

القضاء الإداري في الأمم المتحدة (دراسة في إطار النظام الجديد للعدل الداخلي)

الدكتور

ماهر جميل أبوخوات

أستاذ القانون الدولي العام المساعد

كلية الحقوق- جامعة أسوان

والأستاذ المشارك بالمعهد العالي للقضاء

جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

القضاء الإداري في الأمم المتحدة

المقدمة:

الأمم المتحدة هي أكبر منظمة عالمية تجمع في عضويتها معظم دول العالم تقريباً، ولها غايات وأهداف عديدة. ولكي تحقق هذه الأهداف والغايات فهي تستخدم عدداً كبيراً من الموظفين والمتعاقدين لتيسير أعمالها ونشاطاتها المتعددة. وكان من الطبيعي أن يكون هناك نظام وقواعد داخلية تحكم علاقة الموظفين، وتحدد حقوقهم وواجباتهم تجاه المنظمة^(١).

ولما كان أي عمل لا يخلو من وجود احتمال قيام منازعات بين الموظفين والإدارة، فقد عملت الأمم المتحدة منذ بدايتها على إيجاد آليات لتسوية تلك المنازعات، فتم إنشاء لجان للطعون على القرارات الصادرة بحق الموظف، وكذلك اللجان التأديبية. كما أنشئت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة كضمانة قضائية هامة لمواجهة أي قرارات مخالفة من إدارة المنظمة بحق الموظفين^(٢).

وقد عملت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وكان لها اجتهادات قضائية هامة. إلا أن كثرة الإجراءات وتعدد اللجان التي يلجأ إليها الموظف، وطريقة نظر الدعوى أمام المحكمة الإدارية، جعل نظام العدل الداخلي نظاماً بطيئاً ومكلفاً وغير فعال، ويوفر حماية قليلة للموظفين. ونظراً لعيوب هذا النظام، كان من الضروري اعتماد نظام يختلف عنه جوهرياً، حيث طلبت الجمعية العامة من الأمين العام للأمم المتحدة

(١) راجع بصفة عامة: هبة جمال ناصر، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن 2011، ص63 وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفاصيل، راجع: د. حمادة محمد بدوي متولي، ضمانات الموظفين الدوليين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط 2003، ص173 وما بعدها.

تشكيل فريق من الخبراء لاستعراض نظام العدل في الأمم المتحدة وإعادة تصميمه من جديد ليواكب التطورات الإدارية ، ويكفل حماية الموظفين في الأمم المتحدة^(١).

وبناءً على تقرير فريق إعادة التصميم، اعتمدت الجمعية العامة نظاماً جديداً لإقامة العدل الداخلي. حيث حل النظام الجديد محل النظام السابق للعدل، والذي ظل قائماً لأكثر من ستين عاماً^(٢).

ولقد حرص النظام الجديد على تسوية المنازعات الإدارية منذ البداية بطريقة غير رسمية، واستحداث آليات جديدة لم تكن موجودة من قبل مثل شعبة الوساطة، وتفعيل دور أمين المظالم في الأمم المتحدة وتوسيع ولايته. ثم جعل النظام الرسمي أو القضائي يتكون من محكمة ابتدائية وهي محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، والأخرى محكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وقد بدأ هذا النظام في العمل منذ عام 2009، وصدرت عن المحكمتين الكثير من الأوامر والأحكام.

(١) انظر : الفقرة (47) من قرار الجمعية العامة رقم 283/59 الصادر في 13 أبريل 2005م.

(٢) انظر الوثيقة : **A/Res/63/253.17 March 2009, Para.38 and 43.**

أهمية البحث :

رغم مرور عدة سنوات على تطبيق النظام الجديد للعدل الداخلي في الأمم المتحدة، إلا أنه لم يتم تناوله بالبحث والدراسة من جانب الفقهاء والباحثين، ولم تصدر - على حد علمنا - سوى كتابات نادرة ومقتضبة دون أن تتعرض له بالشرح والإيضاح⁽¹⁾.

علاوة على ذلك، تتمثل صعوبة هذه الدراسة في كيفية استخلاص عناصر الموضوع من الوثائق الكثيرة الصادرة عن الأمم المتحدة في مجال إقامة العدل الداخلي، والتي تنوعت فيما بين قرارات الجمعية العامة وتقارير سنوية للأمين العام وللأجهزة المعنية في الأمم المتحدة. وبالتالي فالموضوع يحتاج إلى قدر كبير من الجهد والصبر، وذلك لوضع إطار عام يمكن من خلاله إظهار عناصر محددة للموضوع لتعريف موظفي الأمم المتحدة والعاملين بها بهذا النظام، ولمساعدة الباحثين على تناوله في المستقبل بشكل أكثر عمقاً وتفصيلاً. وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن أهمية هذا الموضوع تكمن في بيان أسباب عدم الإبقاء على نظام العدل الداخلي القديم، وما أتى به النظام الجديد من أليات ووسائل لحل المنازعات الإدارية في الأمم المتحدة، وهل عالج النظام الجديد كل عيوب النظام السابق؟ أم ما يزال هناك ثغرات في منظومة القضاء الإداري في الأمم المتحدة؟.

(1) انظر على سبيل المثال :

- Reinisch .A, Knabr. C, " Reform of the Administration of justice System within The United Nations", Max Planck Year Book of the United Nations, Vol.13, 2008, Pp. 447 – 483.
- Phyllis Hwang," Reform of the Administration of justice system within The United Nations, Law and practice of international Courts and Tribunals, 2009,Pp. 181 – 224.
- Paolo Vargiu, The new appeal mechanism of the United Nations System of Administration of justice, International Organization Law Review, 2010, Pp. 261 – 275.

خطة البحث :

حتى نتعرف على الملامح الرئيسية لتطور القضاء الإداري في الأمم المتحدة من النظام القديم إلى النظام الجديد للعدل الداخلي⁽¹⁾. فقد رأينا أن نقوم بتقسيم هذا الموضوع إلى مطلب تمهيدي ومبحثين :
مطلب تمهيدي : تطور القضاء الإداري في الأمم المتحدة.
الفرع الأول : نبذه عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة .
الفرع الثاني : إلغاء المحكمة الإدارية وإقرار نظام جديد للعدل الداخلي.
المبحث الأول : النظام غير الرسمي للعدل الداخلي في الأمم المتحدة.
المطلب الأول : الوسائل البديلة لتسوية منازعات الأفراد من غير الموظفين.
المطلب الثاني : الوسائل غير القضائية لتسوية المنازعات الإدارية في الأمم المتحدة.
المبحث الثاني : النظام الرسمي للعدل الداخلي في الأمم المتحدة.
المطلب الأول : محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.
المطلب الثاني : محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

مطلب تمهيدي

تطور القضاء الإداري في الأمم المتحدة
عند قيام منظمة الأمم المتحدة كان من غير المتصور أن يخلو
بنيان هذه المنظمة من محكمة إدارية ، ولاسيما أن الأمم المتحدة تعتبر من
أكبر المنظمات العالمية من حيث العضوية ، وشمولية الأهداف ، وكثرة

(1) من الجدير بالذكر، أن عبارة " نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة

System of United Nations Internal Justice " التي يكثر استخدامها في هذا البحث ، ربما تبدو وللوهلة الأولى غريبة علي البعض ، إلا إن هذا المصطلح هو السائد في كل الوثائق الصادرة عن الأمم المتحدة والتي تعالج المنازعات الإدارية بين إدارة المنظمة وطائفة الموظفين أو العاملين لديها من غير الموظفين.

عدد الأجهزة والفروع ، وضخامة الكادر الوظيفي في الجهاز الإداري التابع لها^(١).

حيث أنشئت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والتي تصدت لمنازعات الموظفين ، ومثلت ضمانات قضائية هامة بالنسبة لهم خلال فترة طويلة من الزمن^(٢).

إلا أنه ومع الزيادة الكبيرة في عدد موظفي الأمم المتحدة ، وكثرة عدد المنازعات . أصبح هناك اعتراف قاطع من قبل الإدارة والموظفين علي حد سواء بأن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لم تعد تلبي احتياجات المنظمة ، فعملت الجمعية العامة للأمم المتحدة علي استحداث نظام جديد لمعالجة المنازعات وإقامة العدل الداخلي لموظفي الأمم المتحدة. ومن هنا ، وقبل الحديث عن النظام الجديد للعدل الداخلي في الأمم المتحدة ، سوف نلقي الضوء علي المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ، ثم إلغاء المحكمة وإقرار نظام جديد للعدل الداخلي . وذلك عن طريق تقسيم هذا المطلب إلي فرعين:

الفرع الأول: نبذة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

الفرع الثاني: إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وإقرار نظام جديد للعدل الداخلي.

الفرع الأول

نبذة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

من اللافت للنظر أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص صراحةً علي وجود محكمة إدارية تابعة للأمم المتحدة كجهاز رئيسي من أجهزتها الرئيسية ، حيث أن فكرة وجود جهاز قضائي إداري لم تكن قد اكتملت

(١) راجع في ذلك، د. عبد الله علي عبو ، القضاء الدولي الإداري في إطار المنظمات الدولية ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (3) ، العدد(26) ، 2005، ص 322.

(٢) حول أحكام المحكمة راجع:

S. T. Jurisprudence du Tribunal administrative de l'Organisation des Nations U In: Annuaire Francis de droit international, volume 11, nies.1965. pp. 352-364.

بعد لدي واضعي الميثاق . غير أن الأسباب نفسها التي أدت لظهور المحكمة الإدارية لعصبة الأمم هي نفس الأسباب التي دعت لإنشاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة^(١).

ففي حالة حدوث نزاع بين الموظف وإدارة المنظمة لا يستطيع الموظف أن يلجأ إلي القضاء الوطني للدولة التي تعمل المنظمة علي أرضها ، أو إلى قضاء دولته التي ينتمي إليها بجنسيته ، لعدم اختصاص هذا القضاء بنظر تلك الدعاوي .

فضلاً علي أن وجود محكمة إدارية داخل المنظمة يعد أمراً ضرورياً لتكملة النقص الموجود في الوظيفة العامة الدولية من خلال ما ترسيه من مبادئ عامة عبر سوابقها القضائية التي تتبلور بتصديها لما يعرض عليها من منازعات^(٢).

من أجل ذلك سعت منظمة الأمم المتحدة إلى إنشاء محكمة إدارية يناط بها الفصل في المنازعات التي تنور بين المنظمة وموظفيها. حيث عهدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلي الأمين العام للمنظمة في شهر فبراير عام 1946 بتشكيل لجنة لوضع مشروع للنظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة لتقديمه إلي الجمعية العامة لإقراره . إلا أنه أرجئ عرض المشروع آنذاك بسبب التباين في مواقف بعض الدول الأعضاء من فكرة إنشاء المحكمة^(٣). واستمرت المناقشات حوالي ثلاث سنوات ، أسفرت عن إجراء عدة تعديلات علي المشروع السابق إعداده ، إلي أن اعتمدت الجمعية العامة النظام الأساسي للمحكمة بموجب قرارها رقم (315) الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1949 ، والذي تم تعديله أكثر من مرة^(٤).

(١) راجع في نفس المعني:

Ahlborn, C. The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility. International Organizations Law Review, vol. 8, iss. 2 (2011): p. 397-482.

(٢) لمزيد من التفاصيل، راجع : د. عصام زنتاتي ، القضاء الدولي الإداري، دار النهضة العربية 1994/ 1995، ص 5.

(٣) المرجع السابق، ص 11.

(٤) حيث عدل النظام الأساسي للمحكمة لأول مره بقرار الجمعية العامة رقم (782) بتاريخ 9 ديسمبر 1950، وبالقرار (957) الصادر في 8 نوفمبر 1955، والقرار

وقد حدد النظام الأساسي للمحكمة ، تشكيلها واختصاصها، والإحكام الصادرة عنها ومدى جواز الطعن فيها. وهو ما سنتناوله بشيء من التفصيل علي النحو التالي :

أولاً: تشكيل المحكمة واختصاصها.

كانت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تتشكل من سبعة قضاة من جنسيات مختلفة، تتألف من بينهم دائرة قضائية تتكون من ثلاثة قضاة فقط للفصل في الدعوي. ويتم تعيين قضاة المحكمة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة لمدة ثلاث سنوات ، ويجوز إعادة تجديد هذه المدة (١).

