مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: النظام الرسمي في مراجعة القرارات الإدارية في منظمة الأمم المتحدة
اسم الكاتب: سامي اسعد اسعد، جاسم محمد زكريا
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8529
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 03:30 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 19، العدد 3
محرم 1444 هـ / سبتمبر 2022م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

https//:doi.org/10.36394/jls.v19.i3.2

النظام الرسمي في مراجعة القرارات الإداريّة في منظّمة الأمم المتحدة

سامي اسعد اسعد

جاسم محمد زكريا

كليّة الحقوق - جامعة دمشق

دمشق - الجمهوريّة العربيّة السوريّة

تاريخ الاستلام: 15-05-2020 **تاريخ القبول: 13-01-2021**

ملخص البحث:

يشكّل الحق في مراجعة القرارات الإداريّة حجرَ الزاوية في القانون الدولي الإداري؛ لما له من أهميّة في ضمان حقوق موظفي الخدمة المدنيّة الدوليّة من جهة، وحُسن سير عمل المنظّمات الدوليّة من جهة أخرى. أُدخِل هذا الحق على نطاقٍ واسعٍ في المنظمات الدوليّة عندما أنشأت عُصبة الأمم، فيما مضى، مجالسَ داخليّة تمارس آليّة خاصّة في مراجعة القرارات الإداريّة بهدف تسوية منازعات العمل الناشئة فيما بين الموظفين من جهة، والأمين العام من جهة أخرى. وما لبثت أن تطوّرت هذه المجالس فيما بعد مع إنشاء منظّمة الأمم المتحدة، لتشمل سُبل المراجعة، محكمة إداريّة دوليّة مختصّة بنظر دعاوى الموظفين بشأن القرارات الإداريّة الصّادرة بحقّهم، هي المحكمة الإداريّة (السابقة) لمنظّمة الأمم المتحدة، هي جزء من نظام إداري سابق استُبدِل في نظام العدل الداخلي الجديد، بنظامٍ قضائيٍ جديد ومبتكر ذي مستويين، يهدف إلى تبسيط عمليّات المراجعة، ووضع آليات جديدة لضمان الإنصاف والشفافيّة في إقامة العدل وتقديم خيارات عديدة للموظفين لتسوية منازعاتهم مع المنظّمة.

الكلمات الدالة: دولي إداري، الأمم المتحدة، موظف دولي، نظام عدل داخلي، رسمي، مراجعة، طعن، قرارات إدارية، محكمة، نزاعات، استئناف.

المقدّمة:

تعد الوظيفة الدوليّة أحد أهم العناصر الرئيسيّة التي يقوم عليها عمل المنظّمة الدوليّة؛ إذ لا يمكن للأخيرة أن تباشر اختصاصاتها ووظائفها إلا من خلال أجهزةٍ متنوّعة تضمّ عدداً من الموظفين الدوليين يضطلعون بممارسة مهامهم ووظائفهم نحو تحقيق أهداف المنظّمة ومقاصدها. من هنا يمكن لنا تصوّر مدى أهميّة الوظيفة الدوليّة وما يجب توفيره لها من ضمانات؛ لذلك كان لزاماً على المنظمات الدوليّة أن توازن بين مبادئ سيادة القانون والمبادئ القانونية واجبة التطبيق من جهة، مع واقعها الداخلي وحقوق موظفيها من جهة أخرى، مراعيةً في ذلك حجم كادرها الوظيفي، ونوع النزاعات الناشئة فيها، والعلاقات الوظيفية بين الإدارة والموظفين بشكلٍ عام، نحو تكوين نظام إداري داخلي سليم يتسم بالكفاءة والوضوح.

وفي إطار منظّمة عالميّة كمنظّمة الأمم المتحدة، تمَّ إجراء إصلاح شامل لنظام العدل الداخلي الخاص بها، والذي كان قد بُنِيَ أساساً على نوعين من الضمانات التي تمتع بها الموظفون الدوليون في علاقاتهم بالمنظمة الدولية، إحداها إداريّة تمثلت بعمل لجان الاستئناف المشتركة، والتي أنيط بها مهام نظر الطعون التي كان يقدمها الموظفون ضد أي قرار إداري يصدره الأمين العام أو يدخل في نطاق اختصاصها، وأما الأخرى فهي ضمانات قضائية تمثلت بلجوء موظف المنظمة لقضاء المحكمة الإدارية السابقة لمنظمة الأمم المتحدة، والمُنشأة آنذاك بموجب قرار الجمعية العامة رقم 351.[1]

وجاء إصلاح النظام السابق نتيجة دراسة شاملة أجراها فريق مستقل من الخبراء المعيّنين خصيصاً لهذه المهمة، والذي سمّي بـ (فريق إعادة الهيكلة أو التصميم – Rede-sign Panel)[2]. حيث خَلَصَ هذا الفريق، في تقريره النهائي، إلى أن "نظام العدل الداخلي السابق في منظّمة الأمم المتحدة قد انقضى أوانه، ولا يحقق الغرض المُراد منه، وهو غير فعّال، ويفتقر إلى الاستقلاليّة. وأن ما تتكبّده المنظّمة من تكاليف ماليّة وتكاليف تتصل

(1) RES 351(IV), The Establishment of The United Nations Administrative Tribunal, adopted by the general assembly during its fourth session, 274th plenary meeting, 9 December 1949.

انظر أيضاً: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي - دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986)، ص: 301.

(2) راجع القرار A/RES/59 / 283 الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 6 حزيران/يونيو 2005، وبالتحديد الفقرة السابعة والأربعين، والتي جاء فيها: "تقرر (الجمعية العامة) أن يقوم الأمين العام بتشكيل فريق من الخبراء الخارجيين والمستقلين للنظر في إعادة تصميم نظام إقامة العدل". للمزيد عن تشكيل الفريق وصلاحياته راجع ما يليها من فقرات.

بسمعتها ... هي تكاليف ضخمة، وسيكون وضع نظام جديد للعدل الداخلي أُعيد تصميمه أكثر فعاليّة بكثير من محاولة تحسين النظام الحالي". وأوصى الفريق بإقامة نظام عدل داخلي جديد في منظّمة الأمم المتحدة" يعمل على أساس اللامركزيّة" (1) ويكون "مُتسقاً وفعّالاً من حيث التكلفة في آخر المطاف" (2).

وكانت من أهم خطوات الإصلاح إنهاء العمل بمجالس الطعون المشتركة (JABs)، إلى جانب إنهاء العمل بالمحكمة الإداريّة للأمم المتحدة UNAdT، ليحلّ محلها نظام رسمي جديد ذو درجتين؛ يتألف من محكمة ابتدائية للمنازعات (كدرجة أولى)، ومحكمة استئناف (كدرجة ثانية)، يسبق اللجوء إليهما عملية هي غاية في الأهمية تدعى "عملية التقييم الإداري"، تقوم بها وحدة خاصة ومبتكرة هي "وحدة التقييم الإداري (MEU)" في نظام العدل الجديد.

كما تم استحداث ما سُمّي بمكتب "أمين المظالم وخدمات الوساطة (UNOMS)"، والذي يشكّل مركز ونواة النظام غير الرسمي في نظام إقامة العدل الداخلي الجديد، إذ إن إحدى القناعات التي ألهمت المنظمة العالمية نحو إصلاح نظام العدل الداخلي فيها أن "حل المنازعات بالوسائل غير الرسمية هو عنصر حاسم في نظام إقامة العدل" وأنه "ينبغي الاستفادة من النظام غير الرسمي إلى أقصى حد ممكن لتفادي الدعاوى القضائية غير الضرورية"(3).

بالإضافة لابتكارات مؤسّسية أخرى تمثلت بإنشاء "مجلس العدل الداخلي" المختص بتدريب المرشحين للمناصب القضائية، زد على ذلك ما يقدّمه من مشورة بشأن تنفيذ أحكام النظام الجديد، بالإضافة لإنشاء مكتب مستقل هو "مكتب إقامة العدل" والذي يرأسه مدير تنفيذي يعيّنه الأمين العام للمنظمة، مسؤول عن التنسيق العام للنظام الرسمي الجديد والمساهمة فيه(4).

---

(1) تهدف اللامركزيّة كما جاء في تقرير الفريق إلى "ضمان فعالية تغطية نظام العدل الداخلي لجميع الموظفين العاملين في العمليات الميدانية الذين يشكلون أغلبيّة الموظفين."

(2) للمزيد، راجع التقرير 205 / A/61 الصادر عن الجمعيّة العامة بتاريخ 28 تموز/يوليو 2006.

See also: Joshua M. Javits, Internal Conflict Resolution at International Organizations, (28 ABA Journal of Labor & Employment Law 223, 2013), p: 232.

(3) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/61 / 261 تاريخ 30 نيسان/أبريل 2007، الفقرة 11.

(4) Sabino Cassese, Research Handbook on Global Administrative Law, (published by Edward Elgar Publishing Limited, 2016). pp: 79 - 80.

See also: Lorne Sossin & Vasuda Sinha, International Civil Service Ethics, Profes-

تتمثل **إشكالية هذا البحث وأهميته** في بيان الطرق الرسميّة المتبعة في حل النزاعات الإدارية التي تنشأ ضمن إطار علاقة المنظمة العالميّة بموظفيها المدنيين. بمعنى آخر، ماهي السُبُل الرسميّة التي أتاحها نظام العدل الداخلي الجديد أمام موظفي المنظمة الدوليين لمراجعة القرارات الإدارية الصادرة بحقهم؟ وهل هي متاحة أمام العاملين في المنظمة على إطلاقهم، أم أن اللجوء إليها محصورٌ بفئات معينة دون أخرى؟ كما ويجيب البحث عن مشكلة هي غاية في الأهمية، تتمثل في تحديد الضابط الذي يتم من خلاله تحديد طبيعة القرارات الإدارية التي يمكن مراجعتها عبر نظام العدل الداخلي الجديد، وكيفية سير الإجراءات فيه. وذلك لا سيّما مع ندرة المراجع العربيّة المتعلقة بمواضيع القانون الدولي الإداري عموماً، وضمن إطار هذا البحث بشكل خاص.

ولأغراض هذا البحث، ستقتصر الدراسة على بيان النظام الرسمي لحل المنازعات الإدارية، بمعزل عن النظام غير الرسمي، في إطار منظمة الأمم المتحدة، وذلك في مبحثين اثنين، يتناول الأول منهما دراسة طريق المراجعة الإداري المتمثل باللجوء لعملية التقييم الإداري كخطوة أساسية أولى في الطريق الرسمي، في حين أفرزنا المبحث الثاني لدراسة الخطوة الثانية المتمثلة باللجوء إلى قضاء محكمتي المنظّمة الإداريتين.

