

Distr.: General
12 June 2000
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والخمسون
البند ١١٨ من القائمة الأولية**
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن إقامة العدل في الأمم المتحدة
مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش
المشتركة المعنون "إقامة العدل في الأمم المتحدة" (JIU/REP/2000/1).

* أعيد إصدارها لأسباب فنية.
** A/55/50

JIU/REP/2000/1

إقامة العدل في الأمم المتحدة

أعدده
فاتح بو عياد أغا
هوميرول. هيرنانديس
وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

٢٠٠٠

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٥	موجز تنفيذي: الهدف، الاستنتاجات، والتوصيات
٩	أولا - مقدمة
١٢	ثانيا - إجراءات الانتصاف الداخلية في الأمم المتحدة: الإجراءات غير الرسمية
١٢	ألف - دور دوائر شؤون الموظفين
١٢	باء - دور مستشار الموظفين
١٢	جيم - دور ممثلي الموظفين
١٢	دال - الفريق المعني بالتمييز والمظالم الأخرى والإجراءات الأخرى غير الرسمية
١٤	ثالثا - إجراءات الانتصاف الداخلية في الأمم المتحدة: الإجراءات الرسمية
١٤	ألف - إجراءات الانتصاف الداخلية بموجب النظامين الأساسيين والإداري لموظفي الأمم المتحدة
١٤	باء - القرار الإداري
١٥	جيم - الاستعراض الإداري: وحدة القانون الإداري
١٥	دال - تقديم المساعدة القانونية للموظفين وتمثيلهم: فريق المستشارين في الحالات التأديبية والطعون
١٦	هاء - الطعون: مجلس الطعون المشترك
١٦	واو - سوء السلوك وحالات الإخلال الأخرى للمسؤولية المهنية: اللجنة التأديبية المشتركة
١٧	زاي - مكتب الرقابة الداخلية ودوره في الحالات التأديبية
١٧	حاء - المحكمة الأعلى: المحكمة الإدارية للأمم المتحدة
١٨	طاء - محكمة العدل الدولية: دورها التاريخي في إجراءات الانتصاف الداخلية
٢٠	رابعا - الإجراءات المتخصصة في الأمم المتحدة
٢١	خامسا - إجراءات الانتصاف المعمول بها في المنظمات الدولية الأخرى
٢١	ألف - إجراءات الانتصاف الداخلية
٢١	'١' منظمة العمل الدولية
٢١	'٢' منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)
٢٢	'٣' البنك الدولي للإنشاء والتعمير
٢٣	'٤' صندوق النقد الدولي

الصفحة	الفقرات
٢٣	١٠٧-٩٥ هيئات الطعون العليا: المحاكم الإدارية
	١ - المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة
٢٣	١٠١-٩٥ '١' منظمة العمل الدولية
٢٤	١٠٧-١٠٢ ٢ - المنظمات الدولية الأخرى
٢٤	١٠٦-١٠٢ '١' منظمة الدول الأمريكية
٢٤	١٠٧ '٢' منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
٢٥	١٧٢-١٠٨ سادسا - إصلاح إقامة العدل في الأمم المتحدة: نحو نظام أبسط وأكثر إنصافا وفعالية
	ألف - الإصلاح الإداري والهيكلي: إنشاء مكتب تسوية المنازعات وإقامة العدل
٢٥	١١٣-١٠٨
٢٥	١٢١-١١٤ باء - المحكمة الإدارية للأمم المتحدة
٢٧	١٣٥-١٢٢ جيم - مجلس الطعون المشترك واللجنة المعنية بالمسؤولية المهنية
٢٩	١٤٧-١٣٦ دال - فريق المستشارين في القضايا التأديبية وقضايا الطعون
٣١	١٥٠-١٤٨ هاء - وظيفة أمين المظالم
٣١	١٧٢-١٥١ واو - خيارات من أجل إنشاء هيئة استئناف أعلى
٣٥	١٨٥-١٧٣ سابعا - مسائل عامة
٣٥	١٧٣ ألف - المساءلة التامة لموظفي الأمانة العامة
	باء - استخدام لغة واضحة في صياغة الأنظمة والقواعد وسائر المنشورات الإدارية
٣٥	١٨٤-١٧٤ جيم - وصول الموظفين بالميدان إلى هيئات الانتصاف: استخدام الفيديو في الاتصالات عبر القارات
٣٦	١٨٥
٣٧ الحواشي
٣٩ المرفق الأول: مخطط يوضح الخيارات المتاحة للموظف الذي يرغب في اتخاذ إجراء ضد قرارات إدارية
٤٠ المرفق الثاني: معلومات إحصائية بشأن القضايا التي نظر فيها المجلس المشترك للطعون
٤٣ المرفق الثالث: اختصاص المحاكم الإدارية لمنظومة الأمم المتحدة

موجز تنفيذي

الهدف

يتمثل الهدف الرئيسي لهذا التقرير في استعراض آلية الأمم المتحدة لإقامة العدل من أساسها القانوني (ميثاق الأمم المتحدة، النظامين الأساسي والإداري للموظفين، التوجيهات الإدارية، الإجراءات، وما إلى ذلك) إلى سير عملها وأثرها، بما في ذلك مختلف الهيئات التي تعمل في مجال إقامة العدل. ويهدف الاستعراض إلى المساعدة في توضيح النظام الحالي لإقامة العدل وتقديم توصيات عملية لتكيفه مع الاحتياجات الجديدة للإدارة. وسيكون أيضا بمثابة أساس صلب للمساءلة والإشراف في الأمم المتحدة من خلال جعل أدوات إقامة العدل واضحة وشفافة⁽¹⁾.

ومن الجلي تماما أن الجمعية العامة، التي أصدرت النظام الأساسي للموظفين الذي ينظم إقامة العدل، قد ابتكرت المرحلة الأولى للانتصاف باعتبارها استعراضا لمطالبات الموظفين بواسطة هيئة مكونة من زملائهم. وهناك أنظمة قانونية عديدة تشمل هيئات متخصصة تنظر في القضايا من منظور فريق متماسك. ومما لا شك فيه أن نية الجمعية العامة قد انصرفت إلى أن يستفيد الأمين العام في هذا الإطار من مشورة الموظفين في التصرف في القضايا التي يكون الموظفون طرفا فيها. ويلاحظ المفتشان مع ذلك أن نسبة مرتفعة نسبيا من جميع توصيات هذه الهيئات بما في ذلك التوصيات الإجماعية قد رفضتها الإدارات.

ويعرب المفتشان عن أملهما في وقف هذا الاتجاه وعكس اتجاهه في وقت ما. ويستنفد الموظفون المشاركون في مداورات هذه الهيئات الداخلية سواء كأعضاء أو مستشارين وقتا وطاقة هائلة في هذه المهمة، ويضطلع بما عادة على حساب وقتهم الخاص. يضاف إلى هذا الاستثمار الكبير ما تقدمه المنظمة من موارد بشرية وغيرها لدعم هذه الهيئات ولتمثيل الإدارة أمامها. ومما يؤسف له أن هناك قضايا عديدة ترفض فيها مشورة هذه الهيئات وتؤدي مداولاتها فقط إلى إضافة سنة أو سنتين إلى الإجراءات قبل

يتناول هذا التقرير فقط إدارة العدل في الأمم المتحدة. غير أن المفتشين تعرفوا خلال إعداد التقرير على مختلف أنظمة إقامة العدل في سائر المنظمات في مختلف أرجاء منظومة الأمم المتحدة ككل. وعند تقييم المعلومات المتوفرة لهم، خلص المفتشان إلى أنه في حين أن ولايتهما الحالية تتعلق بصورة خالصة بمنظمة واحدة، فإن المسألة تتطلب إنعام النظر من منظور شامل وعلى نطاق المنظومة، لا سيما فيما يتعلق بأجهزة الطعون العليا فيما يتصل بقرارات الهيئات القضائية وشبه القضائية الأدنى درجة.

وتوصل المفتشان إلى أنه، على شاكلة النظم المحلية المماثلة، يتسم نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة بالبطء، كما أنه مكلف ومرهق. ويبدو أيضا بطرق هامة عديدة أنه أقل فعالية بكثير عما يمكن أو ينبغي أن يكون. وإجمالا، فإن إقامة العدل في الأمم المتحدة تتميز ببعض الإجراءات غير الرسمية ومرحلتين من مراحل الانتصاف الرسمية. وتجري المرحلة الأولى أمام الهيئات المشتركة الداخلية التي يعتبر دورها استشاريا فقط؛ وتجري المرحلة الثانية أمام المحكمة الإدارية والتي تعتبر قراراتها ملزمة.

المشتركة في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية وأمانة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في مكتب الشؤون القانونية. وسيؤدي إنشاء مكتب يتبع مباشرة المكتب التنفيذي للأمين العام ويضم الأمانتين والمكاتب الأخرى ذات الصلة إلى الإسهام بدرجة كبيرة في تعزيز صورة ومصداقية إقامة العدل الداخلي.

- إنشاء جهاز أعلى للطعون فيما يتعلق بقرارات المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي تتصل، على وجه الخصوص، بالميثاق ومسائل دستورية أخرى. وكما ذكر أعلاه، يحتاج وضع المزيد من التوصيات وفقا لهذه المبادئ إلى إعداد تقرير على نطاق المنظومة بالتشاور مع جميع المنظمات المشاركة وبالتعاون الكامل معها.

- توفير مشورة وتمثيل قانونيين ملائمين للموظفين، لأنهم في موقف أضعف في هذا الشأن بالمقارنة بالإدارة.

وفي هذا التقرير، يتناول المفتشان أيضا مسائل هامة أخرى مثل مساءلة المديرين وسائر الموظفين ومسؤوليتهم، واستخدام لغة واضحة وموجزة في الإصدارات الإدارية، ووصول الموظفين في الميدان إلى هيئات الانتصاف.

إحالتها إلى المرحلة الثانية من مراحل الانتصاف، وهي المحكمة الإدارية، لاتخاذ قرار فيها. وتتفاهم العيوب الحالية لإقامة العدل في الأمم المتحدة من جراء الخصائص الخاصة للخدمة المدنية الدولية، التي لا تخضع لأي نظام قانوني محلي، ولهذا السبب قد تفشل في الاستفادة من التطورات الدينامية في تشريعات العمل. وفي هذا السياق، يلاحظ المفتشان أن أهم الصكوك الدولية، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدان الخاصان بحقوق الإنسان، وإعلان جنيف لعام ١٩٩٨ لمنظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في مجال العمل، لم تدمج في الأنظمة والقواعد الداخلية للأمم المتحدة.

وحدد المفتشان أربع مسائل أساسية تتعلق بهذا الموضوع:

- الحاجة إلى تعزيز الأجهزة غير الرسمية للتوفيق والوساطة والتفاوض قبل إرساء إجراءات رسمية. ويبدو أنه لم تبذل حتى الآن سوى جهود قليلة فعالة لحل المنازعات قبل اكتسابها الصبغة الرسمية أمام هيئات الطعون. ومن المتصور في هذا السياق إنشاء وظيفة أمين مظالم.
- استقلال أمانتي مجلس الطعون المشترك ولجنة التأديب المشتركة، والمحكمة الإدارية. ففي الوقت الحالي، توجد أمانة مجلس الطعون المشترك ولجنة التأديب

الاستنتاجات والتوصيات

التوصية ١: إنشاء مكتب لتسوية المنازعات وإقامة العدل
 لزيادة استقلال نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة، ينبغي إنشاء مكتب لتسوية المنازعات وإقامة العدل يتبع المكتب التنفيذي للأمين العام. وينبغي أن يضم المكتب وظيفة أمين المظالم؛ وأمانة المحكمة الإدارية؛ وأمانة مجلس الطعون المشترك ولجنة المسؤولية المهنية (التي تنشأ لكي تحل محل لجنة التأديب المشتركة)؛ ومكتب منسق فريق المستشارين.

تقوم المحكمة وحدها بتحديد المبلغ المناسب للتعويض الذي يدفع.

(ب) ينبغي حث الدول الأعضاء التي تقدم مرشحين للمحكمة الإدارية على أن تبذل كل جهد ممكن لكفالة أن يكون مرشحوها أشخاصا على درجة عالية من المؤهلات المهنية والخبرة، ويفضل أن تكون خبرتهم في المجال القضائي.

(ج) ينبغي تعزيز أمانة المحكمة الإدارية، مراعاة لعبء العمل المتزايد باستمرار الواقع على المحكمة الإدارية وما ينتج عنه من تراكم القضايا المعروضة عليها، وذلك بإضافة وظيفة نائب أمين المحكمة بغية الاضطلاع بمهامها بكفاءة وعلى وجه السرعة.

التوصية ٢: إنشاء وظيفة أمين المظالم

لتعزيز قدرة النظام على القيام بصورة غير رسمية بالتوفيق والوساطة والتفاوض، ينبغي إنشاء وظيفة أمين المظالم لكي تحل محل الفريق المعني بالتمييز والمظالم الأخرى. وتكون هذه الوظيفة جزءا من مكتب تسوية المنازعات وإقامة العدل. وينبغي أن يكون أمين المظالم مسؤولا مستقلا يشغل رتبة عليا ويعينه الأمين العام، بالتشاور مع ممثلي الموظفين، لمدة واحدة غير قابلة للتجديد تبلغ خمس سنوات. وينبغي كفالة وصول الموظفين في جميع مراكز العمل إلى أمين المظالم في جميع الأوقات. وبالإضافة إلى ذلك، سيساعد أمين المظالم في كل مركز عمل شخص أو فريق يعين على أساس عدم التفرغ، ويتولى أمين المظالم تنسيق عمله.

التوصية ٤: مجلس الطعون المشترك ولجنة المسؤولية المهنية

(أ) ينبغي الاستعاضة عن لجنة التأديب المشتركة الحالية بلجنة المسؤولية المهنية. وستكون اختصاصات هذه اللجنة مماثلة لاختصاصات لجنة التأديب المشتركة، ولكن مع التوكيد الأكبر في دورها على الجوانب الأخلاقية بالمقارنة بالجوانب التأديبية.

(ب) ينبغي عقد دورات قانونية أساسية للأعضاء الجدد في مجلس الطعون المشترك ولجنة المسؤولية المهنية، مع الإشارة بصفة خاصة إلى شروط تعيين موظفي الأمم المتحدة، والسياسات والممارسات الإدارية للمنظمة، وقرارات المحكمة الإدارية.

(ج) ينبغي إحياء ممارسة قبول التوصيات الإجماعية لمجلس الطعون المشترك ولجنة المسؤولية المهنية، بغية تأكيد أهمية هاتين الهيئتين الاستشاريتين المنشأتين بموجب

التوصية ٣: المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

(أ) ينبغي تعديل المادة ٩ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لإزالة القيود الحالية على سلطة المحكمة. فعندما ترى المحكمة أن الطلب قائم على أسس سليمة، ينبغي أن تكون لها سلطات كاملة بأن تأمر بإلغاء القرار المطعون فيه أو بأداء الالتزام المحتج به. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن

التوصية ٥: الخيارات المتعلقة بجهاز طعون أعلى

يعتقد المفتشان أنه ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام لإحياء الوظيفة الاستشارية لمحكمة العدل الدولية في إجراءات الطعون الداخلية. وفي غضون ذلك، ينبغي تشجيع قيام علاقات عمل أوثق بين المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحاكم الرئيسية الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بغية ترشيد اختصاصات تلك المحاكم وولاياتها والتنسيق بين أحكامها.

التوصية ٦: المشورة القانونية والتمثيل المناسبان للموظفين

يوصي المفتشان، كخطوة أولى على طريق تعزيز توفر المشورة القانونية والتمثيل للموظفين، بتعزيز مكتب منسق فريق المستشارين. وينبغي تصنيف وظيفة المنسق في رتبة عليا بالفئة الفنية وشغلها بموظف ذي مؤهلات قانونية قوية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي إتاحة الخيار أمام الموظفين لتمثيلهم بموظفين من انتهى عملهم في المنظمة من خلال الاستقالة أو بطرق أخرى؛ حيث لا يحق لهم في الوقت الحالي إلا تمثيلهم بموظفين حاليين أو متقاعدين.

أنظمة أصدرتها الجمعية العامة، دون المساس بأي شكل بسلطة الأمين العام بوصفه المسؤول الإداري الأول في المنظمة.

(د) ينبغي أن تنشر أمانة مجلس الطعون المشترك تقارير سنوية تشتمل على معلومات عن القضايا المنظورة وكذلك إحصاءات عامة عن البت في هذه القضايا.

(هـ) ينبغي أن يكون عقد جلسات استماع شفوية أمام جميع هيئات الطعون بالأمم المتحدة موضوع دراسة أخرى بغية التحقق مما إذا كان هذا الأسلوب يمكن أن يساهم في تسوية المنازعات والتعجيل بالبت في القضايا.

(و) ينبغي استخدام تكنولوجيا المعلومات بصورة متزايدة، بما في ذلك عقد اللقاءات عن بُعد بواسطة الفيديو، بهدف تيسير وصول الموظفين الميدانيين إلى أجهزة تسوية المنازعات وهيئات الطعون.

