقت الجمعية العامة على اقتراحنا بتشجيع متطوعين على إسداء المشورة إلى موظفي الأمم المتحدة بشأن احتمالات نجاح دعاوى الاستئناف، وضمان تحقيق التكافؤ في وسائل الدفاع، علما بأن من يمثلون مكتب إدارة الموارد البشرية ومكتب الشؤون القانونية هم محامون مدربون (انظر الفقرات ١١٤-١١٦ أدناه)، يرى مجلس العدل الداخلي أنه ينبغي للجمعية أن تكفل دخول هذه التحسينات الإضافية حيز التنفيذ.

باء - حالات التأخير

٩٤ - يُستشف من بعض البيانات غير الرسمية التي قدمها العديد من أصحاب المصلحة إلى مجلس العدل الداخلي خلال دورته الأخيرة أن الفترة اللازمة للبت في القضايا بتاً نهائياً ربما صارت تطول شيئاً فشيئاً. ومن جهة أخرى، يدرك المجلس أن الأمين العام سيبين في تقريره المقبل عن إقامة العدل أن عدد القضايا التي ظلت معلقةً في متم عام ٢٠١٣ تمثل نحو سنة من عمل المحكمتين، وهو ما يتسق مع التقارير السابقة للأمين العام.

٩٥ - ويدرك المجلس أن محكمة المنازعات قد عمدت، بدءًا من ١ تموز/يوليه ٢٠١٤، إلى تغيير نمط إحالة القضايا إلى مراكز العمل لتحقيق قدر أكبر من المساواة في توزيع العمل، وهذا سيساعد على التعجيل بالنظر في القضايا.

٩٦ - ونظراً لأهمية معالجة مسألة التأخير، يبدي المجلس بعض الملاحظات التي قد تجدها الجمعية العامة مفيدة لها في بحث هذه المسألة.

٩٧ - وقد اكتسب عدد من أعضاء المجلس في بلدانهم خبرة في مجال المنازعات، ومن ذلك أن تدابير من قبيل تعجيل القضايا، في الدرجتين الابتدائية والاستئنافية على السواء، تسرع البت في الطعون، لا سيما وأن الأحكام في القضايا المعجَّلة تميل إلى أن تكون موجزة. ويمكن تطبيق مثل هذا النظام في القضايا المتأخرة أو التي لم تخضع للمراجعة الإلزامية من وحدة

التقييم الإداري أو التي يظهر أن لا حظ لها في النجاح بالنظر إلى ما درج عليه الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف. والميزة الأخرى لنظام القضاء المعجَّل أنه قد يساعد أيضاً في الثني عن تقديم الدعاوى غير المستندة إلى أساس. لكن القضاء المعجَّل، إن لم يخضع لمراقبة دقيقة، قد يحوِّل الموارد من القضايا الموضوعية بغير وجه حق.

٩٨ - وقد يكون من المفيد أيضاً إعمال إجراءات أشمل لإدارة القضايا من أجل ضمان مرورها عبر النظام بوتيرة تمكن من إنهاء البت فيها في غضون سنة واحدة. ويدرك المجلس أن هذا الأمر قد يتعذر أحياناً للزوم استكمال البت في دعاوى وقف التنفيذ في خمسة أيام؛ لكن من الواضح أن هذه الدعاوى، إذا ازداد عددها على نحو غير منتظر، تتسبب في تأخير النظر في ما سواها من القضايا. ومع ذلك، فالآن وقد تكرَّس الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف فيما يتعلق بدعاوى وقف التنفيذ، يمكن الشروع في البت فيها في إطار إجراءات موجزة.

٩٩ - وثمة مشكلة أخرى سلط الضوء عليها قضاة محكمة المنازعات تتمثل في كون استئناف الأوامر المؤقتة، وإن كان لا يُسمح به إلا فيما يتعلق بالأوامر الصادرة دون ولاية قضائية، من الواضح أنه يؤخر نظر محكمة المنازعات في الدعاوى من حيث الموضوع.

١٠٠ - وتتباين ممارسة قضاة محكمة المنازعات في كيفية التعامل مع المسألة الأولية المتعلقة بمقبولية الدعاوى. فبعض القضاة يسمحون بالنظر في مسألة المقبولية أولاً، وهو ما يُجنب الكثير من العمل غير الضروري في حال تقرر عدم مقبولية الاستئناف. غير أن قضاة آخرين يشترطون مناقشة القضايا مناقشةً كاملةً للبت فيها من حيث المقبولية ومن حيث الموضوع في آن واحد، إذا تقررت مقبوليتها. وقد يشكل هذا عبئاً كبيراً، لأن الشهود قد يوجدون في أماكن بعيدة فتُتخذ الترتيبات لأخذ إفادات يتبين في نهاية المطاف أنها لم تكن ضرورية، بعد صدور قرار بعدم مقبولية الدعوى، وتكون تلك الترتيبات مضيعة للوقت، ناهيك عن تكلفتها.

١٠١ - ويدرك المجلس أن أي مقترحات بشأن إدارة القضايا قد تترتب عنها آثار في الموارد، ولا سيما في مرحلة الاستئناف عندما لا يوجد أي قاض مناوب يتولى البت المعجَّل في مقبولية الطعون. ويتم هذا الأمر حالياً على أساس تطوعي (يؤدي الرئيس الحالي هذا الدور الذي يستهلك وقتاً طويلاً نسبياً). لكن الاستثمار في إتاحة قاض مناوب قد يعود بنفع كبير.

١٠٢ - ويوصي المجلس بأن تشجع الجمعية العامة المحكمتين على النظر في اتخاذ أي تدابير أطول أمدا تكون قابلة للتطبيق عملياً، وأن تشجعهما أيضا، بالنظر إلى محدودية الموارد، على كفالة قدرة النظام على البت في القضايا بأسرع ما يمكن خلال السنوات القادمة، وأن يُحقَق على الأقل هدف البت في القضايا في غضون سنة واحدة كأجل عادي.

١٠٣ - وثمة مشكلة أخرى لا تساعد على التعجيل ببت المحكمتين في القضايا تكمن في تأخر تعيين قضاة لتعويض أولئك الذين يغادرون خلال مدة ولايتهم، وهي مشكلة سبق أن أشار إليها قضاة محكمة المنازعات (انظر A/67/98، المرفق الثاني، الفقرة ٢٧). ولهذا السبب يعد المجلس قائمة صغيرة بالمرشحين المؤهلين بالموازاة مع عملية التوظيف الجارية لكي تُستخدم في حال ظهور أي شواغر أخرى غير متوقعة خلال ولاية المجلس التي تنتهي في عام ٢٠١٦. وسيرد تبيان هذه المبادرة في تقريرنا الذي يتضمن توصيات وآراء تُقدَّم إلى الجمعية العامة بشأن ملء المنصبين الشاغرين في المحكمتين. وبطبيعة الحال، عندما توشك الولايات العادية للقضاة على الانتهاء في المرة القادمة، يتعين القيام بعملية توظيف كاملة.

جيم - الثني عن تقديم الدعاوى غير المستندة إلى أساس

١٠٤ - يلاحظ المجلس أن مقترحات شتى قد قُدمت للثني عن تقديم الدعاوى الابتدائية أو الطعون التي تكون غير مستندة إلى أساس، ومن ذلك مثلاً النظر في مدى إمكانية تحقيق الفعالية باتخاذ تدابير من قبيل فرض تكاليف عندما تستنتج المحكمة أنه كان من الواضح أن القضية لم تكن لها أي فرصة معقولة للنجاح نظراً لما درج عليه الاجتهاد القضائي للمحكمتين، أو بفرض رسوم لتقديم الدعاوى والطعون على جميع المدعين والمستأنفين، على أن تأمر المحكمة التي تنظر في الدعوى أو الطعن برد الرسوم في حال تبينت وجاهة تقديم الدعوى أو الطعن (انظر A/68/306، الفقرات من ٩٢ إلى ١٣٤).

١٠٥ - وهناك وجهان رئيسيان من أوجه الصعوبة في فرض الرسوم على تقديم الدعاوى والطعون وفرض التكاليف الجزائية على القضايا غير المستندة إلى أساس. فأما وجه الصعوبة الأول فيتمثل في كون هذه الرسوم والتكاليف في الواقع عقبة تحول دون الوصول إلى العدالة. وأما وجه الصعوبة الثاني فيكمن في أن هذا النظام، لكي يتسم ببعض الإنصاف، لا بد أن ييسر للموظفين الحصول على المشورة القانونية بشأن دعاواهم. فأن يوجد نظام من هذا القبيل شيء، إذا كانت مثلاً موارد مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين تسمح له بتمثيل جميع الموظفين الذين يطلبون تلك المساعدة، بينما شيء آخر تماما أن يوجد نظام يقف فيه أزيد من ٥٠ في المائة من المدعين أمام محكمة المنازعات أصالة عن أنفسهم فيما يُمثَّل الأمين العام دائما تمثيلاً مهنياً.

دال – تقديم البيانات إلى الجمعية العامة

١٠٦ – يلاحظ القضاة بقلق، بين الفينة والأخرى، أن أقلام المحكمتين تكون ملزمة بتقديم بيانات إلى مكتب إقامة العدل لإدراجها في تقرير الأمين العام أو في التقارير التي تُعد عن الأنشطة (انظر، على سبيل المثال، A/67/98، المرفق الثاني، الفقرتين ٧ و ٨).

١٠٧ – ويرى مجلس العدل الداخلي أن من الوظائف الهامة لأي قلم تقديم البيانات إلى الجمعية العامة حتى تظل على علم تام بكيفية معالجة المحكمتين للقضايا. ومن ثم يبدو من المعقول أن يُطلب إلى القلم تقديم بيانات إلى مكتب إقامة العدل، إذ هو جزء لا يتجزأ من هذا المكتب المسؤول عن الإدارة العامة للنظام. وفي الواقع، يوصف هذا النشاط بأنه من ”المهام الرئيسية“ لأقلام المحكمتين (انظر ST/SGB/2010/3، الفقرة ٥-٤ (د)). ومن الصعب أن يفهم المرء كيف يمكن لموظفين من خارج أقلام المحكمتين الاضطلاع بهذا العمل بنفس كفاءة الأقلام التي لها علم مباشر وآني بأعداد القضايا، وتطلع بغير قيود على نظام إدارة قضايا المحكمتين.

سادسا – مكتب إقامة العدل

١٠٨ – يشير مجلس العدل الداخلي، على غرار ما فعل في تقاريره السابقة، إلى أهمية العمل الذي يقوم به مكتب إقامة العدل. فالمكتب ”مكتب مستقل يتولى مسؤولية التنسيق العام للنظام الرسمي لإقامة العدل، والإسهام في كفالة الإنصاف والشفافية والكفاءة في سير أعماله. وفي هذا الصدد، يقدم المكتب الدعم الموضوعي والتقني والإداري إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف عن طريق أقلامهما؛ ويساعد الموظفين وممثليهم في تتبع المطالبات والطعون عن طريق مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين؛ ويقدم المساعدة، حسب الاقتضاء، إلى مجلس العدل الداخلي“[١٧]. ويعرب المجلس عن امتنانه للمكتب، ولا سيما لمكتب المدير التنفيذي، لما أمده به المجلس من مساعدة خلال انعقاد دورته وخلال عملية التوظيف.

(١٧) ST/SGB/2010/3، البند ٢-١.

سابعا – المسائل المؤثرة في نظام إقامة العدل

المتقاضون الذين يمثلون أنفسهم بأنفسهم

١٠٩ – يلاحظ المجلس أن نحو ٥٧ في المائة من المتقاضين يمثلون أنفسهم بأنفسهم في القضايا المعروضة على محكمة المنازعات، فيما يمثل حوالي ٤٢ في المائة منهم أنفسهم بأنفسهم أمام محكمة الاستئناف (انظر الشكلين ٣ و ٧ الواردين في التقرير السابع عن أنشطة مكتب إقامة العدل، ١ كانون الثاني/يناير–٣١ كانون الأول/ديسمبر٢٠١٣)[١٨]. وأشار قضاة محكمة المنازعات إلى أن هذا لا يتلاءم مع هدف تحقيق المهنية (انظر A/68/306، المرفق الثاني، الفقرات من ٣٩ إلى ٤١؛ و A/67/98، المرفق الثاني، الفقرتين ٢٥ و ٢٦).

١١٠ – ومن الواضح أن كثيرا من المتقاضين الذين يمثلون أنفسهم بأنفسهم يلقون بعبء ثقيل على قضاة محكمة المنازعات ومسجليها، إذ يتعين على هؤلاء إنفاق الكثير من الوقت والموارد للتمحيص في مذكرات تكون غالباً غير ذات موضوع لاستشفاف الجوهر القانوني للدعوى، أو يجدون أنفسهم مضطرين إلى تقديم المساعدة لمدعين يفتقرون إلى أدنى تدريب على كيفية الإدلاء بإفادات شفوية أو استجواب الشهود.

١١١ – ويبدو أيضاً أن عدم التمثيل يمكن أن يسفر عن استئناف قرارات محكمة المنازعات بطعون غير مستندة إلى أساس. فتقرير الأنشطة السابع يبين أن ٢٨ في المائة فقط من طعون الموظفين في قرارات محكمة المنازعات هي التي لقيت النجاح، مقابل ٨٢ في المائة من الطعون التي قدمها الأمين العام ممثَّلاً تمثيلاً مهنياً (انظر الشكلين ٦ (أ) و ٦ (ب)). من الواضح إذن أن الأمين العام لا يستأنف سوى قرارات محكمة المنازعات التي يرى مستشاروه القانونيون أن لها فرصة معقولة للنجاح. وعلى النقيض من ذلك، عادةً ما لا تكون لدى المستأنف الذي يمثل نفسه بنفسه فكرة موضوعية كافية عن فرص نجاح طعنه، إذ ينصب جل تركيزه على عدم الاستجابة لتظلمه.

(١٨) يبين هذان الشكلان أن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين مثَّل موظفين في ٢١ المائة من القضايا المعروضة على محكمة المنازعات (٦٢ قضية)، في حين مثَّلهم محامون خواص في ١٦ في المائة من تلك القضايا (٤٦ قضية)، ومثَّلهم موظفون حاليون أو سابقون في ٥ في المائة من القضايا (١٥ قضية). ومثَّل مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين موظفين في ٢٥ في المائة من القضايا المعروضة على محكمة الاستئناف (٣٢ قضية)، في حين مثَّلهم محامون خواص في ٢١ في المائة من تلك القضايا (٢٦ قضية)، ومثَّلهم موظفون حاليون أو سابقون في ٩ في المائة من القضايا (٩ قضايا)؛ ومثَّل مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) موظفين في ٥ في المائة من القضايا (٦ قضايا).

