

Distr.: General  
21 October 2004  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



الدورة التاسعة والخمسون  
البند ١٢٠ من جدول الأعمال  
إقامة العدل في الأمم المتحدة

## إقامة العدل في الأمانة العامة

## تقرير الأمين العام\*

موجز

هذا التقرير مقدّم استجابة لطلب الأمانة العامة الوارد في قرارها ٣٠٧/٥٧. ومن بين جملة أمور رحبت الجمعية في القرار بالمبادرة التي اتخذها الأمين العام بالطلب إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يجري استعراضا إداريا لإجراءات الطعون، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم، آخذا بعين الاعتبار النتائج التي يتوصل إليها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تقريرا يتضمن بدائل بشأن تعزيز إقامة العدل. وإضافة إلى ذلك، طلبت الجمعية إلى الأمين العام أن يضع، على سبيل الأولوية، نظاما فعالا للمسؤولية والمساءلة الشخصية، بما في ذلك إصدار أمر إداري، بغرض استعادة الخسائر المالية التي تتكبدها المنظمة من جراء وقوع مخالفات إدارية، وأن يكفل أن يبدي مدير الإدارة أو البرنامج، الذي طعن مقدّم الطلب في قراره، أوفى قدر من التعاون والمساءلة في النظام الداخلي لإقامة العدل. وطلبت الجمعية أيضا إلى الأمين العام تحليلا متعمقا لعملية وضع خطط شاملة للتأمين في الشؤون القانونية تغطي تقديم الاستشارات القانونية للموظفين وممثلهم، وأن يعزز فريق الفتاوى، آخذا في الاعتبار تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وأن يقدم إحصاءات عن البت في القضايا ومعلومات عن أعمال فريق الفتاوى. ويركّز هذا التقرير الاهتمام على الاستعراض الإداري لإجراءات الطعون، ويتضمن مقترحات لتعزيز إقامة العدل، فضلا عن توفير المعلومات التي طلبتها الجمعية.

\* قدّم هذا التقرير في ذلك الوقت لأن إعداده تطلب، بناء على طلب عاجل من الجمعية العامة، الاستناد إلى نتائج الاستعراض الإداري لإجراءات الطعون الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والذي انتهى من إعداده في أواخر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤.

## أولا - مقدمة

١ - نظرت الجمعية العامة، في قرارها ٣٠٧/٥٧ المؤرخ ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، في جوانب محددة من النظام الداخلي لإقامة العدل في الأمم المتحدة، ورحبت بالمبادرة التي اتخذها الأمين العام بالطلب إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية إجراء استعراض إداري لإجراءات الطعون، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً عن ذلك فضلاً عن جوانب أخرى محددة من النظام الداخلي لإقامة العدل، إلى الجمعية في دورتها الثامنة والخمسين. واتفقت الجمعية أيضاً مع الملاحظات والتوصيات الواردة في الفقرتين ٦ و ٧ من تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/57/736)، الذي طلبت فيه اللجنة الاستشارية أن يتناول الاستعراض الإداري عدداً من البنود المحددة بغرض الإسراع بخطى تناول الطعون. وطلبت الجمعية كذلك، في الفقرتين ١٠ و ١١ من قرارها ٣٠٧/٥٧، إلى المكتب أن يدرج في استعراضه الإداري قضايا إضافية، تتعلق أساساً بالتدابير الرامية إلى تقصير المدة المطلوبة للبت في القضايا، والإجراءات والوظائف المتصلة بمجلس الطعون المشترك، وفريق الفتاوى، ووحدة القانون الإداري، وأمانات مجالس الطعون المشتركة، واللجنة التأديبية المشتركة، ومدى تأثير هذه التدابير في إقامة العدل وإسهامها فيها.

٢ - ووفقاً لطلب الجمعية العامة، يضع هذا التقرير في الحسبان نتائج الاستعراض الإداري لإجراءات الطعون الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والذي أُعدّ في الفترة من آذار/مارس إلى تموز/يوليه ٢٠٠٤. وقد أنتهي من إعداد تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية (A/59/408) في نهاية أيلول/سبتمبر.

## ثانياً - الاستعراض الإداري لإجراءات الطعون الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية

٣ - قدّم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في تقريره عن الاستعراض الإداري لإجراءات الطعون، ما مجموعه ١٨ توصية ترمي إلى زيادة فعالية تلك الإجراءات من خلال توفير موارد إضافية والالتزام الدقيق بالحدود الزمنية، وكذلك من خلال تحسين التدريب والاتصالات وإدارة القضايا. وقد أعرب الأمين العام عن تقديره لقيمة تقرير المكتب، واتفق مع ما ورد به من نتائج ومع الغالبية العظمى من توصياته، التي جرى مناقشتها أدناه.

### ألف - الوقت المستغرق في إتمام إجراءات الطعون والموارد المخصصة لها

٤ - نظر مكتب خدمات الرقابة الداخلية في المسؤوليات الوظيفية التي تضطلع بها الكيانات التنظيمية المشاركة في إجراءات الطعون والإجراءات التأديبية والمهل الزمنية المحددة

لكل منها لتناول القضايا. وارتأى المكتب أن من الممكن تبسيط تركيز استعراضه على إجراءات الطعون فحسب، (وليس على الإجراءات التأديبية أو مرحلة الحكم النهائي الصادر من المحكمة الإدارية في النزاعات الوظيفية)، وذلك بغرض تقصير مدته وتقديم توصيات محددة عن المهل الزمنية خلال جميع مراحل الإجراءات. وإضافة إلى ذلك، خلص إلى أن التأخيرات التي عانت منها إجراءات الطعون في الأمانة العامة ترجع إلى عدم كفاية الموارد. وبناء عليه قدّم المكتب توصيات محددة ترمي إلى تخصيص موارد إضافية لكل من الوحدات التنظيمية المشاركة في إجراءات الطعون (أي وحدة القانون الإداري، وأمانات مجالس الطعون المشتركة في نيويورك وجنيف وفيينا ونيروبي، ومكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية، وفريق الفتاوى)، حسب المبيّن تفصيلاً في التقرير المقدم منه.

## باء - الحاجة إلى التدريب والاتصال

٥ - أشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن النظام الذي يعتمد على المتطوعين يتطلب فرصاً للتدريب المتكرر والشامل. وفي حين يجري توفير قدر من التدريب في نيويورك، لم يقدم بعد تدريب على إدارة العدل في السنوات الأخيرة. بمقار العمل الأخرى أو إلى الموظفين الميدانيين في أرجاء العالم. وأوصى المكتب بتوفير دورات تدريبية سنوية تستمر يومين لجميع الموظفين المشاركين في الإجراءات القضائية بكل من مقار العمل. وكوسيلة لتحسين الاتصال، واستعراض ما تحقق من نتائج، وتناول المسائل المتعلقة بالسياسات والدعم التنفيذي، يوصي التقرير أيضاً بأن يعقد وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية اجتماعات سنوية مع أعضاء مجالس الطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة، والمسؤولين الممثلين للمدعى عليهم وفريق الفتوى. وختاماً أوصى المكتب بأن تعتمد أمانات مجالس الطعون المشتركة نظاماً موحداً للمتابعة الإلكترونية، من شأنه توفير معلومات عن المواعيد النهائية المتوقعة، ورصد الاتجاهات، وتوفير إمكانية الوصول إليها أمام الأطراف.