ونظراً لطبيعة هذا البحث، فقد انتهجنا في هذه الدراسة منهاجاً تحليلياً، بغية تحليل النصوص القانونيّة من أنظمة أساسيّة ولوائح، إضافةً لما أورده القضاء الدولي الإداري من أحكامٍ وتفسيرات في قضايا عدة. راجين من المولى جلَّ وعلا السداد والتوفيق، وأن يجعل لنا من هذه الدراسة خطوة موفقة نحو العديد من الدراسات الأخرى.

sionalism and the Rule of Law, (Osgoode Hall Law School of York University, 2016).

المبحث الأول: المراجعة الإداريّة

أتاح النظام السابق للعدل الداخلي في منظّمة الأمم المتحدة لفئات الموظفين التقدّم بطلبات إعادة النظر في القرارات الإداريّة الصادرة بحقهم إلى مجالس الطعون المشتركة (Joint Appeals Boards) [1]، وهو ما كان يشكّل الدخول في إجراءات رسميّة تنتهي نتائجها إلى إصدار توصيات تُرفَع إلى الأمين العام للمنظّمة، وللأخير بسلطته التقديرية، حرّية الموافقة عليها أم لا.

كما كان من الممكن للموظفين الدوليين، في نظام العدالة الداخلي السّابق لمنظّمة الأمم المتحدة، أن يطلبوا من "وحدة القانون الإداري (Administrative Law Unit)" نظر شكواهم ضد قرارٍ إداري صادرٍ عن المنظّمة فيما يُسمّى بعمليّة "الاستعراض الإداري". وكانت تلك الوحدة موجودة في مكتب إدارة الموارد البشريّة في المنظّمة، وتعاملت مع عددٍ هائلٍ من طلبات الاستعراض، إنّما بدون مواعيد قانونيّة محدّدة. ونتيجةً لذلك، فإن عمليات الاستعراض وإصدار القرارات النهائيّة كانت غالباً ما تستغرق شهوراً أو أكثر، ناهيك عن الصعوبة التي تواجهها وحدة القانون الإداري في الحصول على وجهات نظر صانعي القرار فيما يتعلق بالأساس المنطقي لقراراتهم خلال مدّة معقولة[2]. كل هذه الظروف والأسباب دفعت القائمين على أجهزة المنظّمة نحو تحسين طريق المراجعة الإداريّ، وتجسّد ذلك من خلال عمليّة التقييم الإداري في نظام العدل الداخلي الجديد، والتي سنتناول توضيح مفهومها وبيان شروطها وإجراءاتها من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: عملية التقييم الإداري في نظام العدل الداخلي الجديد:

تُمثِّل عمليّة التقييم الإداري المُبتكرة في نظام العدل الداخلي الجديد (Management Evaluation)، حجر الزاوية في سبل المراجعة قبل سلوك أي طريق مراجعة آخر، حيث تمثّل الخطوة الأولى في الطريق الرسمي لمراجعة القرار الإداري، كما وتعد شرطاً مسبقاً يجب على الموظف الدولي سلوكه قبل سلوك طريق المراجعة القضائيّة التي تشكّل مرحلة لاحقة من مراحل المراجعة الرسمية للقرار.

---

(1) Abdelaziz Megzari, The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945 - 2015, (Brill, 2015), p: 338.

وفقاً للائحة موظفي الأمم المتحدة (القاعدة 111 - 1)، كان يتألف مجلس الطعون المشترك من رئيس يعينه الأمين العام من بين قائمة مقدمة من الجهاز المشترك بين الموظفين والإدارة، وعضو يعينه الأمين العام، وعضو ينتخب بالاقتراع من جانب الموظفين الخاضعين لاختصاص مجلس الطعون المشترك.

(2) Christian Rohde, The Formal System; Management Evolution, (United Nations System Staff College, UN iLibrary, 2014), p: 84.

وتتمثّل هذه العمليّة بإجراء تقييم مُحايد وموضوعي للقرارات الإداريّة التي يتنازع بشأنها موظفو الأمانة العامة؛ لتقييم ما إذا كان القرار قد اتُخِذ وفقاً للقواعد والأنظمة المعمول بها أم لا. وتتولى هذه المهمة وحدة خاصة تسمى "وحدة التقييم الإداري Manage-ment Evaluation Unit". يقوم عليها رئيس مسؤول أمام مدير مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإداريّة في المنظمة.

ولعلّ من أهم مهام وحدة التقييم الإداري، تلك المتمثلة في مساعدة وكيل الأمين العام للشؤون الإداريّة على تعزيز المساءلة الإداريّة من خلال التأكيد على ضرورة امتثال المدراء لمسؤولياتهم في نظام العدل الداخلي الجديد. حيث تمارس الوحدة مهام تقديم التوصيات أمام وكيل الأمين العام للشؤون الإداريّة بشأن نتائج التقييمات الإداريّة، وتحديد المواعيد النهائية لتقديم طلبات التقييم من جانب الموظفين أو تمديدها، واقتراح سُبل الانتصاف المناسبة في حالة اتخاذ الإدارة قراراً غير سليم. كما تقوم بإبلاغ الموظف المعني بمضمون قرار وكيل الأمين العام المتضمّن نتائج التقييم، وذلك في غضون ثلاثين يوماً من استلام طلب التقييم الإداري إذا كان الموظف متمركزاً في نيويورك، وفي غضون خمسة وأربعين يوماً إذا كان خارجها[1].

وتعتمد وحدة التقييم الإداري، عند اتخاذها للتوصيات، على القوانين الداخلية في منظّمة الأمم المتحدة، والتي تتكون بشكل أساسي من ميثاق الأمم المتحدة، لا سيّما المادة 101 منه، وقرارات الجمعيّة العامة المتعلقة بالموارد البشريّة، ولوائح وقواعد الموظفين، بالإضافة إلى نشرات الأمين العام والتعليمات ومختلف التعاميم الإداريّة، والمبادئ العامة لقانون الخدمة المدنية الدوليّة[2].

ويحق للموظفين القائمين على رأس عملهم وللمتقاعدين طلب إجراء عمليّة تقييم إداري، وكذلك للمتطوعين الذين يعملون في المنظمات والوكالات المرتبطة من غير متطوعي الأمم المتحدة، ولأولئك الذين تقترح عليهم المنظّمة عروض تعيين للعمل فيها، على أن يقتصر تقديم الطلب في حالتهم على مراجعة سحب عرض التعيين من قبل المنظّمة. وكذلك يحق للمتدربين الداخليين وللموظفين العاملين دون مقابل طلب إجراء عمليّة تقييم إداري ملائم كخطوة نهائية في مراجعة القرارات الإداريّة الصادرة بحقهم؛ حيث لا يحق

(1) انظر القاعدة 11 - 2 (د) من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة، نشرة الأمين العام ST/SGB/2014 / 1، الأمم المتحدة، نيويورك، 2014.

(2) لا شك أن للمبادئ العامة لقانون الخدمة المدنية الدولية التأثير البارز في صياغة القوانين الداخلية للمنظمات الدولية كافة، كمبدأ "الأجر المتساوي للعمل المتساوي – Equal pay for equal work".

لهؤلاء اللجوء إلى قضاء محكمتي المنازعات والاستئناف[1].

المطلب الثاني: شروط وإجراءات تقديم طلب التقييم الإداري:

تمثل عملية التقييم الإداري خطوة أساسية في طريق الطعن بالقرارات الصادرة عن أجهزة المنظمة الإداريّة، وتُبيّن القاعدة 11 - 2 من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة أنه لا يمكن الطعن إلا في "القرارات الإداريّة"، حيث جاء في فقرتها الأولى:

"(أ) على الموظف الذي يود ... الطعن رسمياً في قرار إداري بدعوى إخلاله بعقد عمله أو شروط تعيينه، بما في ذلك الإخلال بأي من الأحكام المنطبقة من أحكام النظاميين الأساسي والإداري للموظفين، أن يقوم، كخطوة أولى، بتقديم طلب كتابي إلى الأمين العام لإجراء تقييم إداري للقرار الإداري"

وهنا يكمن السؤال حول ماهيّة الضوابط التي تجعل إجراءً ما "إدارياً"، لما لهذه المسألة من أهميّة في تحديد مدى اتساع نطاق حقوق الموظفين في القرارات الصعبة التي تتخذها المنظّمة. في هذا الصدد، عرّفت المحكمة الإداريّة السابقة للأمم المتحدة هذا المصطلح في أحكام مختلفة، وقد اعتمدت محكمتي المنازعات والاستئناف في نظام العدل الداخلي الجديد تعريف المحكمة الإداريّة السابقة للأمم المتحدة الذي أوردته في قضية Andronov، حيث جاء في الحكم الصادر عنها أن القرار الإداري:

"هو قرار أحادي تتخذه الإدارة في قضيّة فرديّة محدّدة، ينتج آثاراً قانونيّة مباشرة على النظام القانوني في المنظّمة؛ ومن ثم فهو يتميّز عن الإجراءات الإداريّة الأخرى التي لا يترتب عليها آثار قانونيّة مباشرة."[2]

ويبدو جليّاً من التعريف، أن للقرار الإداري عناصر رئيسة، أولها أنه صادر عن الإدارة؛ وفي حالة فرديّة؛ وآخرها أنه يُنتج آثاراً قانونيّة مباشرة على الفرد. وهذا ما أكدته فيما بعد محكمة المنازعات في النظام الجديد أثناء نظرها في قضية Planas، حيث جاء في حكمها:

"وفي ضوء ما تقدّم، ترى المحكمة أن قراراً ما لا يمكن اعتباره إدارياً إلا إذا رتّب آثاراً قانونية مباشرة على حقوق الفرد والتزاماته."[3]

(1) انظر قرار الجمعية العامة A/RES/63 / 253 الصادر في السابع عشر من آذار/مارس 2009، الفقرة 7.

(2) راجع الحكم رقم 1157 الصادر عن المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة عام 2003.

(3) UNDT Judgment (No. 2009. 086), Para. 10.