١١٢ - ويذهب البعض إلى أن عدم التمثيل قد لا يكون مشكلة حقيقية في محكمة الاستئناف لقلة جلسات الاستماع الشفوية فيها، بيد أن البيانات التي نوقشت في الفقرة السابقة تظهر فيما يبدو أن عدم التمثيل القانوني يمكن أن يؤدي إلى تقديم طعون غير ذات موضوع أو، في كثير من الأحيان، طعون تنحصر عِلَّة تقديمها في عدم رضى المستأنف غير الممثَّل عن قرار محكمة المنازعات، وبالتالي فهو لا يعدو كونه يعيد مناقشة الأسس الموضوعية، في حين يركز المستأنف الممثَّل على الأسس الخمسة للطعن المنصوص عليها في المادة ٢-١ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف. وهناك أيضاً خطر يتمثل في احتمال أن يغفل المستأنفون غير الممثَّلين عن أساس من أسس الطعن وهو صالح لأن يُعرض بصورة مشروعة على محكمة الاستئناف. وفي كلتا الحالتين، يتعذر تحقيق الأهداف المتوخاة من نظام إقامة العدل بسبب عدم التمثيل القانوني.

١١٣ - ويرى مجلس العدل الداخلي أن من أهم الجوانب في التمثيل المهني إسداءُ المشورة إلى الموكِّلين ليعلموا متى تكون لهم فرصة معقولة للنجاح، ومتى يكون تقديم دعوى أو طعن في قرار لمحكمة المنازعات مضيعة للوقت. ويؤكد المجلس لذلك أهمية وجود مؤسسات تقدم المساعدة فيما يتعلق بالتمثيل، ولا سيما مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين الذي مثل حوالي ٢١ في المائة من المدعين أمام المحكمتين في عام ٢٠١٣، وسوَّى أيضاً ٦٩ قضيةً (انظر الشكلين ٧ و ١٠ الواردين في تقرير الأنشطة السابع)، علاوة على أي خطة للتمثيل القانوني يمولها اتحاد الموظفين أو يدعمها.

١١٤ - ومن الجدير بالذكر أنه لا توجد حاليا على ما يبدو أي حوافز لتشجيع الموظفين المؤهلين تأهيلاً قانونياً ممن لهم بعض الخبرة في العمل مع الأمم المتحدة على التطوع لمساعدة المستأنفين على التعامل مع نظام العدالة الرسمي. وكانت بعض قرارات الجمعية العامة قد طلبت وضع نظام من الحوافز لتشجيع الموظفين المؤهلين على مساعدة زملائهم الذين يعتزمون تقديم دعاوى رسمية إلى محكمة المنازعات أو طعون إلى محكمة الاستئناف (انظر مثلاً القرار ٦٢/٢٢٨، الفقرة ١٨). ويدرك المجلس أن إعداد قضية لعرضها على المحكمتين والوقوف أمام المحكمتين أمر يستغرق وقتاً طويلاً جداً وربما تعذر على العديد من الموظفين. ومع ذلك، إذا وُجد موظفون مؤهلون مستعدون فقط لإسداء المشورة بشأن ما إذا كانت هناك أسس لتقديم طعن في قرار صادر عن محكمة المنازعات، فمن شأن ذلك أن يساعد في ضمان فهم المدعين لمقومات الاستئناف على الأقل، حتى وإن لم يقبلوا المشورة المقدمة إليهم.

١١٥ - وفي الختام، يود المجلس أن يشدد على أن الفريق المعني بإعادة التصميم لاحظ أن تمثيل المستأنفين أنفسهم بأنفسهم، بينما تُمثَّل الإدارة تمثيلاً مهنياً، وضعية تؤثر أيضاً على تكافؤ وسائل الدفاع (انظر A/61/205، الفقرات من ١٠٠ إلى ١١١).

١١٦ - ويوصي المجلس بأن تشجع الجمعية العامة إعادة إنشاء نظام تطوعي بحوافز تجتذب الموظفين المؤهلين لمساعدة المدعين والمستأنفين في إطار نظام إقامة العدل.

ثامنا - التقييم المستقل

ألف - مقدمة

١١٧ - قررت الجمعية العامة في الفقرة ٤ من قرارها ٦١/٢٦١ المؤرخ ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٧ ”أن تنشئ نظاماً جديداً لإقامة العدل يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون والأصول القانونية لضمان احترام حقوق والتزامات الموظفين ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء“.

١١٨ - وقررت الجمعية العامة، في قرارها ٦٨/٢٥٤، أن يقدم إليها الأمين العام في دورتها التاسعة والستين مقترحاً بشأن إجراء تقييم مؤقت لنظام إقامة العدل ”مع إيلاء اهتمام خاص للنظام الرسمي وعلاقته بالنظام غير الرسمي، ويشمل ذلك تحليلاً لما إذا كان يجري تحقيق أهداف النظام ومقاصده المبينة في القرار ٦١/٢٦١ بكفاءة وبفعالية من حيث التكلفة“ (الفقرة ١٢).

١١٩ - ورأى المجلس أنه قد يكون من المفيد لفريق الاستعراض الذي اختير لإجراء التقييم أن يقدم المجلس بعض التعليقات بالاستناد إلى العمل الذي يضطلع به في إطار ولايته. وتتناول هذه الملاحظات أولاً الولاية العامة للمجلس استناداً إلى خبرته المتعلقة بالنظام الجديد، ثم تنتقل إلى مناقشة مسائل بعينها أثيرت في سياق قيامه بعمله.

١٢٠ - ويود المجلس أن يؤكد أن هذا الجزء من التقرير لا يُقصد منه أن يشكل توصيات مقدمة إلى الجمعية العامة. والأمل معقود على أن تساعد المناقشة فريق الاستعراض في عمله المتعلق بتقديم توصيات إلى الجمعية العامة وفقاً للولاية المسندة إليه وفي سياق إعرابه عن رأيه.

باء – الاستقلالية والمساءلة

١٢١ – تتمثل الولاية العامة للمجلس في المساعدة ''في ضمان الاستقلالية والاقتدار المهني والمساءلة في نظام إقامة العدل'' و''تقديم آرائه بشأن تطبيق نظام إقامة العدل'' (القرار ٦٢/٢٢٨، الفقرتان ٣٥ و ٣٧ (د)).

١ – الاستقلالية

دور المبادئ العامة للقانون وميثاق الأمم المتحدة

١٢٢ – تنص الفقرة ٧ من القرار ٦٧/٢٤١ على أن ''احتكام المحكمتين إلى المبادئ العامة للقانون والميثاق ينبغي أن يتم في إطار نظاميهما الأساسيين وقرارات الجمعية العامة وأنظمتها وقواعدها ومنشوراتها الإدارية ذات الصلة بالموضوع ووفقا لها''. وتكمن المشكلة التي تثيرها هذه الصياغة، على أقل تقدير، في كون الأوامر والقواعد الإدارية الصادرة عن الأمين العام يجب أن تمتثل لمعايير أسمى واردة في ميثاق الأمم المتحدة وليس العكس. وقد لا يخفى أيضاً أن الميثاق ينظم الطريقة التي يجب أن تعمل بها الأمم المتحدة، بما في ذلك الجمعية العامة.

١٢٣ – وقد علق قضاة محكمة المنازعات أيضاً على هذه المسألة (انظر A/67/98، المرفق الثاني، الفقرات من ١ إلى ٦، و A/68/306، المرفق الثاني، الفقرات من ٨ إلى ١٠).

١٢٤ – ويُستحسن أن يبحث فريق الاستعراض هذه المسألة ويقدم توصيات إلى الجمعية العامة بشأن السبل المتاحة لها لتغيير القانون حتى يتسنى لها التعامل مع أي قرار تصدره المحكمة وتعتبره الجمعية العامة غير متوافق مع الصكوك التشريعية للأمم المتحدة.

استقلالية القضاة في إبلاغ الجمعية العامة

١٢٥ – أشار القضاة أن مركزهم المستقل يقتضي أن يرتبطوا بعلاقة إبلاغ مستقلة ومباشرة مع الجمعية العامة (انظر مثلاً A/68/306، المرفق الثاني، الفقرتين ١١ و ١٢).

١٢٦ – ويلاحظ المجلس أن الجمعية العامة أقرت، في الفقرة ٤٥ من قرارها ٦٦/٢٣٧، بأهمية استقلال نظام إقامة العدل، ومن ثم طلبت إلى الأمين العام أن ''يعهد إلى المجلس بمهمة إدراج آراء محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف كلتيهما في تقاريره السنوية''. ومنذ اتخاذ هذا القرار في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، وآراء القضاة تحال دائماً بالصيغة التي ترد بها. بل الأكثر من ذلك أن أعضاء المجلس لا يطلعون على مذكرات القضاة (التي ترفق بالتقرير السنوي للمجلس) إلا بعد إرسال التقرير السنوي كاملاً للتحرير والترجمة التحريرية والاستنساخ. وفي الواقع، ومرة أخرى في عام ٢٠١٣، أكدت الجمعية العامة ''أن

بإمكان مجلس العدل الداخلي أن يساعد على ضمان الاستقلالية والمهنية والمساءلة في نظام إقامة العدل، وتطلب إلى الأمين العام أن يعهد إلى المجلس بمهمة إدراج آراء محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف كلتيهما في تقاريره السنوية'' (القرار ٢٥٤/٦٨، الفقرة ٣٩).

١٢٧ - ومع ذلك، لن يرى المجلس ضيرا في أن يقدم القضاة تقاريرهم مباشرة إلى الجمعية العامة إذا اعتبر فريق الاستعراض مثل هذا الإبلاغ المباشر أمرا ملائماً وقبلت الجمعية العامة ذلك.

جيم - دور مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

١ - الأهمية

١٢٨ - أشار الفريق المعني بإعادة التصميم إلى أنه ''لضمان المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية، يكون الوصول إلى المحامين والخدمات القانونية أمراً حاسماً'' (انظر A/61/205، الفقرة ١٠) كما أن توصياته بشأن ''مكتب لإسداء المشورة'' شكلت الأساس الذي استُند إليه في إنشاء مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. وتجدر الإشارة إلى أن الفريق المعني بإعادة التصميم قال إن إنشاء هذا المكتب ''لن يمنع... قيام المتقاعدين من موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المؤهلين كمحامين من العمل الطوعي... لمساندة المستشارين المتفرغين. كما أنه لن يمنع إمكانية اللجوء إلى مستشار قانوني خارجي سواء على أساس خيري أو على نفقة الموظفين الخاصة'' (الفقرة ١٠٨).

١٢٩ - وشددت الجمعية العامة مراراً على الدور الإيجابي الذي يضطلع به مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين في نظام إقامة العدل، وأكدت ضرورة استفادة جميع الموظفين من خدماته (انظر القرارات ٢٥٤/٦٨، الفقرتين ٣٢ و ٣٥، و ٢٤١/٣٧، الفقرة ٤٥، و ٢٣٧/٦٦، الفقرة ٢٦، و ٢٥١/٦٥، الفقرة ٣٦). وأكدت الجمعية العامة أيضاً أن ''تقديم المساعدة القانونية الفنية أمر حاسم في استخدام الآليات المتاحة في إطار نظام إقامة العدل بفعالية وبشكل ملائم'' (القرار ٢٥١/٦٥، الفقرة ٣٥). وتتضح هذه الأهمية من البيانات. فعلى سبيل المثال، سوَّت وحدة التقييم الإداري التابعة لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين حوالي ٣٣ قضية في عام ٢٠١٣ (انظر تقرير الأنشطة السابع، الشكل ١٠)، وعلاوة على تمثيل ١٠٥ من الموظفين أمام المحكمتين (انظر تقرير الأنشطة السابع، الجدول ٤)، عالجت الوحدة ٤٨٨ حالة من حالات ''المشورة القانونية الموجزة'' التي، وإن اختلفت من حيث طبيعتها، فقد ''انطوت في أحيان كثيرة على تحديد مواطن القوة والضعف في القضية وتقديم المشورة بشأن الخيارات المتاحة للموظفين في السعي إلى

الانتصاف والنتائج المحتملة والآثار المترتبة على اتخاذ إجراءات بعينها أو اتباع نهج بعينه‘‘ (تقرير الأنشطة السابع، الفقرة ٦٣). وبعبارة أخرى، يضطلع مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين بدور أساسي في نظام إقامة العدل الداخلي.

٢ - التمويل

١٣٠ - أنشأت الجمعية العامة، على أساس تجريبي، في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، خطة لتشجيع الموظفين على تقديم تبرعات لتمويل مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين بغية تعزيز موارده (القرار ٦٨/٢٥٤، الفقرتان ٣٣ و ٣٤).

١٣١ - وإذا ثبت أن هذا الأساس غير مرض أو أفضى إلى معدل مشاركة منخفض، يرى المجلس أن هذه مسألة ينبغي، ولو في بداية الأمر على الأقل، أن يناقشها اتحاد الموظفين والإدارة في سياق اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة من أجل تقديم توصية موحدة إلى الجمعية العامة[١٩]. وبناء على ذلك، لا يرى المجلس ضرورة للدخول في المناقشة المتعلقة بتمويل ما يظهر بوضوح من حاجة ماسة إلى زيادة في موارد وموظفي مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين.

٣ - الحصول على خدمات مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

١٣٢ - من الواضح لمجلس العدل الداخلي أن الدور الذي يضطلع به مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين هو دور بالغ الأهمية لنظام إقامة العدل لأن من الضروري أن يتمكن الموظفون من الحصول على المشورة القانونية، وعند الاقتضاء، على التمثيل. ولكن ذلك لا يعني أنه لا ينبغي وجود سبل أخرى مفتوحة أمام الموظفين، مثل المساعدة التي توفرها اتحادات الموظفين. غير أن واقع الأمر يشير إلى أن المكتب هو المؤسسة الوحيدة المتاحة على نطاق واسع والتي لها مكاتب في نيويورك وجنيف ونيروبي وبيروت وأديس أبابا، وهي على دراية عميقة بمنظومة الأمم المتحدة.

١٣٣ - ويُشار إلى مسألة واحدة تتعلق بعمل المكتب يرغب المجلس في التعليق عليها. فخلال دورة المجلس، أُعرب عن رأي مفاده الافتقار إلى الوضوح فيما يتعلق بالأساس الذي يستند إليه المكتب في قبول القضايا أو رفضها. ولاحظ المجلس أن المكتب قد رفض التمثيل في قضية

(١٩) ناقشت التقارير السابقة لمجلس العدل الداخلي دور مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين مناقشةً مسهبةً (انظر A/68/306، الفقرات من ١٤٣ إلى ١٤٥؛ و A/67/98، الفقرات من ٤٥ إلى ٥٣؛ و A/66/158، الفقرات من ٣٥ إلى ٤٣؛ و A/65/304، الفقرات من ٦١ إلى ٧٣).

