

Distr.: General
27 July 2005
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

يقدم هذا التقرير استجابة لطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ٢٨٣/٥٩ أن يقدم مقترحات للفصل بين مهام وحدة القانون الإداري من أجل تفادي التضارب في المصالح، عن طريق إعادة توزيع الموارد، وأن يقدم إلى الجمعية تقريراً بشأنها بحلول نهاية دورتها التاسعة والخمسين مع مراعاة الاحتياجات التالية: (أ) كفالة الوسائل اللازمة لجمع الأدلة؛ (ب) إسداء المشورة لكل من مقدم الطعن والمدعى عليه؛ (ج) كفالة التطبيق الموحد للقرارات الإدارية؛ (د) كفالة التشاور على النحو المناسب مع مكتب إدارة الموارد البشرية والخبراء القانونيين؛ (هـ) نقل كافة المعلومات اللازمة لمكتب إدارة الموارد البشرية. وقام الأمين العام بتحليل الحالة الراهنة، بما في ذلك مسألة ما إذا كان هناك تضارب في المصالح والحاجة إلى مراعاة الشروط المنصوص عليها في القرار ٢٨٣/٥٩.

أولا - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير استجابة لطلب من الجمعية العامة في قرارها ٢٨٣/٥٩ المؤرخ ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٥. وفي الفقرة ٢٩ من ذلك القرار، لاحظت الجمعية العامة أن لدى وحدة القانون الإداري مهامًا متعددة تتصل بالاستعراض الإداري والطعون والمسائل التأديبية والخدمات الاستشارية. وفي الفقرة ٣٠، طلبت الجمعية إلى الأمين العام أن يقدم إليها بحلول نهاية دورتها التاسعة والخمسين مقترحات للفصل بين المهام الآتفة الذكر عن طريق إعادة توزيع الموارد، من أجل تفادي التضارب في المصالح، مع مراعاة الاحتياجات التالية:

- (أ) كفالة الوسائل اللازمة لجمع الأدلة؛
- (ب) إسداء المشورة لكل من مقدم الطعن والمدعى عليه؛
- (ج) كفالة التطبيق الموحد للقرارات الإدارية؛
- (د) كفالة التشاور على النحو المناسب مع مكتب إدارة الموارد البشرية والخبراء القانونيين؛
- (هـ) نقل كافة المعلومات اللازمة لمكتب إدارة الموارد البشرية.

ثانيا - مهام وحدة القانون الإداري

٢ - تشمل مهام وحدة القانون الإداري المتعلقة بالطعون ما يلي:

(أ) استعراض القرارات الإدارية، نيابة عن الأمين العام، بناء على طلب فرادى الموظفين الذين يعتقدون أن شروط تعيينهم لم تحترم عند اتخاذ تلك القرارات. وبموجب القاعد ١١١-٢ (أ) من النظام الإداري للموظفين، يشكل هذا الاستعراض أول خطوة في عملية الطعون. وتستعرض الوحدة جميع الطلبات من أجل تحديد المسائل وتحصل على تعليقات المسؤول الإداري الذي اتخذ القرار قيد الاستعراض. وتوجه الوحدة انتباه المكتب أيضا إلى أنها تستطيع من خلال هذه العملية حل القضايا المحتملة قبل الشروع في عملية الطعون بصفة رسمية. وكلما كان ذلك ممكنا أو مجديا، يجري إعداد رسالة استعراض رسمية تفسر سبب الإبقاء على القرار الإداري أو تغييره، وتوجيهها إلى الموظف؛

(ب) تمثيل الأمين العام ("المدعى عليه") في الإجراءات أمام مجلس الطعون المشترك في نيويورك بعد تقديم طعن من أحد الموظفين إلى المجلس ضد القرار الإداري الأولي إذا لم يُجر أي استعراض رسمي أو استجابة للرد الذي ورد بعد إجراء هذا الاستعراض^(١). وفي تلك المرحلة من العملية، تهيب الوحدة رد المدعى عليه، وتجب على الأسئلة المتعلقة