ورغم اختيار قضاة المحكمة من قبل الجمعية العامة إلا أن هذا لا يؤثر على استقلالهم ، حيث يصبح هؤلاء الأعضاء مستقلين تماماً بعد تعيينهم عن المنظمة ، بل إن الجمعية العامة لا تملك عزلهم ، إلا إذا انعقد إجماع أعضاء المحكمة أنفسهم على أن هناك عضو أصبح غير قادر على أداء وظائفه (٢).

وأعضاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ليسوا بموظفين دوليين ، ذلك لأنه يجوز لهؤلاء القضاة في غير أدوار انعقاد المحكمة الاحتفاظ بوظائفهم في الدول التي ينتمون إليها. ويرجع ذلك إلى الطابع غير الدائم لعمل المحكمة والذي يتسم بقصر وقت الجلسات وقلة عدد المنازعات المعروضة أمامها ، مما لا يبرر منعهم من امتحان أعمال أخرى. وبالرغم من ذلك فإنهم في جميع الأحوال يعتبرون من العاملين لدى المنظمة أو ممثلين لها مخولون لأداء وظيفة دولية ، ويتمتعون بهذه الصفة بالحصانات الدبلوماسية التقليدية (٣). كغيرهم من القضاة الدوليين ، وهي حصانات مرتبطة بعمل هؤلاء القضاة وبحدود سلطاتهم ووظائفهم المخولة لهم.

رقم (54/50) بتاريخ 11 ديسمبر 1995 ، والقرار رقم (159/55) الصادر في 31 يناير 2001 ، والقرار رقم (87 /58) المؤرخ 9 ديسمبر 2003.

(١) أنظر المادة(1/3) من النظام الأساسي للمحكمة.

(٢) حيث أشارت إلى ذلك المادة (5/3) من النظام الأساسي للمحكمة.

(٣) راجع في نفس المعنى : د. حمادة متولي ، ضمانات الموظفين الدوليين ، مرجع سابق ، ص 225.

ولقد منح النظام الأساسي للمحكمة نوعين من الاختصاص ، الأول هو الاختصاص الشخصي ، والثاني : هو الاختصاص الموضوعي. الاختصاص الشخصي : يتعلق بصفة أساسية بالأفراد الذين يحق لهم اللجوء إلى المحكمة. حيث ينص النظام الأساسي في الفقرة الثانية من المادة الثانية على أنه يمكن أن يلجأ للمحكمة :

- كل موظف في سكرتارية الأمم المتحدة حتى ولو كانت علاقته الوظيفية بالمنظمة قد انتهت ، وكذلك الورثة الشرعيون للموظف.
 - كل شخص يستطيع أن يثبت حقوقاً ناشئة عن عقد توظيف ، أو عن ظروف عمل خاصة بما يتصل بنصوص لائحة التوظيف أو أي لائحة أخرى يمكن أن ينتفع بها الموظف .
- وبهذا يثبت حق اللجوء إلى المحكمة لموظفي المنظمة أو ورثتهم ، أو من يثبت له حق ناشئ عن عقد التوظيف. ويتقدم هؤلاء دائماً بالطعن في مواجهة المنظمة ، ولذا يجب على المدعي أن يثبت براءة صفته كموظف في المنظمة. بمعنى أن يكون تابعاً لها ومكلفاً بواسطتها بمباشرة وظائف تستهدف مصلحة المنظمة⁽¹⁾.

أما عن الاختصاص الموضوعي : فتختص المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بنظر المنازعات التي تحدث بين المنظمة وموظفيها بمناسبة صدور قرار إداري نهائي من المنظمة يمثل انتهاكاً لعقود تشغيلهم أو شروط عملهم.

وقد قضت المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة على أن : " المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تختص بنظر الطعون المتعلقة بعدم مراعاة شروط وأوضاع العمل. وينصرف مفهوم شروط العمل على كافة نصوص الموظفين واللائحة النافذة لحظة وقوع

(1) لمزيد من التفاصيل انظر :

Hepburn, J. The Duty to Give Reasons for Administrative Decisions in International Law .The International and Comparative Law Quarterly, vol. 61, iss. 3 (2012): p. 641-663.

الانتهاك ، كما يدخل ضمن اختصاصها الطعون الخاصة بلائحة صندوق معاشات الموظفين^(١).

ونستطيع القول إن الاختصاص الموضوعي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة يسري على الدعاوى التي يرفعها الموظف ضد أحد القرارات الإدارية التي أصدرها الجهاز الإداري بالمنظمة في إطار العلاقة بينهما. ويوصف القرار الإداري الصادر في هذا الشأن بأنه : " قرار إداري دولي ". ويعرف القرار الإداري الدولي بأنه : " كل قرار تصدره هيئة أو منظمة أو جهاز أو إدارة دولية في شأن من الشؤون التي تتعلق بتنظيم وتحديد اختصاصات الموظفين التابعين له ، أو في شأن من الشؤون التي تمس حقوق ومصالح ومراكز هؤلاء الموظفين ". ويعتبر في حكم القرار الإداري الدولي رفض الإدارة الدولية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً لشروط عقد التشغيل أو لنصوص لائحة التوظيف^(٢).

ثانياً: أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.
من الجدير بالذكر أن النظام الأساسي للمحكمة يتطلب قبل رفع الدعوى استنفاد الموظف وسائل التسوية غير القضائية المتاحة في المنظمة. وذلك بأن يعرض النزاع أولاً على لجان الطعن الداخلية، فلا تكون دعواه مقبولة إلا إذا كان قد سبق له اللجوء إلى هذه اللجان ، فإذا أصدرت اللجنة قراراً ليس في صالحه أو في صالحه ولكن الإدارة قد امتنعت عن تنفيذه. فهنا يحق له أن يرفع دعواه إلى المحكمة ، هذا ما لم يكن قد تم الاتفاق بين الأمين العام والموظف على تقديم الطلب مباشرة إلى المحكمة^(٣).

والإجراءات المتبعة أمام المحكمة إجراءات بسيطة وتعتمد في الغالب على المذكرات أكثر من اعتمادها على المرافعات الشفوية ،

(١) راجع في ذلك : د. حمادة متولي ، ضمانات الموظفين الدوليين ، مرجع سابق ، ص 282.

(٢) راجع في ذلك : د. أحمد محمد رفعت ، القانون الدولي الإداري ، دار النهضة العربية ، بدون تاريخ ، ص 285.

(٣) مادة (1/7) من النظام الأساسي للمحكمة.

والأصل أن تنتظر القضايا في جلسات علنية ، إلا إذا رأت المحكمة أن ثمة ظروفاً استثنائية وخاصة تتطلب أن تكون الجلسات سرية ، وتصدر المحكمة قراراتها بالأغلبية ، وتشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها.

وتقضي المحكمة في النزاع المطروح عليها إما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، أو الأمر بتنفيذ الالتزام الذي أغفلت الإدارة القيام به. وقد يكون الإلغاء كلياً شاملاً للقرار الإداري برمته ، أو جزئياً وقاصراً على شق معين من القرار. كذلك الأمر بالتنفيذ، فقد يشمل الالتزام بأكمله أو يقتصر على جزء معين منه، وهو ما يسمى بالتنفيذ الجزئي. ومع ذلك، إذا رأت المحكمة أن الإلغاء غير ممكن أو غير ملائم حكمت بدفع تعويض مناسب تقدره المحكمة^(١).

وفي جميع الأحوال، فإن أحكام المحكمة تكون نهائية وغير قابلة للطعن، ولها صفة الإلزام وقوة الشيء المقضي في مواجهة إدارة الأمم المتحدة، أو المنظمة التي تقبل اختصاص المحكمة والموظف الذي يتبعها. غير أن هذا لا يمنع من أن تقوم المحكمة بتفسير أحكامها السابقة، أو أن تصحح ما يكون قد سببها من أخطاء مادية بناءً على طلب ذوي الشأن.

وعلى الرغم من نهائية الأحكام التي تصدرها المحكمة فإنه يمكن في بعض الأحوال الطعن في تلك الأحكام، ويكون ذلك إما بطريق التماس إعادة النظر في حالة ما إذا اكتشفت المحكمة وقائع جديدة لم تكن مطروحة عليها عند إصدار حكمها، أو إلى غير ذلك من الأسباب الأخرى المقررة التي تسوغ طلب إعادة النظر. ومن ناحية أخرى، فإن الطعن على أحكام المحكمة قد يتم عن طريق طلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية بشأن المسألة التي صدر بصدها حكم المحكمة الإدارية^(٢).

ويرى غالبية الفقه الدولي، أن الرأي الاستشاري الذي تصدره محكمة العدل الدولية بشأن أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، لا يعتبر حكماً قضائياً صادراً من محكمة أعلى، ولا يمكن القول بأن محكمة العدل

(١) راجع في ذلك : د. أحمد محمد رفعت ، القانون الدولي الإداري ، مرجع سابق ، ص 285 – 286.

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع : هبة جمال ناصر ، المركز القانوني للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 138.

الدولية في هذه الحالة تعد محكمة استئناف بالمعنى الدقيق للوصف^(١). إذ لا يتحقق عند نظر النزاع أمامها المساواة بين أطراف هذا النزاع، وهي التي تستوجبها كافة النظم القضائية المختلفة^(٢). وهكذا، ظلت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تعمل لمدة ستين عاماً تقريباً، وكان لها اجتهادات قضائية وأحكام كثيرة صادرة عنها عالجت من خلالها المنازعات الإدارية في الأمم المتحدة^(٣). إلا أن هناك العديد من الأسباب والدوافع التي أدت إلى إلغاء تلك المحكمة. سنقوم بإيضاحها في الفرع التالي .

الفرع الثاني إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وإقرار نظام جديد للعدل الداخلي

بعد أن عملت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لفترة طويلة من الزمن، دارت مناقشات مستفيضة حول جدوى عمل المحكمة في ظل النظام القائم لتسوية المنازعات الإدارية لموظفي الأمم المتحدة. وبات هناك قناعة تامة واعتراف قاطع من قبل الإدارة والموظفين على حد سواء بأن هذا النظام لم يعد يلبي حاجات المنظمة، وأنه نظام غير فعال ولا يحقق الغرض منه ويفتقر إلى الاستقلالية.

(١) راجع في نفس المعنى :

Struyvenberg, M. The New United Nations System of Administration of Justice. The Development and Effectiveness of International Administrative Law... (Leiden: Nijhoff, 2012). p. 242-250.

(٢) راجع في ذلك : د . محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم، التنظيم الدولي، منشأة المعارف 1974، ص 361 . مشار إليه في رسالة ماجستير الباحثة، هبة جمال ناصر، المركز القانوني للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 140. (٣) حول فقه المحكمة، راجع علي سبيل المثال:

S. T. Jurisprudence du Tribunal administrative de l'Organisation des Nations U In: Annuaire français de droit international, volume 11, nies.1965. pp. 352-364.

حيث انتهت المناقشات إلى ضرورة تشكيل فريق لإعادة تصميم نظام جديد للعدل الداخلي في الأمم المتحدة. وقد توصل هذا الفريق إلى إلغاء أركان نظام القضاء الإداري القائم في المنظمة، فتم إلغاء مجلس الطعون المشترك، واللجنة التأديبية المشتركة، والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، واستحداث نظام جديد لتحقيق فاعلية المساءلة الإدارية، وكفالة حقوق الموظفين^(١).

وسوف نلقي الضوء على الفريق المعني بإعادة تصميم نظام العدل الداخلي، ثم نوضح أهم أسباب إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. وذلك بالتفصيل المناسب في النقاط التالية :

أولاً : الفريق المعني بإعادة تصميم نظام العدل الداخلي :
كانت البداية العملية لإصلاح نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة، عندما طلبت الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 283/59 بتاريخ 13 إبريل 2005م، من الأمين العام أن يقوم بتشكيل فريق من الخبراء الخارجيين والمستقلين للنظر في إعادة تصميم نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة^(٢).

ومنحت الجمعية العامة في هذا القرار لفريق " إعادة التصميم *Redesign Panel* " صلاحيات واسعة النطاق، وتشمل هذه الصلاحيات: النظر في نظم بديلة لحل المنازعات مع مراعاة الخصائص

(١) حول تطور القضاء الإداري في الأمم المتحدة، راجع بصفة عامة :

Reinisch. A ,Knabr. C," Reform of the Administration of justice System within the United Nations ", Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 12, 2008, Pp. 447 – 483.