وعلى الرغم من وضوح العناصر السابق ذكرها، والواردة فيما أقرته المحكمتان، إلا أن خلافاً لا يزال قائماً بين الموظفين من جهة، والمنظّمة من جهة أخرى، بشأن تحديد نطاق مفهوم القرار الإداري؛ لا سيّما وأن محكمة المنازعات ذكرت في حكمها الصادر في قضية Teferra أن لكلّ مسألة ظروفها الخاصة التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند النظر فيما صدر عن المنظّمة من إجراءات، حيث جاء فيه:

"إن مسألة ما إذا كان قرار ما إدارياً أم لا، هي مسألة يجب أن تتقرر على أساس كل حالة على حدى، مع مراعاة الظروف المحيطة عند اتخاذ مثل هذه القرارات."[1]

وحيث يستند رأي المحكمة السابق على أساس أن معظم الأعمال الإداريّة ستكون ذات أثر مباشر فيما يتعلق بإنهاء العقد أو عدم تجديده، وغيرها من المسائل المتعلقة بالرواتب والأجور، إلا أن هناك أعمالاً إداريّة ذات طبيعة غير واضحة تماماً، لا سيّما وأن النظام الإداري كان قد أتاح للموظفين الاعتراض على كل فعل أو امتناع عن فعل من جانب المنظّمة بشأن التحقيق في مسألتي سوء سلوك الموظف أو عملية تقييم الأداء واختيار الموظفين، بيد أنه لا يمكن إلا لعدد محدود من أعمال المنظّمة بموجب هذا النظام أن يكون قراراً إدارياً. أضف إلى ذلك أن هناك عدداً كبيراً من الأعمال التي تقوم بها مكاتب عدة في منظّمة الأمم المتحدة قد تبدو ذات طابع إداري، ومع ذلك قد لا يكون الموظفون قادرين على الطعن بها بموجب نظام العدالة الرسمي الجديد[2].

وتنص القاعدة 11 - 2 المشار إليها سابقاً، في فقرتها الثانية على أنه لا يستلزم على الموظفين طلب إجراء عملية تقييم إداري كمرحلة لازمة تسبق الطعن في القرارات الصادرة بحقهم أمام محكمة المنازعات، وذلك فقط في حالة القرارات المتَّخَذة بناءً على مشورة صادرة عن "هيئة أو جهاز فنّي" من هيئات أو أجهزة المنظّمة، وعلى النحو الذي يحدده الأمين العام. وقد قيل في هذا الصدد، أن المجلس الاستشاري المعني بنظر مطالبات التعويض عن المرض أو الإصابة وما يتعلق بالإعاقة الناتجة عن العمل، هو هيئة من هذا القبيل (أي أنه هيئة فنية)؛ لكونه يعتمد أساساً على التقارير الفنيّة الطبّية؛ ومن ثم فلا يُلزَم الموظف قبل لجوئه إلى قضاء محكمة المنازعات أن يقوم بعملية تقييم إداري للقرار الصادر عن المجلس. إلا أن حقيقة اتباع المجلس خطوات إجرائيّة معيّنة عند تقديم توصياته إلى الأمين العام وصدور القرار بشأن تلك المطالبات عن الإدارة لا عن الأطباء، يفضي إلى استنتاج مفاده أن المجلس الاستشاري ليس في واقع الحال بهيئة فنيّة؛ ومن ثم فمن الممكن استعراض القرارات الصادرة عنه من خلال عملية التقييم الإداري؛ ومن ثم يُلزَم

(1) UNDT Judgment (No. 2009. 090), Para. 9.

(2) Christian Rohde, op. cit., p: 93.

الموظف المعني باللجوء لعملية التقييم الإداري قبل عرض قرار المجلس الاستشاري أمام محكمة المنازعات.

ويجب على الموظف الذي يرغب بإجراء عملية تقييم إداري، في مواجهة قرار إداري صادر بحقه، أن يتقدم بطلبٍ أمام وحدة التقييم الإداري في غضون ستين يوماً من تاريخ تلقيه إخطاراً بالقرار الذي يريد الطعن فيه[1].

ويقوم الأمين العام بالرد على هذه الطلبات خلال مدة معيّنة تحدد وفقاً لمكان عمل الموظف، يستقبل خلالها معلومات صادرة عن عدة إدارات، من بينها إدارة الموارد البشرية وأي جهاز معني آخر، كما يتعيّن إجراء دراسات قانونيّة وتوصيات تُقدَّم أمام وكيل الأمين العام للشؤون الإداريّة قبل اتخاذ القرار الأخير. وبصفة أساسيّة، يكون أمام وكيل الأمين العام للشؤون الإداريّة عدة خيارات عند اتخاذه قراراً نهائيّاً بشأن عملية التقييم الإداري، قد يكون إحداها تغيير القرار المطعون فيه أو إلغاؤه[2].

ومن ثم فإن وحدة التقييم الإداري توصي باتخاذ واحدة أو أكثر من تلك الخيارات. إلا أنه وفي حال كان وكيل الأمين العام للشؤون الإداريّة هو من قام بإصدار القرار الأصلي المطعون فيه، أو كان أحد الأطراف المعنيّة في أي عملية تتعلق بالقرار، فإنه من الأفضل أن يتم اتخاذ القرار النهائي بشأن عملية التقييم الإداري من قبل مدير آخر على مستوى أعلى في الأمانة[3].

المطلب الثالث: مدى فعالية عملية التقييم الإداري في نظام العدل الداخلي الجديد:

تؤكد الآلية المبتكرة لعملية التقييم الإداري في نظام العدل الداخلي الجديد على أمور عدة، نلخصها فيما يأتي:

أولاً: سرعة الإجراءات

تبرز أهمية عامل الزمن أثناء استعراض قرار إداري ما، من خلال أهمية الحفاظ على حقوق الموظف المعني وضمانها من تعسف الإدارة، لا سيّما وأن الأجهزة الإدارية أو

(1) جرت نقاشات عدة لتفسير المقصود من كلمة "الإخطار" الوارد في القاعدة 11 - 2 (ج) من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة. وبالنسبة للإدارة، فإنه من المستحسن إخطار الموظفين بالقرارات الإدارية كتابة والاحتفاظ بسجل خاص لهذه العملية تجنباً لأية مشاكل وتعقيدات.

(2) النظام القديم والنظام الجديد، الموقع الرسمي لنظام العدل الداخلي في منظمة الأمم المتحدة، انظر الرابط:

http://www.un.org/ar/oaj/unjs/oldnew.shtml

(3) Christian Rohde, op. cit., p: 84.

القضائيـة – (الكلاسـيكية) إن صـح التعبيـر – غالبـاً مـا تأخـذ وقتـاً طويـلاً للبـت فـي الشـكاوى المقامـة أمامهـا، مـا يهـدد حقـوق الموظـف المعنـي بالضيـاع، ولعـلّ هـذا كان مـن أبـرز العيـوب التـي عانـت منهـا وحـدة القانـون الإداري فـي نظـام العـدل الداخلـي القديـم أثنـاء نظرهـا فـي الاسـتعراضات الإداريـة، ناهيـك عـن الإجـراءات التـي كانـت متبعـة فـي مجالـس الطعـون المشـتركة، والتـي كانـت تنظـر فـي طلبـات الموظفيـن بصـدد قـرارات إداريـة صـادرة بحقهـم، حيـث عانـت هـذه المجالـس مـن أعـداد هائلـة مـن طلبـات المراجعـة بصـدد قـرارات إداريـة لـم يقـدم المسـؤولون عنهـا دائمـاً تفسـيرات منطقيـة، الأمـر الـذي كان غالبـا مـا يـؤدي إلـى تأخـر صـدور تقاريـر هـذه المجالـس وتوصياتهـا بشـأن تلـك الطلبـات لمـدد زمنيـة طويلـة، وصلـت فـي العديـد مـن الحـالات إلـى عـام أو أكثـر، الأمـر الـذي شـكل فتـرة زمنيـة غيـر مقبولـة، ناهيـك عـن التكاليـف العاليـة التـي كانـت تتكبدهـا المنظمـة آنـذاك [1].

مـن هنـا تبـرز أحـد أهـم الإيجابيـات التـي أفرزهـا النظـام الجديـد مـن خـلال عمليـة التقييـم الإداري، مـن حيـث أنـه حـدّد لهـذه العمليـة مـدداً زمنيـة معينـة يصـل أقصاهـا لغايـة 45 يومـاً عندمـا يكـون مركـز عمـل الموظـف المعنـي خـارج نيويـورك كمـا أشـرنا سـابقاً.

ثانياً: الاستقلال والمهنية:

تعتمـد وحـدة التقييـم الإداري فـي عملهـا علـى القوانيـن الداخليـة للمنظمـة وعلـى لوائـح موظفيهـا ومختلـف قـرارات الأمانـة العامـة ونشـرات الأميـن العـام، إضافـة إلـى مبـادئ الخدمـة المدنيـة الدوليـة، وهـي وحـدة مسـتقلة عـن باقـي الإدارات وصانعـي القـرار فـي المنظمـة. وعلـى عكـس مـا كان معمـولاً بـه فـي نظـام الاسـتعراض القديـم فـي وحـدة القانـون الإداري، والتـي كانـت تتألـف مـن موظفيـن نظـراء يتـم ترشـيحهم لهـذه المهمـة، تتألـف وحـدة التقييـم الإداري مـن عـدد مـن الموظفيـن القانونييـن ذوي الصلـة الذيـن ينظـرون بمهنيّـة فـي طلبـات المراجعـة وعلـى أسـس قانونيـة قـد ينتـج عنهـا أن تعيـد المنظمـة النظـر فـي قراراتهـا السـابقة فـي غضـون فتـرة زمنيـة قصيـرة، وهـذا مـا يشـكل فرصـة مهمـة للمنظمـة لأجـل تفسـير قراراتهـا علـى نحـو أفضـل أو لتصحيـح أيـة أخطـاء سـابقة، بمـا يضمـن حقـوق الموظفيـن المعنييـن بالشـكل الأمثـل [2].

ثالثاً: تعليق تنفيذ القرار الإداري:

يقضـي المبـدأ العـام أن طلـب إجـراء تقييـم إداري لا يترتـب عليـه تعليـق تنفيذ القـرار الإداري

(1) Christian Rohde, op. cit., p: 99.