أوصى فيها قاض من قضاة محكمة المنازعات أن يمثّل المكتب المدّعي، وورد في الحكم إعراب عن الأسف للتصرف الصادر عن المكتب[٢٠].

١٣٤ - ولاحظ المجلس البيانات التي تُبين أنه، من بين القضايا التي رفض المكتب فيها التمثيل القانوني، قد رُدّ ما نسبته ٣٥ في المائة بناء على الأسس الموضوعية للادعاء، ورُد ما نسبته ٣١ في المائة بسبب مشاكل متعلقة بالإثبات، و ٢٠ في المائة رُدّت بسبب الآجال الزمنية، ورُدّ الباقي لمجموعة متنوعة من الأسباب الموضوعية. كما أظهرت البيانات أن التمثيل موزّع فيما بين جميع المناطق وأن المشورة والتمثيل قُدِّما للموظفين من جميع الرتب بالتساوي تقريبا بين الفئة الفنية وبين بقية فئات الموظفين. ويدرك المجلس أيضا أنه في حال رفض تقديم المساعدة، فإن الموظف يُعطى تفسيرا لذلك.

١٣٥ - وأُبلغ مجلس العدل الداخلي بأن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين عاكف على تحديد معايير قبول أو رفض القضايا على موقعه الشبكي، ويرحب المجلس بهذا التطور الذي لا بد سيكون ذا فائدة للموظفين. ويدرك المجلس أيضا أن رئيس المكتب يقوم حاليا بزيارة مراكز عمل ميدانية للتوعية والتدريب، ولكي يكفل التطبيق السليم لمعايير المكتب الموضوعية المتعلقة بتقديم المساعدة إلى الموظفين.

١٣٦ - غير أن المجلس يرى أن معايير الحصول على المساعدة من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ينبغي أن تُحدد للعموم بالتفصيل وأنه، بصرف النظر عن المعايير التي يستخدمها المكتب، عندما تطلب المحكمة إلى المكتب طلبا محددا بتقديم المساعدة للمدعي، ينبغي أن تكون القاعدة هي تلبية الطلب. فإذا لم يكن ممكنا تلبية طلب المحكمة، لأي سبب من الأسباب، من قبيل تضارب المصالح، يجب عندئذٍ إطلاع المحكمة على الأسباب المفصلة والقاهرة المؤدية إلى الرفض.

١٣٧ - ويوصي المكتب بأن ينظر فريق الاستعراض في السبل الفعالة التي يمكن من خلالها إبلاغ الموظفين بالمعايير التي يطبقها المكتب في تقديم المساعدة.

---

(٢٠) في القرار UNDT/2014/023 (قضية كاشالا Kashala)، قالت محكمة المنازعات إنه ''مما يدعو إلى عظيم الأسف أن يرفض المكتب تمثيل المدعي في هذه القضية. وقد كان من شأن مرافعات المكتب في أمر هو بالأساس نقطة جديدة من حيث اعتبارات القانون والوقائع تُعرض لأول مرة على المحكمة، كان من شأنها أن تساعد المدعي في تدقيق مسألة المقبولية تدقيقا شاملا بعد أن اختار المدعى عليه إثارة الاختصاص الزمني جريا منه على المألوف بدلا من بحث الأسباب الحقيقية لتأخر المدعي في رفع دعواه أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات'' (الفقرة ٤٠).

دال – المساءلة

١ – الدروس المستفادة

١٣٨ – يرد في التقارير السنوية للأمين العام المتعلقة بإقامة العدل كلام عام عن مختلف التدابير القائمة في مجال المساءلة (انظر، على سبيل المثال، A/68/346، الفقرات من ١٥٤ إلى ١٥٩). وفي هذا الصدد، أُبلغ مجلس العدل الداخلي بأن وحدة التقييم الإداري تقدم بصورة روتينية توصيات إلى الإدارة بعد أن تستعرض أي قضية، بما في ذلك التغييرات أو الإصلاحات اللازم إدخالها على الطريقة التي ينبغي أن تعالج بها قضايا ذات طبيعة مماثلة في المستقبل.

١٣٩ – وفي عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١، أصدرت الإدارة ما مجموعه ثلاثة أعداد من المنشور المعنون ”الدروس المستفادة من الاجتهادات القضائية المنبثقة عن نظام إقامة العدل: دليل للمديرين“ (Lessons learned from the jurisprudence of the system of administration of justice: a guide for managers). وتحدد منشورات ”الدروس المستفادة“ هذه العوامل التي يجب أخذها في الاعتبار لاتخاذ أي نوع من القرارات الإدارية السليمة.

١٤٠ – ومن الصعب القول، انطلاقا من البيانات المنشورة، ما إذا كان المديرون ينفذون فعليا ”الدروس المستفادة“ من قضايا المنازعات.

١٤١ – ولوحدة التقييم الإداري دور بالغ الأهمية باعتبارها المرحلة الأولى من النظام الرسمي لإقامة العدل حيث تقوم باستعراض قرارات المديرين للتأكد من تصحيح القرارات التي لا تتفق مع ما جرى به الاجتهاد القضائي للمحكمتين لمواءمتها مع هذا الاجتهاد.

١٤٢ – ويوصي المجلس بأن ينظر فريق الاستعراض في الكيفية التي يمكن بها ضمان الاستفادة الفعلية من الدروس التي يتعلمها الموظفون والمديرون من الاجتهاد القضائي للمحكمتين.

٢ – تدابير المساءلة والإحالات

١٤٣ – تشير وحدة التقييم الإداري إلى أن عملية التقييم الإداري ينتج عنها توصيات بشأن تدابير المساءلة ومسائل السياسات العامة، حسب الاقتضاء. ولا يُعلن عن نتائج هذه التدابير حمايةً لخصوصية الأشخاص المعنيين. ”وتقوم وحدة التقييم الإداري، إضافة إلى ذلك، بتقديم الردود والتعليقات للمديرين على جميع المستويات، بصورة فردية أو جماعية، فيما يتعلق بملاحظاتها على المسائل والاتجاهات العامة“ (التقرير نصف السنوي المتعلق بأنشطة وحدة

التقييم الإداري للفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣٠ حزيران/يونيه، المجلد ١١، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، الفقرة ٢).

١٤٤ - ويؤيد المجلس تقديم الردود والتعليقات الفردية إلى المديرين، ولكنه يلاحظ عدم ورود أي ردود أو تعليقات لقلمي المحكمتين، ولو بعبارات عامة، عندما يحيل قاض من القضاة موظفا ما من أجل اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات تتعلق بالمساءلة عملا بالمادة ١٠-٨ من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات (تمنح المادة ٩-٥ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف قضاة محكمة الاستئناف سلطة مماثلة).

١٤٥ - ويدرك المجلس أنه، حتى تاريخه، صدر عن المحكمتين حوالي ١٥ إحالة لإنفاذ تدابير المساءلة (تتعلق ٣ أو ٤ منها بممثلين قانونيين للمدعى عليه)، ويدرك أيضا أن هذه الإحالات يُنظر فيها بالفعل، ما لم يقدم طعن في القضية، فإذا قبلت محكمة الاستئناف الإحالة، يُنظر عند ذلك في القضية. وفي حال إسقاط الإحالة، لا يُتخذ أي إجراء (انظر، على سبيل المثال، الحكم الصادر عن محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في قضية بيرنيا (2013-UNAT-311, *Pirnea*) ويدرك المجلس أيضا أن من الأسباب الكامنة وراء نقص الردود والتعليقات الحاجة إلى السرية، ولا سيما إذا لم يتمكن بعد الموظف الذي أدى سلوكه إلى قرار الإحالة من الحصول على الحماية المكفولة بموجب الإجراءات القانونية الواجبة لتمكينه من الدفاع عن صواب ذلك السلوك، أو على الأقل، من وضعه في سياقه.

١٤٦ - ويدرك المجلس ضرورة الحفاظ على السرية، ولكنه يرى أن الاهتمام بالخصوصية مبالغ فيه بعض الشيء. أولا، إن القاضي الذي أحال القضية يكون لديه علم بالوقائع التي أدت إلى تلك الإحالة. وثانيا، إن القيمة الحقيقية لنشر نتائج الإحالة يمكن تحقيقها دون الكشف عن اسم المسؤول أو الإدارة، ولكن بوصف الأخطاء التي حدثت والإجراءات التي اتُّخذت لمعالجة ذلك الوضع. فعلى سبيل المثال، هل كان السبب الحقيقي للمشكلة هو فرط تعقيد القواعد التي جعلت الإدارة ترتكب خطأ أو، وعلى سبيل المثال أيضا، هل وجِد دافع غير سليم، وما هي الإجراءات التي اتخذت نتيجة لذلك؟ وفي المقابل، عندما تكون الإحالة غير مدعومة حينما تُعرف جميع الوقائع ذات الصلة، فلماذا لا يتم إعلام المحكمة بالتبرئة، وما أسباب ذلك؟

١٤٧ - ويوصي المجلس بأن يقوم الفريق ببحث هذه المسألة ويقدم توصيات إلى الجمعية العامة بشأن الكيفية التي يمكن بها إتاحة نوع من ''الردود والتعليقات'' للقضاة مع الحفاظ في الوقت نفسه على السرية المطلوبة في عملية المساءلة التي ربما تكون أول فرصة تتاح للموظف لكي يعرض المسألة من وجهة نظره.

١٤٨ - ويتوقع المجلس أن يجد فريق الاستعراض في أهداف المساءلة ما يساعده في استعراضه للمسائل المتعلقة بالمساءلة، بالصيغة التي بينتها الجمعية العامة في الفقرات من ١٣ إلى ٢٤ من القرار ٦٨/٢٦٤.

هاء - مسائل أخرى

١ - آلية الطعون المعجلة

١٤٩ - يوجه مجلس العدل الداخلي الانتباه إلى أن ''محكمة الاستئناف أوضحت في قضية إغبينيديون (*Igbinedion*) لعام ٢٠١٤ أن على أي طرف احترام وتنفيذ أي أمر مؤقت إلى أن يُلغى عند الاستئناف'' (انظر الفقرتين ٤٥ و ٤٦ أعلاه). وأوضحت محكمة الاستئناف كذلك أن محكمة المنازعات يكون تصرفها تصرفا ''غير قانوني'' فيما لو تجاوزت حدود صلاحياتها القانونية فيما يتعلق بالأوامر المؤقتة، وشددت أيضا على أن محكمة المنازعات ''يُتوقع منها ألا تحيد عما كان واضحا متواترا من الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف'' (قضية بنشباك (*Benchebbak* ,2012-UNAT -256)، الفقرة ٣٨).

١٥٠ - ويرى المجلس أن فريق الاستعراض قد يرغب في النظر في إمكانية وضع إجراءات استئناف معجلة يتبعها قضاة محكمة الاستئناف عندما يتبين أن قرارا ما يتعارض مع الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف.

٢ - الوظائف والموظفون

١٥١ - من بين الأهداف التي توختها الجمعية العامة من إنشاء النظام الجديد لإقامة العدل أن يتسم هذا النظام بـ ''كفاية الموارد'' (القرار ٦١/٢٦١، الفقرة ٤). وليس من اختصاص مجلس العدل الداخلي التعليق على معظم المسائل ذات الصلة بالملاك الوظيفي للنظام الرسمي واحتياجاته من الموظفين لأن لدى مكتب إقامة العدل، بما في ذلك أقلام المحكمتين، والقضاة البيانات التفصيلية اللازمة لمعالجة هذه المسألة بفعالية وتقديم توصيات إلى فريق الاستعراض. إلا أنه يوجد بضع مسائل ذات طابع أعم تتعلق بالموظفين يرغب المكتب في التعليق عليها لما لها من تأثير مباشر على نظام إقامة العدل. وإضافة إلى ذلك، يبدي المجلس بعض التعليقات على مكتب المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل.

٣ - القضاة المخصصون

١٥٢ - أوصى الفريق الأول التابع لمجلس العدل الداخلي بتسوية أوضاع القضاة المخصصين الثلاثة بحيث لا يبقى القضاة تحت رحمة سلسلة من التعيينات المحدودة في سنة واحدة، الأمر

الذي لا يتناسب مع مطلب استقلال القاضي عن الهيئة التشريعية التي عينته، أي عن الجمعية العامة (انظر A/66/158، الفقرة ١٠، و A/67/98، الفقرة ٢١).

١٥٣ - وسعى قضاة محكمة المنازعات دون جدوى، منذ عام ٢٠١٢، إلى تعيين قاض دائم إضافي في كل مركز من مراكز العمل لشغل الوظائف الثلاث المخصصة (انظر A/68/306، الفقرتين ٣٨ و ٣٩؛ و A/68/306، المرفق الثاني، الفقرات من ٢ إلى ٤؛ و A/67/98، المرفق الثاني، الفقرات من ١٣ إلى ١٥).

١٥٤ - ويشير المجلس إلى أن استمرار عبء القضايا المعروضة على محكمة المنازعات يدل فيما يبدو على أن حجم القضايا يدعم الفكرة التي مفادها أنه ستكون حاجة دائمة إلى قاضيين من قضاة محكمة المنازعات في كل مركز من مراكز عمل المحكمة (انظر، على سبيل المثال، تقرير الأنشطة السابع، الجداول من ١ (أ) إلى ١ (ج)).

١٥٥ - ويوصي المجلس بأن ينظر فريق الاستعراض في هذه المسألة ويقدم التوصيات المناسبة إلى الجمعية العامة.

٤ - القضاة غير المتفرغين

١٥٦ - يوجد لدى محكمة المنازعات قاضيان غير متفرغين. وقد أُبلغ المجلس أنهما يعملان على فترتين مدة كل منهما ثلاثة أشهر، حيث يعملان عادة أسبوعين في بلد إقامتهما، قبل انعقاد أي جلسة، في استعراض القضايا التي سيعملان عليها في مركز العمل، وشهرين في مركز العمل (الذي يتحدد بحسب المكان الذي يُحتاج فيه أكثر من غيره إلى قاض إضافي)، ثم يعملان أسبوعين اثنين في بلد إقامتهما في إعداد الصياغة النهائية للأحكام.

١٥٧ - ويدرك المجلس أن هذين القاضيين يقومان بدور حيوي في مساعدة القضاة الدائمين والقضاة المخصصين في التغلب على عبء القضايا.