(٢) انظر، الفقرة (47) من قرار الجمعية العامة رقم 283/59 المؤرخ 13 إبريل 2005م. وقد حددت الجمعية العامة في هذا القرار الصفات والمؤهلات الواجب توافرها في الأشخاص الذين سيتشكل منهم فريق إعادة التصميم، فنصت على أنه : " .. يتكون الفريق من قاضي بارز أو من قاضي سابق من ذوي الخبرة في القانون الإداري، وخبير في الطرق البديلة لحل النزاعات، وأكاديمي قانوني رائد في القانون الدولي، وشخص يملك خبرة إدارية وتنظيمية في منظمة دولية، وشخص يتمتع بخبرة ميدانية في إطار الأمم المتحدة". (الفقرة 48 من القرار).

الفريدة لمنظمة الأمم المتحدة، وتحديد تدابير استباقية من قبيل التثقيف والتدريب لخفض عدد النزاعات، واستعراض سير عمل المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وعلاقتها بالمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. ومن هذه الصلاحيات أيضاً، دراسة إمكانية إنشاء نظام قضائي من مستويين يتألف من محكمة ابتدائية ومحكمة استئناف. وكيفية التمثيل القانوني للأمين العام في نظام إقامة العدل الجديد^(١).

وقد بدأ فريق إعادة التصميم عمله في 1 فبراير 2006، حيث نظر في قرارات الجمعية العامة ذات الصلة، وحرص على تلقي واستعراض المعلومات من جميع أصحاب المصلحة المعنيين بنظام إقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة. وتشاور مع موظفي الأمم المتحدة - بمن فيهم فرادى الموظفين والمديرين - لتكوين رأي عن طريقة عمل النظام الحالي وأسباب عدم فعاليته^(٢).

وبعد فترة من إجراء المشاورات والبحث والدراسة، انتهى فريق إعادة التصميم إلى اقتراح إنشاء نظام جديد مستقل للعدل الداخلي في الأمم المتحدة، وأصدر مجموعة من التوصيات التي تدعم إنشاء هذا النظام، وتتلخص أهم هذه التوصيات في الآتي :

1- دعوة الجمعية العامة للأمم المتحدة لإنشاء نظام جديد بالكامل لإقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة، على أن يكون نظام العدل الداخلي الجديد نظاماً يتسم بالاستقلال وتطبق فيه اللامركزية، ويتوافق بالكامل مع معايير حقوق الإنسان الدولية.

2- التوصية بأن يكون نظام العدل الجديد على مستويين :

أ- نظام رسمي : يتكون من محكمة ابتدائية تسمى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، وينبغي أن تحل المحكمة محل الهيئات الاستشارية القائمة، بما فيها مجالس الطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة. كما

(١) حول مهام وصلاحيات فريق إعادة التصميم، راجع الفقرة (49) من قرار

الجمعية العامة رقم 283/59 المؤرخ 13 إبريل 2005م.

(٢) راجع في نفس المعنى :

Van Bogdandy., , " Reform of the Administration of justice system within the United Nations", Max Planck Yearbook of United Nations law, Vol. 12, 2008, P. 459.

يشمل النظام الرسمي محكمة استئناف تسمى محكمة الأمم المتحدة للاستئناف^(١).

ب- نظام غير رسمي : عن طريق إنشاء شعبة للوساطة في مكتب أمين المظالم لتسهيل التسوية غير الرسمية للمنازعات قبل اللجوء إلى التقاضي.

3- ينبغي أن يشمل نطاق اختصاص نظام العدل الداخلي الرسمي وغير الرسمي جميع الأشخاص الموظفين في الأمم المتحدة أو الذين يقدمون خدمات شخصية بموجب عقود مبرمة مع المنظمة. مع ضمان التمثيل القانوني للموظفين لمساعدتهم في الإجراءات والدعاوى المقامة منهم أمام الجهات القضائية في الأمم المتحدة^(٢).

وهكذا، وضع الفريق المعني بإعادة التصميم الملامح الرئيسية لنظام العدل الجديد داخل الأمم المتحدة. ثم شرعت الجمعية العامة في تطبيق النظام الجديد بأن قامت أولاً بإلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. ثانياً : أسباب إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة : بدأ نفاذ النظام الجديد لإقامة العدل بموجب قرار الجمعية العامة رقم 253/63. وحدد هذا القرار بداية العمل بالنظام الجديد وإلغاء مجالس الطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة، وذلك اعتباراً من 1 يوليو 2009^(٣).

وقد نص هذا القرار أيضاً على إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة اعتباراً من 31 ديسمبر 2009، وإحالة جميع القضايا الواردة من الأمم المتحدة ومن الصناديق والبرامج الخاضعة لإدارة مستقلة والتي لم

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع :

Louise Otis, Eric H. Reiter. ,The Reform of the United Nations Administration of justice system., the law and practice of international Courts and tribunals (10), 2011,Pp. 407 – 411.

(٢) انظر تقرير الفريق المعني بإعادة التصميم، الوثيقة : A/61/205,28 July

2006,P.6, Para. 14.

(٣) انظر ، قرار الجمعية العامة رقم 253/63 المؤرخ في 17 مارس 2009، الفقرة 38.

تفصل فيها المحكمة الإدارية بعد، اعتباراً من تاريخ إلغاء هذه المحكمة إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات^(١).

والواقع، أن هناك أسباب ودوافع أدت إلى إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، رغم أنه كانت هناك آراء تطالب بتعديل نظامها الأساسي وتحويلها إلى محكمة استئناف في النظام الجديد^(٢). إلا أن الأمور استقرت على إلغاء المحكمة الإدارية، ووجدت عبارات متناثرة في العديد من الوثائق الصادرة عن الجمعية العامة وتقارير الأمين العام بخصوص هذا الموضوع، تحمل بعض الأسباب التي دفعت إلى إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. وباستقراء هذه الوثائق يمكننا أن نجل أهم هذه الأسباب والدوافع على النحو التالي.

1- قصر اللجوء إلى المحكمة على طائفة الموظفين :

كانت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تقبل الدعاوى المرفوعة ممن يعتبر من الموظفين فقط. وأدت الفلسفة القانونية للمحكمة والممارسة العملية في الأمم المتحدة إلى نظرة تقيدية لتعريف الموظف، فلا يشمل ذلك المستخدمين بموجب اتفاقات الخدمات الخاصة، وفرادى المتعاقدين^(٣).

ولا شك أن صياغة المادة (2/2، ب) من النظام الأساسي للمحكمة، قد أدت إلى تفسير ضيق، بحيث إنها قصرت اللجوء إلى المحكمة على الموظفين. ويخرج من هذه الطائفة الأخيرة أشخاصاً يعملون في الأمم المتحدة ولا ينطبق عليهم وصف الموظف بالمعنى الدقيق للوصف، مثل

(١) انظر ، الفقرة (43) من القرار، والتي تنص على أن الجمعية العامة :

" Also decides to abolish the United Nations Administrative Tribunal as of 31 December 2009".

- كما تنص الفقرة (44) من ذات القرار أيضاً على أن الجمعية العامة :

" Further decide that all cases pending before the joint appeals boards, the joint disciplinary committees and the disciplinary committees shall be transferred, as from the abolishment of those bodies, to the United Nations dispute tribunal".

A/61/205, 28 July 2006, Para. 15.

(٢) انظر الوثيقة رقم :

A/61/205,28 July 2006,P.6, Para. 15.

(٣) انظر الوثيقة رقم :

المعاونين والذين يباشرون أعمالاً موسمية، والاستشاريين، والأفراد المعيّنين محلياً في بعثات حفظ السلام. فهؤلاء يمكنهم اللجوء إلى التحكيم أو إلى المحاكم الداخلية للحصول على تعويض جراء تضررهم من التصرفات الإدارية للمنظمة، ويشترط في هذه الحالة تنازل المنظمة عن حصانتها القضائية في مواجهة المحاكم الداخلية^(١).

وغني عن البيان، أن نسبة الأفراد من غير الموظفين شهدت زيادة مطردة عبر السنوات، بحيث أصبحت هذه الفئات تشكل عنصراً مهماً من عناصر القوة العاملة داخل منظومة الأمم المتحدة. وعلى الرغم من ذلك فهم لا يتمتعون بالأمن الوظيفي، ولا يمكنهم اللجوء إلى إجراءات الطعن الخاصة بالموظفين وغيرها من آليات العدالة الداخلية^(٢).

ولعل ذلك كان من بين الأسباب التي دعت إلى إلغاء المحكمة الإدارية لأن نظامها الأساسي قصر اللجوء للمحكمة على طائفة الموظفين الذين يعملون بصفة دائمة ويخضعون للنظام الداخلي وللوائح المنظمة. وقد بُذلت جهود كبيرة من أجل إدخال طائفة العمال من غير الموظفين في نظام العدل الداخلي الجديد. حيث اقترح فريق إعادة تصميم نظام العدل الداخلي أنه بالإضافة إلى أولئك المشمولين بالمادة (2) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، يتعين أن يمتد نظام العدل الجديد ليشمل :

- أ- أي شخص يعينه الأمين العام أو الجمعية العامة أو أي هيئة رئيسية في منصب يتقاضى عليه أجراً.
- ب- أي شخص آخر يؤدي خدمات شخصية بموجب عقد مع الأمم المتحدة، وتشمل هذه الفئة الاستشاريين والأفراد المعيّنين محلياً في بعثات حفظ السلام^(٣).

(١) انظر الوثيقة رقم : A/67/265, 7 August 2012, Part. (6).

(٢) راجع في ذلك : وثيقة الأمم المتحدة " العلاقة بين الموظفين والإدارة في الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والنظام الموحد "، وحدة التفويض المشتركة، الأمم المتحدة، جنيف 2012، ص 12.

(٣) انظر ، تقرير الفريق المعني بإعادة تصميم نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل، الوثيقة رقم : A/61/205, 28 July 2006, Para. 20.

وإذا كانت تلك الجهود قد نجحت في استفادة الأفراد من غير الموظفين في الأمم المتحدة من نظام العدل الجديد إلى أنها قصرت ذلك على النظام غير الرسمي، حيث يمكنهم الاستفادة من خدمات مكتب أمين المظالم وشعبة الوساطة. بيد أن هناك صعوبات حالت دون وصولهم إلى النظام الرسمي وممارسة حقهم في اللجوء إلى النظام القضائي الجديد في الأمم المتحدة⁽¹⁾.

2- عدم توفير سبل انتصاف مناسبة وعادلة :
من أسباب ضعف المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، أن نظامها الأساسي لم يوفر للموظف في الحكم الصادر سبل انتصاف عادلة ومناسبة وكافية. حيث ينص النظام الأساسي للمحكمة على إنه : " إذا خلصت المحكمة إلى أن الطلب قائم على أسس سليمة أمرت بإلغاء القرار المطعون فيه، أو بأداء التزام على وجه التحديد. وتقوم المحكمة في الوقت ذاته بتحديد مبلغ التعويض الذي يدفع لمقدم الطلب عن الأضرار التي لحقت به، إذا ما قرر الأمين العام لصالح الأمم المتحدة في غضون ثلاثين يوماً من إخطاره بالحكم دفع تعويض إلى مقدم الطلب دون اتخاذ أي إجراء آخر في قضيته... " ⁽²⁾.

وبعبارة أخرى، يجب أن تحدد المحكمة كجزء من حكمها الأصلي تعويضاً يدفع إلى مقدم الطلب، على أن يترك للأمين العام أن يقرر لصالح الأمم المتحدة الامتثال لأمر الإلغاء أو الأداء، أو دفع مبلغ التعويض الذي قرره المحكمة. وفي الممارسة العملية اختار الأمين العام – في جميع

(1) حيث يبين الأمين العام للأمم المتحدة بعض من هذه الصعوبات بالقول: " أن إضافة أفراد من غير الموظفين إلى اختصاص محكمة المنازعات في هذه المرحلة من شأنه أن يضر بالنظام الجديد، حيث يخضع الأفراد من غير الموظفين إلى شروط عقودهم، ولمعايير معينة من السلوك فيما يتعلق بخدمتهم لدى الأمم المتحدة تختلف عما يخضع له الموظفين. لذا فإن جميع المطالبات المقدمة من غير الموظفين يتم تقييمها على أساس الإطار التعاقدى بينهم وبين الأمم المتحدة. ويوصي الأمين العام بأن ترجى الجمعية العامة اتخاذ أي قرار يمنح الأفراد من غير الموظفين إمكانية التقدم إلى محكمة المنازعات في الوقت الراهن، حتى لا تنتقل بالقضايا". انظر في ذلك : تقرير الأمين العام حول إقامة العدل الداخلي، الوثيقة :

A/65/373,16 September 2010, Para.179.