٦ - ويلاحظ الأمين العام أنه قد جرى إلى حد كبير التركيز على التسوية المبكرة للمظالم من خلال الحوار والاتصال الإيجابي وتبادل المعلومات وتسوية الخلافات. وعلاوة على ذلك، استمر تعزيز الوساطة والتسوية غير الرسمية للمظالم منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، عندما بدأ مكتب أمين المظالم عمله. وفي مجال التدريب، جرى تصميم برامج تدريبية جديدة مخصصة لتحسين مهارات الاتصال والتركيز على خدمة العميل، وهي تقدّم داخلياً. وتتضمن تلك البرامج عناصر تتصل بالأساليب الفنية لتسوية النزاعات ويجري تقديمها بشكل مستمر. وإضافة إلى ذلك، يجتمع بشكل منتظم وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية مع أعضاء مجالس الطعون المشتركة ولجان التأديب المشتركة.

٧ - ومع ذلك، يقر الأمين العام بإمكانية عمل المزيد في مجال التدريب، لا سيما في سياق إجراءات الطعون، التي تعتمد على المتطوعين. وفي هذا الصدد، فإنه يؤيد توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية المتعلقة بالحاجة إلى زيادة التدريب، ويلاحظ أن ثمة حاجة إلى تقديم التدريب في مجال الوساطة والتوفيق، وكتابة التقارير، والقوانين والسياسات المتعلقة بالتميز والمضايقة، والنظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة، وقواعد سلوك موظفي الخدمة المدنية الدولية. وسوف تكون ثمة حاجة إلى تحسين هذا التدريب بشكل منتظم بغرض كفالة أقصى قدر من الفعالية. بيد أنه ستكون ثمة حاجة لتخصيص موارد إضافية لذلك الغرض.

## جيم - مسائل أخرى

### ١ - النظر في الطعون خارج نطاق الترتيب

٨ - لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن التأخيرات الطويلة في إجراءات الطعون تتسم بالخطورة بوجه خاص بالنسبة إلى الموظفين الذين تتعلق قضاياهم بعدم تجديد العقود، بالنظر إلى العواقب المالية المترتبة على البطالة. واقترح المكتب أن يقوم رئيس مجلس الطعون المشتركة بالنظر في فكرة "تقديم أسبقية" هذه الطعون، ووضعها في مقدمة قائمة الانتظار.

٩ - وفي حين يتقاسم الأمين العام الشواغل المبداة إزاء تلك القضايا، فإنه لا يؤيد مقترح تقديم أسبقيتها لسببين. أولاً، هناك عدد كبير من الطعون يتعلق بعدم تجديد العقود، وسيكون تقديم أسبقيتها على القضايا الأخرى غير منصف لمقدمي الطعون الآخرين. وثانياً، فإن تقديم الأسبقية يحمل في طياته خطر مدى موضوعية الموظف الذي يقرر أي القضايا أكثر إلحاحاً من غيرها. والحل هو إزالة التراكم في الأعمال، حسبما اقترحه المكتب، والاستماع إلى جميع الطعون على الفور في غضون المهل الزمنية التي يتوخاها النظام الإداري للموظفين. إن اقتراح تقديم أسبقية مجموعة كاملة من الطعون، من قبيل تلك المتعلقة بعدم تجديد التعيينات، لن يكون من شأنه سوى نقل مشكلة التأخيرات إلى طعون أخرى. ومن ثم، يجدر ملاحظة أنه بموجب النظام الداخلي الراهن لمجلس الطعون المشتركة، يجوز النظر في طعون مفردة بعينها خارج نطاق الترتيب على نحو استثنائي.

### ٢ - إمكانية الوصول مباشرة إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

١٠ - أشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن الموظفين ليس لديهم في الوقت الحاضر إمكانية الوصول إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، ريثما ينظر الأمين العام في تقرير مجلس الطعون المشترك، الذي كان مرهوناً بتقديم أحد المدعى عليهم رداً إلى مجلس الطعون

المشترك. واقترح المكتب أنه بعد مرور عام، وهي الفترة التي يمكن خلالها تقييم مدى تأثير الموارد الإضافية في إجراءات الطعون، يكون بالمستطاع النظر في إدخال تعديل على النظام الإداري للموظفين لتمكين مقدم الطعن من الوصول مباشرة إلى المحكمة في حالة عدم قيام الإدارة بالرد في غضون المهل الزمنية المحددة.

١١ - ولا يؤيد الأمين العام هذا الاقتراح استناداً إلى الأسباب التالية. أولاً، إن مجلس الطعون المشترك هو هيئة لتقصي الحقائق والمحكمة ليست، مرة ثانية، هيئة تعتمد على الحقائق التي يقرها مجلس الطعون المشترك. وفي حالة عدم قيام المجلس بتقرير حقائق قضية بعينها استناداً إلى الرواية المقدمة من كلا الطرفين، من المحتمل أن تقوم المحكمة بإعادة قضايا "إمكانية الوصول المباشر" إلى المجلس للنظر فيها على أساس مدى جدارتها، ومن ثم زيادة التأخيرات. لذا، فإن تنفيذ هذا الاقتراح لن يُفضي إلى الإسراع بخطى الإجراءات، ولكنه بالأحرى سيأخرها بقدر أكبر. وعلاوة على ذلك، فإن عدم قيام المدعى عليه بالرد في غضون مهلة زمنية محددة هو إلى حد كبير، حسب إقرار المكتب ذاته، مسألة تتعلق بندرة الموارد، وهذا هو العامل الذي يحتاج إلى معالجة. وإضافة إلى ذلك، يلاحظ الأمين العام أن توفير إمكانية الوصول المباشر إلى المحكمة الإدارية سيتطلب تعديلاً تدخله الجمعية العامة على المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة.