بالقضية التي قد يطرحها المجلس، وتمثل أمام المجلس إذا ما تقرر عقد إجراءات شفوية. وإذا ما أُعدت رسالة استعراض رسمية قبل تقديم الطعن، يجوز أن تعتبر تلك الرسالة بمثابة الرد المقدم من المدعى عليه أو تصبح جزءاً أساسياً منه؛

(ج) تمثيل المدعى عليه أمام المجلس عندما يتقدم أحد الموظفين بطلب تعليق العمل بقرار إداري؛

(د) تقديم المشورة إلى المسؤولين الإداريين الذين يستشيرون الوحدة فيما يتعلق بالتطبيق الصحيح لسياسات الموارد البشرية وقواعدها من أجل معالجة مسائل، في أقرب وقت ممكن، قد تصبح طعوناً رسمية لولا ذلك.

ثالثاً - تكامل المهام المتعلقة بالطعون

٣ - يبدو أن طلب الجمعية العامة تقديم مقترحات للفصل بين مهام وحدة القانون الإداري يستند إلى الرأي الذي مفاده أن تضارباً في المصالح يحدث عندما تعالج نفس الوحدة طلب الاستعراض الإداري، وتتمى رد المدعى عليه، وتمثل هذا الأخير في نفس القضية. غير أن الأمين العام لا يشاطر هذا الرأي.

٤ - وتشكل وحدة القانون الإداري، رغم أنها مكلفة من الناحية الوظيفية بتنفيذ المسؤوليات المتعلقة بمسائل الطعون، جزءاً لا يتجزأ من مكتب إدارة الموارد البشرية ومن شعبة تنمية الموارد البشرية من داخل ذلك المكتب. وتعمل بالنيابة عن الإدارة في جميع الأوقات وفي جميع مراحل عملية الطعن. ويبين هذا الدور بوضوح إلى جميع الأطراف عند الشروع في عملية الطعون. وتستكشف الوحدة بتلك الصفة خلال مرحلة الاستعراض، أو حتى قبلها عندما تطرأ حالات صعبة قد تُسفر عن المقاضاة إذا لم تعالج على النحو الصحيح، إمكانية تفادي المقاضاة غير الضرورية بالعمل مع نظرائها من مكتب إدارة الموارد البشرية، أو مع المكاتب التنفيذية أو الإدارية المعنية فيما يتعلق بالقرارات التي فُوضت سلطة اتخاذها. ومن الممارسات المتبعة لموظفي الوحدة الذين يدعون إلى مناقشة قضية من القضايا مع مقدم الطعن أو مقدم الطعن المحتمل ومحاميه أو مع أحدهما، تذكير مخاطبيهم بأنهم يمثلون الإدارة. فالأمر لا يتعلق بوساطة أو تحكيم حيث يتصرف الوسيط أو المحكم بوصفه طرفاً ثالثاً محايداً. وتشرع الوحدة أحياناً في جهود غير رسمية لحل الخلافات، وفي أحيان أخرى يشرع فيها الموظف أو محاميه، كما هو الحال في الأنظمة القضائية الوطنية عندما ترغب أطراف متنازعة في استكشاف إمكانية حل إحدى القضايا من خارج عملية المقاضاة الرسمية. وفي حالة

انعدام إمكانية التوصل إلى حل مقبول من الطرفين، لا توضع أية عوائق أمام حق الموظف في الشروع في مقاضاة رسمية.