أولا مقدمة

- ١ - قرّرت وحدة التفتيش المشتركة أن تُدرج في برنامج عملها لعام ١٩٩٩ مسألة إقامة العدل في الأمم المتحدة. وهي قضية شائكة طال النقاش فيها وكانت موضع محاولات إصلاحية عديدة لم تُعطِ حتى الآن النتائج المرجوة. وترحّب الوحدة بإعداد هذا التقرير كفرصة لدراسة مسألة فيها مجال واسع للإصلاح. ومن الجليّ أن عجالات نظام إقامة العدل لا تعمل جميعها كما يجب. ويبدو أن الاختلافات في الرأي قائمة لا بين الإدارة وممثلي الموظفين فقط، بل أيضاً بين مختلف فروع الإدارة. ولكي تعمل الآلية بسلاسة في الأمدين القصير والطويل، فهي بحاجة ماسة إلى مزيد من الليونة يضاف بشكل سديد.
- ٢ - وعلى مدى سنوات عديدة، بُذلت المحاولات لتحسين نظام إقامة العدل الموجود حالياً في الأمم المتحدة وشتى المؤسسات الداخلة في نظام الأمم المتحدة الموحد. ففي عام ١٩٧٦، وعلى إثر ندوة عُقدت في جنيف من ٢٦ إلى ٢٨ كانون الثاني/يناير، وضع اتحاد رابطات موظفي الخدمة المدنية الدولية عدة مقترحات بشأن أداء محكمة إدارية^(١). وهذه المقترحات درستها اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، كما درسها في عام ١٩٧٩ فريق عامل مشترك بين الاتحاد واللجنة وإن لم يُنظر فيها ملياً.
- ٣ - وقد طلبت الجمعية العامة في قرارها ١١٩/٣٣ (الفرع الأول، الفقرة ٢)، المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨، إلى الأمين العام وزملائه في لجنة التنسيق الإدارية دراسة إمكانية إنشاء محكمة إدارية واحدة. وفي اجتماع مخصّص عُقد في ١٣ و ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٧٩ في جنيف نظر المستشارون القانونيون بنظام الأمم المتحدة الموحد في دراسة عن الموضوع أعدّها المستشار القانوني للأمم المتحدة ونظراؤه في المنظمات الأخرى. وفي نهاية مداولاتهم، خلصوا
- إلى أن "إنشاء محكمة واحدة قد يكون أيسر إذا ما تم تنسيق نظام المحكمة القائمة الأساسي وقواعدها وممارستها وتوالى تطويرهم بشكل هادف. وبالإضافة إلى تحقيق تحسينات أخرى، سيسهّل هذا الإجراء في الأمد الطويل إنشاء محكمة واحدة إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك في المستقبل"^(٢).
- ٤ - ونظراً لفشل الاقتراح الداعي إلى دمج المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، طُرحت فكرة التنسيق التدريجي التي اقترحها المستشارون القانونيون في استنتاجاتهم. ومع أن الجمعية العامة للأمم المتحدة أيدت الفكرة في مقررها ٤٣٨/٣٤، المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، لم تُستكمل الدراسات المستهّلة في هذا الخصوص بالمقترحات الملائمة، ولا سيما "نظراً لضخامة عدد الكيانات التي يتعين استشارتها"^(٣). وطلبت الجمعية في قرارها ١٢٩/٣٧، المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢، إلى الأمين العام أن يواصل إجراء مشاوراته.
- ٥ - وفي عام ١٩٨٤، أعد الأمين العام مقترحات محددة لتحسين النظامين الأساسيين للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية^(٤). ومجموعتي قواعدهما ولتحقيق المواءمة بين النظامين الأساسيين ومجموعتي القواعد. وتناولت هذه المقترحات مسائل متصلة بتكوين المحكمتين، كمؤهلات الأعضاء واختيارهم وهيكل المحكمتين، وتوسيع نطاق ولايتهما، والشروط الرسمية اللازمة لرفع الدعاوى، والإجراءات الواجب اتباعها، وإمكانية طلب إعادة النظر في الأحكام وتفسيرها، وبخاصة مسألة نقض هذه الأحكام في الاستئناف.
- ٦ - ومع أن المقترحات التي تعود إلى عام ١٩٨٤ أُعيد تأكيدها وتحديثها في أعوام ١٩٨٥^(٥) و ١٩٨٦ و ١٩٨٧،

٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، دعت الجمعية الدول الأعضاء إلى التقدم بملاحظاتها ومقترحاتها. وأيد بعض من الدول الأعضاء القليلة التي استجابت لهذا الطلب المقترحات والتوصيات التي قُدمت، في حين أبدى البعض الآخر تحفظات وطرح اعتبارات أخرى^(٩).

١٠ - وفي ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، اعتمدت الجمعية العامة القرار ١٨٥/٤٤، الذي لاحظت فيه أهمية وجود نظام عدل داخلي في الأمانة العامة يتصف بالعدالة والكفاءة. وفي عام ١٩٩٠، قَدّم الأمين العام تقريراً آخر عن الموضوع إلى الجمعية العامة^(١٠)، التي قررت في تلك الدورة تأجيل عملية التنسيق إلى أجل غير مسمى.

١١ - واستجابة لقرار الجمعية العامة ٢٢٦/٤٧، المؤرخ ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٣، أعد الأمين العام في عام ١٩٩٤ مقترحات جديدة لإصلاح عملية إقامة العدل في الأمانة العامة للأمم المتحدة، تضمنت إقامة نظام يشجع التوفيق والتحكيم قبل عرض المنازعات على المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، ولا سيما بإنشاء هيئة وسطاء. وعلاوة على ذلك، أضيفت الصفة الاحترافية على الإجراءات الأولى، وذلك بتحويل الهيئتين المشتركتين، أي مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة، إلى جهازين مؤلفين من إداريين متفرغين وترأس كلاهما شخصية مرموقة يتم تعيينها من خارج المنظمة^(١١).

١٢ - وبموجب القرار ٢٢٢/٤٩ ألف، المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، طلبت الجمعية العامة تقريراً عن التدابير التطبيقية اللازمة لإصلاح نظام العدل الداخلي في المنظمة. واستجابة لهذا الطلب، قَدّم الأمين العام تقريراً عن إصلاح نظام العدل الداخلي في الأمانة العامة للأمم المتحدة^(١٢). وفيما بعد، عدّل مقترحاته لتعكس التعليقات

لم تتخذ الجمعية العامة أي إجراء بصددها. إلا أنها واصلت استكشاف سبل ووسائل دراسة المسألة، كما يدل على ذلك مقررها ٤٥٠/٣٩ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤، ومقررها ٤٦٥/٤٠ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥، ومقررها ٤٤٧/٤١ المؤرخ ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦، وقرارها ٢١٧/٤٢ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧.

٧ - وفي عام ١٩٨٦، أعدت وحدة التفتيش المشتركة تقريراً عن إقامة العدل في الأمم المتحدة^(٧)، تضمن بوجه خاص مقترحات متصلة بإنشاء مكتب إقامة العدل يكون جزءاً من المكتب التنفيذي للأمين العام، وإنشاء مكتب أمين مظالم، ومساءلة المديرين وخلافهم من الموظفين، ومسؤوليتهم. ويتبنى هذا التقرير، مع التعديل المقترض حسب الأحوال، العديد من الاستنتاجات والتوصيات الواردة في ذلك التقرير.

٨ - ونظرت الجمعية العامة، في دورتها الثانية والأربعين، التي عقدتها عام ١٩٨٧، في تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن إقامة العدل في الأمم المتحدة. وفي قرارها ٢٢٠/٤٢ جيم، المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧، طلبت الجمعية إلى الأمين العام أن يواصل تحسين إجراءات حلّ المنازعات والطعون باتخاذ الخطوات التي تكفل حلّها على نحو موضوعي وسريع. كما طلبت الجمعية إليه مواصلة استعراض إمكانية إنشاء مكتب مستقل للأمين مظالم في الأمانة العامة.

٩ - وبعد ذلك بسنة، أعد الأمين العام مقترحات أكثر تحديداً بغرض تعديل قواعد المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ونظامها الأساسي. كما أوصى بأن تنظر منظمة العمل الدولية في تعديل قواعد محكمتها الإدارية ونظامها الأساسي^(٨). وفي مقرر الجمعية ٤٥٢/٤٣، المؤرخ

١٥ - ويضم الجزء الثاني الفصلين السادس والسابع، ويعرض مقترحات تهدف إلى إصلاح النظام ويناقشها. ويتضمن المرفق الأول بهذا التقرير رسماً بيانياً للخيارات المتاحة لموظفي الأمم المتحدة الذين يطعنون في القرارات الإدارية. ويتضمن المرفق الثاني جداول إحصائية تبين عبء العمل الذي تضطلع به الهيئات الاستئنافية في مختلف مراكز العمل. وأخيراً، يتضمن المرفق الثالث قوائم بالمنظمات التي تعترف بولاية المحاكم الإدارية.

١٦ - وقد استفاد المفتشون في معرض إعدادهم لهذا التقرير مما قدمه العديد من مسؤولي الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى من مساعدة وتعاون قيّمين. ويرغب المفتشون بصفة خاصة في الإعراب عن تقديرهم العميق لهؤلاء جميعاً.

التي وردت من المحكمة الإدارية^(١٣). إلا أن مقترحاته لم تحظَ بتأييد الجمعية العامة.

١٣ - ومع أن المفتشين يدركون هذه الجهود العديدة، فقد حاولوا ألا يتقيّدوا بأي سابقة في محاولتهم التوفيق بين مصالح مختلفة ومتضاربة بالنسبة إلى هذه المسألة. وباعتراف الجميع، ليس ثمة مجال للتقدّم بمقترحات لكسر الجمود بشأن هذه المسألة التي استكشفت أبعادها كثيراً. ولذا، ركّز المفتشون على نقاط قليلة يمكنها أن تسهم، دون أن تخلّ كثيراً بالنظام الحالي، في وضع منهج أكفأ لتسوية منازعات الموظفين. مما يتفق مع المصلحة العليا للمنظمة.

١٤ - وينقسم هذا التقرير إلى جزأين، يضم أولهما الفصول الثاني والثالث والرابع والخامس. وهو يشرح النظام الحالي لإقامة العدل في الأمم المتحدة وأجهزتها الفرعية، بما في ذلك الإجراءات غير الرسمية والرسمية والمتخصصة؛ كما يعطي صورة عامة عن النظم المعمول بها في المنظمات الدولية الأخرى.

ثانياً إجراءات الانتصاف الداخلية في الأمم المتحدة: الإجراءات غير الرسمية

١٧ - إن ما يوصف في الأمم المتحدة بنظام إقامة العدل هو بصورة أساسية إجراءات الانتصاف الداخلية التي وضعتها المنظمة للموظفين الراغبين في الطعن في القرارات الإدارية التي تمس شروط تعيينهم بموجب الميثاق والأنظمة والقواعد والأوامر الإدارية السارية الأخرى. وتتألف المرحلة الأولى التي تسبق إجراءات الانتصاف الرسمية من جميع المراسلات المتبادلة بين الإدارة والموظف قبل اتخاذ القرار النهائي.

جيم دور ممثلي الموظفين

٢١ - من الناحية النظرية، لا يتدخل ممثلو الموظفين في النزاعات الفردية بين الموظفين والمنظمة أو وكلائها بل يتدخلون فقط في المسائل التي تمس الموظفين عامة أو فئات محددة من الموظفين. ومن الناحية العملية، يجوز لممثلي الموظفين التدخل بشكل غير رسمي لتسوية سوء التفاهم والنزاعات قبل وصولها إلى هيئات الاستئناف.

دال - الفريق المعني بالتمييز والمظالم الأخرى والإجراءات الأخرى غير الرسمية

٢٢ - أنشئ فريق للتحقيق في الدعاوى المتعلقة بالمعاملة التمييزية في الأمانة العامة للأمم المتحدة في المقر في عام ١٩٧٧ عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٦/٣١. وأعقب ذلك إنشاء أفرقة في مراكز العمل الرئيسية. وفي عام ١٩٨٣، أعيد تسمية الأفرقة لتصبح الأفرقة المعنية بالتمييز والمظالم الأخرى. وصدرت تعميمات إعلامية للإعلان عن تعيين أفرقة جديدة، كان آخرها التعميم الإعلامي ST/IC/1997/79.

٢٣ - وترد اختصاصات الأفرقة في نشرة التعليمات الإدارية ST/AI/246 المؤرخة ٢٨ تموز/يوليه ١٩٧٧ والنشرة ST/AI/308/Rev.1، المؤرخة ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٣. ووفقاً لما جاء في النشرة ST/AI/308/Rev.1 دأب الفريق على تقييم تقارير سنوية إلى الأمين العام في كل عام ما عدا عام ١٩٩٦.

ألف - دور دوائر شؤون الموظفين

١٨ - تصف نشرة الأمين العام ST/SGB/1998، المؤرخة ١ حزيران/يونيه ١٩٩٨، تنظيم ومهام مكتب إدارة الموارد البشرية. وتشمل المهام الرئيسية للمجموعات، التي تماثل إلى حد كبير مهام دوائر شؤون الموظفين في كل المنظمة "إدارة مستحقات الموظفين ومزاياهم ورصدها".

١٩ - وفي سياق تنفيذ مهامها، تضطلع دوائر شؤون الموظفين في كثير من الأحيان إما باتخاذ قرارات إدارية أو برصد تلك القرارات، وقد يطلب إليها إبداء الرأي في مدى ملاءمة أحد القرارات في ضوء ما يتصل به بين بنود النظام الأساسي والنظام الإداري للموظفين والأوامر الإدارية الأخرى. ويجوز لها فضلاً عن ذلك أن تسهم في تسوية النزاعات الداخلية في مرحلة مبكرة.

باء - دور مستشار الموظفين

٢٠ - بموجب النشرة ST/SGB/1998، تشمل المهام الأساسية لمستشاري الموظفين "تزويد الموظفين وأسرهم بالمشورة والمعلومات والمساعدة فيما يتعلق بالمسائل التي قد يكون لها أثر في صلاح أحوالهم وإنتاجيتهم، مثل التعليم والتأشيرات والتأمين والانتقال الوظيفي والتقاعد، إلى جانب

٣٠ - ولبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هيئة تحقيق خاصة به للقضايا المتعلقة بدعاوى التحرش الجنسي: فريق المظالم المعني بالتحرش الجنسي. ويتألف الفريق من عشرة أعضاء توصي بهم الإدارة بالاشتراك مع مجلس الموظفين، تعين منهم أفرقة يتألف كل منها من ثلاثة أعضاء لمعالجة قضايا محددة. وتتم معالجة المسائل المتصلة بالأداء، وإلى حد ما مسائل المسؤولية، من خلال نظام مراجعة تقييم الأداء، الذي قد يفضي إلى مراجعة يقوم بها فريق الاستعراض الإداري.

٣١ - ويصف الفرع ٢ من دليل الموارد البشرية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) إجراءاتها غير الرسمية للتظلم ونظام أمين المظالم. ومقتضى أحكام الدليل "يجوز للموظفين المعيّنين محليا (أمناء المظالم) التحقيق في أي شكوى يقدمها موظف مدعيا فيها وجود سوء معاملة و/أو عدم تقييد بشروط توظيفية". ويتم اختيار أمناء المظالم لفترة سنتين إما بتوافق الآراء أو بعملية انتخابية

٣٢ - وينص دليل اليونيسيف كذلك على أن هدف إجراءات التظلم هو المصالحة بين الموظفين، وبين الموظفين والمشرفين، وبين الموظفين والإدارة، وذلك بالسعي إلى حلول مقبولة للطرفين من خلال وسائل غير رسمية. والغرض من الإجراءات غير الرسمي هذا هو تشجيع توفير بيئة عمل منسجمة وثمررة.

٣٣ - وينص الدليل على أن أمناء المظالم هو أطراف ثالثة محايدة، ومن ثم فإن مشاركتهم في المسائل التأديبية قد ينظر إليها أنها تضارب في المصالح. ولا يجوز لأمناء المظالم تقديم المساعدة للموظفين المتهمين بسوء السلوك. وغني عن القول إنه يمكنهم الاستفادة من مساعدة مستشار قد يكون موظفا عاملا أو موظفا متقاعدا.

٣٤ - وكان إنشاء مكتب أمين المظالم للأمانة العامة للأمم المتحدة على جدول أعمال الجمعية العامة في كل سنة منذ عام ١٩٨٥ وحتى عام ١٩٩٥. وقد تضمن تقرير إقامة العدل الذي قدم إلى الجمعية العامة في عام ١٩٩٥ اقتراحات بإنشاء وظيفة أمين للمظالم^(١).

٢٤ - وقد وزعت بعض تقارير الفريق كتعميمات، منها التعميمات ST/IC/86/30 و ST/IC/88/64 و ST/IC/1990/28 و ST/IC/1991/60 و ST/IC/1993/8. وضمت عدة تعميمات إعلامية أكثر من تقرير سنوي واحد.

٢٥ - ولم تعمم تقارير السنوات ١٩٩٤-١٩٩٦. ويغطي آخر تقرير، وهو التقرير الوارد في التعميم الإعلامي ST/IC/1999/79 المؤرخ ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، أنشطة مختلف الأفرقة من عام ١٩٩٧ إلى عام ١٩٩٨.

٢٦ - ويوجد أمين للمظالم في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي تتمثل وظيفته في التوسط ومحاول المصالحة بين الطرفين قبل تقديم تظلم إلى مجلس الطعون المشترك. وعلاوة على ذلك فإن النظام الداخلي والمبادئ التوجيهية للمجلس أناطت برئيسه مهمة تعيين موظفين للمصالحة يتم اختيارهم من المجلس للاضطلاع بإجراءات المصالحة إذا اقتضت القاعدة ١١١-١ (ب) من قواعد النظام الإداري للموظفين هذه الإجراءات.

٢٧ - ومن بين الهيئات الفرعية للأمم المتحدة، أنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنظمة خاصة بها لأمين المظالم.