(2) النظام القديم والنظام الجديد، الموقع الرسمي لنظام العدل الداخلي في منظمة الأمم المتحدة، مرجع سابق، انظر الرابط:

http://www.un.org/ar/oaj/unjs/oldnew.shtml

المطعون فيه، إلا أن القاعدة 11 - 3 من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة استثنت في فقرتها الثانية (ب) / 2 الحالات التي تنطوي على الفصل من الخدمة، أو عدم تجديد عقد على وشك الانتهاء، فتقوم الوحدة في هذه الحالات وخلال سير الإجراءات بطلب تعليق تنفيذ القرار الإداري المتنازع عليه إلى حين الانتهاء من تقييمه من قبل الإدارة. ويجوز للأمين العام أن يعلق تنفيذ قرار إذا تأكد أن القرار المطعون فيه لم يُنَفذ بعد، أو إذا رأى أن القرار يبدو غير قانوني في ظاهره، أو في حالات الضرورة الملحّة بوجه خاص، أو عندما يتسبب التنفيذ في الإضرار بحقوق الموظف على نحو لا سبيل إلى تداركه[1].

المبحث الثاني: المراجعة القضائية:

إن عملية إعادة النظر القضائية، والمُعاد تشكيلها، هي جزء أساسي من النظام الجديد لإقامة العدل في منظّمة الأمم المتحدة. ووفقاً للنظامين الأساسيين للمحكمتين المُحدثتين (محكمة المنازعات، ومحكمة الاستئناف)، فإن أحكامهما مُلزِمة للطرفين، وبعبارةٍ أخرى، أيّاً كانت النتيجة النهائية لهذا الاستعراض القضائي فإنه من الواجب على الأطراف قبولها، سواءً كانت الإدارة أو الموظف هو من يلتزم بتنفيذ حكم المحكمتين.

ويحدّد النظام الأساسي لكلا المحكمتين نوع المنازعات التي يمكن أن تنظر فيها. وفي عدّة مناسبات، أكدّت الجمعيّة العامة أنه لن تكون للمحكمتين أيّة صلاحيات تتجاوز السلطات الممنوحة لهما بموجب نظاميهما الأساسيين؛ ومن ثم فإن اختصاص كلٍّ منهما كان محدوداً فيما يتعلق بالأشخاص المسموح لهم اللجوء لقضائيهما (الاختصاص المُحدَّد من حيث الأشخاص)، وكذلك فيما يتعلق بالمسائل المطروحة أمامها (الاختصاص المُحدَّد من حيث الموضوع).

المطلب الأول: محكمة الأمم المتحدة للمنازعات (UNDT):

أنشأت الجمعيّة العامة للأمم المتحدة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات (محكمة المنازعات - United Nations Dispute Tribunal) والتي بدأت عملها في 1 تموز/ يوليو 2009. وهي المحكمة الابتدائية في النظام الجديد لإقامة العدل. وتنظر محكمة المنازعات وتبت في القضايا التي يرفعها موظفون حاليون أو سابقون، أو التي تُرفَع بالنيابة عنهم، للطعن في قرارات إداريّة يُدّعَى عدم امتثالها لشروط تعيينهم أو عقود عملهم. وتجري المحكمة الجلسات، وتصدر القرارات، وتقضي بأحكام ملزمة. وللموظفين والإدارة الحق في استئناف

(1) انظر البند 2 من القاعدة 11 - 3 (ب) من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة، نشرة الأمين العام /ST SGB/2014 / 1، مرجع سابق.

أحكامها أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف[1].

وكتدبيرٍ انتقالي من النظام السابق، تنظر محكمة المنازعات أيضاً في القضايا المُحالة إليها من الهيئات السابقة المتمثلة في مجالس الطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة والمحكمة الإداريّة السابقة للأمم المتحدة، وتصدر بها أحكاماً.

أولاً: اختصاص المحكمة:

تنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أنه لا يجوز إيداع طلب المراجعة القضائية إلا من قبل الفئات الآتية من الأفراد:

أ. أي موظف من موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة أو صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة؛

ب. أي موظف سابق من موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة أو صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة؛

ج. أي شخص يرفع دعوى باسم موظف عاجز أو متوفى من موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة أو صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة.

قد يبدو من ظاهر النص أن اللجوء لقضاء المحكمة مُتاح لأي موظف مدني دولي يعمل في منظّمة الأمم المتحدة، إلا أنه، وعلى النقيض مما يبدو، لا يستطيع جميع الموظفين داخل النظام الموحّد للأمم المتحدة الوصول إلى النظام الجديد لإقامة العدل، ذلك أن العديد من المنظمات والوكالات كانت قد اعترفت باختصاص محكمة منظّمة العمل الدوليّة، كمنظّمة الصحة العالميّة (WHO)، ومنظّمة التجارة العالميّة (WTO)، والمنظّمة العالميّة للملكيّة الفكريّة (WIPO)، ناهيك عن المنظمات التي تعتمد محاكم إداريّة خاصة بها، كالمحكمة الإداريّة لصندوق النقد الدولي (IMFAT)، والمحكمة الإداريّة لمجموعة البنك الدولي (WBAT)، ومحكمة المنازعات الخاصة بوكالة الاونروا.

وبصفة عامة، لا يستطيع جميع العاملين في الكيانات المشار إليها ضمن المادة الثالثة السابقة اللجوء إلى المحكمتين، حيث يجب أن يكون مقدّم الطلب موظفاً معيّناً من قبل الأمين العام بموجب خطاب تعيين، ومن ثَمَّ فإن الأشخاص الذين حصلوا على خطاب تعيين هم فقط من ينطبق عليهم وصف "الموظف الرسمي"؛ ومن ثم هم من يمكنهم بصفة

(1) الموقع الرسمي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، على الرابط: www.un.org/ar/oaj/dispute

عامة – حسب ظاهر نص المادة الثالثة – اللجوء إلى قضاء المحكمتين دون سواهم. وجديرٌ بالذكر في هذا المقام، أن محكمة الاستئناف كانت قد أصدرت استثناءً هاماً من هذا المبدأ العام، بحيث اعتبرت كل عامل في المنظّمة، مشمولاً بموجب نص المادة الثالثة، موظفاً دوليّاً رسمياً لغاية ضمان استفادته من حماية قوانين الأمم المتحدة لا غير، ونحو تحقيق العدالة وعدم انكارها، حتى وإن لم يكن الموظف المعني مُعيّناً بموجب خطاب تعيين صادر عن الأمين العام للمنظمة. حيث جاء في قضية Gabaldon[1]:

"28 - وبعد أن اضطلعت المنظّمة بإبرام عقد لتعيين شخص كموظف، ينبغي اعتبارها عازمة على أن يستفيد هذا الشخص من حماية قوانين الأمم المتحدة، ومن ثمّ من نظام إقامة العدل، ولهذا الغرض فقط ينبغي اعتبار الشخص المعني موظفاً.

29 - ويؤدي الاستنتاج خلاف ذلك إلى إنكار الحق في سبيل انتصاف فعال أمام المحكمة بشأن أفعال المنظّمة التي قد تتجاهل الحقوق الناشئة عن عقد أبرم لتعيين أحد الموظفين.

30 - غير أنه وفقاً لأحكام النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، ينبغي فهم هذا النص بالمعنى التقييدي، ويجب أن يقتصر الوصول إلى النظام الجديد لإقامة العدل ... على الأشخاص الذين يحق لهم بصورة مشروعة الحصول على حقوق مماثلة لتلك التي يتمتع بها الموظفون الرسميون. وقد يكون هذا هو الحال أيضاً عندما يثبت الطرف المتعاقد أنه قد استوفى جميع شروط عرض العمل ..."

كما أجازت محكمة الاستئناف، في حكمها في قضية Iskandar [2]، للموظفين الذين يعملون في منظّمة تعترف باختصاص المحكمة الإداريّة لمنظّمة العمل الدوليّة، أن يكون لهم إمكانية الوصول إلى نظام إقامة العدل الجديد في حال كانت هي الطريقة الوحيدة لمنحهم سبيل انتصاف فعال وتجنباً لإنكار العدالة. ومع ذلك فإن عدداً كبيراً من الأشخاص العاملين لدى الأمم المتحدة لا يمكنهم اللجوء إلى قضاء المحكمتين، ويشمل ذلك المتطوعين والمتدربين في الأمم المتحدة والعاملين الذين يتقاضون أجورهم بشكل يومي، بالإضافة إلى ما يستثنيه النظام الأساسي من استشاريين ومتعاقدين أفراد. وجدير بالذكر أن الأمين العام قدّم توصية بناءً على طلب من الجمعيّة العامة لتنفيذ ما سُمّي بـ آلية خاصة لـ "إجراءات التحكيم المستعجلة – "Expedited arbitration procedures، وقد أحاطت الجمعيّة العامة

(1) UNAT Judgment (No. 2011. 120).

(2) UNAT Judgment (No. 2011. 116).

علماً بهذا الاقتراح وقررت إبقاء المسألة قيد نظرها[1].

ثانياً: القضايا التي تنظر بها محكمة المنازعات:

تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أن المحكمة مختصة بالنظر في الدعاوى المرفوعة من الأفراد ضد الأمين العام بصفته كبير الموظفين الإداريين للأمم المتحدة للطعن في:

أ. قرار إداري[2] يُدّعَى أنه لا يمتثل لشروط التعيين أو عقد العمل. ويشمل تعبيرا "عقد" و "شروط التعيين" جميع الأنظمة والقواعد المعمول بها وجميع المنشورات الإداريّة ذات الصلة السارية وقت حدوث ما يُدّعَى أنه عدم امتثال؛

ب. قرار إداري يفرض تدبيراً تأديبياً؛

ج. للإلزام بتنفيذ اتفاق يتم التوصل إليه عن طريق الوساطة، عملاً بالفقرة الثانية من المادة الثامنة من النظام الأساسي للمحكمة.

ومن المهم ملاحظة أن القرار الإداري المتنازع بشأنه هو قرار مرتبط بحقوق محددة لصاحب الطلب بوصفه موظفاً، ولذلك ليس للمحكمتين صلاحية استعراض القرارات الإداريّة التي ليس لها صلة بالحقوق الفردية لمقدم الطلب والناشئة عن شروط تعيينه أو عقد عمله، كما أن القرار الإداري ليس مكتوباً بالضرورة، بمعنى أن "عدم اتخاذ قرار أو الفشل في اتخاذه هو أيضاً قرار إداري"[3]؛ ومن ثم فإن هذه القرارات الضمنيّة هي قرارات قابلة للمراجعة القضائية في النظام الجديد، وهذا ما جاءت على ذكره المحكمة الإداريّة السابقة (UNAdT) في قضية Androno، وأكدته محكمة الاستئناف في النظام الجديد في حكمها الصادر في قضية Tabari، حيث اقتبست الأخيرة:

"وهكذا فإن القرار الإداري يتميز عن غيره من الأفعال الإداريّة ... وهو ليس مكتوباً بالضرورة، وعادة ما يشار إلى هذه القرارات غير المكتوبة، ضمن نظام القانون الإداري، كقرارات إدارية ضمنيّة"[4]

(1) راجع القرار رقم RES 67 / 241 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 14 شباط/فبراير 2013، البند 51.