١٥٨ - ويعتبر المجلس أن فريق الاستعراض قد ينظر في مسألة القضاة غير المتفرغين في سياق الاستعراض الشامل الذي يجريه لاحتياجات المحكمتين كي يتسنى لهما الاضطلاع بعملهما.

٥ - أجور قضاة محكمة الاستئناف

١٥٩ - يلاحظ المجلس أن النظام الحالي لأجور قضاة محكمة الاستئناف كان محددا في ٢ ٤٠٠ دولار للقاضي الذي يصوغ الحكم و ٦٠٠ دولار للقضاة الآخرين الذين يوقّعونه. وقد استند هذا النظام إلى المكافآت المدفوعة لقضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في

عام ٢٠٠٥ (انظر A/61/758، الفقرة ٣٣). وتكشف خمس سنوات من العمل بهذا النظام عن عدد من المشاكل الناجمة عن هذا النظام القائم على الدفع بالقطعة.

١٦٠ - وقد حدد قضاة محكمة الاستئناف العيوب التي يعاني منها نظام الأجور هذا (A/67/98، المرفق الأول، الفقرات من ٤ إلى ١٠). وأشارت مذكرة عام ٢٠١٢ الواردة من قضاة محكمة الاستئناف إلى أن مهمة القاضي المناوب غير المدفوعة الأجر (انظر الفقرة ١٦٢ أدناه) أصبحت مرهقة إلى حد قد يُضطر معه القضاة إلى التوقف عن أداء هذا العمل، تاركين إياه لقلم المحكمة أو مرجئينه إلى الجلسات (انظر A/67/98، المرفق الأول، الفقرة ٨).

١٦١ - وتتمثل المشكلة الأولى في أن نظام الأجور المذكور لا يميز بين أنواع القضايا. فالقضية البسيطة يمكن الفراغ منها بسرعة، بينما القضية المعقدة قد يستغرق العمل فيها أشهرا، بما في ذلك وقت الإعداد قبل البدء في صياغة الحكم؛ ومع ذلك فالأجر هو نفسه عن كل منهما. وتوجد قضايا أخرى قد تتطلب إصدار الكثير من الأوامر والتوجيهات بشأن كيفية التصرف دون أن يُدفع عنها أي أجر على الإطلاق. وعلاوة على ذلك، لا يُدفع أي أجر عن مهمة ''القاضي المناوب'' الذي يتعين عليه أن يُعنى بما يعرِض له من أمور فيما بين الجلسات. والعديد من هذه الأمور يحتاج إلى وقت طويل لمعالجته.

١٦٢ - ومن المشاكل الأخرى مهمة ''القاضي المناوب'' التي لا يزال قضاة محكمة الاستئناف يتناوبون عليها إلى اليوم. وتُحال إلى القاضي المناوب مادة وفيرة، ولا سيما المسائل المستعجلة العارضة، تُحال إليه إلكترونيا ويكون لزاما عليه أن يطبع وثائق تكون أحيانا ضخمة الحجم مستخدما طابعته الشخصية، وهذا أمر مكلف إذا حُسب على مدى السنة دون أن تُدفع أي بدلات عن خرطوش الحبر والورق، على سبيل المثال لا الحصر.

١٦٣ - إن المجلس، وقد سبق له أن أشار إلى المشاكل التي يطرحها نظام الأجور هذا (انظر A/67/98، الفقرة ٣٤)، يوصي بأن يدرس فريق الاستعراض هيكل الأجور المقررة لقضاة محكمة الاستئناف ومدى ملاءمته بالنظر إلى تطور نظام العدل الداخلي خلال السنوات الخمس الماضية.

٦ - امتيازات وحصانات القضاة

١٦٤ - أوصى مجلس العدل الداخلي الجمعية العامة في عام ٢٠١٢ بمنح القضاة امتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين (وهو ما يمكن أن يتم دون تغيير أحكام وشروط توظيف القضاة)، وذلك لاحتمال الاضطرار إلى تأكيد الحصانة بسرعة أمام محاكم وطنية. وأوصى المجلس أيضا بإيراد هذه الامتيازات والحصانات في النظامين الأساسيين للمحكمتين

(انظر A/68/306، الفقرات من ٦٣ إلى ٦٧). ووافقت الجمعية العامة على أن يُحدَّد مركز القضاة في النظام الأساسي، لكنها لم توافق على منحهم الامتيازات والحصانات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين، لأن ذلك ينطوي على تغيير في رتبتهم ومركزهم (انظر القرار ٦٨/٢٥٤، الفقرة ٣١).

١٦٥ - ولطالما شكّلت رتبة القضاة ومركزهم في إطار نظام موظفي الأمم المتحدة شاغلا دائما للقضاة لأنهم يعتبرون أنهم معيّنون في رتب أدنى مما يستحقون قياسا إلى أهمية عملهم في منظمة ذات بناء هرمي، للرتبة فيها اعتبار كبير[٢١].

١٦٦ - ويرى المجلس أن فريق الاستعراض، بالنظر إلى انشغال القضاة، يمكن أن يبحث هذه المسألة ويقدم أي توصيات يراها مناسبة إلى الجمعية العامة.

٧ - الملاك الوظيفي لمكتب المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل

١٦٧ - يشير المجلس إلى أن مكتب إقامة العدل يتألف من ثلاثة أقلام لمحكمة المنازعات، وقلم محكمة الاستئناف، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، ومكتب المدير التنفيذي. ويتألف مكتب المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل من المدير التنفيذي (مد-٢)، ورئيس القلم (مد-١)، والمساعد الخاص للمدير التنفيذي (ف-٤)، ومساعد إداري (خ ع-٦)، وموظف لتكنولوجيا المعلومات (ف-٤)، ومساعد لشؤون تكنولوجيا المعلومات (خ ع-٦). ويتألف العمل الفني الذي يضطلع به مكتب المدير التنفيذي من رصد أعمال أقلام المحكمتين وموظفيهما، والإشراف على توفير التسهيلات للقضاة ولأقلام المحكمتين (على سبيل المثال، قاعات الجلسات، وأدوات البحث، وخدمات السفر، والمساعدة القانونية، وطباعة الأحكام وترجمتها)، وتعيين موظفي أقلام المحكمتين، والاضطلاع بدور الريادة في إعداد تقرير الأمين العام المتعلق بإقامة العدل.

١٦٨ - ويرى المجلس أن هذه الأطر غير كافية بالنظر إلى عبء العمل الفني الملقى على كاهله. فعلى سبيل المثال، إضافةً إلى العمل الوارد بيانه في الفقرة ١٠٨ أعلاه، شارك مكتب المدير التنفيذي خلال الدورة التاسعة والستين، إلى جانب أطراف معنية أخرى، في إعداد مدونة لقواعد السلوك للممثلين القانونيين الخارجيين، وآلية للشكاوى المتعلقة بالقضاة، وتنقيح النظام الأساسي كي يتسنى إدراج المركز القانوني للقضاة والصيغة المنقحة لمؤهلات قضاة محكمة الاستئناف. وإضافة إلى ذلك، ولما كان عام ٢٠١٤ سنة لتعيين القضاة

(٢١) انظر A/68/306، المرفق الأول، الفقرات من ١ إلى ٥؛ و A/67/98، المرفق الأول، الفقرات من ١ إلى ٣؛ و A/67/98، المرفق الثاني، الفقرات من ٩ إلى ١٢.

(سيكون عام ٢٠١٦ سنة أخرى لتعيين القضاة)، فإن المكتب يضطلع بأعباء إدارية ثقيلة مرتبطة بإجراءات التوظيف التي يجب أن يقوم بها المجلس. ويوصي المجلس بأن ينظر فريق الاستعراض في أعباء العمل الملقاة على عاتق المكتب وفي ملاك الموظفين المتاح لديه.

٨ - تمثيل المدعى عليه في قضايا تأديبية

١٦٩ - قدم مجلس العدل الداخلي في تقريره لعام ٢٠١٢ (A/68/306) توصيات بشأن تمثيل المدعى عليه في الطعون المقدمة من الموظفين في إجراءات تأديبية في مركزي محكمة المنازعات الواقعين خارج المقر (أي في جنيف ونيروبي). وأشار المجلس إلى أن ''القضايا غير التأديبية فقط هي التي يمكن معالجتها محليا في نيروبي لأن الموارد المخصصة للقضايا التأديبية تأتي من إحدى ميزانيات المكتب الخاصة بالوظائف في المقر، في حين تأتي الموارد المخصصة للتمثيل المحلي في القضايا الأخرى من ميزانية خاصة بنيروبي. وعلاوة على ذلك، يفتقر الأمين العام إلى صلاحية نقل الوظائف إلى نيروبي'' (انظر A/68/306، الفقرة ٥٠). ولذلك فإن المدعى عليه غالبا ما يمثله مستشار من مكان قصي تقع دونه مناطق توقيت شتى عن طريق وصلات إلكترونية معرضة للأعطال.

١٧٠ - ولا يزال المجلس يرى أن ''منع ممثلين مدربين قانونيا في نيروبي ومؤهلين للمعالجة المحلية للقضايا غير التأديبية من معالجة القضايا التأديبية هو إجراء غير عملي ويفتقر إلى الكفاءة'' (المرجع نفسه، الفقرة ٥١). ونفس القول ينطبق على جنيف، وإن كان عدد الجلسات الشفوية هناك أقل. ويوصي المجلس بأن ينظر فريق الاستعراض في هذه المسألة[٢٢].

٩ - التوعية والتدريب

١٧١ - أشار بعض الآراء التي أُعرب عنها للمجلس إلى أن عددا من الطعون بالاستئناف التي رُدّت تدل على أن الموظفين ليسوا على علم بضرورة الحصول على مراجعة إدارية في الوقت المناسب، ولا بالأسباب المحددة التي يجوز تقديم الاستئناف على أساسها أمام محكمة الاستئناف ضد الحكم الصادر عن محكمة المنازعات. ويبدو أيضا أن الموظفين، ولا سيما العاملون منهم في الميدان، ليس لديهم كثير معرفة بالموارد المتاحة لتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية والمتوفرة في مراحل النزاع الأولى، ولا سيما في الميدان.

(٢٢) للاطّلاع على مختلف المقترحات الرامية إلى تطبيق اللامركزية في جوانب من مرحلة ''ما قبل المحكمة'' للإجراءات التأديبية، انظر A/68/346، المرفق السابع.

١٧٢ - ويفهم المجلس أن جهودا قد بُذلت مؤخرا لزيادة التوعية والتدريب، ويرحب بهذه الجهود التي سيرد ذكرها في تقرير الأمين العام لعام ٢٠١٤. وتم أيضا توفير الأموال كي يتسنى لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين زيارة مختلف بعثات حفظ السلام. ويقوم مكتب إقامة العدل حاليا بتحديث موقعه الشبكي لإتاحة المزيد من المعلومات في شكل أوضح، وسيضطلع المدير التنفيذي بمهمة تواصلية في عام ٢٠١٤. ويلاحظ المجلس أن وحدة التقييم الإداري تشارك هي أيضا في أنشطة التواصل بمعية المديرين[٢٣]. ويدرك المجلس أيضا أن التدريب على نطاق المنظومة غالي التكلفة.

١٧٣ - وبالنظر إلى أهمية فهم الموظفين لكيفية عمل النظام، يوصي المجلس بأن ينظر فريق الاستعراض فيما إذا كان بعض الاستثمار في التدريب المنهجي والدوري يمكن أن يساعد في خفض عدد الطعون، أو الحد من عدد الدعاوى والطعون غير الوجيهة المقدمة إلى المحكمتين.

١٠ - مدونة واحدة لقواعد السلوك لجميع الممثلين القانونيين

١٧٤ - لقد أكدت الجمعية العامة في الفقرة ٤٤ من قرارها ٦٧/٢٤١ ''ضرورة كفالة أن يخضع جميع الأفراد العاملين كممثلين قانونيين، سواء كانوا موظفين أو مستشارين خارجيين، لمعايير السلوك المهني نفسها المطبقة في منظومة الأمم المتحدة، وطلبت إلى الأمين العام أن يعد، بالتشاور مع مجلس العدل الداخلي وسائر الهيئات المختصة، مدونة قواعد سلوك للممثلين القانونيين ممن هم من الأفراد الخارجيين ومن غير الموظفين''.

١٧٥ - وفي عام ٢٠١٢ بيّن المجلس أسباب تفضيله مدونة واحدة لقواعد السلوك لجميع الممثلين القانونيين على النحو التالي:

> ''يقبل المجلس أنه قد يتعين أن تكون بعض وسائل الانتصاف، أو الإجراءات التي تفضي إلى فرض بعض الجزاءات، مختلفة حسب ما إذا كان المستشار القانوني موظفا في المنظمة أو مستشارا خارجيا. وقد يتعين أن تكون بعض الواجبات مختلفة حسب ما إذا كان المستشار الخارجي محامياً ممارساً للمهنة، نظرا لأن العلاقة بين الأمين العام وأي موظف مكلف بالدفاع عن قرار إداري أمام المحكمتين ليست مثل العلاقة بين المستشار القانوني والموكل. ومع ذلك، يكرر المجلس تأكيد رأيه بأن تكون هناك مدونة واحدة لقواعد السلوك للمستشارين القانونيين (A/68/306، الفقرات من ١٣٧ إلى ١٤٢)''.

(٢٣) التقرير نصف السنوي المتعلق بأنشطة وحدة التقييم الإداري، ١ كانون الثاني/يناير - ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٣، الفقرتان ٤٠ و ٤١.

١٧٦ - وأكدت الجمعية العامة في الفقرة ٣٨ من قرارها ٦٨/٢٥٤ خضوع جميع المستشارين القانونيين ''إلى نفس معايير السلوك المهني المنطبقة في منظومة الأمم المتحدة''، ثم طلبت ''إلى الأمين العام أن يعرض على الجمعية العامة في دورتها التاسعة والستين مدونة قواعد السلوك المهني للممثلين القانونيين الخارجيين، بما في ذلك الجزاءات المناسبة لانتهاك أحكامها كضمانة للحيلولة دون تقديم طلبات لا سند لها''. ويدرك مجلس العدل الداخلي أنه يجري حاليا إعداد نص وفقا لقرار الجمعية العامة.