٥ - وفيما يتعلق بالاحتياجات التي حددها الجمعية العامة في القرار ٢٨٣/٥٩، يتقدم الأمين العام بالتعليقات التالية:

(أ) كفالة الوسائل اللازمة لجمع الأدلة: ينتج عن مجموعة المسؤوليات التي تضطلع بها وحدة القانون الإداري حالياً في المسائل المتعلقة بعملية الطعون، اقتصاد كبير في استخدام الموارد خلال مرحلة إثبات الحقائق والمسائل القانونية التي تنطوي عليها قضية معينة. وتعتبر هذه المرحلة ضرورة مطلقة لا يمكن بدونها إسداء المشورة المجدية إلى المسؤولين الإداريين، ولا إجراء استعراض معقول للقرار الإداري، ولا تلقي رد كامل من المدعى عليه. ومن ذلك المنظور، يبدو أن التوزيع الحالي للمهام يلي الحاجة إلى كفالة الوسائل اللازمة لجمع الأدلة بكيفية أفضل مما لو كان يتعين إثبات الحقائق من جانب مكتبين منفصلين، كما سيكون الحال لو تعين فصل مهام الاستعراض عن بعضها البعض؛

(ب) إسداء المشورة لكل من مقدم الطعن والمدعى عليه: كما هو مبين أعلاه، تمثل وحدة القانون الإداري المدعى عليه خلال جميع مراحل عملية الطعون. ويمثل فريق المستشارين مقدمي الطعون خلال العملية. وتسمح القواعد أيضاً للموظفين بأن يمثلهم محامون من اختيارهم. ولذلك، لا يوجد أي تضارب في المصالح من جانب الوحدة في إطار التوزيع الحالي للمهام؛

(ج) و (د) و (هـ) كفالة التطبيق الموحد للقرارات الإدارية، وكفالة التشاور على النحو المناسب مع مكتب إدارة الموارد البشرية والخبراء القانونيين، ونقل كافة المعلومات اللازمة لمكتب إدارة الموارد البشرية: باعتبار وحدة القانون الإداري جزءاً لا يتجزأ من مكتب إدارة الموارد البشرية، فإن لها اتصالاً فورياً ومباشراً مع جميع المسؤولين الإداريين المعنيين، ولها طائفة مختلفة من الوسائل الداخلية وذات الكفاءة للإطلاع على المعلومات أو تقديمها أو تلقيها داخل ذلك المكتب. وفي حالة نقل مهام الاستعراض إلى مكتب آخر، سوف يتعين إنشاء نظام جديد للاتصالات. وبالإضافة إلى ذلك، بما أن مكتب إدارة الموارد البشرية يظل السلطة المركزية داخل الأمانة العامة المعنية بتفسير النظامين الأساسي والإداري للموظفين وإنفاذهما^(٢)، فإن قدرة الوحدة على التشاور بسهولة مع المكتب تساعد على كفالة التطبيق الموحد للقرارات الإدارية.

رابعاً- القدرة الحالية

٦ - بصرف النظر عن الجوانب الموضوعية لمسألة ما إذا كان الفصل بين المهام التي تضطلع بها حالياً وحدة القانون الإداري أمراً ضرورياً أو مرغوباً فيه، حددت الجمعية العامة في طلبها تقديم مقترحات للفصل بين هذه المهام أن يُنجز هذا "عن طريق إعادة توزيع الموارد". ولا يعتبر الأمين العام أن هذا الفصل أمر ممكن. ففي الوقت الراهن، ليس للوحدة سوى وظيفتين من وظائف الفئة الفنية في الميزانية العادية، واحدة من الرتبة ف - ٥ لرئيس الوحدة والأخرى من الرتبة ف - ٣. ووُفرت وظيفتان من رتبة ف-٤ من خلال حساب الدعم من أجل معالجة عدد طلبات الاستعراض/الطعون والقضايا التأديبية الناشئة عن بعثات حفظ السلام. ويشرف رئيس الوحدة على جميع الأعمال التي تُنجز داخل الوحدة، ويقوم بمهام إدارية أخرى حسب الاقتضاء، علاوة على معالجة الطعون والقضايا التأديبية. ونظراً للعدد المحدود من الوظائف المدرجة في الميزانية ولعبء العمل، تقدم أيضاً للوحدة مساعدة مؤقتة عامة. ويقترح إنشاء وظيفة إضافية من رتبة ف - ٣ في سياق الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ من أجل تسريح المساعدة المؤقتة العامة للتركيز على المتأخرات المتراكمة من الطعون وكفالة أن تظل جميع القضايا مستكملة.