(2) كنا قد أشرنا في موضع سابق من هذا البحث لما يُعتبر قراراً إدارياً، راجع الصفحة 33 وما يليها.

(3) UNAT Judgment (No. 2010. 030), Para. 18.

(4) UNAdT Judgment No. 1157, 2003. See also: UNAT Judgment (No. 2010. 030).

وأمّا المقصود بالتدابير التأديبية، فهي تلك التي جاء النص عليها في الفصل العاشر من النظام الإداري للموظفين، وهي تشمل مجموعة واسعة من الاجراءات، تمتد من الإنذار والتأنيب واسترداد الأموال المستحقة للمنظّمة، حتى تصل إلى إجراء الفصل من الخدمة. ونظراً لأهمية هذه القضايا، يمكن للموظف المعني أن يقدم طلباً مباشراً أمام محكمة المنازعات دون أن يمر بعملية التقييم الإداري[1]، الأمر الذي يعد نقلة نوعية شملها اختصاص محكمة المنازعات في نظام العدل الجديد؛ لكون الطعون المقامة بشأن التدابير التأديبية لم تكن مدرجة ضمن اختصاص المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة [2].

ثالثاً: سُبل الانتصاف التي يمكن التوصل إليها:

تنص الفقرة الخامسة من المادة العاشرة من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على جميع سُبل الانتصاف الممكنة التي يمكن إصدارها في قضية ما، وهي على النحو الآتي:

أ. إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، شريطة أن تقوم محكمة المنازعات في الحالات التي يتعلق فيها ذلك القرار الإداري بتعيين أو ترقية أو إنهاء تعيين، بتحديد مبلغ التعويض قد يختار المدعى عليه دفعه كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، رهناً بالفقرة 5 (ب)؛

ب. سداد تعويض لا يتجاوز عادة ما يعادل المرتب الأساسي الصافي للمدعي لمدة سنتين. بيد أنه يجوز لمحكمة المنازعات في حالات استثنائية أن تأمر بدفع تعويض أكبر على أن تبيّن أسباب ذلك القرار.

ويجوز للمحكمة أن تقضي بواحدة من هذه الإجراءات أو بكليهما معاً، حسب تقديرها الخاص. ولمّا كان من حق مقدم الطلب أن يطلب الإجراء المناسب في طلب الدعوى، فإن المحكمة لا تستطيع أن تأمر بإجراء لم يطلبه المدّعي.

وإذا وجدت المحكمة أن القرار الإداري المطعون فيه لا يمتثل لشروط التعيين أو عقد العمل، فمن الطبيعي إلغاء هذا القرار غير المشروع وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، وفي الحالات التأديبية يقضي إلغاء الإجراء التأديبي بأن يُعامَل المدّعي كما لو لم يُتخَذ بحقه ذلك الإجراء، وهنا تأمر المحكمة بشطب هذه الإجراءات وما يتبعها من الملف الشخصي الخاص بالموظف.

(1) القاعدة 11 - 2 (ب) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

(2) اقتصر اختصاص المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة على "الطلبات التي تدّعي عدم التقيد بعقود توظيف موظفي الأمانة أو بشروط تعيينهم ..."، راجع الفقرة الأولى من المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة.

رابعاً: الإجراءات المُتبعة أمام محكمة المنازعات:

يقوم الموظف الذي يرغب في الطعن في قرار إداري بتقديم طلب إلى محكمة المنازعات، وكخطوة أولى قد يرغب الموظف المعني بطلب المشورة القانونية، حيث يمكنه في هذا الصدد الاستفادة من خدمات "مكتب المساعدة القانونية للموظفين" (OSLA)، وبشكل مجاني، من خلال ممثلين يتوزعون في فروع المكتب في كل من أديس أبابا وبيروت وجنيف ونيروبي ونيويورك. ويجوز أن يمثَّل مقدم الطلب عن طريق وكيل خارجي أو موظف آخر حالي أو سابق، وعادةً ما يتم ذلك إلكترونياً عن طريق خدمة eFiling portal التي توفرها المحكمة عبر موقعها الرسمي[1].

تقبل محكمة المنازعات الدعوى إذا كانت مختصة بالنظر فيها، والمرفوعة من قبل الفئات المسموح لهم اللجوء لقضائها، عملاً بأحكام المادتين الثانية والثالثة من النظام الأساسي الخاص بها. ويجب تقديم الدعوى ضمن حدود زمنيّة صارمة محدّدة بموجب الفقرة 1 (د) من المادة الثامنة من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، وهي على الشكل الآتي:

أ. في الحالات التي يُطلَب فيها إجراء تقييم إداري للقرار المطعون فيه، يتم تقديم الطلب في غضون 90 يوماً من تلقي المُدعي رداً على طلبه من قبل الإدارة؛ أو من تاريخ انقضاء المهلة القانونية للرد على الطلب في حالة عدم الرد (وهي 30 يوماً من تاريخ تقديم طلب التقييم بالنسبة للمنازعات الناشئة في المقر، و45 يوماً بالنسبة للمنازعات الناشئة في المكاتب الأخرى).

ب. في الحالات التي لا يُطلَب فيها إجراء تقييم إداري، يتم تقديم الطلب في غضون 90 يوماً من تاريخ تلقي المدعي للقرار الإداري.

ج. في الحالات التي يسعى فيها الطرفان إلى تسوية النزاع عن طريق الوساطة في غضون المِهل السابقة دون التوصل إلى أي اتفاق، تُرفَع الدعوى في غضون 90 يوماً من تاريخ فشل الوساطة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في اختصاصات شعبة الوساطة[2].

ويجوز تمديد هذه المهل إلى سنة واحدة إذا رفع الدعوى أي شخص يقدم مطالبات باسم

(1) للاطلاع على كيفية تقديم طلبات الطعن الكترونياً، قم بزيارة الرابط الآتي:

http://www.un.org/ar/oaj/dispute/efiling.shtml

(2) الفقرة الرابعة (د) من المادة الثامنة من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات (نظام محكمة المنازعات).

موظف عاجز أو متوفى من موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك موظفي الأمانة العامة أو صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة[1]. كما يجوز للمحكمة بناءً على طلب كتابي من المُدعي، أن تُصدِر في الحالات الاستثنائيّة دون غيرها، قراراً خطّياً بتعليق الشرط أو التغاضي عنه فيما يتعلق بإجراء التقييم الإداري[2]. ولا يجوز أن تُقبَل الدعوى إذا رُفعت بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على تلقي المدعي القرار الإداري المطعون فيه[3].

وبالمقارنة مع ما كان معمولاً به في نظام العدل الداخلي السابق، نرى أن النظام الجديد فتح الباب واسعاً من خلال نص المادة الثامنة آنفة الذكر – وتحديداً بفقرتيها أ، ب – أمام الموظف الدولي بالطعن في القرار الإداري الصادر بحقه أمام محكمة المنازعات، على عكس التحكميّة التي كانت واضحة في شروط وإجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة (UNAdT)، التي أوجبت، لقبول نظر الدعوى أمام المحكمة الإدارية السابقة، موافقة الأمين العام بالاستناد لتوصيات مجلس الطعون المشترك بشأن طلب الموظف المعني، تحت طائلة عدم قبول الدعوى أمام المحكمة في حال عدم الموافقة، الأمر الذي شكل عائقاً واضحاً أمام الموظف أتاح للإدارة اعتراض حقه في اللجوء لقضاء المحكمة الإدارية السابقة [4].

(1) الفقرة الثالثة (د) من المادة الثامنة - نظام محكمة المنازعات.

(2) الفقرة الثالثة من المادة الثامنة - نظام محكمة المنازعات.

(3) الفقرة الرابعة من المادة الثامنة - نظام محكمة المنازعات.

(4) في نظام العدل الداخلي السابق، كان يجب أن يسبق تقديم الطلب أمام المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة (UNAdT) إجراء محدّد ذو طابع إداري (غير قضائي)، إذ يتعيّن على الموظف المعني بادئ ذي بدء أن يوجّه رسالة إلى الأمين العام يطلب فيها إعادة النظر في القرار الصادر عنه، وإذا ردّ الأمين العام بالرفض أو لم يُجِب في غضون فترة محددة، عندئذ يمكن للموظف أن يقدم طعناً إلى مجلس الطعون المشترك. ولا يمكنه تقديم طلب أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إبلاغ المجلس قراره إلى الأمين العام، بيد أنه يمكن تفادي تدخّل مجلس الطعون إذا وافق كلٌّ من الأمين العام والموظف المعني على تقديم الطلب مباشرة إلى المحكمة الإدارية.

ولمجلس الطعون المشترك سلطة استشارية فقط؛ وهو يتألف من ممثلين عن الموظفين والأمين العام يرأسهم رئيس محايد. وبعد دراسة طلب الموظف، يُقدّم المجلس تقريراً إلى الأمين العام يتضمن توصياته. ويكتسي محتوى هذا التقرير أهميّة بالغة، سواء من الناحية الرسميّة أو من الناحية الموضوعيّة، ففيما يتعلق بالجانب الرسمي، فإذا رأى المجلس بالإجماع أن طعن الموظف غير مقبول، عندها يكون طلب الطعن أمام المحكمة الإداريّة غير مقبول. وفيما يتعلق بمضمون التقرير، توجد أدلة قويّة على أن الأمين العام يأخذ توصيات مجلس الطعون المشترك على محمل الجد. انظر:

Friedmann, Wolfgang, and Arghyrios A. Fatouros, The United Nations Administrative Tribunal, International Organization, (Published by: Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation, 1957), vol: 11, no: 1, p: 18.

ويجب أن يتضمن طلب الدعوى تحديداً لسُبل الانتصاف المطلوبة، بالإضافة لتفاصيل صدور القرار الإداري المطعون فيه، كالجهة الصادر عنها، وتاريخه، وأيّة وثائق داعمة، وذلك تحت طائلة عدم قبول الدعوى. وبمجرد تقديم الطلب، يقوم قلم المحكمة بالتحقق من الشروط الرسميّة المطلوبة، وفي حال عدم اكتمال الطلب سيطلب قلم المحكمة من مقدمه تعديله، ومن ثم سيتم إرسال الطلب إلى المدعى عليه.