### ٣ - تضارب المصالح في إدارة الشؤون الإدارية

١٢ - يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الكيانات المكوّنة للعملية القضائية في نيويورك تخضع جميعها تقريباً لسلطة إدارة الشؤون الإدارية، أي أمانة مجلس الطعون المشترك في نيويورك، وأمانة فريق الفتاوى، ووحدة القانون الإداري، ومكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية. وذكر المكتب في تقريره بأن تركيز المسؤوليات في الإدارة من شأنه أن يُنظر إليه بسهولة تامة على أنه حالة من حالات التضارب في المصالح، ومن ثم يقلل من موضوعية إجراءات الطعون. وأوصى المكتب بأن تُستعرض هذه الحالة بغية اعتماد التدابير الرامية إلى معالجة مظاهر التضارب في المصالح. ومن بين التدابير المقترحة هو أن يحال إلى مكتب الأمين العام أو وحدة أخرى من وحدات الأمانة العامة المسؤولية عن صياغة قرارات البت في الطعون.

١٣ - وفي الواقع، يقر المكتب، بأن تلك مسألة تتعلق بالتصور أكثر منها بالواقع. وعلاوة على ذلك، ليس من المحتمل، بالنظر إلى هيكل منظومة الأمم المتحدة التنظيمي، استبعاد هذا التصور استبعاداً تاماً، حيث إن جميع الموظفين هم في نهاية المطاف مسؤولون أمام الأمين العام. ومع ذلك، اتخذت الأمانة العامة تدابير ترمي إلى معالجة تصور وجود التضارب في

المصالح هذا. وقد عولجت هذه المسألة في أواخر الثمانينات، عندما نُقلت المسؤولية عن إعداد القرارات المتعلقة بتقارير مجلس الطعون المشترك من مكتب إدارة الموارد البشرية واضطلع بها مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية. وقد تم ذلك على وجه التحديد لأن مكتب إدارة الموارد البشرية كان يضطلع بالمسؤولية عن إعداد ردود المدعى عليهم الموجهة إلى مجلس الطعون المشترك. وإضافة إلى ذلك، فإن إجراءات العمل الراهنة التي تسير عليها وحدة القانون الإداري تخفف من احتمال وجود التضارب في المصالح، حيث إن عملها يقدم مباشرة إلى مجلس الطعون المشترك دون أن ينظر فيه مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية أو يناقشه. وبالمثل، فإن جميع مجالس الطعون المشتركة ومجلس الفتاوى، تتمتع، رغم وجودها معا إداريا في إدارة الشؤون الإدارية، باستقلالية وظيفية تامة عن بعضها بعضا وتعمل دون أي تدخل من الإدارة.

١٤ - وفيما يتعلق بتوصية المجلس المتعلقة بنقل المسؤولية عن إعداد قرارات البت في الطعون خارج إدارة الشؤون الإدارية، يلاحظ الأمين العام أنه، فيما عدا مكتب الأمين العام، فإن الوحدة الوحيدة في الأمانة العامة التي يمكن أن تُنقل إليها الوظيفة هي مكتب الشؤون القانونية. ولا يتفق الأمين العام مع هذا النقل، حيث إن من شأنه أن يخلق مظهرا أكبر من التضارب في المصالح من ذلك الذي يحاول المكتب معالجته. ذلك لأن مكتب الشؤون القانونية يعمل بوصفه مدعا عليه في الدفاع عن قرارات البت في الطعون التي يتخذها الأمين العام وذلك أمام المحكمة الإدارية، لذا لا يمكن أن يكون، في ذات الوقت، هو المكتب الذي يضطلع بالمسؤولية عن إعداد تلك القرارات. ومن الجدير بالملاحظة كذلك أنه ليس هناك حل سهل لتصور وجود تضارب في المصالح. وفي نهاية المطاف، تخضع جميع عناصر منظومة العدل الداخلي، باستثناء المحكمة الإدارية، لسلطة الأمين العام. ولا يعني ذلك أنه ليس بالمستطاع أن تكون هناك ضوابط وموازن فعالة في الطريقة التي يُشكّل بها النظام. ونظرا لعدم وجود بديل يمكن أن يزيل بوضوح أي إمكانية لتصور وجود تضارب في المصالح خلافا لنقل المشكلة إلى مكان آخر، يوصى بإبقاء الوضع الراهن على ما هو عليه.

### ثالثا - بدائل لتعزيز إقامة العدل

١٥ - طلبت الجمعية العامة، في الفقرة ٩ من قرارها ٣٠٧/٥٧، إلى الأمين العام أن يقدم، آخذا في الاعتبار النتائج التي يتوصل إليها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تقريرا يتضمن بدائل لتعزيز إقامة العدل كي تنظر فيها في دورتها الثامنة والخمسين.

## ألف - معالجة التأخيرات في إجراءات الطعون

١٦ - إن الولاية التي حوّلتها الجمعية العامة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية هي أن يركز بؤرة اهتمامه على التدابير الرامية إلى تقصير الفترة المطلوبة للبت في القضايا، بما في ذلك المواعيد النهائية لجميع مراحل الإجراءات. وفي هذا الصدد، يتضمن تقرير المكتب توصيات محددة من أجل: (أ) إنفاذ المواعيد النهائية التي لم يلتزم بها حتى الآن؛ (ب) تحديد مواعيد نهائية لمراحل الإجراءات حيثما لم تكن قائمة من قبل؛ (ج) توفير المزيد من التمويل للوظائف أو المساعدة المؤقتة أو لكليهما بغرض معالجة التراكم الراهن في الأعمال والتخلص منه بشتى مراحل الإجراءات.

١٧ - وفي واقع الأمر، سوف تساعد المواعيد النهائية الموصى بها من المكتب، حال تنفيذها، على تخفيف حدة التأخيرات، ومن ثم القيام بشكل فعال بمعالجة الشكوى المزمّنة بأن نظام العدل الداخلي عموماً، والبت في الطعون بوجه خاص، بطيء ومعوق. ويؤيد الأمين العام تأييداً تاماً هذا الهدف الذي سيكون من شأنه، حال تحقيقه، المضى قدماً نحو تعزيز النظام الداخلي للعدل في الأمانة العامة. وفي الوقت ذاته، تتصل فكرة الإسراع بخطى الإجراءات اتصالاً لا تنفك عراه بمسألة مدى كفاية الموارد. وفي الواقع، إن فرض مواعيد نهائية بغية الإسراع بخطى الإجراءات لن يكون من شأنه التوصل إلى التخلص من التراكم الراهن في الأعمال أو الحيلولة دون وجود تراكم جديد فيها، ما لم تصاحبه، على أقل تقدير، موارد إضافية في الموظفين. ومن ثم، ففي حين يتفق الأمين العام مع المهل الزمنية المقترحة من المكتب، فإنه لا ينبغي أن تصبح تلك المهل إلزامية إلا بعد معالجة جوانب النقص في الموظفين من خلال توفير موارد إضافية والتخلص من التراكم في القضايا داخل الوحدات التنظيمية المعنية. وما لم يتم ذلك، ستكون المنظمة عرضة لمخاطرة قيام المحكمة الإدارية بدفع تعويضات إلى الطاعنين عن التأخيرات وعدم الالتزام بالمهل الزمنية.