(2) انظر ، مادة (1/10) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

الحالات تقريباً – دفع التعويض بدلاً من إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

وكون الأمين العام وليس المحكمة الإدارية للأمم المتحدة هو الذي يقرر إما الامتثال لأمر الإلغاء أو دفع التعويض. هو أمر أثار الأسئلة حول استقلال العملية القانونية وفعاليتها. وقد ذكرت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة نفسها أن هذه الفجوة " تشكل مثلاً فاضحاً على الظلم والتمييز بين الموظفين العاملين جميعاً في منظومة الأمم المتحدة " (١).

وهكذا، نجد أن سلوك المحكمة قد اعترف دائماً بأولوية واحتياجات المنظمة وتفضيلها على حقوق العاملين بها. ولهذا ذهب جانب من الفقه إلى أن هذا المسلك يعد منافياً للشرعية، حيث سمح للإدارة بأن تشتري اللامشروعية بمبلغ التعويض، مما يجعلها ترتكب ما تشاء من مخالفات نظراً لعلمها المسبق بإمكانية العدول عن هذه المراكز غير المشروعة التي أحدثتها المخالفات وتثبيتها نظير مبلغ من المال تدفعه على سبيل التعويض للطاعن (٢).

وهناك مسألة أخرى تتعلق بحدود التعويض الذي تحكم به المحكمة، حيث نصت المادة (10) من النظام الأساسي للمحكمة على إنه : " في الظروف العادية لا ينبغي أن يتجاوز مبلغ التعويض ما يعادل الأجر الأساسي الصافي لمقدم الطلب لمدة سنتين...".

وبالمقارنة بين النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والنظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، نجد أن الأخير لا ينص على حد معين للتعويض الذي يمكن الحكم به لمقدم الطلب. وهو ما يولد انطباعاً بأن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة سلطة أضيق من سلطة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وهو مثال فاضح ومقارنة كان يجب أن تكون في صالح المحكمة الإدارية للأمم المتحدة باعتبارها

(١) راجع في ذلك : المواعمة بين النظامين الأساسيين للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، تقرير صادر عن وحدة التفتيش المشتركة، جنيف 2004، ص 3. الوثيقة : JIU/ REP/ 2004/3.

(٢) راجع في ذلك : د. حمادة متولي، ضمانات الموظفين الدوليين، مرجع سابق، ص 358.

موجودة في أكبر منظمة عالمية، وتعالج مشاكل أكبر عدد من الموظفين الموجودين في منظمة على مستوى العالم^(١).

وفي أحيان كثيرة، قد لا يكفي مبلغ التعويض المحكوم به، خاصة في حالات إنهاء الخدمة التعسفي أو حالات عدم تجديد العقود. فالنظام الذي لا يستطيع كفالة التعويض الكافي أو غيره من سبل الانتصاف المناسبة هو نظام معيب في جوهره، بل إن أي نظام يفتقر إلى صلاحية تحديد الحقوق وسبل الانتصاف المناسبة هو نظام لا يتسق ومبدأ سيادة القانون.

إن إعطاء الأمين العام للأمم المتحدة سلطة الخيار في تنفيذ الحكم وتحديد مبلغ التعويض بما يعادل الأجر الأساسي الصافي لمقدم الطلب لمدة سنتين، كانت من أهم الأسباب التي دفعت الفريق المعني بإعادة تصميم العدل الداخلي إلي القول بأنه " من الضروري اعتماد نظام يختلف عن النظام المعمول به جوهرياً، وينبغي عدم الاستمرارية في الإبقاء على المحكمة الإدارية للأمم المتحدة"^(٢).

3- حرمان الموظفين من الحق في الاستئناف :

كانت المحكمة الإدارية هي الجهة القضائية الوحيدة في الأمم المتحدة التي يمكن اللجوء إليها، وبالتالي فإن أحكامها نهائية غير قابلة للاستئناف أمام محكمة أعلى. ولا يمكن اعتبار إعطاء المحكمة للموظف الحق في تقديم التماس بإعادة النظر في الحكم الصادر منها، أو الحق في طلب المنظمة التابع لها الموظف رأي استشاري من محكمة العدل الدولية استئنافاً للحكم^(٣).

JIU/REP/2004/3, P.3.

(١) انظر الوثيقة :

A/61/205, 28 July 2006, Para.74.

(٢) انظر الوثيقة رقم :

(٣) لقد ثار جدل فقهي كبير حول اعتبار طلب الرأي الاستشاري من محكمة العدل

الدولية في الحكم الصادر من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بموجب نص المادة (11) من نظامها الأساسي. هل يعد استئنافاً لحكمها أم لا ؟ . حيث ذهب جانب من الفقه - والذي نؤيده - إلى أن طلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية ليس بطريق للطعن في أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. وذهب البعض إلى أن ذلك

ولا شك أن الحق في التظلم واللجوء للقضاء يعد من الملامح الرئيسية لحقوق الإنسان، والتي أكدت عليه معظم المواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان⁽¹⁾.

وعلى الرغم أن هذه المواثيق تخاطب بصفة أصلية الدول، وتستهدف حماية هذا الحق في القانون الداخلي، إلا أنه يبدو منطقياً أن يمتد سلطان هذه النصوص ليشمل بالإضافة إلى النظم القانونية الداخلية للدول النظام الداخلي للمنظمات الدولية، فهذه المنظمات ينبغي عليها في جميع الأحوال أن تكون مثلاً في الالتزام بحقوق الإنسان⁽²⁾.

لكن عندما يحرم موظفي الأمم المتحدة من حقهم في الاستئناف عند الفصل في حقوقهم والتزاماتهم، فهذا من شأنه أن يضعف بشكل خطير من عدالة الإجراءات. فكيف لمنظمة الأمم المتحدة والتي تعمل على نشر حقوق الإنسان وحمايتها على مستوى العالم أن تتجاهل على مدى فترة طويلة من الزمن حق موظفيها في الطعن على الحكم الصادر من المحكمة الإدارية التابعة لها⁽³⁾.

ولذلك لا يبدو غريباً، بل جاء متسقاً تماماً مع هذا المعنى ما ورد في قضاء محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في 13 يوليو 1954، من أن ترك منظمة الأمم المتحدة موظفيها بدون حماية قضائية لا يتفق مع الأهداف والغايات الصريحة لميثاقها الذي يهدف إلى

يعد طعنًا بالاستئناف. بينما ذهب جانب آخر إلى القول بأن ذلك يعد طعنًا بالنقض. راجع في تفاصيل هذه الآراء: د. حسين حنفي عمر، دور محكمة العدل الدولية كمحكمة طعن، دار النهضة العربية، 1998، ص 267 وما بعدها. وراجع أيضاً: د. عصام زناتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 220 – 231).

(1) حيث أكدت على ذلك، المادة (10) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، والمواد (4/2) و (14) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والمادة (6) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة (25) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وكذلك نصت على هذا الحق المادة (43) من اتفاقية جنيف الرابعة لحماية ضحايا النزاعات المسلحة لعام 1949.

(2) راجع في ذلك: د. عصام محمد زناتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 4.

(3) راجع في ذلك:

حماية الحرية والعدالة لجميع الأفراد. كما لا يكون متسقاً مع الاهتمام الدائم للمنظمة بتحقيق وتحسين هذه الأهداف والغايات^(١).

ونعتقد أن نظام القضاء الإداري في الأمم المتحدة الذي وضعته المنظمة منذ بدايتها واقتصارها على جهة قضائية وحيدة، هي المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، أدى إلى بطء إجراءات التقاضي، وحرمان الموظفين من حقهم القانوني في الاستئناف. ولم يكن هناك خياراً لدى المنظمة عند إقرارها لنظام العدل الداخلي الجديد سوى إلغاء هذه المحكمة. وجعل النظام الجديد يتكون من محكمتين هما، محكمة المنازعات كدرجة أولى للتقاضي، ثم محكمة الاستئناف باعتبارها محكمة درجة ثانية، ليتحقق بذلك ضمانات قضائية هامة لموظفي الأمم المتحدة.

(١) راجع في ذلك : د. عصام محمد زناتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 50.

المبحث الأول
النظام غير الرسمي للعدل الداخلي
في الأمم المتحدة

من أهم ملامح النظام الجديد لإقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة، أنه جعل التسوية غير الرسمية أو الطرق الودية لتسوية المنازعات الإدارية متاحة لجميع العاملين في الأمم المتحدة من الموظفين أو الأشخاص الذين يعملون في خدمة المنظمة ولا ينطبق عليهم وصف الموظفين.

والنظام غير الرسمي لتسوية المنازعات يعتمد في المقام الأول على محاولة حل النزاع عن طريق شعبة الوساطة الموجودة في مكتب أمين المظالم بالأمم المتحدة^(١).

هذا، وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على أن تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية عنصر حاسم في نظام إقامة العدل، وبأنه يجب استخدام النظام غير الرسمي إلى أقصى حد ممكن لتفادي التقاضي الذي لا لزوم له. كما أنه يجب أن يكون هذا النظام متاحاً لجميع العاملين، بحيث يمكنهم الحصول على خدمات مكتب أمين المظالم وشعبة الوساطة في إطار النظام الجديد لإقامة العدل الداخلي^(٢).

والهدف من النظام غير الرسمي هو حل المنازعات التي تحدث منذ البداية في أماكن العمل، مما يوفر على إدارة المنظمة والموظفين الكثير من الجهد والوقت والتكاليف^(٣).

(١) انظر : تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، الوثيقة : A/68/158, 18 July 2013, Para.16.

(٢) انظر : الفقرات (19/18) من قرار الجمعية العامة رقم 253/63 الصادر في 17 مارس 2009م.

(٣) وتؤكد الجمعية العامة مراراً على أهمية النظام غير الرسمي للتسوية ، حيث تقول :-

" That the Informal Resolution of Conflict is a crucial element of the System of Administration of justice,

وسنعرض خلال هذا المبحث للطرق أو الوسائل البديلة المتاحة لتسوية المنازعات المتعلقة بالعاملين من غير الموظفين . ثم نعرض للوسائل غير القضائية لتسوية المنازعات والتي يستفيد منها الموظفون والمتعاقدين من غير الموظفين . وذلك في المطلبين التاليين:
المطلب الأول : الوسائل البديلة لتسوية المنازعات المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين.
المطلب الثاني: الوسائل غير القضائية لتسوية المنازعات الإدارية في الأمم المتحدة

Emphasizes that all Possible use should be made of the informal System in order to avoid un necessary litigation .."
(A/ Res/ 67/241, 14 February 2013., P.3, Para. 22).

المطلب الأول
الوسائل البديلة لتسوية منازعات
الأفراد من غير الموظفين

من الثابت أن الأمم المتحدة والمؤسسات التابعة لها تستخدم العديد من الأشخاص الذين لا يعتبرون من الموظفين، وإنما يشار إليهم عادة بصفتهم " أفراداً من غير الموظفين " (١).

ونظراً لاختلاف الأوضاع القانونية لهؤلاء عن طائفة الموظفين، فإنه يترتب على ذلك في المقابل اختلاف في طريقة حل المنازعات الخاصة بهم مع إدارة المنظمة. وعلى ذلك، ينبغي أن نحدد المقصود بالأفراد من غير الموظفين، ثم نعرض لآليات التسوية البديلة المتاحة بالنسبة لهم. وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول
المقصود بالأفراد من غير الموظفين
والتفرقة بينهم وبين الموظفين

في الأمم المتحدة يشير مصطلح " الموظفين " إلى العاملين الذين يخضعون للنظامين الأساسي والإداري لموظفي المنظمة. في حين إن مصطلح " غير الموظفين " يشير إلى العاملين الذين لا يخضعون للنظامين الأساسي والإداري المذكورين (٢).