وعلى الرغم من أن المدعى عليه رسمياً أمام المحكمة هو دائماً "الأمين العام"، فإن الواقع العملي يتطلب إرسال نسخة من طلب الدعوى إلى الكيان الإداري الذي أصدر القرار المطعون فيه، وهنا سوف يُطلَب من المدعى عليه أن يرد على الطلب في غضون ثلاثين يوماً حسبما نصّت عليه المادة الأولى من النظام الداخلي لمحكمة المنازعات.

وعادة ما يتولى قاضٍ واحد مهمة النظر في القضايا المعروضة على محكمة المنازعات، بيد أنه يجوز، في الحالات المعقّدة أو ذات الأهميّة الخاصة، أن يُعهَد نظر الدعوى إلى هيئة مكوّنة من ثلاثة قضاة، ويتم ذلك بإذن يصدر عن رئيس محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في غضون سبعة أيام من تاريخ تقديم رئيس محكمة المنازعات طلباً كتابياً يطلب فيه ذلك، وفي هذه الحالة يُبَت في هذه القضايا بأغلبية الأصوات.[1]

كما يمكن لقاضي المحكمة أن يدعو أطراف النزاع لجلسات استماع تجري أمامه بهدف توضيح المسائل الواقعيّة، والجوانب القانونيّة الرئيسيّة للقضيّة، وتكون هذه الجلسات علنيّة، إلا إذا قرّر القاضي خلاف ذلك بهدف حماية الخصوصيّة. وتتجلى أهمية هذه الجلسات في أنها قد تتيح فرصة مهمّة لأطراف النزاع لمناقشة الحالة والنظر في السُبل الممكنة للتوصل إلى تسوية وديّة، فعلى الرغم من كون القضية معروضة فعلياً على القاضي، إلا أن باب الوساطة يظل مفتوحاً، لا سيّما وأن النظام الأساسي للمحكمة أتاح إمكانية إحالة القضية إلى الوساطة، وبمجرد موافقة الطرفين على هذا الأمر، تُعلّق الإجراءات أمام المحكمة لفترة تحددها، وإذا لم يتم التوصّل إلى اتفاق خلال المدّة المحدّدة تواصل المحكمة إجراءاتها ما لم يطلب الطرفان غير ذلك [2].

وبمجرّد إقفال جلسة الاستماع، ينظر القاضي في القضيّة من جميع جوانبها، ويُعِدُّ حكماً في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من نهاية الجلسة أو من تاريخ اقفال باب المرافعة [3].

See also: UN Document A/2909, Annex II, p: 18.

(1) الفقرة التاسعة من المادة العاشرة - نظام محكمة المنازعات.

(2) الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من - نظام محكمة المنازعات.

(3) الفقرة 7 (ب) من مدونة قواعد السلوك لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف،

ويصدر الحكم بشكل كتابي متضمّناً الأسباب والوقائع والقوانين التي بُني عليها، وتبلغ نسخة منه إلى كل طرف في القضيّة عملاً بأحكام المادة الحادية عشرة من النظام الأساسي للمحكمة. وتنشر جميع الأحكام الصادرة، مع حماية المعلومات الشخصية، على موقع المحكمة الإلكتروني[1].

المطلب الثاني: محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (UNAT):

لعل من أبرز التعديلات الجوهرية التي جاء بها نظام العدل الداخلي الجديد في منظمة الأمم المتحدة، إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (UNAT) كدرجة تقاضٍ ثانية، مختصة بنظر طعون الأطراف بشأن أحكام محكمة المنازعات (والتي نستطيع اعتبارها بمثابة محكمة درجة أولى)، الأمر الذي لم يكن موجوداً بهذه الآلية في نظام العدل الداخلي السابق.

ولضرورات هذا المطلب، سنتعرض بادئ ذي بدء لبيان إجراءات الطعن التي كانت متبعة في إطار المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة، ومن ثم سنتعرف على الطريق المستحدث عبر محكمة الاستئناف في نظام العدل الداخلي الجديد. ولأجل هذه الغاية، نجد لزاماً علينا الإشارة بإيجاز إلى أهم التعديلات التي طرأت على نظام المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة، والتي شكلت في حقيقة الأمر منعطفاً فريداً ساهم بشكل أو بآخر في تطور نظام العدالة الداخلي في المنظمة.

أولاً: طريق الاستئناف في قضاء المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة:

حظيت المحكمة الإداريّة السابقة للأمم المتحدة، على النقيض من المحكمة الإداريّة الخاصة بالعصبة، بقدر كبير من الاهتمام، وكان معظم هذا الاهتمام نتيجة الأحكام التي أصدرتها المحكمة في حالات عدّة موظفين من جنسية الولايات المتحدة والذين تم فصلهم في الفترة ما بين عامي 1950 – 1952، وتتجلى أهميّة هذه الحالات لكونها أسفرت عن معارضة المحكمة لقرارات الجمعيّة العامة، الجهاز الذي أنشأها، والذي قدّم طلباً إلى محكمة العدل الدولية للحصول على فتوى بشأن ما إذا كان يمكن للأمين العام والجمعيّة العامة رفض تنفيذ أحكام المحكمة الإداريّة، إلا أن المحكمة الدولية أكدت استقلال المحكمة الإداريّة. وكانت من النتائج المباشرة لتلك الفتوى التعديل المزدوج الذي جرى على النظام الأساسي للمحكمة الإداريّة، فكان التعديل الأول عام 1953، عندما كانت المادة التاسعة

انظر قرار الجمعية العامة رقم A/RES/66 / 106 الصادر بتاريخ 9 كانون الأول/ ديسمبر 2011.

(1) للاطلاع على الأحكام الصادرة (متوفرة فقط باللغة الإنكليزية)، قم بزيارة الرابط الآتي:

http://www.un.org/en/oaj/dispute/judgments.shtml

تنص على آثار أحكام المحكمة، والمرة الثانية عام 1955عندما أضيفت مادتان جديدتان إلى النظام الأساسي تنص على إمكانية الطعن في قرارات المحكمة الإداريّة عن طريق طلب رأي استشاري من محكمة العدل الدوليّة.

ثمّة تغيير مهم طال النظام الأساسي للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة، ألا وهو وضع إجراء استئناف ضد أحكام المحكمة، والتي كانت في السابق أحكاماً نهائيّة. إذ أعطى النظام الأساسي المعدَّل حقّ الاستئناف لثلاث فئات من الأشخاص: هم الأمين العام، والموظف، وأي دولة عضو في منظمة الأمم المتحدة. ويجوز لهؤلاء الاحتجاج بواحدة من أربعة أسباب محتملة لاستئنافها:

1. أن المحكمة تجاوزت ولايتها أو اختصاصها؛
2. أنها فشلت في ممارسة الولاية القضائية الخاصة بها؛
3. أنها أخطأت في مسألة قانونية تتعلّق بأحكام ميثاق الأمم المتحدة؛
4. أنها ارتكبت خطأً أساسيّاً في الإجراء الذي أدّى إلى إنكار العدالة.

ولا يُقدَّم الاستئناف مباشرة إلى محكمة العدل الدولية، ذلك لأن مجلس الأمن والجمعية العامة وحدهما من يجوز لهما تقديم طلب الحصول على فتوى؛ ومن ثم يتم تقديم طلب الاستئناف إلى لجنة خاصة تابعة للجمعية العامة يُشار إليها عادةً باسم "لجنة الفرز"، وعلى الرغم من أن هذه التسمية غير واردة في النظام الأساسي، إلا أنه يتم منح هذه اللجنة الإذن بتقديم طلبات الفتوى إلى محكمة العدل الدوليّة وفقاً لنص المادة 96 / 2 من ميثاق الأمم المتحدة.

تقرر اللجنة بناءً على طلب خطي، ما إذا كان هناك أساس جوهري يستند إليه طلب الاستئناف، وهي لا تتبع في ذلك إجراءً نصّ عليه النظام الأساسي للمحكمة الإدارية، لكنّها تتّبع أحكاماً يُؤذَن للجنة بإنشائها لنفسها. وإذا رأت اللجنة أن هناك أساساً جوهرياً للتطبيق، فإنها تطلب فتوى المحكمة الدولية؛ وإلا فإنه لا يتم اتخاذ أي إجراء.

وبعد أن تصدر المحكمة فتواها، يتعيّن على الأمين العام أن يتصرّف وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الإدارية؛ إما أن يعطي أثراً مباشراً لرأي المحكمة، أو أن يدعو المحكمة الإداريّة في دورة استثنائية لاتخاذ ما يلزم، إما من ناحية تأكيد الحكم السابق أو تغييره وفقاً لرأي المحكمة الدولية[1].

(1) Wolfgang Friedman & Arghyrios A. Fatouros, op. cit., p: 20.

ثانياً: طريق الاستئناف في نظام العدل الداخلي الجديد:

تعدّ محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (محكمة الاستئناف United Nations Appeal-Tribunal) محكمة الدرجة الثانية من نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين، وهي هيئة قضائيّة استئنافيّة أنشأتها الجمعيّة العامة للنظر في طلبات الاستئناف في نظام العدل الجديد، ويقع مقرها في نيويورك وتعقد جلساتها فيه أو في جنيف أو نيروبي حسبما يقتضيه عبء القضايا[1].

تتألف هيئة المحكمة من سبعة قضاة تعيّنهم الجمعيّة العامة بناء على توصية من مجلس العدل الداخلي لفترة واحدة مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد، ويراعى في الاختيار التوزيع الجغرافي والمتوازن بين الجنسين، وبحيث لا يكون في الهيئة قاضيان من جنسية واحدة. كما لا يحق لأي قاضٍ حالي أو سابق من قضاة محكمة المنازعات أن يعيَّن في محكمة الاستئناف[2]. وللجمعية العامة وحدها، في حالتي سوء السلوك أو انعدام الأهلية، إعفاء قاضٍ في المحكمة من منصبه [3].

يخضع اختيار قضاة محكمة الاستئناف لمعايير صارمة، حيث يجب على المرشح أن يكون لديه على الأقل خمسة عشر عاماً من الخبرة القضائيّة في مجال القانون الإداري أو ما يعادلها في واحدٍ أو أكثر من النُظم القضائية الوطنيّة[4]. وينظر القضاة في طلبات الطعن عادةً في أفرقة مكوّنة من ثلاثة أعضاء. والأحكام التي يصدرونها نهائيّة قطعيّة ومُلزِمة للأطراف.