١٨ - إن التخلص من التراكم في الأعمال وما يستتبعه من تطبيق وإنفاذ المهل الزمنية بالنسبة إلى مراحل معينة من الإجراءات، على النحو الموصى به من المكتب، سيفضي إلى ترشيد الإجراءات وشفافيتها وزيادة فعاليتها، وسيدعم، في الوقت ذاته، التزام المنظمة بنزاهة الإجراءات وفعاليتها.

## باء - التدريب والاتصالات في سياق النظام الداخلي لإقامة العدل

١٩ - أدخلت الأمانة العامة، مؤخرًا، التحسينات المحددة التالية في مجال تشاطر المعلومات مع الموظفين بشأن النظام الداخلي لإقامة العدل.

٢٠ - وتصدر تقارير سنوية تقدم معلومات عن الأعمال التي تقوم بها مجالس الطعون المشتركة في أرجاء العالم ومعلومات عن تمام البت فيها. وأدرج أول هذه التقارير في تقرير الأمين العام الوارد في الوثيقة A/56/800 التي قدمت معلومات عن الأعمال التي قامت بها جميع مجالس الطعون المشتركة في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١، ومعلومات عن القرارات التي اتخذها الأمين العام بشأن تقارير مجالس الطعون المشتركة. وصدر التقريران التاليان (A/58/300 و A/59/70) عن سنتي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣، على التوالي.

٢١ - وإضافة إلى ذلك، صدر تعميمان إعلاميان يتعلقان بالممارسة التي يتبعها الأمين العام في المسائل التأديبية (ST/IC/2002/25 و ST/IC/2004/28).

٢٢ - وصدر تعميم إعلامي آخر في عام ٢٠٠٤، يقدم معلومات مستكملة لجميع الموظفين عن السبل المتاحة لهم لمعالجة وحسم حالات النزاعات التي قد تنشأ في مكان العمل (ST/IC/2004/4).

٢٣ - وفضلا عن ذلك، أعدت وحفظت إدارة الشؤون الإدارية نسخة إلكترونية من موجز القضايا والفقهاء القانوني لأحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وتشمل موجزات عن القضايا ومقتطفات من الفقه القانوني للمحكمة. ويهيئ هذا الموجز لجميع الموظفين الفرصة ويمهد لهم السبل لتطوير فهم شامل عن حقوقهم وواجباتهم حسب تفسيرها من المحكمة الإدارية.

٢٤ - وطلبت الجمعية العامة، في الفقرة ٢٧ من قرارها ٣٠٧/٥٧، إلى الأمين العام أن يستمر في كفالة إبلاغ الموظفين المعنيين بكافة القرارات التي تؤثر في مركز الموظف. وما زال الحال كذلك بالفعل.

## جيم - التعاون ومساءلة المديرين

٢٥ - وطلبت الجمعية العامة، في الفقرة ٤ من قرارها ٣٠٧/٥٧، إلى الأمين العام أن يكفل أن يبدي مدير الإدارة أو البرنامج الذي طعن مقدم الطلب في قراره أوفى قدر من التعاون والمساءلة في النظام الداخلي لإقامة العدل في جميع مراحل الإجراءات.

٢٦ - ولاحظ الأمين العام أنه قد حدثت بالفعل تحسينات كبيرة في هذا المجال. وتُرسل طلبات الاستعراض الإداري إلى صانع (صانعي) القرارات ذوي الصلة لإبداء تعليقاتهم، مع إيضاح الإطار الزمني الذي يتعين تلقي تعليقاتهم خلاله كي يتسنى إجراء استعراض ذي مغزى للطلب في ضوء التعليقات. ويبلغ المدراء بأن مرحلة الاستعراض تهيئ فرصة لتسوية المسألة، إن كان ذلك ملائما. ويبلغ المدراء أيضا في هذه المرحلة، بأنه إذا قرر الموظف متابعة

طلبه الذي يلتمس فيه إجراء استعراض إداري وقدم طعنا إلى مجلس الطعون المشترك، قد يُطلب منهم الحضور إلى جلسة استماع أو ربما يتصل بهم مجلس الطعون المشترك بطريقة أخرى. والمدراء يخضعون للمساءلة أيضا لأن تفسيراتهم الخطئية المقدمة إلى وحدة القانون الإداري تشكل جزءا لا يتجزأ من رد المدعى عليه إذا تطورت المسألة إلى طعن. وقد يطلب فريق مجلس الطعون المشترك الذي ينظر في القضية من المدير المسؤول أن يفسر شخصا قراره بمزيد من التفصيل إذا لم يشعر الفريق بالارتياح إزاء المعلومات الخطئية المقدمة.

٢٧ - ومنذ أن بدأ العمل تدريجيا وفقا للتدابير المبينة أعلاه خلال السنوات القليلة الماضية، حدث تحسن في تعاون المديرين بشأن إجراءات الطعون. ولو حظ، أخيرا، أنه بفضل التخلص من التراكم في قضايا الطعون زادت المساءلة، لأنه سيطلب من المديرين أن يقدموا تفسيراً لقراراتهم في وقت قريب جدا بعد اتخاذها، بدلا من تقديم التفسير بعد انقضاء أشهر كثيرة أو حتى بعد عدة سنوات، وربما يجيب على الأسئلة المدير الذي يخلف المدير الذي اتخذ القرار.

٢٨ - وإضافة إلى ذلك، أعرب الأمين العام عن موافقته على توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومفادها أنه: (أ) يتعين على الموظفين الذين يرغبون في الطعن في قرار إداري أن يرسلوا نسخة من طلبهم الذي يلتمسون فيه استعراض القرار الإداري إلى الرئيس التنفيذي للإدارة، الأمر الذي من شأنه أن ييسر حسم المسألة في أقرب وقت ممكن؛ (ب) وأن توضح وحدة القانون الإداري للمديرين شروطها فيما يتعلق برد المدعى عليه والمساهمات المتوقعة منهم، بما في ذلك المهل الزمنية.

## دال - اقتراحات أخرى من أجل تعزيز إجراءات الطعون

### ١ - زيادة مشاركة الموظفين في مجلس الطعون المشترك "مهمة المحلفين"

٢٩ - إن نظام حق الرجوع في المنظمة، الذي يعتمد على متطوعين، يواجه في أغلب الأحيان صعوبات كبيرة فيما يتعلق بتحديد مجموعة كافية من الموظفين للعمل في مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة، بالنظر إلى أن الموظفين المتطوعين يقدمون خدماتهم أيضا إلى هيئات استشارية متخصصة أخرى في الأمانة العامة. ولقد ساهمت هذه الصعوبات في تأخير النظر في القضايا.