٢٨ - ويوجد لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فريق للمظالم متاح أيضا لموظفي صندوق الأمم المتحدة للسكان. ويعين أعضاء الفريق عادة لمدة سنتين. ويقوم أحدهم بدور المنسق. ويقترح المنسق أسماء الأعضاء الجدد على ممثلي الموظفين الذين يوصون عندئذ بتعيينهم بالتشاور مع إدارة كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان.

٢٩ - ويتناول أعضاء الفريق مسائل عديدة، منها مسائل شؤون الموظفين، والتراعات الشخصية، والمظالم العامة، والتحرش، وهم لا يتدخلون في المسائل التي يتم تناولها بموجب ترتيبات أخرى، مثل القضايا "الجماعية"، التي يعالجها ممثلو الموظفين، أو دحض تقارير تقييم الأداء، أو مسائل الترقية.

ثالثا إجراءات الانتصاف الداخلية في الأمم المتحدة: الإجراءات الرسمية

أي قرار إداري بدعوى إخلاله بشروط تعيينهم بما في ذلك الإخلال بأي من الأحكام المنطبقة من أحكام النظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري للموظفين". وتنص القاعدة ٢/١١١ على أن "يقوم أي موظف يرغب في الطعن في قرار إداري، كخطوة أولى بتوجيه كتاب إلى الأمين العام يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري، ويجب إرسال هذا الكتاب في غضون شهرين من التاريخ الذي يتسلم فيه الموظف إشعاراً خطياً بالقرار".

٣٨ - لا يوجد تعريف رسمي "للقرار الإداري" في الأمم المتحدة. ولتفسير المعنى المقصود من المصطلح، من الضروري تحليل النظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري للموظفين والنظام الأساسي للمحكمة الإدارية واختصاص المحكمة.

٣٩ - فأولا يجب، طبقاً للبند ١/١١ من النظام الأساسي للموظفين، أن يتعلق القرار الإداري بشروط تعيين الموظف، بما في ذلك جميع الأحكام المنطبقة من أحكام النظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري للموظفين. وفضلاً عن ذلك وطبقاً للقاعدة ٢/١١١ من النظام الأساسي للموظفين يجب إرسال إخطار خطي إلى الموظف بالقرار.

٤٠ - يخضع المعنى المقصود من شروط التعيين إلى مزيد من التفصيل في النظام الأساسي للمحكمة، الذي ينص في المادة ١/٢ على أن "للمحكمة صلاحية النظر وإصدار الحكم في الدعاوى التي يزعم مقدموها أن هناك عدم تقيد بعقود عمل موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة أو بشروط تعيين هؤلاء الموظفين" وتندرج تحت كلمة "عقود" وعبارة "شروط التعيين" جميع الأنظمة الأساسية والأنظمة الإدارية ذات الصلة المعمول بها وقت عدم التقيد المزعوم، بما فيها الأنظمة الأساسية المتعلقة بمعايشات الموظفين التقاعدية".

الف إجراءات الانتصاف الداخلية بموجب النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة

٣٥ - يستند نظام إقامة العدالة في الأمم المتحدة من وجهة النظر القانونية على المادتين العاشرة والحادية عشرة من النظام الأساسي للموظفين. فينص البند ١/١١ من المادة الحادية عشرة من النظام الأساسي على أن "ينشئ الأمين العام أجهزة إدارية يشترك فيها الموظفون لتسدي إليه المشورة بشأن ما قد يثيره الموظفون من طعون في أي قرار إداري بدعوى إخلاله بشروط تعيينهم بما في ذلك الإخلال بأي من الأحكام المنطبقة من أحكام النظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري للموظفين" وينص البند ٢/١١ من النظام الأساسي للموظفين على أن "تنظر المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وفقاً للشروط المحددة في نظامها الأساسي فيما يرفعه الموظفون من دعاوى الإخلال بشروط تعيينهم بما في ذلك الإخلال بأي من الأحكام المنطبقة من النظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري للموظفين وتصدر حكمها في هذه الدعاوى".

٣٦ - ويتضح مما سبق أن الهيئات المختصة بالنظر في الطعون، وكما نرى فيما يلي هي تلك المختصة بالإجراءات التأديبية، قد أنشئت تحت السلطة المباشرة للأمين العام. ويرد تفصيل أكبر لطرق تكوينها ووظائفها في الفصل الحادي عشر من النظام الأساسي للموظفين الذي أصدره الأمين العام بموجب النظام الإداري للموظفين المذكور آنفاً.

باء القرار الإداري

٣٧ - القرار الإداري هو شرط للبدء في إجراءات الانتصاف. إذ ينص البند ١/١١ من النظام الأساسي على أن "ينشئ الأمين العام أجهزة إدارية يشترك فيها الموظفون لتسدي إليه المشورة بشأن ما قد يثيره الموظفون من طعون في

٤١ - وفي عدد من الأحكام، أوضحت المحكمة مفهوم "القرار الإداري". وبالتالي تكون المحكمة قد حددت أن القرار، لكي يمكن الطعن فيه، يجب أن يكون ذا طابع فردي، أي أنه ينطبق على الموظف شخصيا وأن تكون له آثار فعلية على شروط عمله. وأكدت المحكمة فضلا عن ذلك أن القرار الذي يمكن الطعن فيه يجب أن ينطوي على ضرر محتم أو فعلي للموظف. وتساعد أحكام أخرى للمحكمة في تعريف التفسير الحالي للقرار الإداري على نحو أكثر دقة.

دال تقديم المساعدة القانونية للموظفين وتمثيلهم: فريق المستشارين في الحالات التأديبية والطعون

٤٥ - تنص القاعدة ٤/١١٠ من النظام الإداري للموظفين على أنه "لا يجوز تطبيق أي إجراءات تأديبية ضد موظف ما، ما لم يتم إخطاره بالادعاءات الموجهة ضده وبحقه في التماس المساعدة من موظف آخر وموظف متقاعد للدفاع عنه". وتنص القاعدة ٧/١١٠ (د) على أن "تسمح اللجنة التأديبية المشتركة للموظف بأن يرتب قيام أي موظف آخر أو موظف متقاعد من موظفي مركز العمل بعرض قضيته عليها".

٤٦ - وتتألف أفرقة المستشارين في الحالات التأديبية والطعون من موظفين حاليين ومتقاعدين من الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الذين يرغبون في التطوع بوقتهم ومعرفتهم وخبرتهم لمساعدة زملائهم فيما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بشروط خدمتهم بموجب النظام الأساسي للموظفين^(١٦). ويقومون بتقديم "المعلومات وتوفير المشورة حسب الاقتضاء والتمثيل أمام مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة والمحكمة الإدارية وغيرها". وقد أنشئت أفرقة في كل من نيويورك وجنيف وفيينا.

٤٧ - ويعتبر مكتب منسق فريق المستشارين حديث الإنشاء نسبيا. فلعدة سنوات كانت أمانة مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة هي التي تحتفظ بقائمة بأعضاء فريق المستشارين وتبلغ بوجودهم من يرغب في تقديم طعن. وأنشئ منصب المنسق في عام ١٩٨٤ للاستفادة من توفر خدمات أحد كبار الموظفين الذي يتمتع بمؤهلات

٤٢ - وفي ضوء ما سبق فإن القرار الإداري يعني في تفسير البند ١/١١ من النظام الأساسي للموظفين قرارا اتخذته الإدارة بشأن شروط تعيين أحد الموظفين بما في ذلك جميع الأحكام المنطبقة من النظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري للموظفين ويجب تسليمه خطيا إلى الموظف كما يجب أن ينطبق عليه شخصيا وأن تترتب عليه آثار محتمة أو فعلية على شروط تعيين الموظف.

٤٣ - وفقا لنشرة الأمين العام ST/SGB/1998/12 فإن الوظائف الرئيسية لوحة القانون الإداري هي معالجة جميع جوانب الطعون المرفوعة ضد القرارات الإدارية، بوصفها ممثلا للأمين العام، أمام مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة وتقوم الوحدة في أدائها لوظائفها بالرد على الخطابات الموجهة من الموظفين إلى الأمين العام التي يدعون فيها الإخلال بشروط تعيينهم.

جيم الاستعراض الإداري: وحدة القانون الإداري

٤٤ - فضلا عن ذلك تقدم الوحدة خدمات استشارية في مجال إقامة العدالة تشمل تقديم المساعدة القانونية في معالجة الطعون والمسائل التأديبية، وتقوم بإعداد ردود الأمين العام على الطعون المعروضة على المجلس وعرضها واستعراض المسائل التأديبية بغرض تحديد ما إذا كان للاتهامات التأديبية ما يبررها وإعداد التوصيات المتعلقة باتخاذ الإجراءات التأديبية

سلوك غير مرض بالمعنى المقصود في البند ٢/١٠ من النظام الأساسي للموظفين يفضي إلى تطبيق الإجراءات التأديبية وفرض التدابير التأديبية بسبب سوء السلوك“.

٥١ - وتؤكد القاعدة ٤/١١٠ أنه ”لا يجوز تطبيق أية إجراءات تأديبية ضد موظف ما لم يتم إخطاره بالادعاءات الموجهة ضده وبحقه في التماس المساعدة من موظف آخر أو من موظف متقاعد للدفاع عنه وما لم تتح له فرصة معقولة للرد على تلك الادعاءات“ وبالإضافة إلى ذلك ”لا تطبق الإجراءات التأديبية على أي موظف إلا بعد أن تحال المسألة إلى لجنة تأديبية مشتركة لتقديم مشورتها“.

٥٢ - وتنص القاعدة ١/١٠ على أنه ”للأمين العام أن ينشئ آلية إدارية يشترك فيها الموظفون مهمتها أن تسدي المشورة إليه في حالات التأديب“ ووردت شروط تكوين ولاية ووظائف اللجنة التأديبية المشتركة في الفصل العاشر من النظام الأساسي للموظفين.

٥٣ - ووفقاً للقاعدة ٥/١١٠ تنشأ لجان تأديبية مشتركة دائمة في المقر الرئيسي وجنيف وفيينا والمكاتب الأخرى التي يعينها الأمين العام. وتشترط القاعدة ٦/١١٠ أن تتألف اللجان من رؤساء يعينهم الأمين العام بالتشاور مع الموظفين وأعضاء يعينهم الأمين العام وأعضاء ينتخبهم الموظفون.

٥٤ - أما الحالات التأديبية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وصندوق الأمم المتحدة للسكان فتعالجها اللجنة التأديبية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وصندوق الأمم المتحدة للسكان التي تماثل سلطتها وإجراءاتها سلطات وإجراءات اللجنة التأديبية المشتركة بالأمم المتحدة ما عدا أن توصياتها تقدم إلى المدير الإداري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يتخذ القرار النهائي بشأن العقوبة التأديبية التي، ينبغي تطبيقها إن وجدت.

قانونية على نحو مؤقت. وبإعادة تعيين هذا الموظف في وظائف أخرى تم شغل الوظيفة بواسطة أحد الموظفين غير المهنيين.

هاء الطعون: مجلس الطعون المشترك

٤٨ - يحدد الفصل الحادي عشر من النظام الأساسي للموظفين تشكيل وولاية ووظائف مجلس الطعون المشترك. فتنص القاعدة ١/١١١ من النظام الإداري للموظفين على ”نشأ مجالس مشتركة للطعون في نيويورك وجنيف وفيينا ونيروبي وفي مراكز العمل الأخرى التي يحددها الأمين العام“. وتذكر القاعدة أيضاً أن المجالس تتألف من رؤساء يعينهم الأمين العام بالتشاور مع الموظفين وأعضاء يعينهم الأمين العام وأعضاء ينتخبهم الموظفون.

٤٩ - وتحال الطعون المقدمة ضد قرارات إدارية من موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى مجلس الطعون المشترك بالأمم المتحدة. ويقوم وكيل الأمين العام لشؤون الإدارة بالنيابة عن الأمين العام بالنظر في توصيات المجلس.

واو - سوء السلوك وحالات الإخلال الأخرى بالمسؤولية المهنية: اللجنة التأديبية المشتركة

٥٠ - عنوان المادة العاشرة من النظام الأساسي للموظفين هو الإجراءات التأديبية وينص البند ٢/١٠: على أن ”للأمين العام توقيع إجراءات تأديبية على الموظفين الذين يكون سلوكهم غير مرض. وله أن يفصل، دون سابق إنذار، أي موظف لارتكابه سوء سلوك جسيماً“. وتنص القاعدة ١/١١٠ على أنه يجوز ”أن يعتبر عدم امتثال الموظف لالتزاماته وفقاً لميثاق الأمم المتحدة أو للنظام الأساسي والإداري للموظفين أو أي تعليمات إدارية أخرى أو عدم مراعاته لمعايير السلوك المتوقعة من موظف مدني دولي بمثابة

وإستخدامها من قبل هيئات قضائية أو إدارية مستقلة تابعة للمنظمة أنيطت بها سلطة ومسؤولية الشروع في اتخاذ إجراءات تأديبية أو تنفيذها أو اتخاذ إجراء إداري. ويحضر ممثلو مكتب الرقابة الداخلية عادة أمام اللجنة التأديبية المشتركة لتقديم أدلتهم والإفادات الأخرى بشأن الحالات التي حققوا فيها.

حاء المحكمة الأعلى: المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

٥٨ - يمكن للموظفين الذين رفض مجلس الطعون المشترك طعومهم كلياً أو جزئياً تقديم طلب إلى محكمة الأمم المتحدة الإدارية. وقد أنشأت الجمعية العامة المحكمة في عام ١٩٤٩ بموجب القرار ٣٥١ (د-٤).

٥٩ - وينظم عمل المحكمة نظامها الداخلي (AT/11/Rev.5). وبموجب المادة ٢ من النظام الداخلي للمحكمة "يكون للمحكمة اختصاص النظر في الطلبات التي تدعي عدم التقيد بينود عقود عمل موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة أو بشروط تعيينهم، وإصدار أحكام بشأن تلك الطلبات"، ويكون اللجوء إلى المحكمة متاحاً كذلك للموظفين السابقين وغيرهم من الأشخاص الذين لهم حقوق بموجب أي عقد أو شروط تعيين كالتالي يمكن للموظفين الاحتجاج بها.

٦٠ - تتكون المحكمة من سبعة أعضاء ترشحهم بلدانهم وتعينهم الجمعية العامة. وأمانة المحكمة جزء من إدارة الشؤون القانونية.

٦١ - وتمثل الأمين العام أمام المحكمة شعبة الشؤون العامة التابعة لإدارة الشؤون القانونية. وبموجب المادة ١٣ من نظام المحكمة، يمكن لمقدمي الطلبات أن يختاروا لتمثيلهم موظفين في الأمم المتحدة أو إحدى الوكالات المتخصصة أو محامياً مأذوناً له بالممارسة في أي بلد عضو في المنظمة المعنية.

٥٥ - في عام ١٩٥٤ أصدر المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية الذي استعيز عنه في عام ١٩٧٥ بلجنة الخدمة المدنية الدولية تقريره عن معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية لمساعدة الموظفين والرؤساء التنفيذيين للمنظمات على اكتساب فهم أفضل للالتزامات التي يفرضها الميثاق والنظامان الأساسيان والإداري للموظفين على سلوك الموظفين. وليس للتقرير قوة القانون وإنما هو بمثابة مناقشة للمعايير المتوقعة وليس أحكاماً ملزمة. وقد دأبت المحكمة الإدارية على الاستشهاد به عند تقييمها لسلوك الموظفين. ولاحظت الجمعية العامة في الفقرة ١٣ من قرارها ٢٥٢/٥٢ المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨ أن لجنة الخدمة المدنية الدولية أدرجت في برنامج عملها استكمال تقرير عام ١٩٥٤ بالتشاور مع لجنة التنسيق الإدارية واللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية.

زاي مكتب الرقابة الداخلية ودوره في الحالات التأديبية

٥٦ - أنشئ مكتب الرقابة الداخلية وفقاً لقرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بآء المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤. ويقوم مكتب الرقابة الداخلية كجزء من وظائفه بالتحقيق وتقديم التقارير بشأن الانتهاكات للنظم الأساسية للأمم المتحدة ولقواعدها والتعليمات الإدارية الأخرى ذات الصلة وبشأن سوء السلوك وسوء الإدارة وإهدار الموارد وسوء استعمال السلطة.

٥٧ - وفضلاً عن ذلك ليس من صلاحيات مكتب الرقابة الداخلية أن يشترك في اتخاذ إجراء تأديبي أو أن يتخذ إجراء إدارياً على نحو مستقل أو أن يشرع في مثل هذا الإجراء. وفي حين يجوز لمكتب الرقابة الداخلية أن يقدم الوقائع بالصيغة التي وجدها وأن يصدر التوصيات التي يراها ملائمة فإن النتائج التي يتوصل إليها يتم استعراضها وتقييمها

الأمم المتحدة؛ كونها ارتكبت خطأ جوهريا في الإجراءات أدى إلى الإخلال بالعدالة. وكانت فتوى محكمة العدل الدولية ملزمة للأمين العام وللمحكمة الإدارية، التي قد يطلب منها تأكيد حكمها الأصلي أو إعادة النظر فيه وإصدار حكم جديد^(٢١).

٦٦ - وكان دور المحكمة في الواقع أقرب إلى (محكمة التمييز) في النظام الفرنسي، منه إلى محكمة استئناف. ولم تكن محكمة العدل الدولية تعيد فتح الإجراءات، إنما تكتفي بإعادة النظر في الحكم حسب متطلبات الأحوال، بحيث يتوجب على المحكمة التي أصدرت ذلك الحكم أن تؤكد أو تعيد النظر فيه على ضوء فتوى محكمة العدل.