(١) بحسب الإحصائيات الصادرة عن الأمم المتحدة، فإن نحو 45 ألف فرد من غير الموظفين يعملون في الأمم المتحدة في شتى بقاع العالم، منهم حوالي 26 ألف فرد يعملون في الأمانة العامة للأمم المتحدة وحدها. ووفقاً لبعض التقديرات فإن الأفراد من غير الموظفين يشكلون نسبة 40% من القوى العاملة في منظمة الأمم المتحدة (انظر في ذلك : تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، الوثيقة :

A/66/224, Para. 2.

(٢) ويرى الأمين العام للأمم المتحدة، أن : " الأحكام والشروط المطبقة على الموظفين، ومبادئ القانون الإداري، التي تدعم النظام الإداري والنظام الأساسي

ويعرف مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة، الموظف بأنه : " أي فرد يتلقى خطاباً رسمياً بالتعيين بموجب النظامين الأساسيين والإداري للمنظمة".

أما العاملين من غير الموظفين، فيعرفون بأنهم : " أفراد في القوة العاملة من غير الخاضعين للنظام الأساسي والإداري للمنظمة. وعادةً ما تشمل هذه الفئة الخبراء الاستشاريين، ومتطوعي الأمم المتحدة، وأصحاب عقود الخدمات، والعمال العرضيين، والفئات الأخرى ذات الصلة⁽¹⁾.

ونظراً للزيادة في أنشطة الأمم المتحدة حول العالم وتعدد مجالاتها فيما يتعلق بالسلم والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان، والمساعدات الإنسانية، فقد أدى ذلك إلى توسع ولاياتها ومسؤولياتها، ومن ثم حاجتها إلى الموارد البشرية التي تفوق قدرتها ومواردها المالية، فلجأت إلى استخدام العاملين من غير الموظفين لفترات قصيرة في أعمال يمكن أن يؤديها موظفيها العاديين.

وبعبارة أخرى، فلكي تحافظ الأمم المتحدة على قدرتها على التنفيذ، فإنها تحاول زيادة مرونة القوة العاملة لديها، فتوسعت في استخدام الخبراء الاستشاريين والعاملين من غير الموظفين. وهناك نقطة أخرى دفعت المنظمة للاستعانة بفئة العاملين من غير الموظفين تتعلق بإجراءات التوظيف، حيث إن عملية تعيين فئة الموظفين تنسم بأنها طويلة نسبياً، وتشمل في جملة أمور، الإعلان عن الوظيفة، وإجراء المسابقة، وتشكيل لجان لإجراء المقابلات. الخ. بينما الاستعانة بعاملين من غير الموظفين للعمل بالمنظمة يتم بطريقة أيسر من الناحية الإجرائية.

كما أن ما يحصل عليه موظفي المنظمة بموجب التعيين من حقوق ومزايا مالية واستحقاقات اجتماعية من معاشات وتأمينات، هي تكاليف

لموظفي الأمم المتحدة والإطار الإداري للأمم المتحدة، لا تنطبق على الأفراد من غير الموظفين (تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، الوثيقة :

A/65/373, Para. 179) .

(1) انظر : الوثيقة المعنونة : (استعراض عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد في منظومة الأمم المتحدة)، وحدة التفتيش المشتركة، جنيف 2012، ص 2.

باهظة، يمكن تفاديها بالتعاقد مع العاملين من غير الموظفين، أو على الأقل منحهم الحد الأدنى من هذه الحقوق^(١).

وفئات الأفراد من غير الموظفين التي تستخدمهم الأمم المتحدة عديدة ومتنوعة، وغالباً ما يندرجون تحت الفئات والمسميات الآتية :

1- الاستشاريون وفرادى المتعاقدون :

(أ) الاستشاري، هو : " فرد معترف به كحجة أو أخصائي في ميدان معين، ترتبط معه الأمم المتحدة بموجب عقد مؤقت ليقوم بإسداء مشورة أو تقديم خدمات استثنائية للأمانة العامة " .

(ب) المتعاقد الفرد ، هو : " أحد الأفراد الذين ترتبط بهم المنظمة من وقت إلى آخر بموجب عقد مؤقت لتوفير خبرات أو مهارات أو معارف تتعلق بأداء مهمة أو عمل محدد لقاء دفع أتعاب شاملة " ^(٢).

ويتم الارتباط بالاستشاريين والمتعاقدين الأفراد بموجب عقود تخضع لأحكام وشروط عقود خدمة واتفاقات الخدمات الخاصة التي تستخدمها بعض الصناديق والبرامج في الأمم المتحدة.

2- متطوعو الأمم المتحدة : هم أفراد يعملون مع أجهزة ووكالات الأمم المتحدة على أساس طوعي لفترة زمنية قصيرة، ويتم الارتباط بهم وفقاً لشروط الخدمة لمتطوعي الأمم المتحدة الدوليين، وهم ليسوا من الموظفين. ولا يحصل متطوعو الأمم المتحدة على مرتبات ولكنهم يحصلون على استحقاقات مقابل استخدامهم، بما في ذلك بدل معيشة شهري للمتطوع واستحقاقات إجازات سنوية ، ونفقات للسفر، وتغطية تأمينية^(٣).

3- المسؤولين من غير موظفي الأمانة العامة : هم أشخاص يضطلعون بمهام محددة للمنظمة على أساس التفرغ إلى حد كبير. وتقوم بتعيينهم الأجهزة التشريعية وليس الأمين العام، وهم ليسوا موظفين ولكن لهم

JIU/REP/2012/5., Paras. 16 – 25.

(١) انظر :

ST/AI /1999/7.

(٢) انظر ، الأمر الإداري رقم :

A/62/782, 3 April 2008, Para. 22.

(٣) انظر :

مركز " المسؤولين " في المنظمة، بموجب اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1947^(١). ويتمتعون بالامتيازات والحصانات الواردة فيها. ومن أمثلة هؤلاء الأشخاص، رئيس اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، رئيس ونائب رئيس لجنة الخدمة المدنية الدولية، ومفتشو وحدة التفتيش المشتركة، حيث تعترف لهم الجمعية العامة بصفة " المسؤولين " وتدفع لهم أجوراً تحددتها الجمعية العامة^(٢).

4- الخبراء القائمون بمهام : هم أشخاص يقومون بمهام محددة لصالح الأمم المتحدة، مثل : أعضاء لجنة القانون الدولي، أعضاء اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (غير الرئيس)، أعضاء لجنة الخدمة المدنية الدولية (غير الرئيس ونائب الرئيس)، أعضاء الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، أعضاء لجنة الاشتراكات، المقررون الخاصون، والخبراء المستقلون، والممثلون الخاصون المعينون بموجب ولايات المجلس الدولي لحقوق الإنسان. المراقبون العسكريون وأفراد الشرطة المدنية في بعثات حفظ السلام، والخبراء الذين تعينهم اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة والذين يقومون بمهام استشارية بصفتهم الشخصية^(٣).

والخبراء القائمون بمهام – السالف ذكرهم – لا يعينون على وظيفة بأجر، وهم ليسوا بمسؤولين ولا موظفين في الأمم المتحدة، ومع

(١) انظر : المادتين، الثانية والثالثة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1947م.

(٢) انظر : المادة (13) من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، والتي تنص على أنه: " يتمتع المفتشون بمركز مسؤولي الأمم المتحدة، ولكنهم لا يعتبرون من موظفي الأمم المتحدة"

(٣) انظر : تقرير الأمين العام عن إقامة العدل الداخلي، الوثيقة :

ذلك فهم يتمتعون بالحصانات والامتيازات المقررة لموظفي الأمم المتحدة^(١).

وغني عن البيان، أن جميع الفئات السابقة من الأشخاص من غير الموظفين يعملون لدى الأمم المتحدة ولدى الصناديق والبرامج بموجب أنواع مختلفة من العقود، فمنهم من يعمل بموجب عقود الخدمة، ومنهم من يعمل بموجب اتفاقات الخدمة الخاصة، وهناك العمال الذين يعملون بأجر يومي. وبالتالي فإن هذه الأوضاع المختلفة قد تؤدي إلى شكاوى ونزاعات تتعلق بالعمل، قد لا يتم حلها عن طريق الوساطة أو مكتب أمين المظالم، ومن ثم يلزم توافر وسائل بديلة لحل تلك النزاعات.

الفرع الثاني

وسائل التسوية البديلة للأفراد من غير الموظفين

أسلفنا القول، إنه بإمكان الأفراد من غير الموظفين الاستفادة من النظام غير الرسمي لإقامة العدل، حيث يجوز لطائفة غير الموظفين بمن فيهم الاستشاريين وفرادى المتعاقدين والأفراد العاملين بموجب عقود الخدمة، طلب الحصول على خدمات أمين المظالم وشعبة الوساطة، وتم التوصل في الكثير من الحالات إلى حلول مقبولة^(٢).

وفي ظل حرمان الأفراد من غير الموظفين العاملين في الأمم المتحدة - حتى الآن - من اللجوء إلى النظام الرسمي المتمثل في محاكم القضاء الإداري بالأمم المتحدة. يجب علينا إيضاح مدى إمكانية هؤلاء الأفراد من اللجوء إلى المحاكم الداخلية. وما هي الوسائل المتاحة لهم في الوقت الحالي؟ وهو ما سنتناوله بالتفصيل المناسب على النحو التالي:

(١) انظر : المادتين (6،7) من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1947م.

A/62/748, 14 March 2008, Para.18.

(٢) انظر :

أولاً: مدى إمكانية لجوء الأفراد من غير الموظفين للمحاكم الداخلية من المعلوم أن من نتائج اكتساب الشخصية القانونية للمنظمات الدولية تمتع المنظمة بالحصانة القضائية اللازمة لأدائها لوظائفها. وقد تم التأكيد على هذه الحصانة في مواجهة الدول كافة من خلال قضاء مستقر ودائم سواء في القانون الداخلي أو أمام القضاء الدولي. ويترتب على هذه الحصانة أن العاملين لدى المنظمة الدولية، وكذلك المتعاقدين معها بعقود للتوريدات أو الأشغال أو الإيجار، لا يمكنهم عرض نزاعاتهم المحتملة مع المنظمة أمام القضاء الداخلي^(١).

وقد دأبت المحاكم الوطنية في عديد من الدول على تقرير عدم اختصاصها بنظر المنازعات التي تثور بين المنظمات الدولية وموظفيها، لأن القوانين الوطنية التي تحدد اختصاص هذه المحاكم تتضمن نصوصاً تحظر عليها التصدي لمثل هذه المنازعات^(٢). ولعل السبب في ذلك يرجع إلى ما تحصل عليه الأمم المتحدة من إعفائها من الخضوع للقضاء الوطني في الدول الأعضاء، ما لم تقوم هي نفسها برفع هذه الحصانة أو التنازل عنها^(٣).

والمشكلة تكمن في خضوع العاملين بعقود في الأمم المتحدة لهذا القيد، فالموظفين الذين يخضعون للوائح وأنظمة المنظمة لديهم خيار اللجوء إلى القضاء الإداري في المنظمة، أما العاملين بعقود فهم يخضعون لشروط عقودهم وليس لديهم إمكانية اللجوء للمحاكم الإدارية في المنظمة. وكانت هناك حالات رفع فيها استشاريون ومتعاقدون دعاوى قضائية أمام المحاكم الوطنية مباشرة، إلا أن الأمم المتحدة تمسكت بالحصانة وتم إسقاط هذه الدعاوى، وأوضحت أن الأفراد لديهم وسائل

(١) لمزيد من التفاصيل راجع: د. عصام زناتي، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 2 - 4.

(٢) راجع في ذلك: د. حمادة متولي، ضمانات الموظفين الدوليين، مرجع سابق، ص 103 - 104.

(٣) انظر: المادة (29) من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة.

كافية من خلال بنود تسوية المنازعات المبينة في العقد المبرم بينهم وبين المنظمة^(١).

بيد أن هناك جانب من الفقه يرى في هذا الصدد ، بأنه على الرغم من قيام اتفاقية المزايا والحصانات وإعفاء المنظمات من الخضوع للقضاء الوطني، فإن ذلك لا يمكن أن يحول دون نظر المحاكم الوطنية للمنازعات التي تنشأ بين المنظمة وموظفيها، ما دامت المنظمة الدولية لم تراخ الحكمة من منحها الحصانة، وتجاوزت حقها في الاحتماء بها من أجل الوظيفة، وكى لا تهدد عن طريقها حقوق الأفراد^(٢).