١٧٧ - ويشير مجلس العدل الداخلي إلى ثلاث حجج رئيسية ضد تطبيق مدونة واحدة لقواعد السلوك على جميع الممثلين القانونيين. فالحجة الأولى أن أي تدابير تمنحها مدونة قواعد السلوك للقضاة للتحكّم في سير الإجراءات ستكون تدابير تأديبية، وتعود صلاحية فرضها إلى الأمين العام وحده لا إلى المحكمتين. والحجة الثانية أن سلوك الموظفين الذين يمثلون أمام المحكمة بصفتهم ممثلين قانونيين يخضع للنظامين الأساسي والإداري للموظفين، وبالتالي يشكّل تطبيق مدونة لقواعد السلوك على الممثلين القانونيين من الموظّفين ازدواجية لا داعي لها (انظر A/67/265 و Corr. 1، المرفق الثامن، الفقرة ٢). أما الحجة الثالثة، فهي أن القضاة مُنحوا سلطة إحالة القضايا التي تستلزم ذلك إلى الأمين العام ليتّخذ ما يمكن اتخاذه من تدابير لإنفاذ إجراءات المساءلة، وهذه هي آلية المراقبة التي ينبغي للقضاة استخدامها إذا ما أساء ممثّلو الموظّفين القانونيون التصرّف أثناء الإجراءات القانونية (المادتان ١٠-٨ و ١٠-٤ من النظامين الأساسيين لمحكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف) (انظر A/67/265 و Corr.1، المرفق الثامن، الفقرة ٣).

١٧٨ - ففيما يتعلق بالحجة الأولى، ما من شك في أن الأمين العام هو وحده الذي له أن يفرض التدابير التأديبية على الموظفين لسوء سلوكهم، وذلك وفق القواعد الإجرائية الواجب مراعاتها المنصوص عليها في النظامين الإداري والأساسي للموظفين. ولكن له أيضا أن يفرض التدابير التأديبية المنصوص عليها في القاعدة ١٠/٢ من قواعد النظام الإداري للموظفين فحسب. ومع ذلك، يرى المجلس أن معظم مسائل السلوك التي تنشأ في سياق تمثيل موكِّلٍ أمام المحكمتين ترتبط بالمسائل المتعلقة بتحكّم القضاة في إجراءات المحكمة؛ من قبيل تنبيه الممثل القانوني الذي يطيل الكلام إلى اللحظة التي عليه أن يكف فيها عن الكلام، ومطالبة الممثّل القانوني بالتركيز على الوثائق المهمة ومعالجة بعض النقاط الضرورية للبت في القضية، ومطالبة الممثل القانوني باحترام هيبة المحكمة، وألا يقوم على سبيل المثال باستفزاز الشهود أو إهانتهم. وفي حين تمنح مدونة السلوك المحكمتين سلطة اتخاذ تدابير تصحيحية في هذه

الحالات، ينبغي ألا تضمن صلاحية فرض أي من التدابير التأديبية المنصوص عليها في القاعدة ٢/١٠.

١٧٩ - وفي ما يتعلق بالحجة الثانية، يلاحظ المجلس أن النظامين الإداري والأساسي للموظفين صيغا بدون أي اعتبار لواجبات الممثلين القانونيين تجاه المحكمتين أو نظام العدالة. ولذلك من الصعب استخلاص واجبات معيارية من النظامين الأساسي والإداري يلتزم بها الممثلون القانونيون أمام المحكمتين وموكليهم؛ من قبيل تزويد الموكّل بكامل المعلومات عن الاستراتيجيات القانونية المتاحة، وإطلاع المحكمتين على الأدلة المفيدة كلها، ومعاملة القضاة والممثلين القانونيين للطرف الآخر بلياقة واحترام. وفي هذا الصدد، يشير المجلس إلى أن الموظفين غير المؤهلين قانونًا وغير المقبولين لدى هيئة المحامين في أي دولة من الدول الأعضاء لهم الحق في المثول أمام المحكمتين، إما أصالة عن أنفسهم وإما ممثّلين لموظفين آخرين. وليس بمستطاع هؤلاء الموظفين على وجه الخصوص أن يستنبطوا من النظامين الأساسي والإداري للموظفين السلوك اللائق بالممثلين القانونيين، بل يحتاجون إلى التوجيه من مدونة تنص على السلوك المسموح به وعلى حدوده التي يتعين على الممثل القانوني أن يلزمها وهو يسعى إلى إحقاق العدالة لموكله، مراعيا واجباته تجاه المحكمة والطرف المقابل. وقد أشار الأمين العام إلى هذا الأمر في تقريره عن إقامة العدل على النحو التالي:

> ”كذلك يرى الأمين العام أن الإطار التنظيمي الذي يحكم سلوك الممثلين القانونيين من الموظفين ينبغي أن يشمل التزامات تشابه إلى حد كبير تلك المنصوص عليها في مدونة قواعد سلوك لممثلين قانونيين من غير الموظفين. وهكذا، فبعد إعداد مدونة قواعد السلوك، سيبحث الأمين العام النظام القانوني القائم للموظفين الذين يعملون كممثلين قانونيين، ويعدله أو يستكمله حسب الاقتضاء بالمنشورات الإدارية“ (A/67/265 و Corr.1، المرفق الثامن، الفقرة ١٤).

ويمكن تفادي هذه الممارسة التي تستغرق وقتًا طويلاً إذا ما طُبّقت مدونة قواعد السلوك على جميع الممثلين القانونيين. وعلاوة على ذلك، من المهم أن يُعامل جميع الممثلين القانونيين الذين يمثلون أمام أي محكمة، بما في ذلك محاكم الأمم المتحدة، على قدم المساواة. وإن خضوع المحامين الخارجيين لقواعد غير القواعد التي يخضع لها الممثلون القانونيون من موظّفي الأمم المتحدة، في إطار إجراءات القضية الواحدة، أمر منافٍ لظاهر العدالة.

١٨٠ - وفي ما يتعلق بالحجة الثالثة، تبيّن الأمثلة السابقة أن مراقبة القاضي للإجراءات تتطلب اتّخاذ تدابير فورية. وعادة ما تتم إحالة الموظف لاتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ إجراءات المساءلة في ختام الجلسات. وستؤدي الإحالة بهذه الطريقة إلى إجراءات مطوّلة

تنطوي على تحقيق في سلوك الموظف المعني، وفرض تدابير إدارية أو تأديبية أو عدم فرضها، وفقًا لرأي المحققين في المسألة قيد النظر، وإمكانية الطعن في تلك التدابير أمام محكمة المنازعات. وفي الوقت عينه، يستطيع الموظّف المخالف مواصلة عمله بوصفه ممثلا قانونيا في جميع مراحل القضية، وقد يكرّر سلوكه المخالف. وبالتالي لا تعدّ الإحالة عمليًا وسيلة من الوسائل التي تمكّن القاضي من مراقبة الإجراءات.

١٨١ - ويشير مجلس العدل الداخلي إلى أن قضاة محكمة المنازعات بينوا بالتفصيل أسباب تفضيلهم مدونة واحدة لقواعد السلوك للمستشارين الذين يمثلون أمام المحكمتين (انظر A/68/306، المرفق الثاني، الفقرات من ٣٨ إلى ٤٣).

١٨٢ - وعلاوة على ذلك، ذكرت محكمة الاستئناف في قضية إغبينيديون *Igbinedion* (2014-UNAT-410)، التي اتُّهم فيها موظّفون بانتهاك حرمة المحكمة في محكمة المنازعات (UNDT/2013/024، الفقرات ٧٩ و ٨٥ و ٨٧)، ما يلي:

> ”يذهب الأمين العام إلى أن سلطة محكمة المنازعات محدودة بنظامها الأساسي، وبالتالي، لا يمكن أن تفسر بأنها تمتد لتشمل سلطة القيام بإجراءات تتعلق بانتهاك حرمة المحكمة. ومحكمة الاستئناف لا توافق على ذلك. فالقدرة على فرض هيبة المحكمة وحمايتها، وعلى تنظيم سير القضايا المعروضة عليها، من الصلاحيات القضائية الأصيلة. وهي، في رأي المحكمة، من الصلاحيات الأساسية لتمكين المحكمة من إدارة القضايا ومراقبة الإجراءات“.

١٨٣ - والصلاحيات الأصيلة المذكورة أعلاه ترد ضمنيا كما ترد صراحة في النظامين الأساسيين للمحكمتين ولائحتيهما وتوجيهاتهما الإجرائية، وهي تنسحب بالضرورة على قدرة المحكمتين على اتخاذ التدابير الرقابية المتعلقة بسلوك جميع الممثلين القانونيين في الحالات المناسبة، ومن شأن تدوينها أن يؤدي إلى رفع اللبس وتوضيح القواعد للممثّلين القانونيين في الإجراءات الرائجة أمام المحكمة.

١٨٤ - ويوصي مجلس العدل الداخلي بأن ينظر فريق الاستعراض هل ينبغي أن تكون هناك مدونة واحدة لقواعد السلوك لجميع المستشارين توضع خصيصا لمن يمثلون أمام المحاكم، أم هل ينبغي وضع مدونة لقواعد السلوك خاصة بالمستشارين الخارجيين بينما يظل الموظفون خاضعين للنظامين الإداري والأساسي للموظفين، بما في ذلك كل ما قد يصدره الأمين العام من تغييرات جديدة في القواعد التي تعالج هذه المسألة.

١١ - اختصاصات مجلس العدل الداخلي

١٨٥ - على نحو ما سلفت الإشارة في الفقرة ١٠ أعلاه، تتمثل الولاية العامة لمجلس العدل الداخلي في ''أن يساعد في ضمان الاستقلالية والاقتدار المهني والمساءلة في نظام إقامة العدل'' بالإضافة إلى ''تقديم آرائه بشأن تطبيق نظام إقامة العدل إلى الجمعية العامة'' (القرار ٦٢/٢٢٨، الفقرتان ٣٥ و ٣٧ (د)). إضافة إلى ذلك، أسندت الجمعية العامة إلى مجلس العدل الداخلي على مرّ السنين أصنافا من المهام المحددة، وطلبت منه أن يقدّم إلى الجمعية العامة آراءه بشأن هذه المواضيع (انظر القرار ٦٨/٢٥٤، الفقرة ٢٩، والقرار ٦٧/٢٤١، الفقرات ٤٢ و ٤٤ و ٤٨ و ٥٧، والقرار ٦٦/٢٣٧، الفقرتين ٢٨ و ٤٥، والقرار ٦٥/٢٥١، الفقرة ٥٢، والقرار ٦٢/٢٢٨، الفقرات من ٣٥ إلى ٣٧).

١٨٦ - وقدّمت اتحادات الموظفين توصيات رسمية للإدارة بشأن إدخال إصلاحات شاملة على اختصاصات مجلس العدل الداخلي (انظر الورقة التي قدّمها مجلس الموظفين في اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، بدعم من اتحاد موظفي الأمم المتحدة ومجلس التنسيق لموظفي الأمم المتحدة في نيويورك وجنيف، إلى اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة، أروشا، في حزيران/يونيه ٢٠١٢)، ولكن تعليق أعمال اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة حال دون إحراز أي تقدم بشأن هذه المقترحات.

١٨٧ - ويوصى بأن ينظر فريق الاستعراض في دراسة دور مجلس العدل الداخلي، الذي أراد منه الفريق المعني بإعادة التصميم في بداية الأمر أن يكون آلية لتقديم التوصيات بشأن انتخاب القضاة (انظر A/61/205، الفقرتين ١٢٧ و ١٢٨)، وذلك بغية النظر في ما إذا كان ممكنًا، بالنظر إلى الدور الموسّع الذي أسندته الجمعية العامة إلى المجلس، أن تشكّل الاختصاصات المفصلة تحسّنًا مقارنة بنظام الاختصاصات العامة الحالي المستكمل بمهام محددة تسندها إليه الجمعية العامة من وقت إلى آخر.

١٢ - تشجيع التسويات غير الرسمية

١٨٨ - طلبت الجمعية العامة في الفقرة ١٢ من قرارها ٦٨/٢٥٤ إجراء تقييم مستقل للنظر في ''نظام إقامة العدل بجميع جوانبه، مع إيلاء اهتمام خاص للنظام الرسمي وعلاقته بالنظام غير الرسمي''. وتتحدد ولاية مجلس العدل الداخلي في النظام الرسمي ويساعده مكتب إقامة العدل، الذي يقدّم للمجلس خدمات الأمانة والمساعدة حسب الاقتضاء، ويتولى مسؤولية ''التنسيق العام للنظام الرسمي لإقامة العدل'' (ST/SGB/2010/3، الفقرة ٢-١). ومع ذلك،

توجد في النظام غير الرسمي بضعة أمور لها تأثير مباشر في النظام الرسمي، وهو ما يُناقش أدناه بإيجاز.

١٨٩ - إن التأخير من المشاكل التي تعترض النظام الرسمي. ويرتبط التأخير إلى حد ما بعدد القضايا المعروضة. ومن شأن إقامة آلية فرز ملائمة في النظام غير الرسمي أن تخفّض من عدد القضايا المعروضة. ويشير تقرير الأنشطة السابع إلى أن مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين قام في عام ٢٠١٣ بتسوية زهاء ٧١ قضية (انظر الشكل رقم ١٠)، ويشير تقرير وحدة التقييم الإداري، المذكور أعلاه، إلى أن نحو ١٥٧ قضية سوّيت أو أصبحت غير ذات أهمية بعد تقييمها (انظر التقرير نصف السنوي المتعلق بأنشطة وحدة التقييم الإداري للفترة الممتدة من ١ كانون الثاني/يناير حتى ٣٠ حزيران/يونيه، المجلّد ١١، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، الجدول ٢). ويبدو بالتالي أن ثمّة فرصة أكبر للبت في القضايا عند نقطة دخولها النظام الرسمي. (تضمّن تقرير الفريق الأول بابًا أكّد على أهمية النظام غير الرسمي للنظام الرسمي: انظر A/65/304، الفقرات من ٧٩ إلى ٨١).

١٩٠ - ويرى مجلس العدل الداخلي أن تعزيز جوانب من النظام غير الرسمي سيكون له أثر إيجابي فوري على النظام الرسمي عن طريق الحد من عدد الطعون الرسمية، بسبب تسوية المنازعات في وقت أبكر وبشكل أسرع. وبناء على ذلك، يقدّم مجلس العدل الداخلي مناقشة موجزة لمسألتين عامّتين تتعلقان بالنظام غير الرسمي وتؤثّران بصورة مباشرة على النظام الرسمي، وإن بطرق مختلفة إلى حد ما.

١٣ - جهود وحدة التقييم الإداري قبل الاستئناف

١٩١ - على الرغم من أن وحدة التقييم الإداري تشكل جزءًا من النظام الرسمي، إلا أنها تعمل قبل تقديم الطلبات إلى محكمة المنازعات، وهي بالتالي تؤدي دورًا مماثلا لدور كيانات النظام غير الرسمي التي تسعى إلى تجنب المنازعات القضائية. ويشير تقرير الأمين العام لعام ٢٠١٣ أيضا إلى قيام مستشاري الأطراف أحيانا بتسوية بعض القضايا، ”وذلك حتى بعد التدخل القضائي أو إدارة القضية من قبل محكمة المنازعات“ (A/68/346، الفقرة ١٥).