٦٧ - أما المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية فيمكن لمجلس إدارة المنظمة أن يطعن في أحكامها، ويمكن للمجلس أن يطلب فتوى من محكمة العدل الدولية ولكن مقدمي طلب الاستئناف لا يمكنهم الطعن في تلك الأحكام. ويمكن أن يحدث ذلك إذا أكد قرار المحكمة الإدارية أن القضية داخلية في نطاق اختصاصها، أو إذا اعترى أحد الطرفين أن القرار يشوبه عيب من جراء خطأ جوهري في الإجراءات المتبعة^(٢٢).

٦٨ - أما فيما يتعلق بالمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، فلم يُسمح للموظفين بالاعتراض على أحكامها إلا ابتداء من عام ١٩٥٥. بيد أن ذلك الاستئناف لم يكن يتم بطريقة مباشرة، كما ذكر سابقا، وإنما عن طريق هيئة خاصة.

٦٩ - وإضافة إلى ذلك، نادرا ما طُلب من محكمة العدل الدولية أن تتدخل، وقد أعادت النظر في قرار صادر عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية مرة واحدة فقط في ١٩٥٦، وثلاث مرات في قرارات صادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، في أعوام ١٩٧٣ و ١٩٨٢

وأحكام المحكمة التي هي أعلى محكمة طعون في المنظمة في الوقت الحاضر نهائية وملزمة.

طاء محكمة العدل الدولية: دورها التاريخي في إجراءات الانتصاف الداخلية

٦٢ - أنشئت محكمة العدل الدولية بموجب ميثاق الأمم المتحدة لتكون بمثابة الهيئة القضائية الرئيسية للمنظمة لحل النزاعات بين الدول. ويصف الفصل الثاني من النظام الأساسي للمحكمة اختصاصها. وتنص المادة ٣٤ على أن "للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافا في الدعاوى التي ترفع للمحكمة" وهذه المادة تمنع ظاهريا أن تُرفع للمحكمة أية دعوى داخلية بين الإدارة والموظفين.

٦٣ - ومع ذلك لعبت المحكمة دورا هاما خلال سنوات عديدة في المسائل المتعلقة بالمنظمات الدولية وموظفيها. وبالفعل عملت محكمة العدل الدولية، من بعض النواحي، كمحكمة عليا بالنسبة للسلطتين القضائيتين الإداريتين الدوليتين الرئيسيتين، وهما المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

٦٤ - وكانت طلبات إعادة النظر في أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة من قبل محكمة العدل الدولية تقدم إلى هيئة خاصة تعرف باسم لجنة إعادة النظر في أحكام المحكمة الإدارية. وكانت هذه الهيئة "تتكون من الدول الأعضاء التي عمل ممثلوها في مكتب الجمعية العامة في آخر دورة لها".

٦٥ - وكان بإمكان محكمة العدل الدولية إعادة النظر في حكم صادر عن المحكمة الإدارية فيما يتعلق بالمسائل المحددة التي تعرضها اللجنة عليها استنادا إلى أربعة معايير منصوص عليها في النظام الداخلي للمحكمة الإدارية. وهذه المعايير هي: كون المحكمة الإدارية تجاوزت ولايتها القضائية أو اختصاصها؛ كون المحكمة الإدارية لم تمارس الولاية المنوطة بها؛ كون المحكمة ارتكبت خطأ قانونيا يتعلق بأحكام ميثاق

٧٣ - وفضلا عن ذلك، وبموجب النظام الداخلي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، كان قرار السماح بتقديم طلب الاستئناف بيد هيئة سياسية، لا قضائية: وهي لجنة إعادة النظر في أحكام المحكمة الإدارية. وأخيرا كانت التساؤلات تدور حول ما إذا كانت محكمة العدل الدولية، التي تظطلع عادة بمهمة الفصل في الخلافات بين الدول، هي الهيئة المناسبة لإعادة النظر في قرارات إدارية تتعلق بموظفين أفراد.

٧٤ - وفي ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، اتخذت الجمعية العامة القرار ٥٤/٥٠، الذي عدلت بموجبه النظام الداخلي للمحكمة الإدارية، بإلغاء المادة ١١ وإعادة ترقيم جميع الفقرات الأخرى كما ينبغي. وأشارت الجمعية إلى أن الإجراءات المنصوص عليه في المادة ١١ من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لم يثبت أنه عنصر بناء في حل النزاعات المتعلقة بالموظفين داخل المنظمة. وأكدت الجمعية كذلك على ما ينطوي عليه ضمان نظام عدل داخلي عادل وفعال وسريع في داخل المنظمة من أهمية للموظفين وللمنظمة على حد سواء، بما في ذلك إيجاد آليات فعالة لحل النزاعات.

و ١٩٨٧. وفي كل حالة أصدرت فتوى دون إعادة فتح الإجراءات المعترض عليها. ففي ١٩٥٦، عندما تدخلت بناء على طلب من اليونسكو، اعتبرت محكمة العدل الدولية أن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لم تتجاوز اختصاصها عندما فصلت في طلب استئناف قدمه بعض موظفي اليونسكو ضد قرار المدير العام بعدم تمديد عقودهم المحددة المدة.

٧٠ - وفي عام ١٩٧٣، تدخلت محكمة العدل الدولية بناء على طلب من موظف اعترض على حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم ١٥٨ (فَسلا). وفي هذا الحكم، كانت المحكمة الإدارية قد رفضت استئناف الموظف ضد عدم تجديد عقده. وأيدت محكمة العدل الدولية الحكم، حيث وجدت أن المحكمة الإدارية لم ترتكب خطأ جوهريا في الإجراءات يترتب عليه إخلال بالعدالة.

٧١ - وفي عام ١٩٨٢، عندما تدخلت محكمة العدل الدولية، هذه المرة بطلب من دولة عضو، أيدت حكم المحكمة الإدارية رقم ٢٧٣ (مورتيشد). واعتبرت أن المحكمة الإدارية لم تتجاوز صلاحيتها أو ترتكب خطأ قانونيا يتعلق بأحكام ميثاق الأمم المتحدة. وفي عام ١٩٨٧، عندما تدخلت بطلب من الموظف المعني بالقضية، أيدت محكمة العدل حكم المحكمة الإدارية رقم ٣٣٣ (ياكيتمر).

٧٢ - وأشارت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها الصادر عام ١٩٨٦ عن إقامة العدل في الأمم المتحدة إلى أن اللجوء إلى محكمة العدل الدولية قد تعرض للانتقاد لأنه لم يضمن بشكل كامل المساواة بين الأطراف المتنازعة والفصل بين السلطات. وهذه الملاحظة مبنية على كون النظام الداخلي لمحكمة منظمة العمل الدولية يسمح للمنظمة وحدها، كما ذكر سابقا، بتقديم طلب استئناف إلى محكمة العدل الدولية، دون الأشخاص المعنيين بطلب الاستئناف.

رابعاً الإجراءات المتخصصة في الأمم المتحدة

- ٧٥ - هناك عدد من المسائل المتعلقة بموظفي الأمم المتحدة مستثناة من نطاق اختصاص هيئات الاستئناف. ومن الإجراءات الخاصة الداخلة في هذا النطاق:
- (أ) دعاوى الاستئناف ضد قرارات الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، التي يمكن بموجبها للجنة الدائمة للمجلس المشترك لصندوق المعاشات التقاعدية إعادة النظر في قراراتها بنفسها، باسم المجلس المشترك، كما يمكن للجنة النظر في دعاوى الاستئناف ضد قرارات اللجان المحلية لصندوق المعاشات؛
- (ب) دعاوى التعويض في حالات الوفاة أو الإصابة أو المرض الناجمة عن أداء المهام الرسمية، والتي يقدم المجلس الاستشاري المعني بطلبات التعويض توصيات بشأنها؛
- (ج) الدعاوى المتعلقة بالأضرار اللاحقة بالملكات الشخصية أو بفقدها والناجمة عن أداء المهام الرسمية، وينظر فيها مجلس دعاوى التعويضات؛
- (د) التزاعات المتعلقة باستحقاق الإجازة المرضية، حيث تحال إلى طبيب أو مجلس طبي يقبله كل من الأمين العام والموظفين؛
- (هـ) دعاوى الاستئناف المتعلقة بتصنيف الوظائف، حيث تحال إلى لجنة طعون التصنيف والمراجعة على نطاق الأمانة العامة، فيما يختص بالموظفين من الفئة الفنية، وإلى لجان طعون التصنيف فيما يختص بالموظفين من فئة الخدمات العامة في جميع مقار العمل الرئيسية؛
- (و) دعاوى الاستئناف المتعلقة بالامتحانات التنافسية للترقية إلى الفئة الفنية، وتعيد النظر فيها اللجنة المركزية لامتحانات؛
- (ز) طعن الموظفين في تقارير نظام تقييم الأداء الخاصة بهم.
- ٧٦ - وقد أنشأت بعض المنظمات، مثل منظمة العمل الدولية واليونسكو، لجان تقرير دائمة مكونة من عدد من كبار الموظفين، للنظر في الطعون المتعلقة بتقييم الأداء وتقارير تقييم الأداء.

خامساً إجراءات الانتصاف المعمول بها في المنظمات الدولية الأخرى

ألف - إجراءات الانتصاف الداخلية

١٠ منظمة العمل الدولية

٧٧ - في منظمة العمل الدولية، يُنظّم إجراءات الانتصاف الداخلية الفصل ١٣ من النظام الأساسي لموظفي منظمة العمل الدولية: الاستعراض والشكاوى والطعون. وبموجب المادة ١٣-١، يستطيع الموظف الذي يعتبر أنه عومل بصورة منافية لأحكام هذا النظام الأساسي أو بنود عقد العمل، أو أنه تعرّض لمعاملة مجحفة وغير جائزة قانوناً من جانب موظف أعلى منه مرتبة، أن يطلب استعراض القضية المعنية بغرض تسويتها.

٧٨ - ويكاد هذا الاستعراض، الذي قيل للمفتشين إنه يعطي نتائج حسنة، أن لا يمتّ بصلّة إلى الإجراءات القانونية الرسمية، ولا يجري التشاور بشأنه مطلقاً مع الإدارات القانونية. ويُلجأ إلى الوساطة والتوفيق والتفاوض لتسوية المنازعات. ومع أن الاستعراض ليس محلّ تنازع وليس رسمياً، إلا أنه يجب أن يتم خلال الأجل المحدد، أي لا يمكن اللجوء إليه لتجاوز المهلة الزمنية المحددة. ونتائج الاستعراض ليست معادية لأي من الطرفين.

٧٩ - وبموجب المادة ١٣-٢، فإن أي شكوى يتقدّم بها موظف بأنه عومل بصورة منافية لأحكام هذا النظام الأساسي أو بنود عقد العمل، أو بأنه تعرّض لمعاملة مجحفة وغير جائزة قانوناً من جانب موظف أعلى منه مرتبة، إلا إذا نصّ هذا النظام الأساسي على خلاف ذلك، تُوجّه إلى المدير العام عن طريق المدير الإداري للموظف وعن طريق إدارة شؤون الموظفين خلال ستة أشهر من حصول المعاملة موضوع الشكوى. وللمدير العام أن يُحيل الشكوى إلى اللجنة المشتركة لتبدي ملاحظاتها وترفع تقريرها.

٨٠ - ويحقّ للموظف أن يستأنف أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية كما ينص على ذلك نظام المحكمة الأساسي. وتتضمن الفقرات من ٩٣ إلى ٩٩ أدناه مزيداً من المعلومات عن المحكمة.

٢٠ منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)

٨١ - تتمّ إجراءات الطعن المعمول بها في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) على مرحلتين: الشكوى وعرض القضية على مجلس الطعون، وهو هيئة مشتركة برئاسة شخص مستقل تقدّم المشورة إلى المدير العام قبل اتخاذ قرار نهائي. وبالنسبة إلى الموظف، يقوم في البداية بتقديم طلب لإعادة النظر في قرار إداري من قبل المدير العام. والمدة المحددة لتقديم الطلب هي شهر واحد للموظف الذي يعمل في المقر وشهران للموظف الذي يعمل بعيداً عن المقر.

٨٢ - ويتعيّن على الموظف، كخطوة أولى، أن يوجّه إشعاراً بالطعن إلى أمين مجلس الطعون. وعليه أن يُقدّم طعناً مفصلاً إلى هذه الهيئة خلال شهر من تاريخ الإشعار. وتُتاح للإدارة فترة شهر أيضاً لتقديم رد مفصّل. ومن الوجهة العملية، غالباً ما يُقدّم مقدّم الطعن جواباً ثانياً، وبالتالي تقدّم الإدارة رداً ثانياً.

٨٣ - وإذا لم يرض الموظف بالقرار الذي يتخذه المدير العام بعد الاطلاع على توصيات مجلس الطعون، يحق له أن يُحيله إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية خلال ٩٠ يوماً.

٨٤ - واعترفت اليونسكو بالولاية القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية منذ عام ١٩٥٣. وجدّد مؤتمرها العام هذا الاعتراف بانتظام، كل مرة لمدة ست

٨٨ - وفي عام ١٩٨٨، عيّن البنك لجنة داخلية لاستعراض عملية التظلم. وكلفت هذه اللجنة بدراسة نظام التظلم المتبع في البنك والتوصية بتغييرات تجعل النظام أكثر إنصافاً وتزيد من مصداقيته. وقامت اللجنة بدراسة واسعة للنظام القائم حالياً في البنك وللبدائل الممكنة.

٨٩ - وكما ذكر أعلاه، تكوّن لدى المفتشين انطباع جيد عن النظام الذي يتبعه البنك مقارنة مع النظام المعمول به في الأمم المتحدة. إلا أنه تبين للجنة استعراض عملية التظلم التي شكّلها البنك أن نظام التظلم المعمول به في البنك يبالغ في التركيز على النهج الرسمية والتخاصمية لتسوية المنازعات؛ وليس مستقلاً بما فيه الكفاية عن تأثير الإدارة؛ ولا يحمي حقوق المتظلمين حماية ملائمة ولا يُسائل المدراء عن الالتزام بالقواعد المتبعة في البنك أو عن معاملتهم لمروسيهم معاملة لائقة؛ ويتعدّر على الموظفين العاملين بعيداً عن مقر البنك في واشنطن العاصمة الاستفادة منه بسهولة.

٩٠ - وإضافة إلى ذلك، أوصت لجنة الاستعراض بمجموعة من الخطوات لتدعيم آلية النظام المعمول به في البنك لتسوية المنازعات بصورة غير رسمية؛ وتوظيف عاملين إضافيين حائزين على مهارات في مجالات كالتمييز وقانون العمل؛ وزيادة استقلالية النظام؛ وتدعيم الضوابط الإجرائية لضمان مصلحة المتظلمين؛ وتحميل المدراء مسؤولية الالتزام بالقواعد التي تتبعها المنظمة بالنسبة إلى معاملة المرؤوسين معاملة لائقة؛ وتيسير استفادة الموظفين الميدانيين من النظام.

٩١ - ولاحظ المفتشون أن النظام الذي يتبعه البنك، والذي أثار إعجابهم، يبدو قابلاً لمزيد من التحسين من وجهة نظر لجنة شكّلت لاستعراضه. ويرى المفتشون أن ذلك يبيّن أن الطريق ما زالت طويلة أمام الأمم المتحدة لتغيير منهجها الشامل إزاء تسوية المنازعات وتحسينه.

سنوات، حتى نهاية عام ١٩٩٥. ومنذ ذلك التاريخ، تعترف اليونسكو بالولاية القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لمدة سنتين كل مرة لأنها تدعو الآن إلى إنشاء هيئة طعون على مستوى أعلى (انظر الفقرات من ١٦١ إلى ١٧٤ أدناه). وتنتهي مدة اعتراف اليونسكو الحالية بالولاية القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١.

٣٠ البنك الدولي للإنشاء والتعمير

٨٥ - يتضمن نظام التظلم المعمول به في البنك الدولي للإنشاء والتعمير أربع مراحل مستقلة: التسوية غير الرسمية للمنازعات؛ والاستعراض الإداري؛ والإجراءات الداخلية شبه القضائية؛ والحكم النهائي الصادر عن محكمة إدارية. وهو يتوافق بالإجمال مع النظام المتبع في الأمم المتحدة.

٨٦ - إلا أنه يبدو للمفتشين أن النظام الذي يتبعه البنك يستفيد من التركيز على الوساطة غير الرسمية قبل إضفاء الطابع الرسمي على المنازعات، ومن المزيد من المرونة من الناحيتين العملية والمفاهيمية. ففي البنك مثلاً، يتناول مكتب آداب السلوك المهني مسائل يعالجها في الأمم المتحدة لجنة التأديب المشتركة، وهو اسم مغلوط بحد ذاته.

٨٧ - وفضلاً عن ذلك، فإن هيئات الطعون التابعة للمؤسسات التي تتخذ واشنطن مقراً لها هي أكثر استقلالية من نظرائها في الأمم المتحدة، إذ أن أماناتها تتمتع بدرجة أكبر من الاستقلالية. كما وأن قراراتها أوسع نطاقاً. فعلى سبيل المثال، أعيد عدد من موظفي البنك إلى وظائفهم استجابة لتوصيات لجنة الطعون التابعة للبنك، وهذا ما لا يحصل عادة في الأمم المتحدة. وجدير بالذكر أيضاً أن الهيئات الداخلية في هذه المؤسسات، على عكس هيئات مماثلة في الأمم المتحدة، تنشر بانتظام تقارير عن أنشطتها، مما يضمن درجة عالية من الشفافية.

تاريخية، ومن ناحية أخرى إلى أن العديد من المنظمات الإقليمية التي اعترفت بالولاية القضائية للمحكمة موجودة في أوروبا.