وقد أعرب الأمين العام للأمم المتحدة عن رأي مفاده، أن معالجة المنازعات التي يكون الأفراد من غير الموظفين أطرافاً فيها من الأفضل أن يتم حلها عن طريق نفس نظام العدالة المتاح للموظفين، ومنها إمكانية اللجوء إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات. إلا أن الأمين العام اعترف في سياق هذا الرأي بأن توفير هذه إمكانية قد تنشأ عنه بعض الصعوبات فيما يتعلق بقدرة النظام الرسمي للعدل على معالجة مختلف أحكام وشروط الخدمة التعاقدية المتصلة بالأفراد من غير الموظفين.

واقترح الأمين العام توفير آليات رسمية مستقلة لهؤلاء الأفراد، منها إنشاء هيئة داخلية دائمة تكون لها سلطات مماثلة لسلطات محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، تصدر عنها قرارات ملزمة في المنازعات التي يكون الأفراد من غير الموظفين أطرافاً فيها، باستخدام إجراءات مبسطة، وتكون قرارات هذه الهيئة الدائمة نهائية وغير قابلة للطعن^(٣).

ونحن من جانبنا نرى، أن إبعاد الأفراد من غير الموظفين عن اللجوء لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات هو من عيوب وثغرات النظام الجديد لإقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة. ومهما كانت المبررات، سواء فيما يتعلق بالميزانية أو العوامل البشرية والتقنية، فإن ذلك يمثل

(١) انظر : A/62/748, 14 March 2008, Para.16.

(٢) وهو رأي المرحوم الأستاذ الدكتور / عز الدين فودة، وقد ورد في رسالة الدكتور/ حمادة متولي، ضمانات الموظفين الدوليين، مرجع سابق، ص 104.

(٣) انظر ما عرضه الأمين العام في الوثيقة: A/62/82, 3 April 2008, Paras.

إجحافاً وعدم مساواة لطائفة تعمل في خدمة المنظمة بموجب عقود ولفترات طويلة وبأعداد كبيرة تماثل عدد الموظفين الرسميين. ومن هنا نقترح ، أن يتم تخصيص دائرة خاصة في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات لمعالجة القضايا المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين، وذلك على غرار الدوائر أو المحاكم العمالية المعمول بها في الأنظمة القضائية الوطنية^(١).

ثانياً: الوسائل البديلة المتاحة للأفراد من غير الموظفين. توجد عدة طرق أو وسائل بديلة متاحة حالياً لمعالجة المنازعات المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين. وبموجب الشروط العامة المنصوص عليها في العقود المتعلقة بخدمات الاستشاريين أو المتعاقدين الأفراد، تعالج أولاً المنازعات الناشئة عن الأحكام التعاقدية بالنسبة لهؤلاء من خلال جهود التسوية الودية. ونادراً ما تستخدم المصالحة كوسيلة للانتصاف لكونها غير ملزمة للأطراف، وعادة ما تتم التسوية عن طريق التفاوض مع إدارة المنظمة. وإذا لم تتم تسوية النزاع من خلال تلك الوسائل، يجوز لأي من الطرفين

(١) وكما هو مبين في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة (A/62/294)، أن عدد موظفي الأمانة العامة والصناديق والوكالات يبلغ 60722 موظف. بينما يبلغ عدد الأفراد من غير الموظفين 45461 فرداً يعملون على دعم أنشطة الأمم المتحدة في أنحاء العالم. وقد ذكر في تبرير إبعادهم عن النظام الرسمي أن إضافة أفراد من غير الموظفين إلى اختصاص محكمة المنازعات في هذه المرحلة من شأنه أن يضر بالنظام الجديد، لأن الأحكام والشروط المطبقة على الموظفين التي تدعم النظام الإداري والنظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة لا تنطبق على الأفراد من غير الموظفين، فهؤلاء يخضعون لشروط عقودهم أو الشروط العامة التي تنطبق على اتفاقات الخدمة الخاصة. ومن ناحية أخرى، فإن إدراج الأفراد من غير الموظفين في نطاق محكمة المنازعات سيؤدي إلى زيادة مجموع عدد مستخدمي النظام الرسمي إلى الضعف تقريباً ، وسيطلب ذلك تخصيص موارد إضافية كبيرة إلى النظام الرسمي من أجل استيعاب هذا التوسع.

ولذلك يوصي الأمين العام : " بأن ترجى الجمعية العامة اتخاذ أي قرار يمنح الأفراد من غير الموظفين إمكانية التقدم إلى محكمة المنازعات حتى يشند عودها "

A/65/373, Paras.179-180.

وهذا الكلام يعني أن المسألة مطروحة للبحث، ويدعم مقترحنا بخصوص هذا الموضوع.

أن يحيل المسألة للتحكيم وفقاً لقواعد لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)، والتحكيم يتم اللجوء إليه بوصفه الملاذ الأخير عندما تفشل مفاوضات التسوية^(١).

ويستند استخدام التحكيم كأسلوب لحل المنازعات الناشئة عن العقود إلى البند (29) من المادة الثامنة من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة والتي تنص على أن: " على الأمم المتحدة أن تضع الوسائل المناسبة لتسوية المنازعات الناشئة عن العقود أو غيرها من المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص والتي تكون الأمم المتحدة طرفاً فيها ...".

واستجابة لذلك وإدراكاً لأهمية التحكيم كوسيلة لحل المنازعات المتعلقة بغير الموظفين، ما فتئت الأمم المتحدة تدرج في عقودها التي تبرمها بشكل منتظم أحكاماً بشأن اللجوء إلى التحكيم^(٢).

ومن أجل تبسيط إجراءات التحكيم، وضعت الأمم المتحدة قواعد للتحكيم المعجل، حيث تنطبق قواعد التحكيم المعجل على جميع الأفراد الذين تستخدمهم الأمم المتحدة للحصول على خدمات خبير استشاري أو متعاقد فردي، أو بموجب عقود مماثلة. ويشمل ذلك على سبيل المثال: الخبراء القائمون بمهام، والعمال الذين تصدر لهم مثل هذه العقود^(٣).

ويجب أن ينص العقد على ضرورة الامتثال للقواعد المعجلة، وبأن المتعاقد قد أبلغ ووافق على تطبيق القواعد المعجلة باعتبارها جزء

(١) انظر أيضاً: A/62/782, 3 April 2008, Paras.11 - 14. حيث يتضمن الأمر الإداري رقم ST/AI/1999/7/Amend.1 الصادر في 15 مارس 2010، مرفقاً بعنوان " الشروط العامة لعقود الاستشاريين أو فرادي المتعاقدين " وتنص الفقرة 16 من تلك الوثيقة علي أن: " إذا نشأ عن هذا العقد أو عن خرقه أو إنهائه أو إبطاله، نزاع أو خلاف أو مطالبة بين الطرفين، وما لم تتم تسويته ودياً عن طريق المصالحة، يجوز لأي من الطرفين إحالة النزاع أو المطالبة إلي التحكيم وفقاً لقواعد الأونسيترال المعمول بها عندئذ ...".

(٢) انظر، تقرير الأمين العام عن إقامة العدل، الوثيقة: A/62/294, 23 August 2007, Para.19.

(٣) لمزيد من التفاصيل عن إجراءات التحكيم المعجل، راجع الوثيقة:

A/66/275, 8 August 2011.

لا يتجزأ من العقد ، وبأنه يلتزم بالتسوية عن طريق التحكيم في حالة النزاع مع إدارة الأمم المتحدة أو الكيانات التابعة لها^(١).

ويتولى عملية تنظيم إجراءات التحكيم كيان محايد أو مؤسسة تحكيم تختارها إدارة المنظمة، وتتمثل المهام الأساسية لهذا الكيان المحايد في إصدار قائمة المحكمين، وتعيينهم للقضايا المعروضة، وتحديد أتعاب المحكم^(٢).

وتكمن أهمية وجود كيان أو مؤسسة محايدة لتسوية المنازعات ، في توافر الخبرة لدي هذا الكيان لإدارة جميع جوانب التحكيم، والعمل باستقلالية عن المنظمة وإزالة أي شبهة للتحيز^(٣).

نخلص من كل ما تقدم، بأن الأفراد من غير الموظفين يستفيدون من نظام العدل غير الرسمي لتسوية منازعاتهم مع إدارة المنظمة حول المنازعات التي تنشأ بشأن تطبيق عقودهم. حيث يمكنهم اللجوء إلى مكتب أمين المظالم وشعبة الوساطة في الأمم المتحدة. وتوجد أيضاً وسائل بديلة يمكن من خلالها التماس التسوية الودية، وتتمثل هذه الوسائل المتاحة لهم في المفاوضات والتوفيق والتحكيم.

(١) انظر : A/62/748, 14 March 2008, Paras. 12 - 18.

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع الوثيقة : A/67/265, 7 August 2012, Pp. 112 - 125.

(٣) راجع بصفة خاصة الوثيقة: A/66/275, 8 August 2011. Carr. 1.

المطلب الثاني
الوسائل غير القضائية لتسوية المنازعات
الإدارية في الأمم المتحدة

من المعلوم أنه في ظل النظام القديم كانت توجد لجان الاستئناف المشتركة والتي تختص بالطعون المقدمة من الموظفين في القرارات والإجراءات والجزاءات الصادرة بحقهم^(١). أما في ظل النظام الجديد للعدل الداخلي فقد تم إلغاء تلك اللجان، وإنشاء آلية أو وسيلة قوية لحل المنازعات بغير الطريق القضائي. وتمثلت تلك الوسيلة في إنشاء شعبة الوساطة في مكتب أمين المظالم بالأمم المتحدة^(٢).

وهناك أيضا وحدة التقييم الإداري ، ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ، وهاتين الوسيلتين تشكلان عناصر في النظام الرسمي لإقامة العدل ، ولكن عند عرض النزاع عليهما منذ البداية ، فقد يؤدي ذلك إلي التوصل إلي تسوية ودية، وتجنب اللجوء إلي محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

ولإيضاح ما تقدم سنتناول إلقاء الضوء علي هذه الوسائل . وذلك في الفروع الأربعة الآتية:

الفرع الأول
مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة
The Office of the United Nations Ombudsman

(١) راجع في ذلك : د. حمادة متولي، ضمانات الموظفين الدوليين مرجع سابق، ص 174 وما بعدها.

(٢) راجع في ذلك :

Struyvenberg, M. The New United Nations System of Administration of Justice. Op.cit. p. 242–250.

قررت الجمعية العامة في عام 2002م بأن تنشئ في مكتب الأمين العام للأمم المتحدة منصب أمين مظالم برتبة أمين عام مساعد^(١). وعندما شرعت في تعديل نظام العدل الداخلي، كان من بين أهدافها حسن اختيار وتفعيل دور أمين المظالم ليكون نقطة الارتكاز في النظام الجديد بشأن تسوية المنازعات بالطرق أو الوسائل الودية، بُغية تفادي إجراءات التقاضي والتي قد تكون غير ضرورية في معظم الأحيان^(٢).

أولا : كيفية اختيار وتعيين أمين المظالم :
من الجدير بالذكر، أنه في أثناء صياغة النظام الجديد لإقامة العدل، تم إعادة النظر في طريقة اختيار واختصاصات أمين المظالم باعتباره حجر الزاوية في عملية التسوية غير الرسمية.
حيث وافق الأمين العام للأمم المتحدة على اقتراح الفريق المعني بإعادة تصميم نظام العدل الداخلي، والذي يقضي بأن يقوم الأمين العام بتعيين أمين المظالم للأمم المتحدة، وأن يقوم الرؤساء التنفيذيين للصناديق والبرامج بتعيين أمناء مظالم لتلك الهيئات^(٣).
ويتم اختيار أمين المظالم من بين قائمة مرشحين تضعها لجنة اختيار خاصة، وتتكون لجنة الاختيار من ممثلين عن الإدارة والموظفين، وكذلك من أمناء مظالم خارجيين.

(١) انظر : الفقرة (79) من قرار الجمعية العامة رقم 253/56 الصادر في 6 مارس 2002م. واستجابة لهذا القرار أصدر الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 15 أكتوبر 2002م، نشرة بإنشاء وتعيين أمين المظالم. جاء فيها ما يلي :

" The ombudsman shall be appointed by the secretary – General at headquarters at the assistant secretary – General level. After consultation with the staff..." (ST/SGB/2002/12, 15 October 2002, Section. 2, Para. 2/1, P. 1).

(٢) انظر : A/61/758, 23 February 2007, Para. 12.