١٩٢ - وأُبلغ مجلس العدل الداخلي خلال دورته بأن الصناديق والبرامج تشجّع على تسوية القضايا بصورة غير رسمية، وقد دُهش المجلس من الملاحظة التالية الواردة في تقرير الأمين العام عن إقامة العدل: ”وفيما يتعلق بالصناديق والبرامج، تمت تسوية معظم القضايا في مرحلة التقييم الإداري“ (A/68/346، الفقرة ١٢).

١٩٣ - وقد يودّ فريق الاستعراض أن يجري بحثا يحدد من خلاله العوامل التي تمكّن من تسوية عدد أكبر من المنازعات في الصناديق والبرامج تسوية ودية، وينظر في ما إذا كان من الممكن تطبيق التقنيات المستخدمة في هذا السياق على نطاق أوسع.

١٤ - الكيانات التي تجري التحقيقات

١٩٤ - ليست التحقيقات جزءًا من النظام الرسمي لإقامة العدل على الرغم من أنها عملية رسمية يجريها الأمين العام تمهيدًا لأي إجراء تأديبي. ولكن، نظرًا إلى أن التحقيقات الأولية هي في صميم كل قضية تأديبية تُعرض على محكمة المنازعات، سيقدّم مجلس العدل الداخلي بعض الملاحظات المقتضبة بشأن هذا الموضوع الأساسي[٢٤].

١٩٥ - ويناقش تقرير الأمين العام لعام ٢٠١٣ مختلف المبادرات المتعلّقة بتحقيقات الأمم المتحدة (انظر A/68/346، المرفق الخامس، الفقرة ١٦). وقد علّق أمين المظالم أيضًا على المشاكل الناجمة عن نظام التحقيقات الحالي، وأشار إلى الجهود المبذولة للتصدي لهذه المسائل (انظر A/67/172، الفقرات من ١٤٠ إلى ١٤٦). واعتمدت اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة التي اختتمت أعمالها مؤخرًا، في بلنسية، بإسبانيا، في الفترة من ٢٣ إلى ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٤، صلاحيات فريق عامل يُعنى بالتحقيقات والمسائل التأديبية بمشاركة جميع هيئات التحقيق، وقررت أن تبدأ العمل فورًا، بهدف تقديم توصيات إلى الأمين العام في موعد أقصاه نهاية الربع الأول من عام ٢٠١٥.

١٩٦ - وأشارت وحدة التفتيش المشتركة مؤخرًا إلى أنه في الأمم المتحدة ”يتقاسم العديد من الجهات الفاعلة المسؤولية عن التحقيقات: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ودوائر الأمن، ورؤساء المكاتب، ومديرو البرامج، ومكتب إدارة الموارد البشرية“ (A/67/140، الفقرة ١٧). وكان الفريق المعني بإعادة التصميم قد اعترف في وقت سابق بأثر التحقيقات وتنبّه إلى ضرورة إجراء إصلاحات (انظر A/61/205، الفقرات من ٢٤ إلى ٢٧، ومن ٣٣ إلى ٣٥).

١٩٧ - وقرّرت المحكمة أن العقوبات التأديبية يجب أن تُعلل بأدلّة ”واضحة ومقنعة“، ولذلك يتعيّن على أي تحقيق أن يستوفي هذا المعيار إذا أُريد له أن يكون أداة فعالة تمهّد لإجراءات تأديبية أو لإبراء موظّف اتُّهم خطأ بسوء السلوك. ومع ذلك، يطرح عدد التحقيقات المختلفة بحد ذاته صعوبات حقيقية، إذ معظم التحقيقات لا يقوم بها محققون محترفون خضعوا للتدريب. فقد كانت قضايا عديدة في الآونة الأخيرة مناسبة لتوجيه

(٢٤) انظر أيضا A/65/304، الفقرات من ٨٩ إلى ٩٤.

الانتقادات إلى التحقيقات الأولية، إلا أن مجلس العدل الداخلي يرى أن عدم الاتساق في نوعية التحقيقات لا مفر منه لتعدد الجهات الفاعلة المشاركة في التحقيقات.

١٩٨ - ويشير مجلس العدل الداخلي إلى أن التحقيقات المعيبة قد تلقي على المحكمتين عبئا إضافيًا، وقد ينجم عنها عدم مراعاة الأصول القانونية الواجبة، وزيادة التكاليف بالنسبة للمنظمة حين تتصرف في ضوء تقارير لا تستوفي المعايير المطلوبة. وتؤثّر التحقيقات الرديئة الإعداد على القضايا التأديبية التي تعرض على المحكمتين، سواء تعلقت تلك القضايا بمخالفة الأصول الإجرائية المكفولة للموظفين أو عدم نجاح الإدارة في فصل الموظفين أو فرض جزاءات تأديبية عليهم مع أنهم يستحقون ذلك لسوء سلوك جسيم أو سوء سلوك.

١٩٩ - وأشار فريق إعادة التصميم إلى ''أن فعالية سيادة القانون في الأمم المتحدة لا تعني حماية حقوق الموظفين والإدارة فحسب، بل أيضا مساءلة المديرين والموظفين على السواء'' (A/61/205، الفقرة ٦). وبالتالي، من الواضح أن التحقيقات، وإن لم تكن جزءًا من النظام الرسمي، تؤثّر بصورة مباشرة وفورية في مسألة سيادة القانون. وبناء على ذلك، يوصي مجلس العدل الداخلي بأن ينظر فريق الاستعراض في الحالة الراهنة للتحقيقات والوسائل التي يمكن من خلالها تحسين مستوى الشفافية والمساءلة والإنصاف والفعالية.

١٥ - الاستنتاج

٢٠٠ - إن مجلس العدل الداخلي متأهّب لمساعدة فريق الاستعراض، بأي شكل من الأشكال، في حدود سلطاته، وسيسرّه مناقشة أي من هذه القضايا أو أي شأن آخر يخصّ نظام إقامة العدل، وفقًا لما يناسب فريق الاستعراض. والأمل معقود على أن يكون الاستعراض المستفيض لهذه المسائل في تقريرنا ذا فائدة.

تاسعًا - موجز التوصيات المقدَّمة إلى الجمعية العامة

٢٠١ - لم يُعد موجز بالتوصيات المقدمة لفريق الاستعراض المتوقع أن تُنشئه الجمعية العامة. ويشير مجلس العدل الداخلي إلى أن هذه التوصيات ترد في الفرع الثامن من هذا التقرير مرتّبة تحت عناوين عديدة.

الطلب الوارد في القرار ٦٨/٢٥٤: الأحكام أو الأوامر أو القرارات المؤقتة

٢٠٢ - أشار مجلس العدل الداخلي، بعد تحليل مستفيض لهذه المسألة، وبعد أن نظر بعناية في آراء الأطراف المعنية (انظر الفقرات من ١٤ إلى ٧٩ أعلاه)، إلى أنه كان من المتوقّع أن

توافق الجمعية العامة على إنشاء فريق استعراض مستقل لإجراء تقييم مؤقت للنظام الداخلي لإقامة العدل، وبناء على ذلك، يبدو أن فريق الاستعراض هذا سيكون في وضع جيد للنظر في هذه المسألة المعقدة (انظر الفقرات من ٨٠ إلى ٨٩ أعلاه).

المحكمتان

٢٠٣ - لاحظ مجلس العدل الداخلي التحسينات الجاري تنفيذها والمقرر إدخالها على محرك البحث، وأوصى بأن تكفل الجمعية العامة أن تصبح التحسينات الإضافية المقررة جاهزة للاستخدام (انظر الفقرات من ٩١ إلى ٩٣ أعلاه).

٢٠٤ - وأوصى مجلس العدل الداخلي أيضًا بأن تشجّع الجمعية العامة المحكمتين على النظر في التدابير الطويلة الأجل التي قد تساعد على تعجيل البت في القضايا (انظر الفقرات من ٩٤ إلى ١٠٣ أعلاه).

المتقاضون الذين يمثّلون أنفسهم بأنفسهم

٢٠٥ - أوصى مجلس العدل الداخلي بأن تشجّع الجمعية العامة إعادة إنشاء نظام تطوعي بحوافز تجتذب موظفين مؤهلين لمساعدة المدعين ومقدّمي الطعون في نظام إقامة العدل (انظر الفقرات من ١٠٩ إلى ١١٦ أعلاه).

(توقيع) إيان **بيني**
(توقيع) كارمن **أرتيغاس**
(توقيع) سينها **باسنياكي**
(توقيع) أنتوني **ج. ميلر**
(توقيع) فيكتوريا **فيليبس**

المرفق الأول

مذكرة من قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بشأن مسائل عامة

ألف – مقدمة

١ – إن قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، عطفا على مذكرتهم السابقة الموجهة إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٣ بشأن مسائل عامة تتعلق بنظام إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/68/306، المرفق الثاني)، يعربون فيما يلي للجمعية العامة بكل احترام عن آرائهم بعد مرور خمس سنوات على إنشاء المحكمة.

باء – الاستقرار المؤسسي

تقييم مرحلي مستقل للنظام الرسمي لإقامة العدل

٢ – يحيط القضاة علمًا بأن تقييما مرحليا مستقلا سيُجرى لنظام إقامة العدل، عملاً بالفقرتين ١١ و ١٢ من قرار الجمعية العامة ٢٥٤/٦٨، يجريه خبراء مستقلون من ضمنهم خبراء على دراية بالآليات الداخلية لمنازعات العمل. وفيما يرحب القضاة بهذه المبادرة، يودّون في الوقت عينه التشديد على أن إسناد التقييم إلى هيئة خبراء ذات كفاءة أمر جوهري لنجاحه، وعلى أنه من الضروري عدم تغيير الإطار الهيكلي للنظام خلال فترة التقييم.

عدد القضاة الدائمين في كل مركز من مراكز العمل

٣ – يدرك القضاة أن اعتماد الجمعية العامة أي اقتراح بشأن عدد القضاة الدائمين في كل مركز من مراكز العمل قبل إنجاز التقييم المرحلي المستقل لنظام إقامة العدل أمر سابق لأوانه، وفي الوقت نفسه يؤكدون من جديد أنه بعد مضي خمس سنوات على إنشاء محكمة المنازعات، لا مناص من وجود قاضيين متفرغين في كل مركز من مراكز العمل. ولا تزال بيانات المحكمة الإحصائية تبيّن أن التعاطي مع عبء العمل في المحكمة في الوقت المناسب يستدعي تعيين قاضيين متفرغين في كل مركز من مراكز عمل من المحكمة. ففي عام ٢٠١٣، بلغ عدد الدعاوى المقدّمة للمحكمة ٢٨٩ دعوى، بزيادة في عدد القضايا المرفوعة مقارنة بعام ٢٠١٢ (٢٥٨ دعوى).

٤ – وحتى مع اتّخاذ القضاة التدابير الملائمة من أجل تسريع النظر في القضايا، من قبيل إدارة القضايا إدارة استباقية مبكرة، والتدخل القضائي بهدف التسوية، والتعجيل في سير القضايا التي لا تستوفي شرط المقبولية ويكون جليًا أنها لن تُقبل، والتغييرات في التوزيع

الجغرافي للقضايا، يظلّ عدد القضايا المقدمة كل عام مرتفعًا، ولا يمكن الانتهاء منها من دون مساعدة قاضيين متفرغين في كل مركز من مراكز العمل. ويكرّر القضاة الرأي الذي أعربوا عنه سابقًا بشأن هذه المسألة (انظر A/67/98، المرفق الثاني)، ويشيرون إلى أن تأخير الوصول إلى القضاء يعد حرمانا من الحق في التقاضي.

٥ - ومن رأي القضاة أن التقييم الناجح يتطلّب النظر في إطار هيكلي مستقر. ويحثّ القضاة الجمعية العامة على النظر بشكل إيجابي في الإبقاء على نظام القاضي المخصص عبر تمديد وظائف القضاة المخصصين وموظّفي الدعم إلى ما بعد ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤.

جيم - الأمور التي تؤثر في استقلال نظام إقامة العدل

استقلال محكمة المنازعات

٦ - أشارت الجمعية العامة في الفقرات الافتتاحية من قرارها ٦٨/٢٥٤ إلى قراراتها السابقة المتعلقة بسير نظام إقامة العدل والمبادئ القانونية ذات الصلة بالموضوع، واعتدت تأكيد أحكام تلك القرارات. فقد أكّدت الجمعية العامة في الفقرات ٥ و ٢٥ و ٢٦ أن القرارات التي تتخذها المحكمتان ينبغي أن تتقيد بأحكام الميثاق وقرارات الجمعية العامة، وخاصة ما يتعلّق منها بالمسائل المتصلة بإدارة الموارد البشرية، وأن احتكام المحكمتين إلى المبادئ العامة للقانون والميثاق ينبغي أن يكون في إطار نظاميهما الأساسيين وقرارات الجمعية العامة وأنظمتها وقواعدها ومنشوراتها الإدارية ذات الصلة بالموضوع، ووفقا لها.

٧ - وشدّدت الجمعية العامة، في الفقرة ٧ من القرار، على أهمية مبدأ استقلال القضاء في نظام إقامة العدل.

٨ - وكرّر القضاة أن الوظيفة الأساسية للسلطة القضائية المستقلة هي تطبيق وتفسير الأحكام القانونية التي أقرها المشرّع. ويستلزم استقلال السلطة القضائية رفض أي محاولة، بصرف النظر عن مصدرها، للتأثير في اجتهادات السلطة القضائية. ويستلزم القضاء المستقل أيضًا مراجعة إجراءاته بصورة مستقلة للتأكد من أنه ينفّذ ولايته بنزاهة وكفاءة. ويراجع القضاة إجراءاتهم بانتظام، أثناء الجلسات العامة، من أجل ضمان معالجة القضايا بصورة عادلة وسريعة. وقد راجع القضاة في الآونة الأخيرة الإجراءات المتعلقة برد الدعاوى التي يبدو جليًا أنها غير مقبولة. وعدد هذه الدعاوى قليل ويتم التعامل معها بفعالية وفي أقرب مرحلة على قدر الإمكان، بما في ذلك عن طريق إصدار أحكام مستعجلة.

٩ - ويذكّر القضاة بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يضمن أن تكون السلطة القضائية كيانًا مستقلاً بعيدًا عن تدخلات السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، ويرسم خطوطًا واضحة بين اختصاصات كل سلطة. وأي تصرف يخالف ذلك يهدد استقلال أي هيئة قضائية ويتناقض مع ما قصدت إليه الجمعية العامة بوضعها نظاما جديدا لإقامة العدل.