٩٧ - وعقب اتصالات يجريها مدير عام منظمة العمل الدولية مع السلطات القانونية الدولية والمحاكم الوطنية العليا ونقابات المحامين وكيانات مماثلة، يعد قائمة بالمرشحين لمنصب قاضٍ في المحكمة ويعرضها على مجلس الإدارة. ويقوم مجلس الإدارة بدوره بعرض القائمة على مؤتمر منظمة العمل الدولية، وهو الذي يُعين القضاة.

٩٨ - وتعقد المحكمة دورتين في السنة، في شهري أيار/مايو وتشرين الثاني/نوفمبر. وتُنظر خلال كل دورة في ٥٠ إلى ٦٠ قضية. ويشكل هذا العدد المرتفع من القضايا حملاً ثقيلاً على القضاة.

٩٩ - وبموجب قواعد المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، يحق في قضايا الطعون أن يحصل مقدمو الطعون على المشورة أو أن يُمثّلهم أي موظف حالي أو سابق في منظمة مشتركة أو في الأمم المتحدة، أو عضو في نقابة المحامين في دولة عضو في إحدى هذه المنظمات، أو شخص مؤهل للمرافعة في قضايا الخدمة المدنية الدولية بعد موافقة رئيس المحكمة. وهذا المفهوم أوسع من المفهوم الذي تطبّقه المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي تستبعد الموظفين العاملين في منظمة أخرى أو الذين انفصلوا عن المنظمة لأسباب غير التقاعد.

١٠٠ - وكما ذُكر من قبل، يوازي الحد الأقصى للتعويض في الأمم المتحدة راتب سنتين. وعلى عكس ذلك، لا يفرض النظام الأساسي للمحكمة التابعة لمنظمة العمل الدولية أي حدّ للتعويض الذي يمكن أن يُصرف لمقدم الطعن. فالمحكمة هي التي تقرّر التعويض المناسب، ولا تستطيع المنظمة المشاركة، كما يحق للأمم المتحدة أن تفعل، أن

٤' صندوق النقد الدولي

٩٢ - يضمّ صندوق النقد الدولي أمين مظالم؛ ولجنة مظالم مشتركة بين الموظفين والإدارة؛ ومحكمة إدارية. وبموجب اختصاصات أمين المظالم، فقد أنشئت الوظيفة "ليقوم شخص حيادي ومستقل بتقديم خدماته لمعالجة المشاكل الفردية المرتبطة بالخدمة في المنظمة".

٩٣ - وحلّ المشاكل المرتبطة بالخدمة، يأخذ أمين المظالم بالحكمة في سعيه إلى تسهيل تسوية المنازعات عن طريق الوساطة أو التوفيق أو وسائل أخرى ملائمة. وأمين المظالم مستقل عن أي مسؤول أو إدارة أو مكتب، أو أي كيان تنظيمي آخر تابع للصندوق.

٩٤ - وبشكل عام، لا يُحقّق أمين المظالم في أي مزاعم أو سوء تصرف. وإذا ما قرّر شخص اتصل بأمين المظالم أن يُقدّم تظلماً رسمياً أو أن يعرض قضيته على المحكمة الإدارية، يمتنع أمين المظالم عن مساعدة المتظلم بعد تقديم التظلم أو عرض القضية على المحكمة.

باء - هيئات الطعون العليا: المحاكم الإدارية

١ - المنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة

١' منظمة العمل الدولية

٩٥ - تُشكّل المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، في الوقت الراهن أعلى هيئة قضائية في منظومة الأمم المتحدة، تشمل ولايتها القضائية المنازعات بين الموظفين والإدارة. واعترفت سبع وثلاثون منظمة بالولاية القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، ومن بينها منظمات كثيرة غير تابعة لمنظومة الأمم المتحدة^(٢٤).

٩٦ - وتتألف المحكمة من سبعة قضاة من جنسيات وأنظمة قضائية مختلفة. والقضاة الأوروبيون أكثر من القضاة القادمين من مناطق أخرى. ويعود ذلك من ناحية إلى أسباب

بالصفة النهائية لجميع اتفاقات التسوية، والمخالفات، واتفاقات التحكيم واتفاقات السعي إلى التوفيق أو الوساطة. ولا يحق لها أن تعيد فتح أو استعراض القضايا التي سويت عن طريق هذه الاتفاقات أو الإجراءات، أو أن تفصل فيها.

١٠٦- وعلاوة على ذلك، هناك فريق طعون في واشنطن العاصمة مؤلف من أعضاء المحاكم التابعة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي ومنظمة الدول الأمريكية.

٢٠ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

١٠٧- أنشأت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي محكمة إدارية في شهر كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١. وأصدرت هذه المحكمة ٣٠ حكماً في الفترة من تموز/يوليه ١٩٩٢ إلى آذار/مارس ١٩٩٨. والأحكام غير قابلة للاستئناف إلا لتصحيح الأخطاء (الأخطاء المادية) والمراجعة والتفسير. وأنشأت المنظمة أيضاً مجلساً استشارياً لجميع المنازعات وفريقاً للتصنيف.

تستبدل التعويض بإبطال القرار المطعون فيه أو الوفاء بالالتزام المحدد الذي التمسه مقدم الطعن إذا أمرت المحكمة بالوفاء بهذا الالتزام دون خيار آخر.

١٠١- وقلم المحكمة مستقل عن أي مكتب آخر تابع لمنظمة العمل الدولية ولا يتبع أي هيكل إداري. ويضم قلم المحكمة المسجل، ومساعد المسجل، وموظفي الدعم والسكرتارية، وموظفين مؤقتين. ويُعيّن المسجل من قبل المدير العام وهو مسؤول أمامه. ولكن من الناحية العملية، فإن رئيس المحكمة هو المشرف المباشر على المسجل.

٢ - المنظمات الدولية الأخرى

١٠١ منظمة الدول الأمريكية

١٠٢- لدى منظمة الدول الأمريكية محكمة إدارية تابعة للجمعية العامة للمنظمة، مثلها مثل سائر هيئات المنظمة. ويمكن أن تشمل الولاية القضائية للمحكمة أي منظمة متخصصة أخرى للبلدان الأمريكية تابعة للمنظمة.

١٠٣- ويجب أن يعكس تشكيل المحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية المرجعين القانونيين الرئيسيين في القارة الأمريكية، وهما القانون العام والقانون المدني. وتتألف المحكمة من ستة أعضاء. ويجب أن يكون جميع الأعضاء محامين ذوي خبرة أو أساتذة قانون أو قضاة، ويعملون في المحكمة بصفتهم الشخصية فقط.

١٠٤- وتنتخب الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية أعضاء المحكمة لمدة ست سنوات. وتبدأ مدة كل منهم في تاريخ مختلف بحيث يتم اختيار عضو جديد كل سنة. ولا يحق لأي عضو أن يُنتخب لأكثر من مدتين متتاليتين.

١٠٥- ولا يؤدي تقديم شكوى إلى المحكمة إلى تعليق تنفيذ القرار المطعون فيه. والأحكام التي تصدرها المحكمة نهائية وغير قابلة للاستئناف. والأهم من ذلك أن المحكمة تعترف

سادسا - إصلاح إقامة العدل في الأمم المتحدة: نحو نظام أبسط وأكثر إنصافا وفعالية

- ألف - الإصلاح الإداري والهيكلية: إنشاء مكتب تسوية المنازعات وإقامة العدل
- ١٠٨- لم يجد المفتشون ما يحملهم على الاعتقاد بأن الوحدات التي تتولى إقامة العدل داخليا في الأمم المتحدة تتعرض بأي شكل من الأشكال لضغط لا مبرر له من جانب الإدارة. بيد أن صورة ومصداقية هذه الوحدات، التي تستقر حاليا داخل الهياكل الهرمية لإدارة المنظمة، سوف تتعززان كثيرا بنقلها من تلك الهياكل وتمتعها باستقلال واضح عنها.
- ١٠٩- والجدير بالذكر، في هذا الصدد، أن قلم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ليس جزءا من أي هيكل هرمي ولكنه مستقل عن أي قطاع إداري آخر لأمانة منظمة العمل الدولية.
- ١١٠- ولذلك يقترح المفتشون إنشاء مكتب في الأمم المتحدة يضم جميع الوحدات المعنية حاليا بإقامة العدل وتسوية المنازعات داخل المنظمة. وينبغي أن تقدم تقارير هذا المكتب، الذي سيعرف باسم "مكتب تسوية المنازعات وإقامة العدل"، مباشرة إلى المكتب التنفيذي للأمم المتحدة العام.
- ١١١- ويرى المفتشون أن الاسم المقترح للمكتب الجديد يعيد التركيز إلى حيث ينبغي أن يكون، ألا وهو إنشاء وإدارة آلية لتسوية المنازعات بين المنظمة وأفراد الموظفين قبل الدخول في دعاوى رسمية. وهذا أحد الجوانب التي أهملت إلى حد ما في المنظمة حتى الآن.
- ١١٢- ومن المهم في الوقت ذاته، الإبقاء على عبارة "إقامة العدل". ونظرا لأن الموظفين المدنيين الدوليين لا يمكنهم اللجوء إلى المحاكم الوطنية فيجب على المنظمات أن تتيح لهم نظاما داخليا لإقامة العدل يشبه النظم الداخلية السائدة في كل أنحاء العالم.
- ١١٣- وينبغي أن يشمل المكتب أولا وظيفة أمين المظالم التي تنهض بمسؤولية تسوية المنازعات بين المنظمة وموظفيها؛ وينبغي أن يشمل ثانيا جميع الوحدات التي تعالج الجوانب المتعلقة بالمقاضاة في إقامة العدل، وهي أمانة المحكمة الإدارية وأمانة مجلس الطعون المشترك واللجنة المعنية بالمسؤولية المهنية ومكتب منسق فريق المستشارين.
- باء - المحكمة الإدارية للأمم المتحدة
- ١١٤- يلاحظ المفتشون أنه قد تم عمليا الحد من سلطات المحكمة. ذلك أنه يجوز للمحكمة في الواقع، بموجب الفقرة (١) من المادة ٩ من النظام الأساسي للمحكمة، أن تقضي بإلغاء القرار المطعون فيه أو التنفيذ المحدد للالتزام الذي يتمسك به الطاعن الذي اعتبر طلبه مبنيا على أساس سليم. على أنه يجوز للأمم المتحدة أن يقرر بدلا من ذلك، مراعاة لمصلحة الأمم المتحدة، دفع تعويض لمقدم الطلب لا تتجاوز قيمته المرتب الأساسي الصافي لمدة سنتين.
- ١١٥- وقد جاء في ندوة اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين المعقودة في عام ١٩٧٦ حول موضوع إجراءات الانتصاف في المنظمات التابعة للأمم المتحدة^(٢٥) أن تقييد سلطات المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، كما ورد أعلاه، قد أدى إلى حالة غير مرضية إطلاقا. ومن بين ما نصت عليه التوصية الثالثة للندوة، التي اعتمدها اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، ما يلي:
- "(ب) عندما يتبين للمحكمة أن الطلب مبرر تماما، ينبغي أن يكون للمحكمة، وليس لرئيس الأمانة، تقرير ما إذا كان إلغاء القرار المطعون فيه أو تنفيذ الالتزام المقرر ممكنا ومستصوبا، أو ما إذا كان هناك

الدولية التي يتميز جميع أعضائها بكون مهنتهم هي القضاء وبكونهم جاءوا من أعلى مستويات المحاكم الوطنية.

١١٩- صحيح أن المعرفة العامة بالإجراءات الإدارية المكتسبة على امتداد فترة العمل في الخدمة المدنية الوطنية قد تكون في حالات عديدة، عند محاولة تسوية المنازعات الداخلية بين إدارة المنظمة وموظفيها، على نفس القدر من الفائدة التي تتسم بها التجربة القانونية لأعضاء الجهاز القضائي الذين يعالجون غالباً مسائل القانون المدني. بيد أنه يبدو للمفتشين أن صورة المحكمة يمكن أن تتحسن إذا كان جميع أعضائها يمتلكون مؤهلات مهنية عالية وتجربة كبيرة في النظام القضائي. ولذلك فإن المفتشين يدعون الدول الأعضاء إلى عدم ادخار أي جهد لكفالة استيفاء الأفراد المرشحين للعضوية في المحكمة لهذه الشروط.

١٢٠- وفي هذا الصدد يدرك المفتشون أن لجنة التنسيق الإدارية قد أحاطت علماً في دورتها العادية الثانية المعقودة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ بتقرير وتوصيات المستشارين القانونيين لمنظمة الأمم المتحدة. وقد طلبت لجنة التنسيق الإدارية في وقت لاحق من المستشارين القانونيين توفير معلومات بشأن إجراءات اختيار القضاة لعضوية المحاكم الإدارية^(٢٦).

١٢١- وإذ يضع المفتشون في اعتبارهم عبء العمل المتزايد الذي تنهض به المحكمة الإدارية وتراكم القضايا الناجم عن ذلك فهم يعتقدون أنه كيما تنهض أمانة المحكمة الإدارية بمهامها على نحو فعال وسريع ينبغي تعزيز هيكلها بإضافة وظيفة نائب أمين السر. وهم في هذا الصدد يضعون في حسابهم مرة أخرى ريادة منظمة العمل الدولية التي يوجد بها إلى جانب رئيس قلم المحكمة الإدارية نائب لرئيس القلم يساعده في القيام بمهامه.

سبب منح الطرف المعني تعويضاً عن الحيف الذي لحق به؛

(ج) إذا قررت المحكمة منح تعويض، ينبغي أن تكون لها حرية تحديد المبلغ دون تطبيق أي حد مقرر سلفاً حتى يقدم تعويض كامل عن الحيف اللاحق بالشخص“.

١١٦- ويرى المفتشون أنه لكي يتم إنشاء نظام حقيقي لإقامة العدل وتعزيز مصداقية المحكمة وغيرها من هيئات الطعن، تجب إزالة القيود المفروضة على سلطة المحكمة. إذ ينبغي أن تكون للمحكمة جميع السلطات اللازمة لإصدار الأمر بإلغاء قرار مطعون فيه أو بالتنفيذ المحدد للالتزام المتمسك به.

١١٧- وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون للمحكمة وحدها تقرير مبلغ التعويض الذي يدفع للطاعن. وبذلك يكون هناك اتساق بين المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ومحكمة منظمة العمل الدولية. ففي منظمة العمل الدولية لا يوجد حد للتعويض الذي يمكن دفعه للموظف. وإلى جانب ذلك، فإن محكمة منظمة العمل الدولية هي التي تقرر مبلغ التعويض المناسب ولا يمكن للمنظمات المشاركة الاستعاضة بالتعويض عن التنفيذ المحدد للالتزام الذي يتمسك به الطاعنون إذا ما أمرت المحكمة بهذا التنفيذ دون اختيار.

١١٨- كما درس المفتشون مسألة المؤهلات التي ينبغي أن تتوفر في أعضاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. ولا يشترك النظام الأساسي للمحكمة توافر مؤهلات معينة في أعضائها. بيد أن معظمهم قد سبق لهم العمل كقضاة في بلدانهم ولديهم المؤهلات القانونية الصحيحة. على أن ثمة حالات قليلة كان فيها أعضاء المحكمة يفتقرون للمؤهلات القانونية أو التجربة ذات الصلة. وقد أثارت هذه الواقعة عدداً من الانتقادات، خاصة بالمقارنة مع المحكمة الإدارية لمنظمة العمل

١٢٥ - وفي تعليقاته الأولية على مشروع لهذا التقرير، أشار مكتب إدارة الموارد البشرية إلى الملاحظات الواردة في الفقرات السابقة بوصفها ملاحظات غير دقيقة. وأضاف المكتب ما يلي:

”عملا بالسياسة المعلنة في سنة ١٩٨٧ والتي تقضي بأن يقبل الأمين العام التوصيات المتخذة بالإجماع إلا عندما تصطدم بمسائل قانونية أو مبدئية رئيسية، تعين رفض ٤٣,٢ في المائة من تلك التوصيات رفضا كاملا خلال السنوات الثلاث الماضية (١٩٩٦-١٩٩٨). وعلّة ذلك أن الأمين العام قرر أن تلك التوصيات كانت تقوم على تطبيق غير سليم للقانون أو تجاهل سياسات مستقرة أو تفتقر إلى دعم البيئة. وخلاصة القول إن التوصيات الصادرة بالإجماع تقبل ما لم يكن هنالك سبب قوي أو سياسة أو قانون يلزم بعدم القبول وهذا لا ينبغي ألا يتغير“.

١٢٦ - ويرى المفتشون أن ما ذكره مكتب إدارة الموارد البشرية يفتقر إلى إقامة الدليل على ما يذهب إليه. بل إنه في الحقيقة ينحو إلى القيام بعكس ذلك بالضبط. أفليست نسبة ٤٣,٢ في المائة من التوصيات الصادرة بالإجماع نسبة عالية نسبيا؟ إن مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة هيئتان مشتركتان بين الموظفين والإدارة. وهذا يعني أن الإدارة تشارك مشاركة فعلية في إنشائهما عن طريق القيام وحدها بتعيين بعض أعضائهما وتعيين رؤسائهما بالاشتراك مع ممثلي الموظفين. والاستنتاج الممكن الوحيد الذي يمكن الخروج به من كون العديد من التوصيات الصادرة عن هاتين الهيئتين يلقي الرفض للأسباب التي يذهب إليها مكتب إدارة الموارد البشرية هو أن هاتين الهيئتين لا تؤديان مهامهما على النحو الصحيح. وإذا كانت هذه هي الحالة بالفعل، فسيكون

جيم - مجلس الطعون المشترك واللجنة المعنية بالمسؤولية المهنية

١٢٢ - سبق القول بأن مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة الحالية (التي يوصي هذا التقرير بالاستعاضة عنها بلجنة تسمى اللجنة المعنية بالمسؤولية المهنية) يعتبران هيئتين استشاريتين أنشئتا بموجب سلطة الجمعية العامة. وينفق الموظفون العاملون في هاتين الهيئتين، فضلا عن الموظفين الذين يقدمون المساعدة لزملائهم كمحاميين عنهم، وقتا وطاقة كبيرين للقيام بهذه المهمة. وعلاوة على ذلك، تخصص المنظمة موارد كبيرة لأمانتي هاتين الهيئتين وللوحدات التي تمثل الإدارة أمامهما. ولذلك يبدو للمفتشين أن نتائج هذه الإجراءات، التي تستنفد قدرا كبيرا من الموارد، ينبغي أن تحظى بقدر من الاهتمام يزيد على ما تحظى به في الوقت الراهن.