٣٠ - وبغية التصدي لحالات التأخير الناجمة عن هذه الصعوبات، ثمة خيار آخر لتعزيز عملية الطعون يتمثل في تقليل اعتماد النظام على المتطوعين والمضي قدما في اتباع نظام "المحلفين" في مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة. وينطوي هذا الأمر على

اختيار موظفين للعمل في أفرقة المجالس واللجان على أساس التناوب الإلزامي، وبذلك تتحقق زيادة كبيرة في حجم مجموعة الموظفين الذين يعملون بوصفهم أعضاء في مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة. ومن شأن ذلك أن يعزز أيضا حجم التمثيل أو صفة (القرين) في الأفرقة، لأنها ستتألف من أعضاء في مستويات مختلفة من فئات الأقدمية والإدارة والموظفين من الفنيين ومن فئة الخدمات العامة. وسيسهل ذلك النظام كذلك التسليم داخل النظام بأن الخدمة في فريق ما تشكل جزءا من المهام الرسمية للموظفين، ويقلل من ثم الصعوبات التي يواجهها بعض المتطوعين في الوقت الحاضر فيما يتصل بإعفائهم من أداء مهامهم العادية لكي يشاركوا في أنشطة مجلس الطعون المشترك.

٣١ - ويرى الأمين العام أن هذا الخيار جدير بالنظر فيه. ويود أيضا أن يسترعي انتباه الجمعية العامة إلى الاعتبارات التالية. من شأن زيادة حجم مجموعة "المخلفين" أن تسفر عن زيادة الحاجة إلى موارد كثيرة تركز للتدريب، حيث يتعين، في كل وقت تتناوب فيه المجموعات، تدريب أعضاء الفريق الجدد على النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين، والفقه القانوني للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، والوساطة والتوفيق، وما إلى ذلك. وإضافة إلى ذلك، ينبغي النظر بعناية في مسألة الاستثناءات من أداء مهمة المخلفين. ويمكن أن تشمل الاستثناءات الموظفين الذين تتضارب مصالحهم بصورة حقيقية أو متصورة في قضية بحد ذاتها والموظفين الذين تمنعهم مهامهم الرسمية، بسبب طبيعتها أو بسبب ضرورات الخدمة (أي متطلبات السفر في مهام بصورة متواترة)، من المشاركة في الأفرقة، أو الموظفين الذين يعملون بالفعل في أفرقة أخرى إضافة إلى مهامهم العادية.

## ٢ - تعزيز التوفيق في مجلس الطعون المشترك

٣٢ - عملا بالقاعدة ١١١ - ٢ (ب) من النظام الإداري للموظفين، بالمستطاع السعي للتوفيق قبل أن ينظر مجلس الطعون المشترك في الطعن. وحسب ما لوحظ في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية تتطلب عمليتي التوفيق والتسويات في القضايا جهودا تبذلها عمالة كثيفة جدا وقد يضحى النجاح صعب المنال. بيد أن هناك قدر ضئيل من الشك في أنه ينبغي بذل قصارى الجهود لتجنب المزيد من التقاضي في القضايا التي تفضي إلى تسوية. وتحقيقا لهذه الغاية، يمكن تعزيز مهام التوفيق التي يقوم بها مجلس الطعون المشترك بجملة أمور منها، تقديم التدريب في مجالي الوساطة والتفاوض.

## هاء - ملاحظات ختامية بشأن تعزيز إجراءات الطعون

٣٣ - التحسينات المقترحة أعلاه، التي تأخذ في الحسبان النتائج والتوصيات التي خلص إليها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ينبغي أن تسفر، إذا نفذت، عن تحسين النظام الداخلي

لإقامة العدل، بصورة عامة، وتحسين إجراءات الطعون، بصفة خاصة. وحسب ما أظهر مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في تقريره، نتجت، إلى حد كبير، حالات التأخير والتراكمات في الإجراءات، بسبب عدم كفاية الموارد. ومن شأن توافر الموارد الإضافية التي أوصى بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، إضافة إلى ما يلي ذلك من إنفاذ المهل الزمنية، أن يسفر عن تحسن كبير في النظام.

٣٤ - ومن شأن تعيين موظف متفرغ لرئاسة مجلس الطعون المشترك في نيويورك وتقديم التدريب المستهدف بصورة متزايدة والموصى به لجميع المشتركين في العملية أن يؤدي إلى تحسين نوعية النصيحة التي تسديها الأفرقة إلى الأمين العام. وسيؤدي ذلك بدوره إلى زيادة قبول الأمين العام لتلك النصائح. الأمر الذي يعالج شاغلا آخر متكررا لدى أعضاء مجلس الطعون المشترك وممثلي الموظفين، وهو بالتحديد، عدم قبول الأمين العام، في بعض الأحيان، توصياتهم التي قرروها بالإجماع.

٣٥ - وفي الختام، لا يحتاج النظام الداخلي لإقامة العدل إلى إصلاح جذري ليصبح أكثر فعالية. وتعزى، إلى حد كبير، حالات التأخير الزمنية ومواطن عدم الكفاءة، وهما علامتان مميزتان للسنوات الماضية، إلى عدم كفاية الموارد، من حيث الموظفين وتقديم التدريب، على حد سواء، ولقد تفاقمت هذه الحالة بسبب الزيادة الكبيرة في عدد القضايا، حسب ما أكده مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الاستعراض الإداري الذي أجراه.

## رابعاً - إجراءات أخرى اتخذت عملاً بالقرار

### ألف - استقلالية المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

٣٦ - طلبت الجمعية العامة، في الفقرة ٥، من قرارها ٣٠٧/٥٧، إلى الأمين العام أن يتخذ الخطوات اللازمة لضمان استقلالية المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وفصل أمانتها عن مكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة، ولدراسة إمكانية جعلها مستقلة مالياً، وأن يقدم تقريراً بذلك إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والخمسين. وامتثالاً لهذا الطلب، قدم الأمين العام تقريراً معنوناً "إمكانية الاستقلال المالي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة عن مكتب الشؤون القانونية" (A/59/78).

### باء - مقترحات بشأن دور وعمل الأفرقة المعنية بالتمييز وغير ذلك من المظالم

٣٧ - وفيما يتعلق بطلب الجمعية العامة المتضمن في الفقرة ٢٠ من قرارها ٣٠٧/٥٧ بأن يقدم الأمين العام، بالتشاور مع أمين المظالم وممثلي الموظفين، مقترحات مفصلة بشأن دور

وعمل الفريق المعني بالتمييز وغير ذلك من المظالم، قدم الأمين العام تقريراً منفصلاً (A/59/414).

### جيم - أنشطة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

٣٨ - استجابة للطلب الوارد في الفقرة ٢٣ من القرار، قدمت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تقريراً شاملاً عن أنشطتها إلى الجمعية العامة (A/58/680).