أولاً: اختصاص المحكمة:

نصّت المادة الثانية من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف على أن المحكمة مختصّة بالنظر والبت في دعاوى الاستئناف التي تُرفَع بشأن أحكام صادرة عن محكمة المنازعات، وذلك عند قيام الأخيرة بتجاوز ولايتها أو اختصاصها؛ أو امتناعها عن ممارسة الولاية المنوطة بها؛ أو في حال أخطأت بشأن مسألة قانونيّة، سواء أكان الخطأ في الإجراءات التي تؤثر في البت في القضية، أو بشأن واقعة أدى بها إلى اتخاذ قرار غير معقول[5]. ويجوز ذلك لأي طرف، سواءً أكان مُدّعياً شخصيّاً أو شخص يرفع دعوى باسم مُدّعٍ آخر

(1) الموقع الرسمي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، على الرابط: www.un.org/ar/oaj/appeals

(2) المادة الثالثة من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف (نظام محكمة الاستئناف).

(3) الفقرة العاشرة من المادة الثالثة - نظام محكمة الاستئناف.

(4) الفقرة الثالثة من المادة الثالثة - نظام محكمة الاستئناف.

(5) الفقرة الأولى من المادة الثانية - نظام محكمة الاستئناف.

عاجـز أو متوفـى أو مدّعـى عليـه، لاسـتئناف حكـم صـادر عـن محكمـة المنازعـات[1].

واسـتلزمت المحكمـة فـي نظامهـا الأساسـي أن يقـدّم المسـتأنِف طلـب الطعـن فـي غضـون خمسـةٍ وأربعيـن يومـاً مـن تاريـخ اسـتلام الحكـم المـراد الطعـن بـه، وأن تتـم الإشـارة بوضـوح إلـى الأخطـاء التـي ارتكبتهـا محكمـة المنازعـات، كأن يثبـت المسـتأنِف أن القاضـي قـد أخطـأ فـي رفـض الأدلـة التـي قـد تُغيّـر فـي نتيجـة الحكـم. وجديـر بالذكـر أن رفـع دعـوى الاسـتئناف يـؤدّي إلـى تعليـق تنفيـذ الحكـم المطعـون فيـه[2].

كمـا وتختـص محكمـة الاسـتئناف بالنظـر والبـت فـي الدعـاوى المرفوعـة ضـد الـوكالات المتخصّصـة المرتبطـة بالأمـم المتحـدة، أو المنظمـات والكيانـات الدوليّـة الأخـرى المُنشـأة بموجـب معاهـدات، والتـي تتشـارك مـع الأمـم المتحـدة فـي النظـام الموحّـد لشـروط الخدمـة المدنيّـة الدوليّـة. ويكـون ذلـك بموجـب اتفاقـات خاصـة مُبرَمـة بيـن تلـك الـوكالات أو المنظمـات والأميـن العـام للأمـم المتحـدة تنـص علـى قبـول اختصـاص محكمـة الاسـتئناف، مـا يعنـي أن تكـون الأحـكام الصـادرة عـن المحكمـة مُلزِمـة لهـا، وأن تتحمـل مسـؤولية دفـع أي تعويضـات تحكـم بهـا المحكمـة فيمـا يخـص أي موظـف يعمـل لديهـا[3].

كمـا وتختـص محكمـة الاسـتئناف بالنظـر والبـت فـي دعـاوى الاسـتئناف بشـأن القـرارات الصـادرة عـن اللجنـة الدائمـة العاملـة باسـم مجلـس الصنـدوق المشـترك للمعاشـات التقاعديـة لموظفـي الأمـم المتحـدة، والتـي يُدّعـى فيهـا مخالفـة القـرار الصـادر للنظـام الأساسـي للصنـدوق المشـترك. ويجـب لقبـول الدعـوى أن يكـون المسـتأنِف موظفـاً تابعـاً لأي منظّمـة عضـو فـي صنـدوق المعاشـات التقاعديـة قبلـت اختصـاص المحكمـة، حتـى وإن انتهـت خدمتـه. كمـا يحـق لورثـة الموظـف المتوفـى ولأي شـخص آخـر يبيّـن بموجـب النظـام الأساسـي للصنـدوق أن لـه حقوقـاً ناتجـة بفعـل مشـاركة موظـف مـن تلـك المنظّمـة العضـو فـي الصنـدوق[4].

وجديـر بالذكـر أن محكمـة الاسـتئناف هـي التـي تفصـل فـي حالـة نشـوء نـزاع بشـأن اختصاصهـا [5].

(1) الفقرة الثانية من المادة الثانية - نظام محكمة الاستئناف.

(2) الفقرة الخامسة من المادة السابعة - نظام محكمة الاستئناف.

(3) الفقرة العاشرة من المادة الثانية - نظام محكمة الاستئناف.

(4) الفقرة التاسعة من المادة الثانية - نظام محكمة الاستئناف.

(5) الفقرة الثامنة من المادة الثانية - نظام محكمة الاستئناف.

ثانياً: سُبل الانتصاف التي يمكن التوصل إليها:

جاءت المادة التاسعة من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف على ذكر الإجراءات التي ستحكم بها المحكمة في معرض نظرها في الدعاوى المرفوعة أمامها، حيث يجوز أن تأمر بالقيام بأحد الإجراءين الآتيين أو بكليهما:

أ. إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، شريطة أن تقوم المحكمة في الحالات التي يتعلق فيها القرار الإداري المطعون فيه بتعيين أو إنهاء تعيين أو ترقية، بتحديد مبلغ التعويض الذي قد يختار المُدعَى عليه دفعه كبديل لإلغاء القرار أو الأمر بالتنفيذ، رهناً بما نصت عليه الفقرة (ب) الآتية.

ب. سداد تعويض لا يتجاوز عادة ما يعادل المرتب الأساسي الصافي للمُدعي لمدّة سنتين، تقوم بدفعه الأمم المتحدة بأمانتها العامة أو صناديقها وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة، أو من قبل الوكالات المتخصصة أو المنظمات والكيانات التي قبلت اختصاص المحكمة. وللمحكمة أن تأمر في حالات استثنائية بدفع تعويض أكبر على أن تبيّن أسباب ذلك في حكمها[1].

وأجاز النظام الأساسي للمحكمة في الحالات التي ترى فيها أن أحد الأطراف قد أساء استغلال إجراءات الاستئناف على نحوٍ بيّن، أن تأمر بتغريم ذلك الطرف[2].

ثالثاً: الإجراءات أمام محكمة الاستئناف:

عادةً ما يتم مراجعة القضايا المعروضة أمام محكمة الاستئناف من قبل هيئة مُكوّنة من ثلاثة قضاة، ويبت فيها بأغلبية الأصوات. إلا أنه عندما يرى رئيس المحكمة أو اثنين من قضاتها أن القضيّة المنظورة تُثير مسألة قانونيّة ذات أهمية، يجوز لهم في أي وقت، قبل النطق بالحكم، إحالة القضيّة إلى محكمة الاستئناف بكامل أعضائها للنظر فيها، وفي تلك الحالات يكتمل النصاب القانوني بخمسة قضاة.

وخلال سير الإجراءات، يجوز لمحكمة الاستئناف أن تأمر بتقديم ما تراه ضرورياً من مستنداتٍ أو أدلّة، وأن تقرّر ما إذا كان من المطلوب مثول المستأنِف شخصيّاً أو أي شخص آخر أمامها أثناء الإجراءات الشفويّة، والتي يرجع أمر عقدها من عدمه للقضاة المكلفين بالنظر في القضيّة[3]. كما لها أن تأمر باتخاذ أي تدبير تحفظي منعاً لإيقاع أي ضرر بحق

(1) الفقرة الأولى من المادة التاسعة - نظام محكمة الاستئناف.

(2) الفقرة الثانية من المادة التاسعة - نظام محكمة الاستئناف.

(3) المادة الثامنة - نظام محكمة الاستئناف.

الأطراف لا سبيل إلى تداركه لاحقاً، وأن تُحيل ما هو مناسب من القضايا إلى الأمين العام للأمم المتحدة أو الرؤساء التنفيذيين لصناديقها وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة من أجل اتخاذ ما يمكن من إجراءات لإنفاذ إجراءات المساءلة[1].

وجدير بالذكر أن مسألة الطعون المرفوعة أمام محكمة الاستئناف على أساس توافر أدلّة جديدة لم تكن معروفة لدى أي من الطرفين أثناء نظر الدعوى أمام محكمة المنازعات، هي مسألة حاسمة في إجراءات الطعن، حيث يوفّر النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف بموجب الفقرة الخامسة من مادته الثانية، إمكانية قبول أدلّة إضافية وثائقيّة، من بينها الأقوال المكتوبة، وذلك إذا كان من شأن ذلك خدمة العدالة وحسم الإجراءات بكفاءة وسرعة، فإذا لم تكن الحال كذلك أو استقر في يقين محكمة الاستئناف تعذر اتخاذ قرار بدون أقوال شفوية أو غيرها من أشكال الأدلة غير المكتوبة، فإنها ترد الدعوى إلى محكمة المنازعات.

وتصدر المحكمة أحكامها بصورة مكتوبة في نسختين أصليتين، ومشفوعة بما تستند إليه من حيثيات ووقائع وأسانيد من نصوص القانون، وبأي لغة من اللغات الرسميّة للأمم المتحدة. ويتولى نشرها للعموم قلم المحكمة، مع حماية البيانات الشخصية [2].

وكما أشرنا سابقاً، فإن أحكام محكمة الاستئناف مُلزِمة ونهائيّة للطرفين، إلا أن النظام الأساسي للمحكمة أجاز لأي من الطرفين أن يقدم طلباً إلى محكمة الاستئناف لإعادة النظر في حكمٍ ما صادر عنها بناء على اكتشاف واقعة حاسمة كانت مجهولة لدى المحكمة عند النطق بالحكم، واشترط النظام الأساسي في هذا الصدد ألا يكون الجهل بتلك الواقعة ناشئاً عن الإهمال. في هذه الحالة يتم تقديم الطلب في غضون ثلاثين يوماً من تاريخ اكتشاف تلك الواقعة وفي غضون سنة واحدة من تاريخ صدور الحكم[3].

الخاتمة:

وأمّا في ختام هذا البحث، فلا بدّ لنا من الإشارة بإيجاز لأبرز النتائج المُستخلصة مما تقدّم بيانه:

لبّت المحاكم الإداريّة الدوليّة نداءَ العدالة عندما أتاحت لموظفي الخدمة المدنيّة الدوليّة فرصة الانتصاف في مواجهة القرارات الإداريّة الصادرة عن المنظمات الدوليّة التي

(1) المادة التاسعة - نظام محكمة الاستئناف.