١٢٣ - ويشير المفتشون بصورة محددة إلى أن عددا كبيرا نسبيا من توصيات مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة، بما في ذلك التوصيات المتخذة بالإجماع، يواجه بالرفض من قبل الإدارة، التي كثيرا ما تتذرع بالحاجة إلى الحفاظ على سلطة الأمين العام بوصفه المسؤول الإداري الأول في المنظمة. إن رفض الأحكام أو النتائج أو التوصيات التي تخلص إليها هيئات المحلفين وغيرها من الهيئات القضائية أو شبه القضائية المماثلة لا يمكن أن يحدث، إن حدث، إلا في عدد قليل من النظم القضائية الداخلية.

١٢٤ - كذلك لا يفهم المفتشون كيف يمكن أن يضعف سلطة الأمين العام بوصفه المسؤول الإداري الأول في المنظمة قبول توصيات وضعتها بالإجماع هيئات استشارية منشأة بموجب تنظيمات صادرة عن الجمعية العامة. لذلك ينبغي العودة إلى ممارسة قبول التوصيات الصادرة عن هاتين الهيئتين بالإجماع، إلا في الحالات الاستثنائية حقا.

١٣٠- وعلاوة على ذلك، يمكن تعزيز دور أعضاء مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة إن هم منحوا تدريباً أساسياً في مجال المسائل القانونية، مع التركيز بشكل خاص على الأحكام التي تنظم شروط تعيين الموظفين وعمل الوحدات المشاركة في نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل.

١٣١- ويدرك المفتشون أن تقارير مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة ليست لها صفة إلزامية ولا تتضمن سوى توصيات موجهة إلى الأمين العام. ولهذا السبب، فإن هذه التقارير لا تنشئ سوابق ولا يمكنها أن تكون أساساً للاجتهاد القانوني.

١٣٢- ورغم ذلك يود المفتشون أن يتم تعزيز الشفافية في عمل هاتين الهيئتين. وأول خطوة يمكن القيام بها في هذا الاتجاه هي نشر الخلاصة للتوصيات الصادرة عن المجلس ولقراراته في القضايا المعروضة عليه، بما في ذلك قبول الإدارة أو رفضها لتوصيات المجلس. وليست ثمة حاجة لإيراد أسماء الموظفين الذين يتعلق بهم الأمر ضمن التقارير التي ينبغي أن تكون للإعلام فحسب.

١٣٣- وينبغي استيفاء هذه التقارير بنشر الإحصاءات المتعلقة بالقضايا المعروضة على المجلس واللجنة والتوصيات الصادرة لصالح الموظفين وصالح الإدارة، وعدد التوصيات الصادرة بالإجماع وعدد التوصيات المقبولة أو المرفوضة، كلياً أو جزئياً، من قبل الإدارة ونحو ذلك. ويمكن الاسترشاد بالجدول الواردة في المرفق الثاني لهذا التقرير في الحصول على فكرة عن نوع المعلومات الإحصائية التي يمكن إيرادها في تلك التقارير.

١٣٤- على أن من الجدير بالإشارة أن البيانات الإحصائية التي تلقاها المفتشون من مختلف مراكز العمل لا يبدو أنها وضعت استناداً إلى قاعدة موحدة. ويأمل المفتشون في أن

من اللازم تنشيطهما حتى يتمكننا من أداء المهام التي أناطتها بهما الجمعية العامة على نحو فعال.

١٢٧- وليس حلاً مناسباً أن تقوم الإدارة بإنشاء هيئتين استشاريتين مشتركتين بموجب السلطة التشريعية للجمعية العامة ثم ترفض تلك النسبة العالية من التوصيات الصادرة عنهما. وغني عن البيان أن ذلك الموقف من قبل الإدارة ليس من شأنه إلا أن يزيد من عدد الطلبات المعروضة على المحكمة الإدارية، وهذه الطلبات تكون في العديد من الحالات مدعومة بتوصيات اتخذت بالإجماع في المرحلة الأولى من إجراءات الانتصاف.

١٢٨- ويصبح الوضع أكثر خطورة عندما يؤخذ في الحسبان أن المستشارين القانونيين لمنظومة الأمم المتحدة قد ذهبوا إلى أنه لا حاجة للجوء إلى محكمة عليا للطعن في قرارات المحاكم الإدارية، طالما أنه يمكن القول بأن تلك المحاكم هي فعلاً محاكم من الدرجة الثانية يتم اللجوء إليها بعد مجالس الطعون المشتركة التي تتولى بمعنى ما دور محكمة الدرجة الأولى (انظر الفقرة ١٦٧ أدناه). ومع ذلك لا يمكن في محكمة حقيقية من الدرجة الأولى رفض ذلك العدد الكبير من التوصيات الصادرة عنها من قبل طرف هو، من الوجهة العملية، أحد طرفي النزاع.

١٢٩- وتتألف أمانة مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة من موظفين ينتمون إلى الفئة المهنية القانونية. وهؤلاء الموظفون يمتلكون المعرفة الضرورية لإسداء المشورة والتوجيهات لأعضاء مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة في مداولاتهم. وينبغي تشجيعهم على القيام بذلك إن كان يعتقد أن أعضاء مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة أقل إلماماً بالأحكام الإدارية التي تنظم شروط تعيين الموظفين، وبالنظام الداخلي لمجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة وغير ذلك من المسائل.

سوى التوجه إلى مكتب منسق فريق المستشارين الذي ينقصه الموظفون ذوو المؤهلات القانونية المناسبة. وفي ضوء المقابلات التي أجراها المفتشون مع المنسق الحالي، ومع موظفين عديدين في الأمم المتحدة، ساد لديهم الانطباع بأن المنسق الحالي هو موظف مخلص ومثابر في عمله وأن جهوده جدية بوافر الثناء. ومن ثم، بالنظر إلى أن الموظف المذكور ينقصه التدريب القانوني، فإن إثارة التساؤل حول ما إذا كانت هذه الجهود كافية لتوفير المشورة القانونية المناسبة والتمثيل القانوني المناسب للموظفين، مسألة حساسة، ولكنها مهمة.

١٣٨- وفضلا عما سبق، فإن أعضاء الفريق الذين يقدمون القسط الأكبر من المشورة والتمثيل القانونيين للموظفين، يضطلعون بهذه المهمة تطوعا، وفي حالة ما إذا كانوا لا يزالون شاغلين لوظائفهم، فإنهم يقومون بذلك على حساب وقتهم الخاص. وفي واقع الأمر، ووفقا للتعميم الإداري ST/AI/351 الصادر في ٢٥ أيار/مايو ١٩٨٨، "فإن أي موظف لا يزال في الخدمة ويوافق على العمل بصفة مستشار في حالة من الحالات، يتعين عليه المساعدة في إعداد وتقديم القضية كجزء من مهامه أو مهامها الرسمية"، غير أن تطبيق هذا الحكم "يخضع لمقتضيات الخدمة وقيود الوظيفة".

١٣٩- وفي واقع الممارسة العملية، فإن على الموظفين أن يقوموا بواجباتهم كمستشارين في ظل خلفية تكاد تكون مستمرة وتزداد ترسخا من الاقتطاعات في الميزانية وأعداد الموظفين، ومن ثم الازدياد في حجم المسؤولية وعبء العمل. وتبدو أعداد المستشارين الذين يتوفرون فعلا لتقديم المشورة وتمثيل الموظفين في الحالات التأديبية والطعون أقل بكثير من أولئك المسجلين رسميا كأعضاء في فريق المستشارين.

يتم بذل جهود في المستقبل لتنسيق تلك البيانات من أجل كفاءة اتساقها وقابليتها للمقارنة في المنظمة كلها.

١٣٥- ويبدو أن جلسات الاستماع الشفوية أمام مجلس الطعون المشترك واللجنة الإدارية المشتركة التي كانت هي القاعدة تقريبا خلال السنوات القليلة الماضية قد تم وقفها إلا بالنسبة للجنة التأديبية المشتركة. وينبغي تناول هذا الموضوع بمزيد من الدراسة للتحقق مما إذا كانت جلسات الاستماع الشفوية كفيلة بالإسراع بالبت في القضايا المعروضة على مجلس الطعون المشترك والمساهمة بالإضافة إلى ذلك في تسوية المنازعات.

دال فريق المستشارين في القضايا التأديبية وقضايا الطعون

١٣٦- ينبغي الإشارة مرة أخرى إلى أنه تتوافر لدى الإدارة مجموعة من المحامين الذين يقومون بإسداء المشورة إليها وتمثيلها في كل خطوة من إجراءات الانتصاف. فهناك أولا قسم النظم والقواعد التابع لمكتب إدارة الموارد البشرية، وهو يتألف من ثلاثة موظفين قانونيين تشمل وظائفهم إسداء المشورة للمدراء في كل المنظمة فيما يتعلق بتفسير القواعد وتطبيقها؛ وثمة ثانيا وحدة القانون الإداري التابعة لمكتب إدارة الموارد البشرية والتي تتألف من ثلاثة موظفين قانونيين يمثلون الإدارة في إجراءات مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة؛ وهنالك ثالثا موظف قانوني أقدم في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية يقدم المشورة للأمين العام بشأن الفصل في قضايا الطعن. ويتولى تقديم المشورة للإدارة وتمثيلها أمام المحكمة الإدارية الشعبة القانونية العامة التابعة لمكتب الشؤون القانونية.

١٣٧- وعلى خلاف ما سبق، فإن الموظفين الذين هم بحاجة إلى المشورة بخصوص القرارات الإدارية التي تمس، في تصورهم، بشروط تعيينهم، ليس بوسعهم في المرحلة الأولى

١٤٠- ويبدو الوضع أسوأ بكثير في مراكز العمل الواقعة خارج المقر، حيث توجد مشاكل عويصة في العثور على موظفين قادرين على المشاركة الفعالة في نظام العدالة الداخلي، وراغبين في تلك المشاركة. وفي معرض تعليقاته على مشروع هذا التقرير، لاحظ أحد كبار الموظفين الإداريين أن رغبة الموظفين في القيام بالمهام الاستشارية: "تتأثر سلباً بالانعدام الكامل لنظام الحوافز أو المكافآت التي تعبر عن الاعتراف بالجهود التي تستغرق غالباً زمناً طويلاً، والتي يبذلها هؤلاء الموظفون في أداء واجباتهم كمشاركين في النظام القانوني الداخلي. وإنه مع ازدياد التخفيض في عدد الموظفين داخل كامل منظومة الأمم المتحدة وما يصاحب ذلك من زيادة في عبء العمل لتسيير المهام اليومية، فإن هناك عزوفاً كبيراً لدى الموظفين عن المشاركة في إقامة العدل، وهو عزوف له ما يبرره".

١٤٤- وبإحدى ذي بدء، فإن مكتب منسق فريق المستشارين يجب تعزيزه بتعيين منسق يتمتع بالكفاءة القانونية. كما يجب وضع تصور لإجراء لاحق يهدف إلى تلبية احتياجات مراكز العمل الأخرى للدعم القانوني.

١٤٥- وكما لوحظ أعلاه، فإنه يمكن للموظفين الحاليين أو المتقاعدين إسداء المشورة إلى الموظفين أو تمثيلهم، ولكن ذلك لا يجوز للموظفين الذين استقالوا أو انفصلوا عن المنظمة بطرق أخرى. ويرى المفتشون أن جميع الموظفين السابقين يمكن لهم تمثيل موظفين آخرين أمام هيئات المنظمة للطعون، باستثناء أولئك الذين فصلوا بإجراءات موجزة أو أهيت خدمتهم بسبب أدائهم الوظيفي غير المرضي أو لأسباب تأديبية. ومن شأن هذه الخطوة زيادة عدد المستشارين الذين يحتمل الاختيار من بينهم، وذلك بصفة ملحوظة من خلال إضافة الموظفين السابقين الذين ربما يكونون قد اشتغلوا بالممارسة القانونية أو ما يعادلها في مركز العمل.

١٤٦- وعملاً بروح هذا المقترح، فإنه يجب النظر أيضاً في إمكانية السماح للموظفين الحاليين أو السابقين التابعين لمنظمات داخل النظام الموحد للأمم المتحدة بتمثيل الموظفين. غير أن هذه المسألة لا يمكن استعراضها بصفة كاملة إلا من خلال منظور شامل على نطاق المنظومة بأسرها، يتم بالتشاور والتعاون الوثيقين مع جميع المنظمات المشاركة.

١٤٧- وأخيراً، فإن المفتشين يحيطون علماً ببرامج المساعدة القانونية التي يروج لها عدد من روابط الموظفين في المنظمات الداخلة في النظام الموحد للأمم المتحدة.

١٤١- ومن وجهة نظر ممثلي الموظفين، فإن التباين بين الموارد القانونية المتاحة للإدارة وللموظفين يضاعف منه الحظر الموضوع على التمثيل من طرف محامين خارجيين. وقد نظر المفتشون بعناية في مسألة إمكانية السماح للموظفين باللجوء إلى المحامين الخارجيين لتقديم المشورة لهم لتمثيلهم أمام هيئات المنظمة للطعون، وهو الأهم.

١٤٢- وقد خلص المفتشون إلى الاستنتاج بأنه ليس من صالح المنظمة، بل ليس من صالح الموظفين أنفسهم، السماح للمحامين الخارجيين بتمثيل الموظفين أمام مجلس الطعون المشترك. فالخصائص المميزة لنظام الأمم المتحدة الإداري الداخلي يصعب التوفيق بينها وبين أي نظام قانوني محلي. وإنه من حق المنظمة وواجبها أن توفر الحلول لمنازعاتها الداخلية دون تدخل خارجي.

١٤٣- غير أن المفتشين يقرون بأن النظام الحالي لا يتيح للموظفين المشورة والتمثيل القانونيين المناسبين. وهذا الوضع

ميثاق الأمم المتحدة ذات العلاقة بسياسات أو ممارسات معينة للمنظمة. ويبدو، فضلا عن ذلك، أن موظفين وإداريين عديدين في كامل المنظومة يرون ضرورة وجود جهة أعلى تتمتع بصلاحيات مراجعة قرارات منظمة العمل الدولية ومحاكم الأمم المتحدة الإدارية. وقد قام موظفو اليونسكو على وجه الخصوص بصياغة مقترحات ملموسة تتعلق بإنشاء محكمة استئناف عليا لمنظومة الأمم المتحدة.

١٥٢- وفي دورتها العادية الثانية المعقودة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، نظرت لجنة التنسيق الإدارية في تقرير وتوصيات المستشارين القانونيين لمنظومة الأمم المتحدة. وقد أحاط المفتشون علما بطلب لجنة التنسيق الإدارية من المستشارين القانونيين القيام بتقصي إمكانية الحصول، من خلال الأدوات الحكومية الدولية ذات العلاقة، على فتوى من محكمة العدل الدولية بخصوص أحكام المحاكم الإدارية^(٢٧).

(ب) إقامة علاقة عمل أوثق بين المحكمة الإدارية

منظمة العمل الدولية والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة

١٥٣- يدرك المفتشون إعراض منظمة العمل الدولية والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية عن النظر في التوجه نحو دمج هذه المحكمة مع المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. غير أن مثل هذا الدمج في تصور المفتشين يمكن أن يكون تطورا محمودا، كما يتضح من قرارات الهيئات التشريعية للمنظمتين في هذا الاتجاه.

١٥٤- وعلاوة على ما سبق، فإن العقوبات التي تقف في وجه مثل هذا التطور ليست إطلاقا ذات طبيعة مستعصية. وعلى الرغم من إقرارنا بأن المحكمتين تنتهجان فقها قانونيا ومذاهب قانونية ليست متماثلة، فإنها متقاربة بشكل يكفي للسماح بتوحيدها بعد فترة من التنسيق. وفي الجانب الإيجابي، فإن المحكمة المدججة، والتي تضم جميع المنظمات التي

هاء وظيفة أمين المظالم

١٤٨- تبين للمفتشين خلال لقاءاتهم مع أعضاء الفريق المعني بالتمييز والمظالم الأخرى أن أعضاء هذا الفريق يتمتعون بدافعية عالية لأداء عملهم، لكن هممهم تبدو مثبطة إلى حد ما بسبب الدعم المحدود لدورهم من طرف الإدارة. ويبدو أن تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونسيف، ضمن منظمات أخرى، كانت أكثر نجاحا.