### دال - الإخطار الخطي بالتهم الموجهة إلى الموظفين

٣٩ - قررت الجمعية العامة، في الفقرة ٢٨ من القرار، تعديل القاعدة ١١٠ - ٤ (أ) من النظام الإداري للموظفين بما يفيد ضرورة تبليغ الموظفين خطياً بالتهم الموجهة إليهم. وورد هذا التعديل، الذي يظهر الممارسة الفعلية، في نشرة الأمين العام ST/SGB/2003/8 وورد بعد ذلك في النشرة السنوية للأمم المتحدة التي تضمنت التعديلات السنوية الموحدة للنظام الإداري للموظفين (ST/SGB/2004/1).

### هاء - المسؤولية المالية التي تقع على الموظفين عن خسائر مالية تكبدها المنظمة بسبب إهمال جسيم

٤٠ - طلبت الجمعية العامة في الفقرات ٢٤ إلى ٢٦ من القرار إلى الأمين العام أن: (أ) ينشئ صلة واضحة بين إقامة العدل والمسؤولية والمساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة عندما تترتب على قرارات المحكمة الإدارية للأمم المتحدة خسائر تتحملها المنظمة نظراً لوقوع المخالفات الإدارية؛ (ب) وأن يضع، على سبيل الأولوية، نظاماً فعالاً للمسؤولية والمساءلة الشخصية لاستعادة الخسائر المالية التي تكبدها المنظمة من جراء وقوع المخالفات الإدارية أو إجراءات خاطئة أو إهمال جسيم من جانب المسؤولين؛ (ج) وأن يستكمل ويصدر أمراً إدارياً بشأن تنفيذ الفقرة ٩ من الجزء ١١ من قرارها ٢٥٨/٥٥ المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ٢٠٠١.

٤١ - وأوضح الأمين العام في تقريره المعنون "المخالفات التنظيمية التي تتكبد المنظمة خسائر مالية من جرائها" (A/53/849)، الحاجة إلى وضع إجراءات تحدد ما إذا كان قد حدث "إهمال جسيم" في حالة معينة، والمسؤولية المالية، إن وجدت، التي ينبغي أن يتحملها من أهمل "إهمالاً جسيماً". وأوجز الأمين العام في تقريره عن متابعة المخالفات التنظيمية التي تتكبد المنظمة خسائر مالية من جرائها (A/54/793)، الإجراءات التي قررت الإدارة في ذلك الوقت تحقيقاً لهذه الغاية، واضعاً في الاعتبار الحاجة إلى حماية حقوق الموظفين في اتباع

الإجراءات القانونية الواجبة. وتشمل تلك الإجراءات إدخال تغييرات في تكوين وولاية اللجنة التأديبية المشتركة كي تتمكن اللجنة التأديبية المشتركة من النظر في قضايا الموظفين الذين وجهت إليهم تهم الإهمال الجسيم وأن تصدر توصيات بشأن مسؤوليتهم المالية الشخصية. واقتضت الإجراءات الجديدة إدخال تغييرات مناظرة في النظام الإداري للموظفين تتعلق بمهام اللجنة التأديبية المشتركة وتكوينها. وإضافة إلى ذلك، دعت الحاجة إلى تعميم النظام الإداري المنقح للموظفين والتعميم الإداري التنفيذي على ممثلي الموظفين لإبداء تعليقات قبل أن يدخل النظام والإجراء الإداري التنفيذي حيز النفاذ. وعممت التعديلات اللازمة في النظام الإداري للموظفين في نشرة الأمين العام ST/SGB/2004/14 وصدرت الإجراءات الجديدة في التعميم الإداري ST/AI/2004/3، على أن يكون تاريخ نفاذها هو ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤.

## خامسا - معلومات أخرى طلبتها الجمعية العامة

### ألف - خطط للتأمين في الشؤون القانونية

٤٢ - طلبت الجمعية العامة في الفقرة ١٦ من قرارها ٣٠٧/٥٧، إلى الأمين العام أن يجري تحليلا أكثر تعمقا للآثار التي ستترتب على كفالة تعاون الرؤساء التنفيذيين للمنظمات مع رابطة الموظفين في وضع خطط شاملة للتأمين في الشؤون القانونية تغطي تقديم الاستشارات القانونية للموظفين وتمثيلهم، وذلك بغية ضمان مساواة جميع الموظفين في إجراءات المنازعة وكفالة تمتع الموظفين بإقامة العدل على أوسع نطاق ممكن.

٤٣ - ويتوخى هذا الطلب، فيما يبدو، أن تغطي هذه الخطط للتأمين في الشؤون القانونية ليس فحسب الموظفين في الأمانة العامة، بل أيضا موظفي منظمات أخرى، ومن ثم تقتضي الضرورة تنسيق المشاورات بين الرؤساء التنفيذيين في تلك المنظمات ومقدمي التأمين من أجل توفير ذلك التأمين في أرجاء العالم.

٤٤ - واستجابة لطلب الجمعية العامة، استهلّت مشاورات مع شركة التأمين الرئيسية لدى الأمانة العامة. وتفيد المعلومات الأولية التي تم الحصول عليها والمتعلقة بخطط التأمين في الشؤون القانونية للمجموعات في الولايات المتحدة الأمريكية بأن القانون الاتحادي قد لا يسمح بخطط للتأمين في الشؤون القانونية لمجموعات تشمل أشخاصا مقيمين في الولايات المتحدة لتغطي مسائل تتعلق بالعمالة أو مسائل أخرى مناوئة لرب العمل<sup>(١)</sup>.

(١) مدونة الولايات المتحدة، الباب ٢٩، المادة ١٨٦.

٤٥ - وينبغي ملاحظة أن شركة إتنا (Aetna) وهي واحدة من الشركات التي تقدم التأمينات للأمم المتحدة، لديها برنامج للمراجع القانونية متاح بصورة تلقائية أمام جميع موظفي الأمم المتحدة والمتقاعدين من الأمم المتحدة المقيدين في خطة التأمين على الحياة الجماعية التي تقدمها شركة إتنا، والمقيمين في الولايات المتحدة. وهذا البرنامج يتيح للأعضاء وأسرهم إمكانية الحصول على خدمات قانونية أساسية بأتعاب مخفضة: وبعبارة أخرى، فريق كبير من المحامين الذين يتم إدارتهم بصورة مهنية ووافقوا على تقاضي أتعاب مخفضة أو أتعاب بمعدل موحد لقاء خدمات معينة. ويمكن للأعضاء في الخطة أن يشترطوا فقط الخدمات التي يحتاجون إليها، لدى حاجتهم إليها. بيد أن البرنامج المرجعي غير متوافر بشأن المسائل المتعلقة بالعمالة. واستُشِيرت أيضا شركات تأمين أخرى في الولايات المتحدة لديها خطط تأمينات في الشؤون القانونية و/أو خطط قانونية مدفوعة سلفا: تستثني كل شركة من هذه الشركات تغطية المنازعات بين أرباب العمل والموظفين كسياسة لها.