التسلسل الإداري

١٠ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في الفقرة ٣٩ من القرار ٢٥٤/٦٨ أن يعهد إلى مجلس العدل الداخلي بمهمة إدراج آراء المحكمة في تقاريره السنوية. ويشير القضاة إلى أن عدم وجود خط إبلاغ مباشر من محكمة المنازعات إلى الجمعية العامة لا يزال مشكلة جوهرية في النظام لم يوجد لها حل. ولكفالة نزاهة الجهاز القضائي واستقلاله، ومن أجل الحفاظ للقضاة على مركزهم في التسلسل الهرمي للأمم المتحدة، لا بد من أن تكون المحكمة قادرة على التواصل المباشر مع الجمعية العامة، بدلا من معالجة جميع الآراء والطلبات التي تقدمها السلطة القضائية، بما في ذلك تلك المتعلقة بشروط الخدمة، من خلال تقرير يعده ويقدمه مكتب الأمين العام و/أو من خلال تقرير يعده مجلس العدل الداخلي. وبالنظر إلى دور المجلس بوصفه الهيئة التي عهدت إليها الجمعية العامة بمسؤولية الإشراف العام على نظام العدل الداخلي بأكمله والإبلاغ عن مدى ما يتحقق فيه كفاءة وفعالية، فليس من الملائم أن يقوم أحد العناصر المكونة للنظام برفع تقاريره إلى الجمعية العامة عن طريق المجلس.

١١ - ويكرر القضاة التأكيد أيضا على أن خط إبلاغ من هذا القبيل قد أنشئ لمحاكم أخرى تابعة للأمم المتحدة وللجزء غير الرسمي من نظام إقامة العدل، أي مكتب أمين المظالم.

الاحتكام إلى القضاء

١٢ - أثبتت تجربة السنوات الخمس الأخيرة أن القضاة لا يستطيعون اللجوء إلى أي آلية طعن فيما يؤثر في شروط خدمتهم وحقوقهم التعاقدية من قرارات تصدر عن إدارةٍ تخضع هي نفسها للولاية القضائية للمحكمتين. وعلاوة على ذلك، يُنظر دائما إلى المفاوضات التي يجريها القضاة مع أي إدارة على أنها سياسية وتمس صورة القضاء المستقل[أ].

١٣ - ويرى القضاة أن عدم وجود آلية للطعن يمكنهم اللجوء إليها يتعارض مع استقلال السلطة القضائية. وللحفاظ على الحقوق المنصوص عليها في إطار البند ١١ من مبادئ

(أ) انظر: *Manitoba Provincial Justices Association v Manitoba Minister of Justice* [1997] 3 S C.R.

الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (التي أقرتها الجمعية العامة في عام ١٩٨٥)[ب] لا بد من مشاركة لجنة أو هيئة مستقلة في تحديد واستعراض مرتبات القضاة واستحقاقاتهم[ج].

١٤ - ويطلب القضاة إلى الجمعية العامة أن تنظر في إنشاء آلية توفر لهم إمكانية اللجوء إلى آلية مستقلة وفعالة وموضوعية تقدم ضمانا لاستقلال القضاء.

دال - شفافية نظام إقامة العدل

قاعة الجلسات ودخول الجمهور

١٥ - يسر القضاة أن يبلغوا الجمعية العامة بأن قاعة ثانية جاهزة تماما لعقد الجلسات في مقر المحكمة بجنيف قد افتُتحت في ١١ آذار/مارس ٢٠١٤ بعد مرور ما يقرب من خمس سنوات على إنشاء المحكمة، وذلك تمشيا مع الفقرة ٢٨ من قرار الجمعية العامة ٦٨/٢٥٤. وافتُتحت أول قاعة كاملة التجهيز للمحكمة في نيروبي في حزيران/يونيه ٢٠١٣. أما قاعة الجلسات الثالثة والأخيرة في نيويورك، وإن كانت تُستخدَم بالفعل منذ حزيران/يونيه ٢٠١٤، فسيكتمل تجهيزها حالما يتم توفير معدات اتصالات سلكية ولاسلكية مماثلة لتلك المتاحة في القاعتين الأخريين.

آلية تقديم الشكاوى

١٦ - يرحب القضاة بموافقة الجمعية العامة، في الفقرة ٤١ من القرار ٦٧/٢٤١، على استحداث آلية لمعالجة أي سوء سلوك قد يبدر من القضاة. ومنذ الموافقة على الآلية، لم يتلق رئيس محكمة المنازعات أي شكوى. واتفق القضاة في جلستهم العامة الثامنة على تنفيذ الإطار الإجرائي الضروري، الوارد في تقرير الأمين العام عن إقامة العدل (A/69/227، المرفق السابع).

هاء - توفير الموارد الكافية

١٧ - يلاحظ القضاة أن الجمعية العامة أعادت التأكيد، في قرارها ٦٨/٢٥٤، على ما نصت عليه، في الفقرة ٤ من قرارها ٦١/٢٦١، بشأن إنشاء نظام جديد لإقامة

(ب) البند ١١، ”يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليهم وظائفهم واستقلالهم، وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم، وشروط خدمتهم ومعاشهم التقاعدي وسن تقاعدهم“.

(ج) انظر: *Valente v The Queen* [1985] 2 S C.R.

العدل يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ويتماشى مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة بالموضوع ومبدأي سيادة القانون ومراعاة الأصول القانونية لضمان احترام حقوق الموظفين والتزاماتهم ومساءلة المديرين والموظفين على حد سواء.

١٨ - ويلاحظ القضاة، مع التقدير، الفقرة ٢٨ من القرار ٢٥٤/٦٨، التي أعادت الجمعية العامة فيها تأكيد ضرورة أن تتوافر للمحكمتين المستلزمات الإدارية. وتبين تجربة خمس سنوات من عمل محكمة المنازعات أن الإنجازات التي تحققت منذ إنشاء نظام إقامة العدل، سواء في الفصل في القضايا المتراكمة أو البت في القضايا الجديدة، إنجازات جديرة بالتقدير، ورغم ذلك فإن التكاليف الفعلية لعمل المحكمة ومكتب إقامة العدل لا تُقدر بحجمها الحقيقي. وإن عدم كفاية الموارد اللازمة لتقديم الدعم الإداري والتقني الملائم يعرض لِلخطر الأداءَ السليم لنظام إقامة العدل على النحو المبين أدناه.

ملاك الموظفين

١٩ - يكرر القضاة تأكيدهم أن مستوى الموارد الحالية من الموظفين الذي تراجع من جراء إلغاء ثلاث وظائف لموظفين قانونيين معاونين (برتبة ف-٢) في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، لا يسمح بتقديم الدعم الإداري والتقني المناسب إلى المحكمة. وعلى وجه الخصوص، يضطلع موظفو قلم المحكمة، الذين يقدمون الدعم القضائي أيضا، بمهام تقنية وإدارية، من قبيل تجميع الإحصاءات وما إلى ذلك. كما يلاحظ القضاة أن مكتب المدير التنفيذي لمكتب إقامة العدل لا يتلقى الدعم الكافي، مما يجعل إنجاز ولاية المكتب أمرا صعبا.

٢٠ - ويساور القضاة القلق من أن الشواغر من وظائف أساسية، مثل وظائف المسجلين والموظفين القانونيين، لا يتم ملؤها ضمن حدود زمنية مقبولة. فعلى سبيل المثال استغرق ملء وظيفتي مسجل بقلم المحكمة أكثر من ٧ أشهر في جنيف وأكثر من ١٠ أشهر في نيروبي. ووظيفة رئيس القلم، الذي يضطلع بالمسؤولية عن تنسيق الدعم الفني والإداري والتقني المقدم إلى المحكمتين، هي الآن شاغرة بعد تقاعد شاغلها. وفي مكتب صغير الحجم مثل مكتب إقامة العدل، يكون للتأخُّر في ملء الوظائف الرئيسية، مثل وظائف الموظفين القانونيين، والمسجل، ورئيس قلم المحكمة، بعد تقاعد أو مغادرة شاغليها، أثر مباشر على أداء المحكمة.

الأموال المخصصة للسفر والتدريب

٢١ - يعاني موظفو أقلام المحكمة من صعوبات أكبر حتى من تلك التي يواجهها القضاة نظرا لعدم تخصيص أموال في السنوات الخمس الماضية لسفرهم لحضور الاجتماعات السنوية لموظفي أقلام المحكمتين في مراكز العمل الثلاثة. وقد ثبت خلال هذه الفترة أن العمل

كما ينبغي لضمان الاتساق في الممارسات وتوحيدها بين الأقلام أمر صعب، بل ومستحيل في بعض الأحيان. وينبغي كذلك تخصيص أموال لسفر رئيس القلم تحديدا ليتمكن من الإشراف على عمل الأقلام اللامركزية الثلاثة كما ينبغي.

٢٢ - وإذا أُريد لنظام إقامة العدل أن يستوفي شروط المهنية ويمتلك الموارد الكافية، فلا بد من العمل المتواصل في تدريب وتحسين مهارات جميع الموظفين والقضاة العاملين في إطار نظام العدالة الجديد. ويستلزم التثقيف القضائي المتواصل المطلوب في الفقرة (ز) من المادة ٧ من مدونة قواعد سلوك القضاة[د] مشاركة القضاة في التدريب ومؤتمرات تبادل المعلومات مع غيرهم من القضاة الدوليين العاملين في مجالات مماثلة. وأفضل خدمة تقدم لهيئة قضاة متسمة بالمهنية هي تلك التي يسديها لها موظفون ومحامون يتصفون بالاقتدار المهني وجميع الأطراف المعنية في النظام الجديد لإقامة العدل، لأن ذلك يساعد على التعجيل في البت في القضايا وتعزيز تقديم الخدمات. ولا بد من تخصيص أموال لهذه الأغراض.

محاضر الجلسات

٢٣ - يؤكد القضاة من جديد أن السجلات المهنية والموثوقة للإجراءات القضائية هي إحدى الضرورات الأساسية للشفافية في نظام إقامة العدل. وقد شددت محكمة الاستئناف على أهمية مسك السجلات كما ينبغي، وقضت بأن عدم مسكها يعيب سير القضية. ولا يخفى على القضاة أن أموالا تُخصص لهذا الغرض. غير أن مستوى هذه الأموال قليل للغاية ولا يتيح القيام بانتظام بإعداد محاضر للجلسات، ولا سيما جلسات النظر في موضوع الدعوى. وهذه أمور هامة بالنسبة للمسائل موضوع استئناف، لا سيما في الحالات التي تكون فيها النتائج الوقائعية معقدة أو متعددة. ويؤيد القضاة تخصيص أموال كافية لإعداد محاضر الجلسات بمهنية وانتظام في جميع مراكز عمل محكمة المنازعات.

موارد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٢٤ - أكدت الجمعية العامة في الفقرة ٨ من قرارها ٢٥٤/٦٨ أهمية كفالة أن يستفيد جميع الموظفين من نظام إقامة العدل، بصرف النظر عن مراكز عملهم. ولما أخرج مكتب إقامة العدل إلى الوجود في تموز/يوليه ٢٠١١ نظاماً لإدارة القضايا المعروضة على المحكمتين، صار بإمكان الموظفين الذين يرفعون دعاوى إلى المحكمة أن يطلعوا على قضاياهم في جميع

(د) تنص المادة ٧ (ز) على أنه ”على القضاة أن يتخذوا الخطوات المعقولة للمحافظة على المستوى اللازم للكفاءة المهنية، وأن يتابعوا التطورات التي تطرأ في هذا الصدد في القانون الإداري والوظيفي الدولي والمعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان“ (القرار ١٠٦/٦٦، المرفق).

الأوقات المهمة، وباستخدام أي حاسوب. بيد أنه لا يزال يتعين إدخال عدد من التحسينات التكنولوجية الضرورية على النظام لضمان الاحتكام إلى القضاء على نحو سليم ومتواصل.

٢٥ - ويشير القضاة إلى أن الجمعية العامة أكدت في الفقرة ٤٣ من قرارها ٦٨/٢٥٤ الحاجة المتزايدة إلى الاستعانة بمحرك بحث يتم تطويره وتحديثه لتيسير تبسيط إمكانية الوصول إلى الاجتهادات القضائية ونتائج القضايا السابقة ذات الصلة بالموضوع. وتبين التعليقات الواردة من الجهات المعنية أن محركَ البحث المتاح على شبكة الإنترنت من أجل الاطلاع على أحكام وأوامر محكمة المنازعات والبحث فيها أحسنُ من الأداة البدائية السابقة، ولكن هذا العمل لم يكتمل بعد ويأمل القضاة في أن يجعل التحسينُ المقبل محركَ البحث المعد للمحكمة يعمل وفق معايير البحث القانوني المناسبة.

٢٦ - ويطلب القضاة تخصيص التمويل الكافي لمساعدة مكتب إقامة العدل على تحسين نظام إدارة قضايا المحكمتين التابع له وعلى وضع أداة بحث إلكترونية فعالة لتيسير نشر الاجتهادات القضائية لنظام العدل الداخلي الجديد ذي الصبغة المهنية.

واو - التمثيل الكافي للمدعين أمام محكمة المنازعات

٢٧ - أظهرت تجربة السنوات الخمس التي مرت على إنشاء نظام إقامة العدل أن عددا كبيرا من المدعين غير الممثَّلين يعيقون قدرة محكمة المنازعات على التركيز كما يجب على إدارة القضايا المعروضة عليها. ففي كثير من الأحيان لا يفهم هؤلاء المدعون الإجراءات القانونية ويميلون إلى تقديم وثائق ومذكرات متعددة لا صلة لها بالموضوع، ويُغرقون أقلام المحكمة باستفسارات وطلبات لا لزوم لها أو غير مناسبة، ويعطلون بصفة عامة سير النظام، مما يؤدي إلى تأخير في الإجراءات.

٢٨ - والحق في التمثيل عنصر أساسي في النظام الجديد لإقامة العدل. وهو حق يكفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويجسده مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع. وقد اعترفت الجمعية العامة بضرورة أن يُكفل لجميع الأطراف أمام محكمة المنازعات، والمدعين منهم بوجه خاص، إمكانية الحصول على التمثيل القانوني الملائم، باعتبار ذلك شرطا لتكون الأمم المتحدة قدوة بين أرباب العمل، وضمانُ هذا التمثيل مسألة أساسية يتعين رصدها بانتظام.

٢٩ - ويؤكد القضاة أن دور مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ينبغي أن يظل هو مساعدة الموظفين ليس فقط في تجهيز دعاواهم، بل أيضا في تمثيل المدعين أمام المحكمتين،

بغض النظر عن مصدر تمويل المكتب، والمساعدة على إيجاد حلول بديلة للمنازعات سواء من خلال اللجوء إلى خدمات الوساطة التابعة لمكتب أمين المظالم أو دون اللجوء إليها.