(٣) انظر :

Report of the Redesign Panel on the United Nations, Op. Cit, Para. 58.

وينبغي أن يتوافر في المرشح لمنصب أمين المظالم المؤهلات العلمية والخبرات العملية ذات الصلة. وأن يتم مراعاة قاعدة التوزيع الجغرافي لتعميم فرص الحصول على هذه الوظائف على نطاق واسع، ولضمان وجود مجموعة كبيرة من المرشحين المحتملين للاختيار من بينهم.

وبعد التحقق من الشروط المطلوبة وإجراء المقابلات، تقدم لجنة الاختيار توصية نهائية تتضمن قائمة بأفضل المرشحين، وترفعها للأمين العام، ليقوم باختيار أمين عام المظالم من بينهم لمدة خمس سنوات^(١). ويوجد مكتب أمين المظالم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك، ويتبعه مكاتب فرعية يرأسها أمناء مظالم إقليميون، يتم تعيينهم بواسطة الأمين العام للمظالم^(٢).

وقد أحسن واضعو النظام صنفاً في تطبيق اللامركزية على عمل مكتب أمين المظالم، وذلك من أجل الوصول إلى كافة الموظفين والعاملين الذين يتبعون الأمم المتحدة سواء في المقر أو الميدان. ثانياً : مهام واختصاصات أمين المظالم : يقدم أمين المظالم مساعدة محايدة تهدف إلى حل طائفة واسعة من النزاعات المتعلقة بموظفي الأمم المتحدة في جميع أنحاء العالم سواء في المقر أو في مواقع العمل، أو في المواقع الميدانية النائية^(٣). والمهمة الأساسية هي القيام بالوساطة في النزاعات ذات الأهمية الكبرى، أو تحويل الطلبات إلى شعبة الوساطة للنظر فيها والبت في النزاع عن طريق وسيط محايد.

(١) حول عملية ترشيح واختيار أمين المظالم، انظر الوثيقة :

A/62/294, 23 August 2007, Para. 46.

(٢) توجد سبعة مكاتب إقليمية لأمين المظالم، وذلك في: (بانكوك، عنديبي بأوغندا، جنيف، كينشاسا، نيروبي، سانتياجو، فيينا). وهناك أمناء مظالم للصناديق والبرامج، ومفوضية شؤون اللاجئين، يقدمون خدماتهم من نيويورك وجنيف للمستفيدين منهم حول العالم.

انظر في ذلك : تقرير الأمين العام حول أنشطة أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. الوثيقة : **A/69/126, 15 July 2014, Para. 12.**

Ibid., Para. 3.

(٣)

وبالإضافة إلى ذلك، يتمثل دور الأمين العام للمظالم في رصد سوء الإدارة فيما يتعلق بالنزاعات والسياسات المتصلة بالعمل، ورفع تقارير عن ذلك. ولأمناء المظالم الإقليميين ولاية قضائية بالنسبة لجميع المسائل التي تنشأ في مناطقهم، كما لهم أيضاً مهمة الرصد والوساطة على حد سواء^(١).

وفي المناطق التي لا يوجد فيها مكاتب إقليمية لأمناء المظالم، يتولى المكتب الرئيسي مهمة القيام بزيارات وتدخلات منتظمة لتغطية كل أماكن العمل التابعة للمنظمة، والإطلاع على المشكلات القائمة، وتلقي الطلبات لحلها.

ويسترشد مكتب أمين المظالم في تنفيذ مهمته والاضطلاع بعمله، بمبادئ أساسية تتمثل في الاستقلالية، والحياد، والسرية، والطابع غير الرسمي. وهي مبادئ أساسية تتوافق مع المعايير الدولية لمهنة أمين المظالم في المنظمات^(٢).

وتشهد التقارير الدورية الصادرة عن الأمين العام بشأن أنشطة مكتب أمين المظالم، أن هناك تحولاً لدى الموظفين باعتبار اللجوء إلى مكتب أمين المظالم أصبح الخيار الأول، وبأن هذه الخطوة هي من أنجح وأقصر الطرق في تسوية المنازعات مع إدارة المنظمة^(٣).

الفرع الثاني
شعبة الوساطة
The Mediation Division

(١) انظر : A/61/205, 28 July 2006, Para. 44 – 52.

(٢) انظر :

A/69/126, Para.32.

(٣) من الجدير بالذكر، أن مكتب أمين المظالم يقدم تقريراً سنوياً عن أنشطته، يتضمن بصفة أساسية عدد القضايا التي عرضت عليه سواء من الموظفين أو العاملين من غير الموظفين، ونوعية هذه القضايا، ويبين التقرير ما تم إنجازه منها. ويقوم الأمين العام للأمم المتحدة بعرض التقرير على الجمعية العامة للأمم المتحدة. انظر الفقرة (13) من قرار الجمعية العامة رقم 233/64 الصادر في 22 ديسمبر 2009م. والتي تنص على أن الجمعية العامة :

" Welcomes the Submission of the First Joint Report for the Entities Covered by the Integrated Office of the Ombudsman...".

أنشئت شعبة الوساطة عملاً بقرار الجمعية العامة رقم 228/62 ، الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 2007^(١). وهي تمثل عنصراً رئيسياً في النظام غير الرسمي لإقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة^(٢). وتعالج شعبة الوساطة القضايا التي يحيلها إليها أطراف المنازعة، ومكتب أمين المظالم، ووحدة التقييم الإداري، ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات. وتوجد شعبة الوساطة في مقر الأمم المتحدة بنيويورك، وتعمل تحت سلطة أمين المظالم في الأمم المتحدة^(٣). وسوف نتعرف على مفهوم الوساطة وأهميتها، ومن له حق طلب الوساطة، وإجراءات الوساطة. وذلك بالتفصيل المناسب في النقاط الآتية : أولاً : مفهوم الوساطة وأهميتها : الوساطة هي وسيلة من الوسائل السلمية لفض المنازعات في مختلف فروع القانون، وتجد أساسها في القانون الدولي بوجه عام في وثائق عديدة، منها ميثاق الأمم المتحدة، والذي يلزم الدول الأعضاء بفض منازعاتهم بالوسائل السلمية^(٤). وقد عدد الميثاق تلك الوسائل وجعل من بينها الوساطة، حيث ينص على إنه : " يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر، أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتحكيم والتسوية القضائية.." ^(٥).

(١) انظر : الفقرة (30) من قرار الجمعية العامة رقم 228/62 الصادر في 22 ديسمبر 2007م.

(٢) راجع في هذا الشأن :

Yannick Radi, « La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations Unies », Revue française d'administration publique 2008/2 (n° 126), p. 313..

(٣) انظر الوثيقة : A/65/303, 16 August 2010, Para. 11.

(٤) انظر : مادة (3/2) من ميثاق الأمم المتحدة.

(٥) أنظر، مادة (33) من ميثاق الأمم المتحدة.

وإذا كان هذا هو الحال في المنازعات الدولية بوجه عام، فإنه من الطبيعي أن تكون الوساطة في المنازعات الإدارية داخل المنظمة هي أحد الوسائل وأهمها لتسوية تلك المنازعات بالطرق الودية.

ويمكن تعريف الوساطة الإدارية في الأمم المتحدة بأنها : " عملية

طوعية وغير رسمية وسرية يقوم بها شخص محايد يعرف باسم الوسيط، بهدف مساعدة الأطراف للتوصل إلى اتفاق بشأن المنازعة أو الخلاف القائم، على أن يكون للأطراف وحدها الكلمة الأخيرة بشأن القرار النهائي" (١). وتكمن أهمية الوساطة في عدة أمور، يذكر منها :

1- مساعدة الأطراف على إيجاد حل للنزاع القائم بينها، والمبدأ الأساسي هو أن الحل الأفضل لأي منازعة يكون عادة حلاً توصل إليه الأطراف الذين هم طرفاً فيها.

2- توفير الوقت والمال وتخفيض كم المنازعات الناتجة عن الضغوط في مكان العمل، فيكون اللجوء للوساطة هي الوسيلة الأسرع والأسهل من رفع الأمر أمام المحكمة.

3- الوساطة ليست عملية قانونية، وبالتالي لا تتطلب عادة حضور

مستشار قانوني، لكن بوسع الأطراف إحضار ممثل عنهم إذا ما اعتبروا

ذلك ضرورياً، بعد عرض الأمر ومناقشته مع شعبة الوساطة أو الوسيط.

4- يحق للموظف حتى بعد رفع الدعوى في إطار النظام الرسمي لإقامة

العدل، أن يطلب الوساطة أثناء نظر الدعوى أو يقوم القاضي بذلك من

تلقاء نفسه، وهي ميزة لتجنب التكلفة وطول أمد الدعوى، وحدوث نتيجة

ليس للأطراف سيطرة عليها.

وهكذا يتضح أن الوساطة عملية غير رسمية وطوعية، وتتسم

بالسرية ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك، وتتم عن طريق طرف

ثالث محايد (الوسيط). ولا يتخذ الوسيط قراراً ملزماً للأطراف، ولكنه

يوجهها للتوصل إلى اتفاق مشترك لحل النزاع، وفي حالة قبول الاتفاق

(١) راجع هذا التعريف على موقع الأمم المتحدة :

من الطرفين والتوقيع عليه ، يحق لأي طرف التمسك به والمطالبة بتنفيذه
(١)

ثانيا : من له حق طلب الوساطة :

تعد الوساطة الوسيلة غير الرسمية لتسوية المنازعات بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة، والأفراد من غير الموظفين. فهي متاحة لجميع موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من الفئات الأخرى. وبحسب تقارير الأمين العام بشأن أنشطة أمين المظالم، تشمل عبارة " الفئات الأخرى "،

الاستشاريون، وفرادى المتعاقدين، والأفراد العاملون بموجب عقود الخدمة^(٢). وقد جاء في توصية الفريق المعني بإعادة تصميم نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة، بأنه : " ينبغي أن يشمل نطاق اختصاص نظام العدل الداخلي غير الرسمي والرسمي جميع الأشخاص الموظفين من قبل الأمم المتحدة لشغل وظيفة مقابل أجر، أو الذين يقدمون خدمات شخصية بموجب عقود مبرمة مع المنظمة"^(٣).

كما أن الجمعية العامة أكدت في أكثر من مناسبة على أن تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية هو عنصر حاسم من عناصر نظام إقامة العدل، وتشدد على ضرورة الاستفادة من النظام غير الرسمي إلى أقصى حد ممكن^(٤).

ويستفاد مما تقدم، أن جميع موظفي الأمم المتحدة والفئات الأخرى الذين يعملون في خدمة المنظمة بعقود مؤقتة، أو الخبراء القائمون بمهام وغيرهم من الموظفين، يمكن لهم اللجوء إلى شعبة الوساطة في حالة وجود نزاع يتعلق بالمهام التي يقومون بها مع إدارة المنظمة. وهناك

(١) انظر : المبادئ التوجيهية للوساطة الصادرة عن الأمم المتحدة بتاريخ 28 أغسطس 2009، ص 2.

(٢) انظر الوثيقة رقم : A/62/748, 14 March 2008, Para.18 and 48.

(٣) انظر الوثيقة رقم : A/16/205, 28 July 2006, Para.165.

(٤) انظر الوثيقة رقم : A/Res/64/233, 16 March 2010, Para.10.

العديد من الحالات التي لجأت بالفعل إلى مكتب أمين المظالم وطلبت التسوية الودية عن طريق الوساطة^(١).

ولا يقتصر طلب الوساطة على الأشخاص أو إدارة المنظمة، حيث يمكن طلب الوساطة أيضاً من بعض الجهات المختصة بالنظر وفحص النزاع. ومنها، وحدة التقييم الإداري، ومكتب أمين المظالم. كما يمكن لمحكمة المنازعات وقف نظر الدعوى، وإحالة الموضوع لشعبة الوساطة. كذلك يحق لمكتب المساعدة القانونية للموظفين إحالة النزاع إلى شعبة الوساطة، وذلك بعد موافقة الأطراف^(٢).

ومن الجدير بالذكر، أن الوساطة تجوز في جميع الخلافات أو المنازعات المتعلقة بالعمل. ويقصد بالمنازعة أو الخلاف المتعلق بالعمل " أي مشكلة تُثير مطالبة أو نزاع، وتكون ناتجة عن علاقة توظيف قائمة أو متوقعة أو سابقة بين الأمم المتحدة وموظفيها، أو ناتجة عن علاقة عقدية بين شخص والأمم المتحدة لتأدية خدمة أو مهام لحساب المنظمة"^(٣).