٤٦ - وهكذا، وكحل محتمل لمشكلة الموظفين الذين يحتاجون إلى نصيحة قانونية وتمثيل في منازعاتهم المتصلة بعملهم في الأمم المتحدة، يتمثل الإيضاح الأولي في أن خطط التأمين في الشؤون القانونية أو الخدمات المرجعية القانونية قد لا تكون هي الإجابة، على الأقل فيما يتعلق بالموظفين في المقر بنيويورك، نظرا لأنها تستثني على وجه التحديد فيما يبدو تغطية المظالم المتعلقة بالعمل. ووفقا لذلك، وحتى إذا توافرت هذه الخطط للتأمين في الشؤون القانونية للمجموعات في مناطق أخرى من العالم، فإن استثناء الموظفين المقيمين في الولايات المتحدة من التغطية من شأنه أن يوجد تباينا غير مستصوب فيما بين الموظفين. ولا تزال المشاورات جارية بشأن هذه المسألة مع شركات التأمين.

## باء - إحصاءات عن البت في القضايا ومعلومات عن أعمال فريق الفتاوى

٤٧ - طلبت الجمعية العامة في الفقرة ٢١ من قرارها ٣٠٧/٥٧، إلى الأمين العام أن يدرج في تقريره السنوي عن إقامة العدل في الأمانة العامة، إحصاءات عن البت في القضايا ومعلومات عن أعمال فريق الفتاوى. وحتى الوقت الحاضر، انصب تركيز التقارير السنوية التي يقدمها الأمين العام عن العدالة على البت في القضايا من خلال العمل الذي تقوم به مجالس الطعون المشتركة ونتيجة لذلك العمل. ومن الآن فصاعدا، ستتضمن هذه التقارير أيضا إحصاءات ومعلومات عن أعمال فريق الفتاوى. ويقدم النص الوارد أدناه والأشكال المرفقة له إحصاءات ومعلومات عن أعمال فريق الفتاوى لعام ٢٠٠٣.

٤٨ - وفي الوقت الحاضر، يستطيع الموظفون الذين قدموا طعوننا ضد قرارات إدارية أو الموظفون الذين استُهلَّتْ ضدهم إجراءات تأديبية أن يحصلوا على مساعدات من

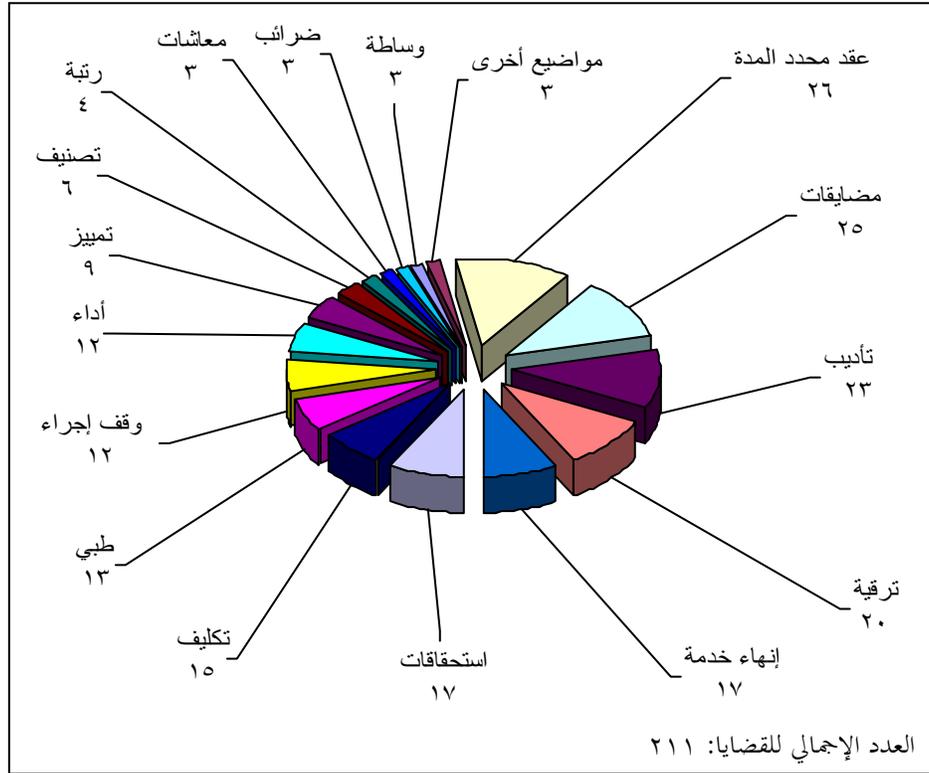
المتطوعين في فريق الفتاوى. ويستطيع أي موظف عامل أو موظف متقاعد أن يصبح عضواً في فريق الفتاوى، بغض النظر عن خلفيته العلمية أو تدريسه القانوني أو خبرته الإدارية. ولا تتوافر لدى كثير من المتطوعين معرفة مباشرة بسياسات الأمم المتحدة أو إجراءاتها أو السوابق لديها. ووفقاً لذلك، ثمة قلق أثير بشأن عدم مساواة تمثيل الموظفين بالمقارنة مع المحامين المهنيين الذين يمثلون الأمين العام في هذه الإجراءات.

٤٩ - ولهذا السبب، اقترح الأمين العام عام ٢٠٠٠، توفير وظيفة للشؤون القانونية من الرتبة ف - ٤ لفريق الفتاوى يسدي شغلها النصح للموظفين بشأن قضاياهم ويسدي النصيحة لأعضاء فريق الفتاوى. واعتمدت الجمعية العامة بالفقرة ٧٩ من قرارها ٢٥٣/٥٦، المؤرخ ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، إنشاء وظيفة جديدة من الرتبة ف - ٤ ولكنها قررت تخصيصها لمكتب أمين المظالم الذي كان قد أنشئ حديثاً. وفي تقرير سابق للأمين العام عن إقامة العدل في الأمانة العامة (A/56/800، الفقرة ٣٠)، أوضح الأمين العام أن هناك حاجة إلى تقديم الدعم الكافي لأمين المظالم، ولكن مسألة تقديم الدعم القانوني لفريق الفتاوى ما زالت ضرورية. وخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً إلى هذه النتيجة حيث أوصى بإنشاء وظيفة فنية لتعزيز فريق الفتاوى في نيويورك، على أن يقدم شغلها أيضاً دعماً لأفرقة الفتاوى في مقر العمل الأخرى.