زاي - مركز القضاة

٣٠ - إن القضاة ليسوا موظفين، أو موظفي خدمة مدنية، أو مسؤولين في المنظمة، انسجاما مع مبدأ فصل السلطات واستقلال السلطة القضائية. فالسلطة القضائية كيان مستقل منفصل، لا تتدخل فيه السلطتان التنفيذية والتشريعية، ويجب أن يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية والتأديبية.

٣١ - ويؤكد القضاة من جديد أن مهمتهم الأساسية هي الفصل في المسائل المتعلقة بالقرارات التي تُتخذ أو يتم إقرارها على مستوى عال في الإدارة المعنية أو المكتب المعني، بما في ذلك على مستوى الأمين العام المساعد ووكيل الأمين العام. وفي منظمة هرمية التنظيم كالأمم المتحدة، من المهم أن يكون القضاة في مستوى لائق من حيث الرتبة والمركز.

٣٢ - فإنه ”لم تعد مزاولة مهنة القضاء كما كانت في السابق. فقد صار للقضاة دور أكثر أهمية، كما صاروا أكثر عرضة للنقد من ذي قبل. ويواجه القضاة مهام أكثر صعوبة من أي وقت مضى“[هـ]. ولا تتناسب خطورة القرارات المطلوب من قضاة محكمة المنازعات اتخاذها مع رتبة مد-٢ الممنوحة لهم، ذلك أن لقرارات القضاة آثارا بعيدة المدى في منظومة الأمم المتحدة التي يعمل بها أكثر من ٠٠٠ ٧٠ موظف. فقد أدى بعض هذه القرارات إلى توضيح تعليمات ومبادئ توجيهية وممارسات إدارية، وإلى إعادة النظر في أخرى، وإصدار أخرى جديدة، ومن ثم بثت في الأمم المتحدة بأسرها وأشاعت فيها علاقات عمل جيدة طابعها الوئام.

٣٣ - ومنحُ قضاة محكمة المنازعات رتبة مد-٢ مخالف للمركز الممنوح لغيرهم في النظام. فعلى سبيل المثال، معظم القضاة الدوليين الآخرين، كقضاة محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا والمحاكم المتخصصة، مثل المحكمة الخاصة لسيراليون والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية والمحكمة الخاصة للبنان، لديهم رتبة وكيل أمين عام. وأمين المظالم التابع للأمم المتحدة، الذي يشكل جزءا من نظام العدل الداخلي غير الرسمي، لديه رتبة أمين عام مساعد، ومع ذلك فإن اتفاقات الوساطة التي

(هـ) انظر: ”The Role of Judges in Modern Society“ speech by the Rt. Hon. Beverley McLachlin PC, Head of the Supreme Court of Canada, 5 May 2001.

يتوسط فيها أمين المظالم لا يمكن إنفاذها إلا من جانب قضاة النظام الرسمي، وهؤلاء هم برتبة مد-٢. للأسباب المذكورة أعلاه، ينبغي منح قضاة المحكمة رتبة أمين عام مساعد.

حاء - مشروع مدونة قواعد سلوك الممثلين القانونيين الخارجيين

٣٤ - تنص المادة ١٢ من لائحة محكمة المنازعات على جواز التمثيل الذاتي، أو التمثيل من جانب مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، أو التمثيل من جانب مستشار خارجي معتمد لمزاولة المحاماة أمام أي محكمة وطنية، أو التمثيل من جانب موظف حالي أو سابق في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة.

٣٥ - ومن الإشارة إلى أن الجمعية العامة أكدت في قرارها ٢٥٤/٦٨ ضرورة كفالة أن يخضع جميع الأفراد الذين يضطلعون بدور ممثلين قانونيين، سواء كانوا موظفين أو مستشارين خارجيين، لنفس معايير السلوك المهني المطبقة في منظومة الأمم المتحدة، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم، بالتشاور مع مجلس العدل الداخلي وسائر الهيئات المختصة، مدونة لقواعد سلوك الممثلين القانونيين الخارجيين، تتضمن الجزاءات المناسبة لانتهاك أحكامها كضمانة للحيلولة دون تقديم طلبات لا سند لها.

٣٦ - وتمشيا مع ما تقدم ذكره، أُعد مشروع مدونة لقواعد سلوك المستشارين الخارجيين وجرى إطلاع قضاة محكمة المنازعات عليها. ويرى القضاة أن وجود مدونة تنظم سلوك المستشارين الخارجيين لا يؤدي إلا إلى إرساء معايير للسلوك تختلف باختلاف الفئات المتعددة من الممثلين الذين يقفون أمام المحكمة. ولذلك، ما دامت الجمعية العامة طلبت إرساء المستوى نفسه من معايير السلوك لجميع الممثِّلين، فإن وضع مدونة للمستشارين الخارجيين حصرا يتعارض مع هذا الطلب.

٣٧ - ولا يمكن الدفع على نحو مشروع بأن معايير السلوك المنصوص عليها في مشروع المدونة الحالي الخاص بالمستشارين الخارجيين موجودة بالفعل في النظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة اللذين ينطبقان على موظفي مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، وقسم القانون الإداري، ومكتب الشؤون القانونية، وغيرهم من الموظفين الذين قد يمثلون أمام محكمة المنازعات. فالنظامان الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة يتضمنان معايير سلوك كثيرة التعميم لا تتطابق مع المعايير المتوخاة للمستشارين الخارجيين الذين يمثلون أمام المحكمة. وعلاوة على ذلك، فإن الواجبات والالتزامات المحددة بدقة في المشروع الحالي لا يمكن اعتبارها منطبقة ضمنيا على مستشاري المدعى عليهم.

٣٨ - وعلى الرغم من تمتع الأمين العام بسلطة تأديب الموظفين، فإن هذه السلطة تختلف تماما عن السلطة المنوطة بمحكمة المنازعات في الإشراف على هيئة المستشارين الذين يمثلون أمامها. فعلى سبيل المثال، قد يبلغ سوء السلوك أمام المحكمة حد انتهاك مدونة قواعد السلوك دون أن يمثل ذلك سوء سلوك في إطار النظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة، والعكس صحيح. ومما يتنافى مع مظهر الاستقلال الترتيب الذي يكون بموجبه لطرف في القضية سلطات تأديبية على المستشارين.

٣٩ - ولذلك يعترض قضاة محكمة المنازعات على إقرار مدونة لقواعد السلوك المهني تنظم بصورة حصرية فئة فرعية من المستشارين الذين يمثلون أمام المحكمة، ألا وهم المستشارون الخارجيون. وهم يحثون كذلك الجمعية العامة على إعادة النظر في هذه المسألة وضمان إعداد مدونة وحيدة لقواعد السلوك المهني تنظم سلوك جميع المستشارين الذين يمثلون أمام المحكمة.

المرفق الثاني

مذكرة من قضاة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

ألف – الحاجة إلى إعادة نظام القضاة المناوبين وتنظيمه

١ – لا تتلقى محكمة الأمم المتحدة للاستئناف فقط طلبات الاستئنافات ضد الأحكام الصادرة، التي يقوم القضاة بمراجعتها والبت فيها في ثلاث دورات في السنة، بل تتلقى أيضا الالتماسات التي تتطلب اهتماما قضائيا محكوما بمواعيد محددة. ويقدَّم معظم هذه الالتماسات، وينبغي التعامل معها، عندما لا تكون المحكمة منعقدة.

٢ – ومن أجل التعامل مع هذه الحالة، أنشأ قضاة محكمة الاستئناف في عام ٢٠١٠ نظام القضاة المناوبين، فكان القضاة يتناوبون بموجب هذا النظام شهريا في القيام بالمهام القضائية، على النحو الذي يحدده الرئيس، في الفترات الفاصلة بين الدورات. وأنشئ نظام القضاة المناوبين بمبادرة خاصة من القضاة، واعتمد على عمل القضاة في أوقات راحتهم للبت في الالتماسات الإجرائية دون تأخير.

٣ – وأدى هذا النظام دورا بالغ الأهمية في انتقال القضايا عبر مراحل إجرائية مختلفة دون تأخير، وفي ضمان عدم وقوع انتهاكات محتملة في ما يتعلق بالمحاكمة وفق الأصول القانونية. ومع ذلك، ومنذ بدء العمل بالنظام، ازداد كثيرا حجم العمل المطلوب القيام به فيما بين الدورات.

٤ – وتواصل ارتفاع عدد الالتماسات المقدمة إلى المحكمة. ففي فترة خمسة الأشهر ونصف الشهر الأولى من عام ٢٠١٤ وحدها، تلقى قلم محكمة الاستئناف ٥٠ التماسا، وهو ما يفوق المجموع السنوي لكل واحدة من السنوات الأربع الماضية. وأدت هذه الزيادة إلى ضغط مفرط على ما يتطوع به القضاة من وقت راحتهم إلى أن أصبح حتميا أن النظام لن يستمر، لا سيما في غياب أي نظام للتعويض. وهكذا، توقف نظام القضاة المناوبين عن العمل في نيسان/أبريل ٢٠١٤. ويقع عبء التعامل مع الالتماسات الآن على عاتق الرئيس، فهو يتخذ قرارات في الالتماسات العاجلة عند الضرورة ويؤجل النظر في جميع الالتماسات الأخرى إلى الدورة القادمة لمحكمة الاستئناف. والنتيجة المتوقعة هي تراكم القضايا، إذ لن يتسنى البت في جميع ما تبقى من الالتماسات ودعاوى الاستئناف المدرجة بجدول الجلسات في دورة مدتها أسبوعان.

٥ - والحل الأمثل لهذه المشكلة أن توضع الترتيبات اللازمة لتعيين قاض دائم لمحكمة الاستئناف يكون مقر عمله في نيويورك. فمن شأن هذا الإجراء أن يمكن من البت بسرعة في الالتماسات دون الأخذ من الوقت اللازم للنظر في الطعون، مما يكفل النظر في دعاوى الاستئناف والبت فيها بأسرع ما يمكن.

٦ - وفي الوقت نفسه، يتعين وضع الترتيبات اللازمة لإعادة نظام القضاة المناوبين للعمل على أساس مستدام.

باء - الحاجة إلى موظف قانوني إضافي

٧ - أصدرت محكمة الاستئناف منذ إنشائها ما مجموعه ١٩٤ أمرا في طائفة واسعة من المسائل الإجرائية، بالإضافة إلى ٤٢٧ حكما. وتطلبت هذه الأوامر قدرا كبيرا من الوقت والاهتمام ليس فقط من القضاة، ولكن أيضا من قلم المحكمة، الذي زيد في إنهاك موارده المحدودة.

٨ - وهناك حاجة عاجلة إلى تعيين موظف قانوني إضافي في قلم المحكمة من أجل تعزيز قدرة المحكمة على تقديم الدعم الإداري والقانوني والتقني إلى قضاة محكمة الاستئناف على أساس أكثر استدامة وموثوقية.

٩ - ويراعي القضاة الولاية المسندة إليهم بوصفهم هيئة الاستئناف الوحيدة المنوط بها داخل المنظمة النظر والبت في دعاوى الاستئناف وتوضيح وتسوية المسائل القانونية بأسرع ما يمكن، وذلك لجلو الشك عن الحياة المهنية للموظفين المعنيين، ولتمكين الإدارة من العمل في بيئة قانونية أكثر سلامة واستنارة. ولهذا الغرض، فإن القضاة يسعون جاهدين، في كل دورة، إلى زيادة حجم العمل الذي ينجزونه.

١٠ - ومع ذلك، وعلى الرغم من الجهود المثلى التي تبذلها جميع الأطراف المعنية، ولأنه تم بلوغ الحد الأقصى لعدد القضايا من الناحية العملية، فقد استنفد قلم المحكمة (الذي يتألف من مسجل، وموظفَين قانونيين، وموظفَين من موظفي الدعم) كامل قدرته على الإنجاز. ومن الواضح أن الملاك الوظيفي الحالي لقلم المحكمة غير كاف للمهام التي يُطلب إليه إنجازها. فعلى مدى السنوات الخمس الماضية، أعد موظفو قلم المحكمة أكثر من ١٠٠ قضية سنويا. ويشمل عملهم في كل دورة عادة تحديد القضايا التي ينبغي استعراضها، وإعداد نسخ من ملفات القضايا لإرسالها إلى القضاة، والقيام بالترتيبات اللوجستية لعقد دورات المحكمة (سواء في نيويورك أو في الخارج)، وإعداد مذكرات إحاطة تتضمن الوقائع، والادعاءات، والمشاكل، والسوابق القضائية والمنشورات الإدارية ذات الصلة، والمشاركة في مداولات

الأفرقة، وتقديم الدعم القانوني والإداري فيما يتعلق بجلسات الاستماع الشفوية، والتحضير للجلسات العامة والمساعدة في أثنائها، وتحرير الأحكام ووضع صيغتها النهائية ونشرها. وإضافة إلى التحضير لثلاث دورات كل سنة، يدير موظفو قلم المحكمة العمليات اليومية لمحكمة الاستئناف بتوجيه من الرئيس، بما في ذلك تجهيز الرسائل الواردة، وتوجيه انتباه الرئيس (أو القاضي المناوب، في السابق) إلى الالتماسات الجديدة، وإعداد وتجهيز الأوامر القضائية كي يقوم الرئيس (أو القاضي المناوب، في السابق) بالبت في الالتماسات الإجرائية، والرد على الاستفسارات الواردة من الأطراف وأصحاب المصلحة. ويقوم موظفو قلم المحكمة أيضا بتعهد سجل المحكمة وموقعها الشبكي، وتوفير الإحصاءات والتعليقات المتصلة بمحكمة الاستئناف لإدراجها في تقارير الأنشطة التي يعدها مكتب إقامة العدل وفي تقارير الأمين العام عن إقامة العدل. وخلاصة القول أن ليس في قلم المحكمة بقية من طاقة يمكن استخدامها.

١١ - ويوجد حاليا ما يزيد عن ١٢٠ طلبا في جدول دعاوى الاستئناف التي تنتظر أن يُنظر فيها، الأمر الذي يفوق عبء العمل لعام كامل. ولتفادي تراكم العمل مرة أخرى وتمكين القضاة ومكتب مسجل محكمة الاستئناف من العمل بمزيد من الفعالية، يرى القضاة أن أقل ما يُطلب هو تعيين موظف قانوني برتبة ف-٣، إذا أريدَ لمحكمة الاستئناف أن تواصل الاضطلاع بالولاية التي أسندتها إليها الجمعية العامة.