(2) المادة العاشرة - نظام محكمة الاستئناف.

(3) المادة الحادية عشرة - نظام محكمة الاستئناف.

يعملون لديها، لا سيّما مع عدم إمكانية لجوء هذه الفئات من الموظفين إلى قضاء المحاكم الوطنيّة سواء في دولة جنسيتهم أم في غيرها من الدول؛ نتيجة عدم خضوع المنظمات الدوليّة عمليّاً لاختصاص محاكم دولة ما.

ولو اطلعنا على هياكل المحاكم الإداريّة الدوليّة المختلفة، كالمحاكم الخاصة بكل من منظّمة العمل الدوليّة، وصندوق النقد الدولي، ومجموعة البنك الدولي، وغيرها من المنظّمات، لوجدنا تشابهاً كبيراً في بنيتها والآليات المُتبعة فيها، وعلى الرغم من تنوع مجالات عمل المنظّمات الدوليّة السابق ذكرها، لربّما لم يكن فيما سبق ثمّة اختلاف جوهري يميّز إحداها عن الأخرى، إلى أن جاء نظام العدل الداخلي الجديد في منظّمة الأمم المتحدة كنظام مُبتكر وجديد تنوّعت فيه سُبل التسوية ودرجات التقاضي بشكل مختلف تماماً عمّا سبقه من أنظمة إداريّة دوليّة، وجدنا ذلك في طريق المراجعة الرسمي من خلال ابتكار آلية جديدة لتقييم القرارات الإدارية بالإضافة لإنشاء محكمتين إداريتين تضمنان الانتصاف السريع والفعال للموظف في مواجهة القرارات الإدارية الصادرة بحقه.

وفي إطار منظمة أمميّة، ألغى نظام العدل الداخلي الجديد التحكميّة التي انتهجها نظام العدل السابق، المتمثّل بضرورة موافقة الأمين العام للمنظمة بالاستناد إلى توصيات مجلس الطعون المشترك، لأجل قبول نظر الدعوى المقامة أمام قضائه، واكتفى لقبولها بطلب الدعوى وتفاصيل القرار الإداري المطعون فيه والجهة التي أصدرته.

كما قضى المبدأ العام في النظام الجديد، أن كل موظف مدني دولي عامل لدى منظمة الأمم المتحدة أو لدى أحد أجهزتها أو برامجها المستقلة هو طرف مستحق لسلوك سُبل الانتصاف المقررة في هذا النظام، غير أن الوصول إلى قضاء هذا النظام الجديد محصور، كما أشرنا، بالموظفين الذين تترتب لهم حقوق من كونهم معيّنين رسمياً أو متعاقدين وبما يتوافق مع شروط عقد العمل انطلاقا من القاعدة القانونية التي تقضي أن العقد شريعة المتعاقدين، وعلى الرغم من أن النظام الجديد استثنى فئات المتدربين والمتطوعين والمياومين، وغيرهم من الاستشاريين، إلا أنه يدرس إمكانية إنشاء آليّة خاصة (آلية تحكيم مستعجلة) تضمن حقوق هذه الفئات في إطار عملهم مع المنظمة.

وجدير بالذكر أن النهج الذي سلكه النظام الجديد، من حيث إتاحة سبل الانتصاف أمام كل من يعمل في منظمة تعترف باختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية شرط أن تكون هي الطريقة الوحيدة لمنحهم الانتصاف الفعال، ما هو إلا صورة واضحة من صور التأكيد على ضرورة عدم إنكار العدالة، يتجاوز في غايته موظفي منظمة الأمم المتحدة ليشمل سائر موظفي أغلب المنظمات الدوليّة.

ومن هذا المقام تبرز أيضاً أهمية المحاكم الدوليّة الإداريّة ودورها في تطوير قواعد

القانـون الدولـي الإداري، وذلـك مـن خـلال التفسـيرات والأحـكام والاجتهـادات المتنوعـة فيمـا يصـدر عنهـا، سـواءً فـي تحديـد مفاهيـم عناصـر الوظيفـة الدوليـة، أو تبيـان مـا تنطـوي عليـه العلاقـات الناشـئة فيمـا بيـن المنظمـة الدوليّـة مـن جهـة وموظفيهـا مـن جهـة أخـرى، كمفهـوم "القـرار الإداري" و "الموظـف الرسـمي" والتدابيـر التأديبيـة" وغيرهـا، رأينـا ذلـك علـى سـبيل المثـال فيمـا يتعلـق بتوصيـف مفهـوم القـرار الإداري الـذي يمكـن للموظـف الطعـن فيـه، إذ وجدنـا أن نظـام العـدل الجديـد سـلك طريقـاً غيـر تقليـدي مـن حيـث اعتبـاره للقـرارات الضمنيّـة، المتمثلـة فـي حـالات عـدم اتخـاذ قـرار مـا أو الفشـل فـي اتخـاذه، كقـراراتٍ إداريـة يمكـن الطعـن بهـا أمـام محاكـم النظـام الجديـد، زد علـى ذلـك إتاحـة طريـق الطعـن فـي التدابيـر التأديبيـة أمـام محكمـة المنازعـات، الأمـر الـذي لـم يكـن مطبقـاً فـي نظـام المحكمـة الإداريـة السـابقة لمنظمـة الأمـم المتحـدة، كل هـذه النقـلات النوعيّـة تعـزز التأكيـد علـى ضمـان حقـوق الموظـف الدولـي مـن خـلال سـبل المراجعـة المتاحـة فـي نظـام العـدل الجديـد.

هـذه الخطـوات المُبتكـرة تدعونـا لإجـراء نقـاش متجـدّد حـول كيفيـة تحسـين نُظُـم العدالـة الداخليّـة فـي إطـار المنظّمـات الدوليّـة تضمـن أعلـى معاييـر الشـفافية والمشـاركة واتخـاذ أنسـب القـرارات، وبمـا ينعكـس ايجابـاً علـى تحسـين واقـع الإدارات الدوليـة مـن جهـة، وواقـع موظفيهـا العامليـن بهـا مـن جهـة أخـرى.

والله وليّ التوفيق

مراجع البحث باللغة العربيّة:

نـدا، جمـال طـه. (1986). الموظـف الدولـي - دراسـة مقارنـة فـي القانـون الدولـي الإداري. القاهـرة: الهيئـة المصرية العامـة للكتاب.

لائحة موظفي الأمم المتحدة وتعديلاتها.

مجموعة قرارات صادرة عن الجمعيّة العامة للأمم المتحدة (انظر الملحق في نهاية مراجع الدراسة).

مدونة قواعد السلوك الخاصة بقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف 2011.

النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة. نشرة الأمين العام ST/SGB/2014 / 1 تاريخ 1 كانون الثاني/يناير 2014.

النظامـان الأساسيّان لـكلٍ مـن محكمـة الأمـم المتحـدة للمنازعـات، ومحكمـة الأمـم المتحـدة للاسـتئناف. قـرار الجمعيّة العامـة A/RES/63 / 253 الصـادر بتاريـخ 17 آذار/مـارس 2009.

المواقع الإلكترونيّة:

الموقع الرسمي لنظام العدل الداخلي في منظّمة الأمم المتحدة: www.un.org/ar/oaj/unjs/index.shtml

مراجع البحث باللغة الإنكليزيّة:

Books:

Sabino Cassese, Research Handbook on Global Administrative Law, (published by Edward Elgar Publishing Limited, 2016).

Joshua M. Javits, Internal Conflict Resolution at International Organizations, (28 ABA Journal of Labor & Employment Law 223, 2013).

Abdelaziz Megzari, The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945 - 2015, (Brill, 2015).

Christian Rohde, The Formal System; Management Evolution, (United Nations System Staff College, UN iLibrary, 2014).

Lorne Sossin & Vasuda Sinha, International Civil Service Ethics, Professionalism and the Rule of Law, (Osgoode Hall Law School of York University, 2016).

Friedmann, Wolfgang, and Arghyrios A. Fatouros, The United Nations Administrative Tribunal, International Organization, (Published by: Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation, 1957), vol: 11, no: 1.

Official Documents:

Statute of the United Nations Administrative Tribunal (UNAdT).

Judgments of the United Nations Administrative Tribunal (UNAdT).

Judgments of the United Nations Appeals Tribunal (UNAT).

Judgments of the United Nations Dispute Tribunal (UNDT).

ملحق بأرقام (المصادر) الوثائق الرسميّة الصادرة عن أجهزة ومحاكم الأمم المتحدة:

القرارات الصادرة عن الجمعيّة العامة (باللغتين العربية والإنكليزية):

رقم الوثيقة	عام
Res 351(IV)	1949
A/Res/59 / 283	2005
A/Res/61 / 261	2007
A/Res/63 / 253	2009
A/Res/66 / 106	2011
A/Res/67 / 241	2013

وثائق أحكام المحاكم الإداريّة في منظّمة الأمم المتحدة (باللغة الإنكليزية):

Andronov Case -(UNAdT Judgment No. 1157 (2003
Planas Case - UNDT/2009 / 086
Tabari Case - UNAT/2010 / 030
Iskandar Case - UNAT/2011 / 116
Gabaldon Case - UNAT/2011 / 120

The official system of administrative decisions review within the United Nations Organization

Sami Asaad Asaad

Jassim Mohammed Zakaria

Faculty of Law - University of Damascus

Damascus - Syria

Abstract:

The right to review administrative decisions constitutes the cornerstone of international administrative law, given its importance in ensuring the rights of international civil servants, and the proper functioning of international organizations. This right was widely introduced in international organizations when the League of Nations formerly established internal boards that adopted a special mechanism in reviewing administrative decisions to settle employees' disputes arising between them and the Secretary-General. Later on, with the establishment of the United Nations, these boards were developed. Added to this was the establishment of an international administrative court, which dealt with employees' claims concerning the administrative decisions made against them. This was "The United Nations' Administrative Tribunal (UNAdT)", which subsequently replaced, in the new system of internal justice, by a two-tier judicial system. It was part of a new and innovative structure that aimed at simplifying the review process, developing new mechanisms to ensure fairness and transparency in justice, and providing several options for employees to settle their disputes with the organization.

Keywords: International administrative, United Nations, international servants, internal justice system, formal, review, appeal, administrative decisions, court, disputes.