٥٠ - وخلال عام ٢٠٠٣، طلب موظفون حاليون أو سابقون مساعدة فريق الفتاوى في ٢١١ قضية جديدة. وكما يتبين من الشكل ١ أدناه، يتعلق معظم هذه القضايا بعدم تجديد العقود المحددة المدة، وبمسائل تأديبية ومضايقات، ويحتاج النوعان الأخيران من هذه القضايا عمالة كثيفة جداً.

## الشكل ١

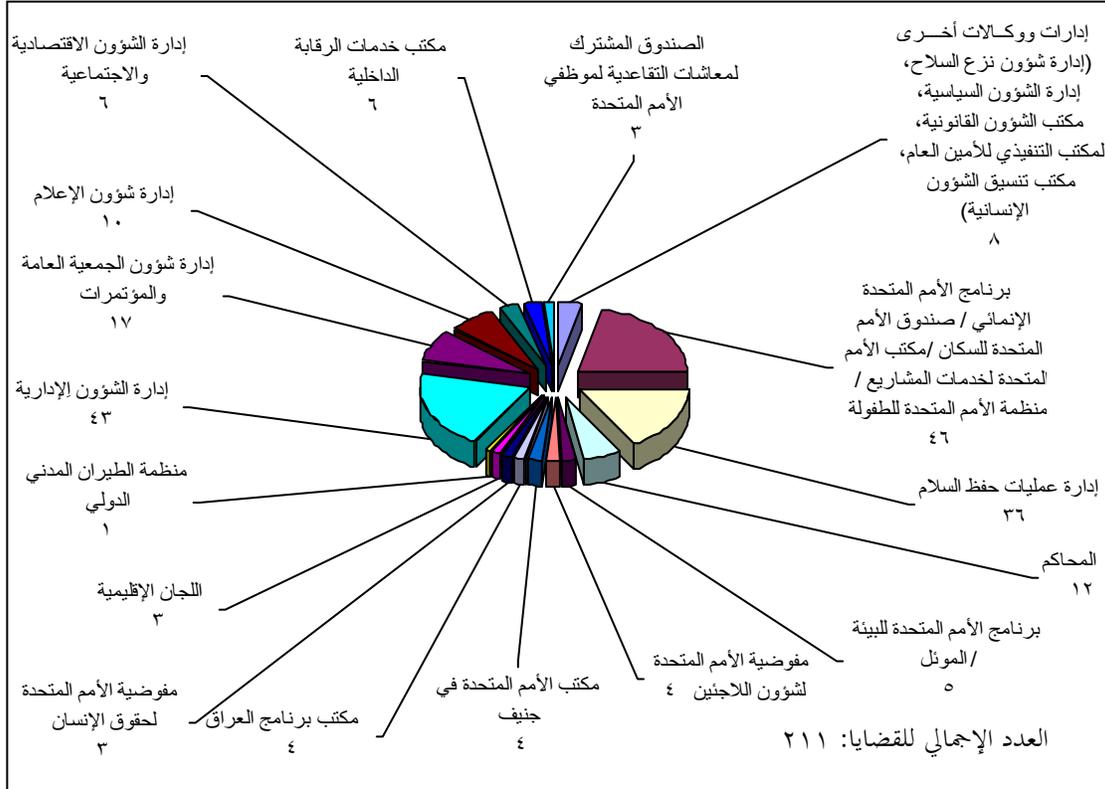
## مواضيع وعدد القضايا التي تناولها فريق الفتاوى، عام ٢٠٠٣



٥١ - وحسب ما يتضح من الشكل ٢، ورد كثير من طلبات التماس المساعدة التي وجهت إلى فريق الفتاوى في نيويورك خلال عام ٢٠٠٣ من موظفين يعملون في إدارات ووكالات ذات وجهة ميدانية، ولا سيما إدارة عمليات حفظ السلام، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

## الشكل ٢

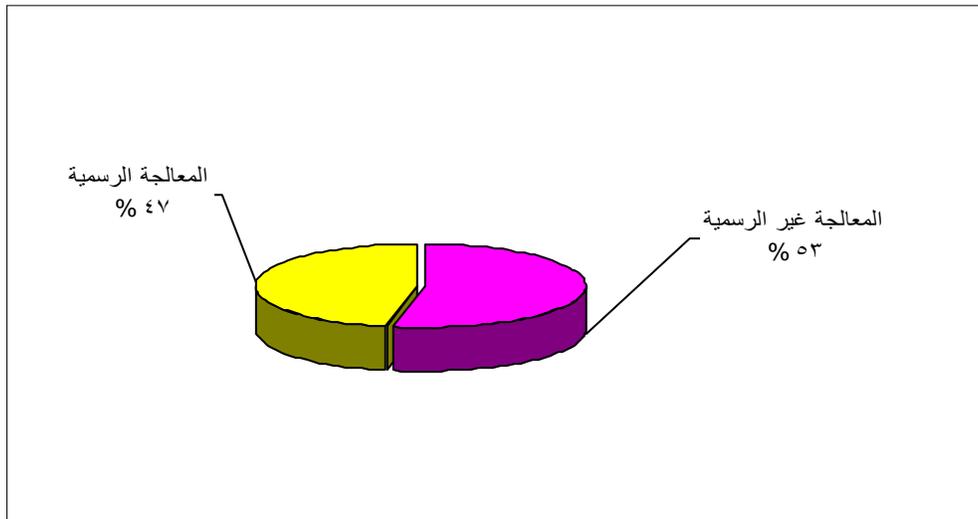
## الإدارات/الوكالات التي نشأت منها معظم القضايا



٥٢ - وحسب ما يتضح من الشكل ٣، تم النظر في ٩٩ قضية (أو نسبة ٤٧ في المائة) من ٢١١ قضية جديدة في عام ٢٠٠٣، من خلال الإجراءات الرسمية للطعون وعولجت ١١٢ قضية (أو نسبة ٥٣ في المائة) بصورة غير رسمية.

## الشكل ٣

## المعالجة غير الرسمية للطعون في مقابل المعالجة الرسمية لها



٥٣ - وبسبب كبر عدد الموظفين الذين يطلبون مساعدة فريق الفتاوى وقلة الموارد المتاحة له في الوقت الحاضر تتأثر بالضرورة نوعية تمثيل الموظفين والنصائح المسداة إليهم، وينطبق ذلك بصفة خاصة على الموظفين في المواقع الميدانية. وإضافة إلى ذلك، قد لا يتم السعي على النحو الأوفى لاغتنام الفرص للتوفيق والتسوية بسبب شدة ضيق الوقت والموارد المحدودة. ومن المتوقع، إذا قررت الجمعية أن تقبل توصية مكتب خدمات الرقابة الداخلية بتوفير وظيفة فنية لفريق الفتاوى، أن يسفر ذلك عن زيادة نسبة القضايا التي تسوى بصورة غير رسمية.