١٤٩- وفي ضوء ما سبق، فلعل الوقت قد حان للتوجه، بشكل حاسم ونهائي، نحو إنشاء وظيفة أمين للمظالم متفرغ لهذا العمل يضطلع بمسؤولية تسوية جميع ضروب المنازعات التي تنشأ بين الموظفين والإدارة من خلال المصالحة غير الرسمية، أو الوساطة أو الإجراءات التفاوضية بهدف تجنب المؤسسة أية إجراءات تنازعية. وفي تصور المفتشين، أن المزايا، التي يمكن كسبها من مثل هذه الإجراءات غير الرسمية الهادفة لتسوية المنازعات بما فيها المزايا المالية تفوق بكثير تكلفة إنشاء مثل هذه الوظيفة.

١٥٠- ويجب أن يُعهد بوظيفة أمين المظالم إلى موظف مستقل عالي الرتبة يعينه الأمين العام، بالتشاور مع ممثلي الموظفين، لفترة واحدة غير قابلة للتجديد مدتها خمس سنوات. ويجب أن تُكفل فرصة اللجوء إلى أمين المظالم لجميع الموظفين في جميع مراكز العمل وفي كل الأوقات. ويمكن أن يساعد أمين المظالم على أداء مهامه في كل مركز عمل شخص أو فريق، ويعين هذا الشخص أو هذا الفريق على أساس عدم التفرغ، ويقوم أمين المظالم بتنسيق عمله.

واو - خيارات من أجل إنشاء هيئة استئناف أعلى

(أ) تعريف دور محكمة العدل الدولية

١٥١- منذ إلغاء دور محكمة العدل الدولية في سبيل الانتصاف الداخلية، نشأت ثغرة في ما يخص تفسير مواد

(ج) العمل من أجل إنشاء محكمة استئناف

أكثر قوة لمنظومة الأمم المتحدة تكون أعلى درجة وموحدة ١٥٨ - يمكن القول بإيجاز إن إقامة العدل داخل منظومة الأمم المتحدة يتألف أولاً من إجراءات الانتصاف الداخلية التي يراد بها إسداء المشورة للرؤساء التنفيذيين للمنظمات بشأن الفصل في دعاوى الاستئناف، وثانياً من إجراءات الطعن أمام إحدى المحكمتين الإداريتين الرئيسيتين في المنظومة وهما المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة اللتين تصدران أحكاماً ملزمة في قضايا الطعون المعروضة عليهما. وليست هناك حالياً أي وسيلة أخرى للانتصاف من القرارات الصادرة عن المحكمتين.

١٥٩ - ويدرك المفتشون جملة آراء ممثلي الموظفين والرؤساء الإداريين، على حد سواء، التي تؤيد إنشاء محكمة استئناف أعلى درجة لمراجعة الأحكام الصادرة عن المحكمتين. كما يدركون أن عدداً من الرؤساء الإداريين يعتقد أن هذه المحكمة غير ضرورية.

١٦٠ - وبمناسبة الدورة التاسعة والعشرين للمؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) المعقودة في ١٩٩٧، عرض المدير العام لليونسكو عدداً من الاعتبارات المتعلقة بمساوئ النظام الحالي لإقامة العدل. ومؤدى اقتراحاته إصلاح نظام إقامة العدل بحيث يوفر للموظفين والإدارة على حد سواء إمكانية الطعن في أي قرار صادر عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. وأشار إلى تقرير وحدة التفتيش المشتركة الصادر في عام ١٩٨٦ المتعلق بإقامة العدل، الذي أكد أن "الأمر هو في المقام الأول مسألة مبدأ" (٢٨).

١٦١ - كما استشهد المدير العام لليونسكو بتقرير وحدة التفتيش المشتركة الذي جاء فيه: "إن نظام الاستئناف

تعترف حالياً بالأهلية القانونية لمحكمتي منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة، ستتيح محكمة استئناف موحدة لمنظومة الأمم المتحدة بأسرها.

١٥٥ - وعلى الرغم من أن المفتشين لا يرفعون توصية رسمية بهذا المعنى في التقرير الحالي، فإنهم يودون أن يعربوا عن اعتقادهم بضرورة بذل جهود نشطة في هذه المرحلة من أجل تنسيق النظامين الأساسيين للمحكمتين الإداريتين لمنظمة العمل الدولية والأمم المتحدة، وقواعدهما، فيما يخص تشكيل المحكمتين واختصاصهما القضائي، وشروطهما الرسمية للشروع في النظر في الدعاوى، والإجراءات، وخيارات المراجعة، وتفسير الأحكام، وجهات الاستئناف الأعلى.

١٥٦ - وفي المرحلة الحالية، ينبغي، للمحكمتين الإداريتين لمنظمة العمل الدولية والأمم المتحدة، في تصور المفتشين، أن يقيما علاقة عمل أوثق. ويلاحظ المفتشون في هذا الصدد أنه لا توجد في الوقت الحالي اتصالات منتظمة بين المحكمتين، ويعود ذلك، ضمن أسباب أخرى، إلى أنهما لا ينعقدان في نفس الوقت في جنيف، ولكن رئيسي المحكمتين يجريان اتصالات غير رسمية بشأن المسائل الهامة.

١٥٧ - وفي الختام، يحيط المفتشون علماً بمقترح قدمه الأمين العام نيابة عن لجنة التنسيق الإدارية إلى الجمعية العامة في دورتها الحالية. ويقضي هذا المقترح بتعديل النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية بحيث يصبح في مقدورها طلب فتاوى غير ملزمة عن قرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية وتوصياتها من فريق مخصص مشترك بين المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

المحاكم المتعددة بالدرجة الأولى. ويرى المستشارون القانونيون أن هذه الحجة تفقد مصداقيتها في سياق منظومة الأمم المتحدة لأن المحكمتين الإداريتين للأمم المتحدة والمنظمة العمل الدولية، حتى ولو اعتبرتتا "محكمتين من محاكم الدرجة الأولى" لا تطبقان نفس القانون.

١٦٦- وبعد ذلك، يوضح المستشارون القانونيون أنه إذا قررت لجنة التنسيق الإدارية مواصلة النظر في إنشاء آلية استئناف عليا، يمكن تحديد ثلاثة خيارات على الأقل لهذه الآلية. وتمثل هذه الخيارات في: إنشاء آلية مستقلة لكل وكالة أو منظمة، أو إنشاء آلية عليا مشتركة لمنظومة الأمم المتحدة بكاملها، أو إنشاء آلية عليا لكل من المحكمتين الإداريتين.

١٦٧- وأعرب المستشار القانوني لليونسكو عن رأي مخالف، فأبرز مساوئ النظام الحالي، ولا سيما أنه يستبعد تقريبا جميع وسائل الانتصاف الممكنة من أي حكم صادر عن محكمة تعترف بالمنظمات باختصاصها. وأشار المستشار القانوني إلى أن المقترحات المتتالية، التي تدعو لإنشاء محكمة استئناف حقيقية ودمج المحكمتين الإداريتين للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية وتحقيق الاتساق التدريجي بين نظاميهما وممارساتهما واجتهاداهما، قد بُحثت بسرعة ثم صُرف النظر عنها.

١٦٨- ويرى المستشار القانوني لليونسكو أنه من الصعب إدراك دواعي العجز عن تصحيح الأخطاء والهفوات. فهذه الحالة قد ولدت شعورا بالإحباط لدى الموظفين ولدى المنظمات التي توظفهم^(٣١).

١٦٩- واستنتج المستشار القانوني لليونسكو أن إنشاء آلية انتصاف عليا ستكون بلا شك ذات جدوى. وتشمل الخيارات المتعلقة بهذا الانتصاف هذه محكمة استئناف مشتركة بين المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية

القضائي ذي المرحلتين (يعتبر) أحد المبادئ الأساسية للقانون الديمقراطي. وهو نظام مستقر في معظم البلدان. ولذلك، فمن الطبيعي "أن يرغب موظفو الأمم المتحدة في مثل هذا النظام"^(٢٩). ويتوخى النظام المقترح إنشاء لجنة قضائية يرأسها رئيس وتمارس السلطة القضائية في المنظمة من خلال محكمتين: محكمة ابتدائية ومحكمة استئناف.

١٦٢- وعلاوة على ذلك، أبرز المدير العام أنه كان قد أثار مسألة إقامة العدل في إطار لجنة التنسيق الإدارية بغية تحسين أداء المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية وتوسيع إمكانيات الاستئناف. وقد قرر المؤتمر العام في قراره ٢٩ م/٧٩ "توجيه نداء ملح إلى مؤتمر العمل الدولي لكي يقوم، عن طريق التشاور مع المنظمات المعنية في نظام الأمم المتحدة الموحد، بدراسة التدابير التي ينبغي اتخاذها بغية تحسين أداء المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية".

١٦٣- واعتبارا من عام ١٩٩٨ ناقش المستشارون القانونيون بمنظومة الأمم المتحدة، في عدة اجتماعات، مدى استصواب إنشاء آلية استئناف عليا لتعزيز إقامة العدل في منظمات النظام الموحد. وبناء على طلب لجنة التنسيق الإدارية، واصل المستشارون القانونيون دراستهم للموضوع بصورة نشطة وتوصلوا، باستثناء المستشار القانوني لليونسكو، إلى الاتفاق على موقف مشترك خلال اجتماعهم المعقود في آذار/مارس ١٩٩٩ بروما^(٣٠).

١٦٤- ويتمثل موقف المستشارين القانونيين في عدم اشتراط القانون الدولي منح حق الاستئناف في سياق الدعاوى القانونية. كما رأوا أن من الممكن القول بأن المحكمتين الإداريتين تعتبران سلفا محكمتي درجة ثانية لأن مجالس الطعون المشتركة تعتبر إلى حد ما بمثابة محكمة ابتدائية.

١٦٥- وعلاوة على ذلك، هناك هدف آخر من وراء إنشاء آلية استئناف عليا هو كفالة الاتساق في تطبيق القانون بين

تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، القرار ٧٥/م٣٠ الذي طُلب بموجبه "من المدير العام مواصلة جهوده لإيجاد حل يقوم على صيغة مشتركة بين الوكالات لتحسين آليات المحاكم الإدارية داخل نظام الأمم المتحدة الموحد، بما يكفل المراعاة الواجبة للقرارات التي اعتمدها لجنة التنسيق الإدارية".

١٧٢- وعلى النحو المشار إليه أعلاه، لا يُعنى هذا التقرير إلا بإقامة العدل في الأمم المتحدة. ويكرر المفتشون رأيهم القائل بأنه لا يمكن صياغة أي مقترحات تهدف لإنشاء محكمة استئناف أعلى درجة وموحدة لمنظومة الأمم المتحدة إلا بالتشاور والتعاون الوثيقين مع جميع المنظمات المشاركة.

لمنظمة العمل الدولية؛ وإنشاء محكمة استئناف مستقلة لكل من هاتين المحكمتين.

١٧٠- وقد نظرت لجنة التنسيق الإدارية، خلال دورتها العادية الثانية المعقودة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، في تقرير وتوصيات المستشارين القانونيين بمنظومة الأمم المتحدة. وعقب دورتها، طلبت اللجنة منهم أن يجتمعوا لصوغ آرائهم بشأن التوسع فيما هو قائم من إجراءات المراجعة التي تقوم بها المحكمتان الإداريتان بنفسيهما، وذلك من خلال عملية "طعن استثنائية للطعون"، وبشأن الطريقة التي يمكن بها تحسين عملية الطعون هذه^(٣٢).

١٧١- وبعد إحاطته علما بالتقدم المحرز على المستوى المشترك بين الوكالات فيما يتعلق بتنفيذ القرار السابق الذكر، اتخذ المؤتمر العام لليونسكو في دورته الثلاثين، المعقودة في الفترة من ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر إلى ١٩

سابعاً مسائل عامة

١٧٥- ولذلك ينبغي اتخاذ عدد من الخطوات الإضافية لإضفاء مزيد من التوضيح على الأنظمة والقواعد وكل المنشورات المتعلقة بشروط تعيين الموظفين، وإشاعة روح الثقة بالمنظمة، والحوار والاتصال، وتعزيز آليات الحل المبكر للخلافات، وتوفير عوامل تحد من الدعاوى القضائية.

١٧٦- وإذا فهمت "إقامة العدل" في معناها الأوسع، ينبغي أن يبدأ تحسينها بمنع الخلافات التي قد تؤدي لاحقاً لتراعات بين الموظفين والمديرين، أو بين الموظفين والإدارة. وتنشأ هذه التراعات في الغالب نتيجة لتفسيرات أو طرق فهم متباينة للنظامين الإداري والأساسي للموظفين أو للمنشورات الإدارية، التي تكون في العديد من الحالات شديدة التعقيد، وركيكة التعبير، ويشوبها التضارب.

١٧٧- وقد أكدت ذلك مجموعات الخبراء التي أوكل إليها استعراض كفاءة الأداء الإداري في الأمم المتحدة خلال أكثر من عشرين عاماً، ومثال ذلك فريق الخبراء الحكومي الدولي الرفيع المستوى لاستعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة، الذي دعا إلى: "أن تقوم إدارة الموظفين في المنظمة على أساس قواعد واضحة ومتناسكة لا لبس فيها"، وإلى "التخلص من أوجه التضارب والغموض الحالية"^(٣٣). وقد طلبت الجمعية العامة كذلك إلى الأمين العام أن يعجل بتبسيط وتشذيب كل القواعد والإجراءات المتعلقة بالموظفين بغية جعلها شفافة وسهلة التنفيذ^(٣٤).

١٧٨- وحسبما أوصت به اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية منذ عام ١٩٨٥^(٣٥)، كنقطة انطلاق، ينبغي تحديد النواحي المتعلقة بإدارة الموظفين التي تثير أكبر عدد من الطعون، بهدف تبسيط القواعد والأنظمة المتصلة بها. وعلاوة

ألف - المساءلة التامة لموظفي الأمانة العامة

١٧٣- حسب رأي المفتشين، لا يمكن أن يكون هنالك تفويض للسلطة، دون أن تكون هنالك مساءلة ومسؤولية محددة بوضوح للمسؤولين الذين فوضت إليهم السلطة. وفي هذا السياق، يلاحظ المفتشون أن المسؤولين بالأمانة العامة، في العديد من الحالات، لا يبدو أنهم قد تعرضوا للمساءلة وتحمل المسؤولية بشأن الآثار الناجمة عن إجراءاتهم الخاطئة أو إهمالهم الجسيم، بما في ذلك الآثار المالية. ولذلك يؤكد المفتشون أنه، متى ما تبين للهيئات الاستئنافية أن أعمال بعض المسؤولين في الأمانة العامة خاطئة أو تتسم بالإهمال الجسيم، ينبغي أن يتعرض هؤلاء المسؤولين للمساءلة، حسبما هو مناسب، على أي خسائر مالية تحملتها المنظمة كنتيجة مباشرة لتلك التصرفات.

باء- استخدام لغة واضحة في صياغة الأنظمة والقواعد وسائر المنشورات الإدارية

١٧٤- لاحظ المفتشون أن النظام الإداري للموظفين، ونشرات الأمين العام، والتعليمات الإدارية، والتعميمات الإعلامية، وسائر المنشورات المتعلقة بشروط تعيين الموظفين تصاغ أحياناً بلغة تتسم بالالتباس وعدم الوضوح، مما يفتح مجالاً لسوء الفهم بشأن طبيعة النصوص المعنية وفحواها. ويرى المفتشون أنه ينبغي صياغة كل المنشورات المتعلقة بشروط تعيين الموظفين بلغة واضحة ومحددة خالية من الالتباس، وذلك لتفادي سوء الفهم بشأن طبيعة النصوص المعنية وفحواها، ما أمكن ذلك، وبالتالي، منع حدوث الخلافات.

هذه البرامج جزءاً أساسياً في أي برنامج لتعريف الموظفين الجدد.

١٨٣- ويرى المفتشون أنه ينبغي بذل كل الجهود لإبدال جو المواجهة الحالي بثقافة الحوار والاتصال. وينبغي، بصفة خاصة، أن يسهم نظام تقييم الأداء الذي أدخلته الأمانة العامة خلال السنوات القليلة الماضية في هذا الهدف، حيث يتطلب تطبيقه نقاشاً منتظماً بين الموظفين والمديرين، ويقدم معايير موضوعية لتقييم أداء الموظفين.

١٨٤- بيد أنه، ينبغي تشجيع الموظفين على تنبيه المشرفين عليهم بشأن أي مسائل إدارية يرون أنها مثيرة للخلاف قبل اللجوء إلى طرف ثالث. وينبغي إعطاء المديرين مزيداً من التوجيه بشأن التفسير الصحيح للنظام الأساسي والإداري للموظفين وللتعليمات الإدارية وتنفيذها.

جيم وصول الموظفين بالميدان إلى هيئات الانتصاف: استخدام الفيديو في الاتصالات عبر القارات

١٨٥- ينبغي، في جميع الأوقات، ضمان وصول الموظفين الميدانيين، بمن فيهم الموظفون العاملون ببعثات حفظ السلام وسائر البعثات، لكل سبل تسوية النزاعات والانتصاف، وكذلك الحصول على المشورة القانونية بشأن شروط تعيينهم وخدمتهم والتمثيل المناسب لدى هيئات الطعون، إذا لزم ذلك. ويوصي المفتشون بزيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات، بما فيها الاتصال بواسطة الفيديو، لتسهيل وصول موظفي الميدان إلى هيئات تسوية المنازعات وهيئات الطعون.

على ذلك، ينبغي تحديث النظامين الإداري والأساسي للموظفين والمنشورات الإدارية ذات الصلة باستمرار.

١٧٩- ويلاحظ المفتشون ما بذلته الأمانة العامة من جهود في هذا الصدد، وخاصة تنقيحات المادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين التي اعتمدها الجمعية العامة في عام ١٩٩٨ والفصل الأول من المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة^(٣٦). ومن الخطوات المفيدة كذلك إدراج تعليق يصاغ لإيضاح كل حكم من الأحكام ولمساعدة الموظفين على فهم كل حكم بوضعه في سياقه الصحيح.