٧ - ولا يوجد حالياً شخص معين متفرغ لمهمة الاستعراض في وحدة القانون الإداري؛ ويتوقع من جميع موظفي الفئة الفنية معالجة عدد من القضايا في نفس الوقت وإعداد استعراضات إدارية رسمية للقرارات وردود للطعون، فضلاً عن معالجة القضايا التأديبية والمثول أمام مجلس الطعون المشترك واللجنة التأديبية المشتركة كلما تقرر عقد جلسات استماع. ولذلك، لن يكون من الممكن إعادة توزيع موارد تلك الوحدة دون التسبب في تأخيرات جديدة وكبيرة في معالجة الطعون بالإضافة إلى القضايا التأديبية وفي تقديم الخدمات الاستشارية. وبالإضافة إلى ذلك، سيُسفر فصل مهمة الاستعراض عن الوحدة ونقلها إلى مكتب آخر عن ازدواجية في العمل حيث سوف يتعين إثبات حقائق كل قضية وفهم مسائلها القانونية ومعالجتها خلال مرحلة الاستعراض ومرة أخرى خلال مرحلة المقاضاة. ولذلك، لكن يكون هناك أي انخفاض في مستوى العمل الذي سوف يتعين أن تقوم به الوحدة. وسوف تتطلب هذه الازدواجية في العمل موارد إضافية.

٨ - غير أنه إذا ما قررت الجمعية العامة ألا تضطلع وحدة القانون الإداري بمهام الاستعراض بعد ذلك، فسوف يتعين اتخاذ قرار بشأن الجهة التي ستُكلف بهذه المهام في المستقبل. وقد تشمل الخيارات مكتب الشؤون القانونية أو المكتب التنفيذي للأمين العام. وبالنظر إلى تشابه المهام التي تقوم بها الوحدة أمام مجلس الطعون المشترك والمهام التي يقوم بها

مكتب الشؤون القانونية أمام المحكمة الإدارية، فإن إسناد تلك المهام إلى مكتب الشؤون القانونية لن يعالج رأي الجمعية الذي مفاده وجود تضارب في المصالح عندما يقوم نفس المكتب بمهام الاستعراض ومهام الطعون على السواء. وستنشأ مسألة تضارب المصالح أيضا في حالة إسناد مهام الاستعراض للمكتب التنفيذي للأمين العام بما أن الأمين العام يمثل السلطة العليا فيما يتعلق بجميع القرارات الإدارية.

خامسا - خاتمة

٩ - نظرا للاعتبارات الموضوعية والاعتبارات المتصلة بالموارد، يرى الأمين العام أنه لن يكون في مصلحة المنظمة الفصل بين مهام وحدة القانون الإداري. ويعتقد الأمين العام أن فريق إعادة التصميم سيستعرض أيضا المسائل التي أثيرت بكيفية منهجية، بغية إعداد حل شامل لكفالة أن يكون للمنظمة نظام لإقامة العدل يتسم بأكبر قدر من الفعالية^(٣).

الحواشي

- (١) أنشئت أيضا مجالس الطعون المشتركة في مكاتب الأمم المتحدة في جنيف وفيينا ونيروبي للنظر في الطعون المقدمة من الموظفين العاملين في مراكز العمل تلك أو الذين تشرف عليهم وحدات تنظيمية تقع في تلك المراكز.
- (٢) القرار ٢٦٦/٥٩، الفرع الأول، الفقرة ٢.
- (٣) سينشأ فريق إعادة التصميم وفقا لقرار الجمعية العامة ٢٨٣/٥٩، الفقرة ٤٩ (ج).