١٨٠- وقد أصدرت الأمانة العامة كذلك نشرة الأمين العام ST/SGB/1997/1 بشأن إجراءات إصدار المنشورات الإدارية، في ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٧، التي تهدف لتنفيذ التوصية التي تفيد بضرورة كتابة كل القواعد بلغة واضحة. وفضلاً عن ذلك، تحتوي تقارير الأمين العام التي صدرت مؤخراً بشأن تعديلات النظام الإداري للموظفين على قواعد منقحة بشأن بعض المسائل مثل منحة التعليم، والشحن المصاحب للمسافر، ومنحة الإعادة إلى الوطن، وبدل التنقل والمشقة، وغيرها من البدلات، صيغت بلغة أكثر وضوحاً وبساطة.

١٨١- وفضلاً عن ذلك، تقوم الأمانة العامة تباعاً باستعراض كل القواعد الحالية الواردة في دليل شؤون الموظفين بغرض تبسيطها وإعادة إصدارها في صورة موحدة تفي بمتطلبات المنشور ST/SGB/1997/1 بشأن الوضوح والدقة. وأخيراً، يرى المفتشون أن نية الأمانة العامة بإتاحة هذه القواعد على الحاسوب مباشرة أمر يستحق الإشادة.

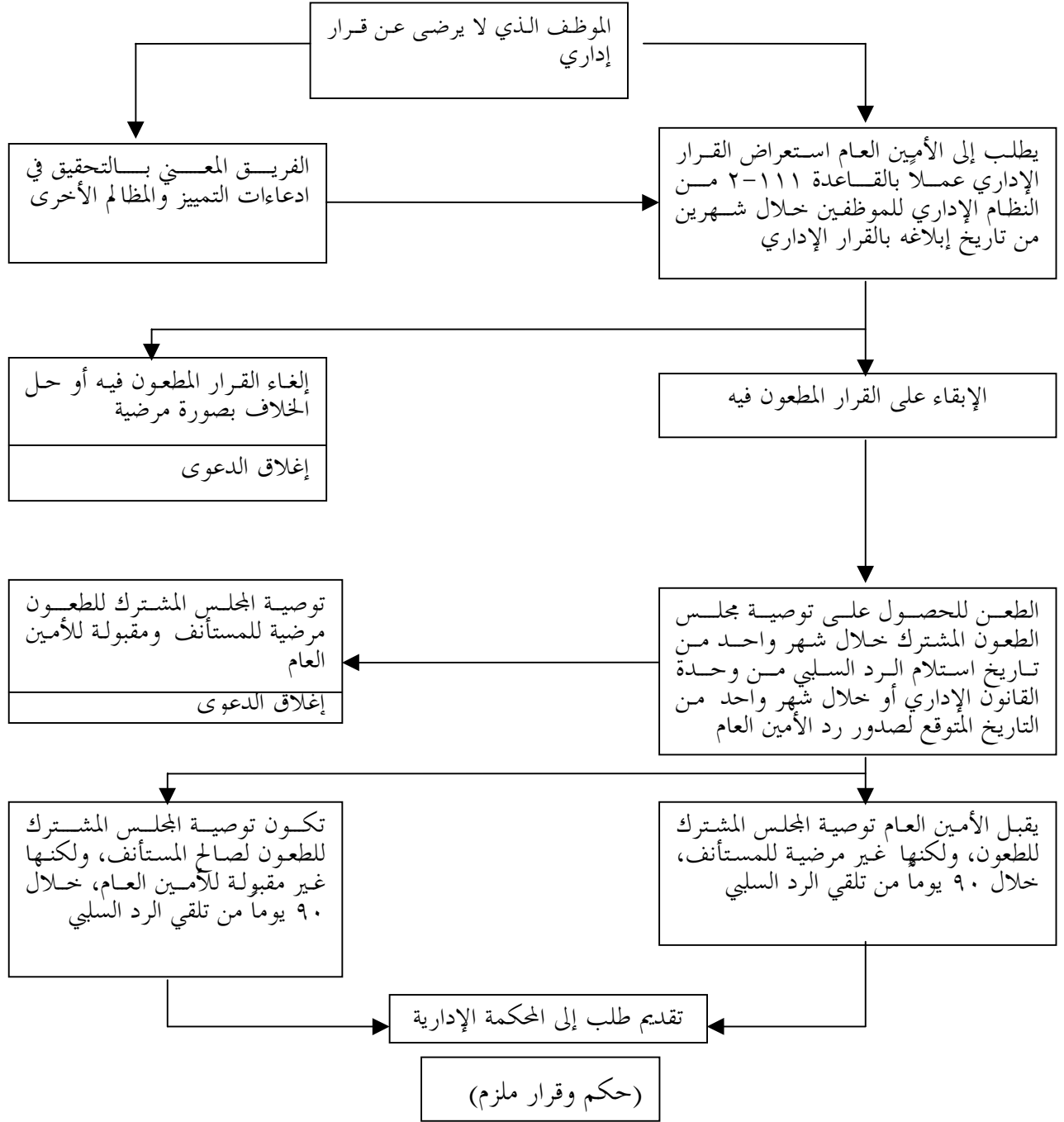
١٨٢- ويحيط المفتشون كذلك علماً بالجهود التي بذلتها الأمانة العامة خلال السنوات القليلة الماضية لتدريب كل من الموظفين والمديرين على تقنيات حل النزاعات. وينبغي مواصلة هذه الجهود بنشاط وأن تضاف إليها برامج تهدف لزيادة تعريف الموظفين بحقوقهم وواجباتهم. ويجب أن تكون

- (١٨) انظر كذلك تقرير الدورة التاسعة عشرة للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية (مسائل شؤون الموظفين والمسائل الإدارية العامة) (ACC/1999/5)، بتاريخ ٢١ نيسان/أبريل ١٩٩٩.
- (١٩) مكتب الرقابة الداخلية، قسم التحقيقات، الدليل، إجراء التشغيل ألف.
- (٢٠) مكتب الرقابة الداخلية، قسم التحقيقات، الدليل، إجراء التشغيل ألف.
- (٢١) المادة ١١ سابقاً من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، وحذفت بموجب قرار الجمعية العامة ٥٤/٥٠، المؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥.
- (٢٢) النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، المادة الثانية والعشرون.
- (٢٣) A/40/471 الفقرة ٣، ص ٦.
- (٢٤) انظر المرفق الثالث.
- (٢٥) اتحاد رابطات موظفي الخدمة المدنية الدولية، دراسات وسياسات، العدد ٤ إجراءات الانتصاف في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، جنيف، ١٩٧٧.
- (٢٦) لجنة التنسيق الإدارية، ملخص استنتاجات لجنة التنسيق الإدارية في دورتها العادية لعام ١٩٩٩، مقر الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٩ و ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ (ACC/1999/20)، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.
- (٢٧) المرجع نفسه.
- (٢٨) وحدة التفتيش المشتركة، إقامة العدل في الأمم المتحدة (JIU/REP/86/8, A/41/640).
- (٢٩) المرجع نفسه، الفقرة ٥٧. يحتوي الاقتباس من التقرير، بدوره، على اقتباس من تقرير الخبير الاستشاري المقدم إلى دائرة التنظيم الإداري، السيد غوردون واتلز، وعنوانه: استعراض الطرق والإجراءات المتعلقة بحالات الاستعراض الإداري والطعون وتجهيز القضايا للمحكمة الإدارية، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨١.
- (٣٠) المستشارون القانونيون بمنظومة الأمم المتحدة، مذكرة بشأن استصواب إدخال آلية عليا للطعن القضائي لتعزيز إقامة العدل في منظومة الأمم المتحدة، روما، ١٩٩٩.
- (١) برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام ١٩٩٩ (A/53/841)، ٢٣ شباط/فبراير ١٩٩٩.
- (٢) اتحاد رابطات موظفي الخدمة المدنية الدولية، دراسات وسياسات، العدد ٤ إجراءات الانتصاف في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، جنيف، ١٩٧٧.
- (٣) إمكانية إنشاء محكمة إدارية وحيدة تقرير اجتماع المستشارين القانونيين (ACC/1979/70) المؤرخ ٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٧٩.
- (٤) A/C.5/37/23 بتاريخ ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢، الفقرة ٤.
- (٥) التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية في مجالي الإدارة والميزانية إمكانية إنشاء محكمة إدارية وحيدة. (A/C.5/39/7) بتاريخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤.
- (٦) A/40/471 بتاريخ ٢٣ تموز/يوليه ١٩٨٥، الفقرة ٧٠ والفقرات التالية.
- (٧) A/41/640.
- (٨) A/41/704 بتاريخ ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨.
- (٩) A/C.5/44/1 بتاريخ ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٩، و A/C.5/44/1 بتاريخ ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٨٩.
- (١٠) A/C.5/45/11 بتاريخ ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠.
- (١١) A/C.5/49/13 بتاريخ ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤.
- (١٢) A/C.5/49/60 بتاريخ ١٨ آذار/مارس ١٩٩٥ (انظر كذلك A/C.5/49/60/Add.1 بتاريخ ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٥، بشأن الآثار المالية).
- (١٣) A/C.5/50/52.
- (١٤) المرجع نفسه.
- (١٥) الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، الفصل ٢٧ جيم، مكتب تنظيم الموارد البشرية. (A/54/6)
- (١٦) ST/IC/11991/35.
- (١٧) ST/SGB/1998/19.

- (٣١) المرجع نفسه، المرفق، مذكرة المستشار القانوني لليونسكو، روما، ١٩٩٩.
- (٣٢) لجنة التنسيق الإدارية، ملخص استنتاجات لجنة التنسيق الإدارية في دورتها العادية لعام ١٩٩٩، مقر الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٩ و ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ (ACC/1999/20)، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.
- (٣٣) تقرير فريق الخبراء الدولي الرفيع المستوى لاستعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للدورة الحادية والأربعين للجمعية العامة، الملحق رقم ٤٩ (A/41/49).
- (٣٤) A/RES/51/226، القسم الثاني، الفقرة ٧.
- (٣٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الأربعون، الملحق رقم ٧ (A/40/7).
- (٣٦) انظر قرار الجمعية العامة ٢٥٢/٥٢ بشأن تنقيحات المادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين والفصل الأول من المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة (A/RES/52/252) ومنشور الأمين العام ST/SGB/1998/19، مركز موظفي الأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم الأساسية.

المرفق الأول

مخطط يوضح الخيارات المتاحة للموظف الذي يرغب في اتخاذ إجراء ضد قرارات إدارية



المرفق الثاني

معلومات إحصائية بشأن القضايا التي نظر فيها المجلس المشترك للطعون
(حسبما قدمتها مراكز العمل الأربعة)
مقر الأمم المتحدة في نيويورك (في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩)

١٣٧	مجموع الدعاوى المفتوحة
٧٢	مجموع الدعاوى المقدمة في عام ١٩٩٧
٥٥	مجموع الدعاوى المقدمة في عام ١٩٩٨
٧٣	مجموعة الدعاوى المنقولة (قدمت قبل عام ١٩٩٩)
٦٤	مجموع الدعاوى المقدمة عام ١٩٩٩
٤٣	مجموع الدعاوى التي نُظر فيها في عام ١٩٩٩
٣٧	(أ) تقارير
٦	(ب) من دون تقارير
١٢	تعليق الإجراء في دعاوى نُظر فيها في عام ١٩٩٩
٤٩	عدد التقارير المرسلة إلى الأمين العام في عام ١٩٩٩
٣٧	عدد التقارير المرسلة إلى الأمين العام في عام ١٩٩٨
*٤٣	الدعاوى المعلقة الملاحظات المستلمة (متأخرات في عام ١٩٩٩)
٥٠	الدعاوى المعلقة لعام ١٩٩٨ (متأخرات في عام ١٩٩٨)

* من بين هذه الدعاوى الـ ٤٣، هنالك ٣١ دعوى لا تزال في مراحل مختلفة من إجراءات مجلس الطعون المشترك. وقد أعدت مشاريع مقدمات لبعضها، ولكن لم تكوّن أفرقة بشأنها. وقدمت التقارير النهائية بشأن البعض الآخر لأعضاء الفريق للحصول على موافقتهم وتوقيعهم.

مكتب الأمم المتحدة في جنيف (في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩)

١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	
*٢٨	٢٨	٢٤	١٨	٢١	١٨	٢٤	١٩	٢١	٢٥	الطعون المقدمة
٢٩	٢٨	٢٠	٢٣	٣٢	٢٤	١٢	١٩	١٦	١٣	الطعون التي نُظِرَ فيها
٣٦	٣٧	٣٧	٣٣	٣٨	٤٩	٥٥	٤٣	٤٣	٣٨	الطعون المنقولة
٣	١٠	١٠	٣	٦	٥	٣	٤	٧	٥	طعون بلا تقرير
٢٦	١٨	١٠	٢٠	٢٧	١٩	٩	١٥	٩	٨	طعون بتقرير
٦	٤	١٢	٦	٢	١	٩	١	صفر	صفر	تعليقات الإجراءات المقدمة

* سبع من الدعاوى قدمها مستأنف واحد.

مكتب الأمم المتحدة في فيينا (في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩)

١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	
٢	١١	٢	٣	٣	٢	٧	الطعون المقدمة
٢	صفر	٣	٣	صفر	١	٤	الطعون التي سُحبت/سويت/تم التنازل عنها
١	٤***	صفر	*٣	٣	١	١	الدعاوى النشطة
١	صفر	٢	٢	صفر	صفر	٢	التقارير المكتملة
١	٢	٣	٢				طعون معلقة
صفر	صفر	*١	صفر				طعون سحبت
صفر	صفر	١	صفر				طعون أُحيلت إلى جلسة أخرى للمجلس المشترك للطعون
صفر	صفر	صفر	١				طلبات تعليق الإجراء المسحوبة
١	٢	صفر	صفر				الدعاوى التي سويت بالصلح
٢***	٢	صفر	صفر				دعاوى في مرحلة الصلح

* يشمل واحدا عن أربعة طعون متشابهة.

** أوقفت بسبب وفاة المستأنف.

*** يشمل واحدا عن ثمانية طعون متشابهة.

**** يشمل دعوى قدم بشأنها طلب لتعليق الإجراء.

مكتب الأمم المتحدة في نيروبي (في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩)

١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	
٧	٨	٤	الطعون المقدمة
٢	١	١	تعليقات الإجراء المقدمة
١٠	١٠	٤	الطعون المنقولة
٥	٢	صفر	طعون بتقارير
٢	صفر	صفر	الدعاوى المسحوبة
*٣	٢	صفر	التوصيات التي قبلها وكيل الأمين العام
١	صفر	صفر	التوصيات التي رفضها وكيل الأمين العام

* لم يصدر وكيل الأمين العام قراره بشأن إحدى الدعاوى.

اختصاص المحاكم الإدارية لمنظومة الأمم المتحدة

المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

- منظمات الأمم المتحدة والهيئات المتصلة بها
- وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
- المنظمة البحرية الدولية
- منظمة الطيران المدني الدولي
- مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة*

المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية (حسب ترتيب الاعتراف باختصاصها)

- منظمة العمل الدولية، بما فيها المركز الدولي للتدريب
- منظمة الصحة العالمية، بما فيها منظمة الصحة للبلدان الأمريكية
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)
- الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية
- المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
- منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
- المنظمة الأوروبية للبحوث النووية
- منظمة التجارة العالمية
- الوكالة الدولية للطاقة الذرية
- المنظمة العالمية للملكية الفكرية
- المنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية
- الاتحاد البريدي العالمي
- المرصد الجنوبي الأوروبي
- المجلس الحكومي الدولي للبلدان المصدرة للنحاس
- الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة
- الاتحاد البرلماني الدولي
- المختبر الأوروبي لعلم الأحياء الجزيئي
- المنظمة العالمية للسياحة

- المنظمة الأوروبية لبراءات الاختراع
- المركز الأفريقي للتدريب والبحث في ميدان الإدارة الإنمائية
- المنظمة الحكومية للنقل الدولي بالسكك الحديدية
- المركز الدولي لتسجيل المسلسلات
- المكتب الدولي للأوبئة الحيوانية
- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
- المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
- الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
- الاتحاد الدولي لحماية الأنواع الجديدة من النباتات
- مجلس التعاون الجمركي
- محكمة العدل للرابطة الأوروبية للتجارة الحرة
- سلطة المراقبة التابعة للرابطة الأوروبية للتجارة الحرة
- الدائرة الدولية للبحوث الزراعية الوطنية
- المنظمة الدولية للهجرة
- المركز الدولي للهندسة الوراثية والتكنولوجيا الأحيائية
- منظمة حظر الأسلحة الكيميائية
- المنظمة الهيدروغرافية الدولية
- مؤتمر ميثاق الطاقة
- الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
- اللجنة التحضيرية لمنظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية

* بموجب المادة ٤٨ من النظام الأساسي للصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، يمكن لموظفي الوكالات المتخصصة التي تقع عادة ضمن اختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، والتي قبلت اختصاص المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بشأن الدعاوى المتعلقة بالصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية للموظفين، أن يقدموا طلباتهم بادعاء عدم مراعاة بنود النظام الأساسي لصندوق الأمم المتحدة لمعاشات الموظفين الناشئة عن قرارات الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة مباشرة.

ملاحظة يجري استكمال إجراءات وصول موظفي قلم المحكمة الدولية لقانون البحار (هامبورغ) إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.