ثالثاً : إجراءات الوساطة :

تتلقى شعبة الوساطة الطلبات من أطراف المنازعة، ومن الجهات المعنية المعروض عليها النزاع والتي تقرر بناء على طلب الخصوم أو من تلقاء نفسها إحالته لشعبة الوساطة. كما يجوز لأحد أطراف المنازعة الذي يطلب الوساطة أن يطلب من الشعبة أن تتصل بالطرف الآخر

(١) في خلال عام 2015م، تلقى مكتب أمين المظالم 145 منازعة من أفراد غير موظفين، طلبوا فيها اللجوء إلى شعبة الوساطة، وكان 60% من هذه الطلبات من متعاقدين واستشاريين، و 40% من فئات أخرى من أفراد غير الموظفين مثل المتطوعين والمندوبين الداخليين. (راجع في ذلك : تقرير الأمين العام بشأن أنشطة أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة/ الوثيقة :

A/70/151, 15 July 2015, Para. 20.

A/69/126, 15 July 2014, Para.20.

(٢) انظر الوثيقة رقم :

(٣) التعريف من استنتاج الباحث.

للحصول على موافقته على الوساطة^(١). وتتلخص أهم إجراءات الوساطة في الآتي :

- 1- يقدم طلب الوساطة للموظف المختص، والذي يجري مناقشة مع مقدم الطلب حول جوانب المنازعة، ثم يرفع الطلب إلى مدير شعبة الوساطة ليتخذ قراراً يحدد فيه ما إذا كانت المنازعة مناسبة للوساطة، وذلك بعد الإطلاع على المعلومات التي يقدمها له الموظف المختص.
- 2- حين تُعتبر المنازعة مقبولة للوساطة، يتصل الموظف المختص بالأطراف لترتيب موعد ومكان مناسبين لعقد مشاورات أولية.
- 3- يقدم الموظف استمارات الموافقة على الوساطة كي يوقع عليها جميع الأطراف^(٢).

- 4- تفرز جميع طلبات الوساطة في غضون أسبوع واحد من تاريخ ورود الطلب بُغية التأكد من أن الوساطة وسيلة مناسبة لحل المنازعة
- 5- تعد الأطراف ملخصاً عن المنازعة مرفقاً به المستندات المؤيدة إلى الموظف المختص، ثم تحال هذه الوثائق إلى الوسيط للنظر فيها^(٣).
- 6- تجري الوساطة في غضون ثلاثين يوماً من التاريخ الذي قبلت فيه المنازعة للوساطة، بحيث لا يتجاوز الوقت المحدد للوساطة ثلاثة أشهر في الحالات العادية، لكن يجوز لشعبة الوساطة في الظروف الاستثنائية مدها لفترة إضافية^(٤).

- 7- إذا كانت الوساطة قد جرت بموجب إحالة من المحكمة ولم يتم تسوية المنازعة، تُخطر محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في غضون سبعة أيام من انتهاء الوساطة بأن المنازعة لم تسوى^(٥).
- ويكون الاتفاق الناشئ عن الوساطة ملزماً وقابلاً للتنفيذ في حالة صياغته خطياً وتوقيعه من كلا الطرفين ، فإذا لم يمثل أحد الطرفين

(١) انظر الوثيقة : A/63/283, 13 August 2008, Para.68.

(٢) انظر : المبادئ التوجيهية للوساطة الصادرة عن الأمم المتحدة في 28 أغسطس 2009، ص 5 – 7.

(٣) انظر الوثيقة : A/65/303, 16 August 2010, Para. 14.

(٤) انظر المبادئ التوجيهية للوساطة، مرجع سابق، ص 7.

(٥) انظر : المادة (1/15) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

للاتفاق ، يحق للطرف الآخر رفع دعوي أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وذلك في غضون تسعين يوماً من انقضاء الوساطة ، يطلب فيها من المحكمة إصدار أمر زجري بتنفيذ الاتفاق^(١).

ويجدر التأكيد علي أن رفع الدعوي في حالة عدم تنفيذ اتفاق الوساطة يقتصر فقط علي موظفي الأمم المتحدة . أما الأفراد من غير الموظفين المتعاقدين للعمل مع الأمم المتحدة ، ونظراً لأنهم لا يحق لهم اللجوء لمحكمة المنازعات مثل طائفة الموظفين ، يبقي الخيار متاح أمامهم هو طلب التحكيم والتمسك باتفاق الوساطة أمام المحكم أو هيئة التحكيم.

الفرع الثالث وحدة التقييم الإداري *Administrative Law Unit*

أولاً : نشأة الوحدة ووظيفتها.
تم إنشاء وحدة التقييم الإداري عملاً بقرار الجمعية العامة رقم 228/62 الصادر في 22 ديسمبر 2007^(٢). وأسند إليها هذا القرار مهمة تقييم القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة بحق الموظف، وقد حلت هذه الخطوة بدلاً من نظام الاستعراض أو المراجعة الإدارية في ظل النظام القديم. حيث يجب على الموظف الذي يرغب في رفع دعوى أمام

(١) انظر : المادة (3/7) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

(٢) انظر الفقرة (52) من القرار والتي تنص علي أن الجمعية العامة :

" . Decides to establish an independent Management Evaluation Unit in the Office of the Under-Secretary-General for Management, with one Chief of Unit (P-5), two Legal Officers (P-4) and three Administrative Assistants (General Service (Other level)) and general temporary assistance equivalent to one P-4 Legal Officer Position"

محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، أن يقوم قبل رفع الدعوي بعرض القرار الإداري المطعون فيه على وحدة التقييم الإداري^(١).

وتوجد وحدة التقييم الإداري في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية، وتتمثل الوظائف الأساسية للوحدة فيما يلي :

1- الاضطلاع على وجه السرعة بتقييمات إدارية للقرارات الإدارية المطعون فيها والمتعلقة بعقود العمل أو شروط التعيين وأحكامه، وتحديد ما إذا كانت هذه القرارات تتفق مع لوائح المنظمة وقواعدها وسياساتها المعمول بها أم لا.

2- تقديم المساعدة إلى وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية، من أجل موافاة الموظفين الذين يطلبون تقييماً بـرد سريع ومسبب بشأن نتيجة التقييم.

3- مساعدة وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية أيضاً، في تفعيل المساءلة الإدارية من خلال ضمان وفاء المديرين بمسؤولياتهم في مجال إدارة الموارد البشرية والمالية للمنظمة^(٢).

وتحاول وحدة التقييم الإداري من خلال نظامها تحقيق عدد كبير من الأهداف. فعلى سبيل المثال، تحاول الوحدة متى كان القرار الإداري المطعون فيه غير قانوني أو معيباً من أي وجه آخر، التفاوض من أجل التوصل إلى تسوية ودية بين الموظف وإدارة المنظمة، وبهذه الطريقة يمكن أن تنجح في رفع الضغوط عن النظام القضائي داخل المنظمة^(٣).

(١) حيث تنص المادة (8/ج) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على إنه: " تقبل الدعوى... إذا كان المدعى قد سبق له تقديم القرار الإداري المطعون فيه لكي يتم تقييمه إدارياً...".

(٢) انظر الوثيقة : A/65/373, 16 September 2010, Para. 1.

(٣) وقد أكدت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في الأمم المتحدة، على أهمية الدور الذي تقوم به وحدة التقييم الإداري في مجال التسوية الودية، حيث أشارت إلى أن:

" it was stated that every effort should be made to resolve cases before staff members resort to litigation and that the management evaluation function was an important opportunity to do so by allowing for faulty administrative decisions to be addressed " . (A/65/557, Para. 16).

ومن ناحية أخرى، يوفر عمل الوحدة لإدارة الشؤون الإدارية استعراضاً عاماً للقرارات الإدارية المطعون فيها، مما يمكنها من كشف المشاكل الإدارية في الإدارة وتصحيحها، وإخضاع المسؤولين الذين يصدر عنهم سلوك مخالف للمساءلة الداخلية^(١).

ولضمان أكبر قدر من الشفافية، وعندما توصي وحدة التقييم الإداري بتثبيت قرار إداري مطعون فيه على أساس أنه صدر بشكل صحيح، يتم موافاة الموظف المعني برد خطي معلل، يبين الأساس الذي استند إليه التقييم الإداري. بما في ذلك، موجز الوقائع المهمة الواردة في الطلب، والتعليقات التي أبقاها مُتخذ القرار على الطلب، واللوائح الداخلية للمنظمة التي تنطبق على الأمر، والسوابق القضائية، وشرح الأسباب التي جعلت الوحدة تعتبر أن القرار المطعون فيه يتفق مع القواعد السارية، والقرار النهائي الصادر من الأمين العام^(٢).

ثانياً : المدة الزمنية للتقييم الإداري :

يشترط علي الموظف الذي يرغب في أن يطعن بشكل رسمي أمام محكمة المنازعات علي قرار إداري صادر بحقه ، ويدعي عدم امتثاله لقواعد التوظيف الخاصة به . أن يتقدم بداية بطلب لوحدة التقييم الإداري بأن تقيم القرار الإداري ، وذلك في غضون 60 يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار من قبل إدارة المنظمة.

وبعد تقديم طلب التقييم الإداري يتعين إبلاغ الموظف خطياً بنتيجة التقييم ، وذلك في غضون فترة لا تتجاوز 30 يوماً من تاريخ تقديم الطلب بالنسبة لموظفي المقر، وفي غضون 45 يوماً بالنسبة إلى الموظفين خارج المقر.

ولا يجوز تمديد المواعيد السابقة إلا في الحالات التي تحال فيها المسألة إلى مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة بموجب شروط يحددها

(١) انظر تقرير مجلس العدل الداخلي عن إقامة العدل في الأمم المتحدة، الوثيقة :

A/66/158, 19 July 2011, Para.50.

A/67/265, 7 August 2012, Para.9.

(٢) انظر الوثيقة :

الأمين العام أو محكمة المنازعات. وذلك لفترة تصل إلى 15 يوماً إضافية في الظروف الاستثنائية عندما يتفق طرفي المنازعة على ذلك^(١).

وما لم يتفق الموظف على تسوية المسألة مع المنظمة وعقب الانتهاء من عملية التقييم الإداري، يحق للموظف قانوناً أن يرفع دعوى أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، للطعن في القرار الإداري، وذلك في غضون 90 يوماً من انقضاء مهلة الرد على طلب التقييم الإداري...^(٢)

والأصل أن يلتزم الموظف بضرورة مراعاة المواعيد الخاصة بالتقييم الإداري ، وإلا تعرض لسقوط حقه في إقامة الدعوى . لكن السؤال المطروح هنا، هل يجوز رفع دعوى أمام محكمة المنازعات دون القيام بإجراء التقييم الإداري، أو انتظار نتيجة التقييم ؟. أجاب النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على هذا التساؤل ، حيث نص على أنه: "تقبل الدعوى .. في الحالات التي لا يطلب فيها إجراء تقييم إداري للقرار الإداري المطعون فيه، في غضون 90 يوماً تقويمياً من تلقي المدعي للقرار الإداري"^(٣).

كما حدد النظام الأساسي للمحكمة تلك الحالات أو الاستثناءات التي يجوز فيها رفع الدعوى دون إجراء تقييم إداري ، أو وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يكون محلاً للتقييم . وهي الدعوى المرفوعة من موظف يلتمس من محكمة المنازعات أن تعلق تنفيذ قرار إداري مطعون فيه يكون موضوعاً لتقييم إداري جارٍ (تعسفي)، وذلك عندما يبدو القرار غير قانوني في ظاهره ، في حالات الضرورة الملحة بوجه خاص ، وعندما يترتب على تنفيذ القرار ضرر يتعذر تداركه . ويكون قرار المحكمة بشأن هذه الدعوى غير قابل للاستئناف^(٤).

Ibid, Para. 13.

(١) انظر :

(٢) انظر، مادة (8/د "ب") من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات. وكذلك المادة (1/7) من لائحة المحكمة.

(٣) انظر، مادة (8/ب "2") من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

(٤) راجع، نص المادة (2/2) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

ومن المعلوم أن فكرة الظروف الاستثنائية هي من الأعداز الجوهرية المقبولة والمتعارف عليها أمام المحاكم الإدارية الدولية، طالما وجدت مبررات معقولة تسمح برفع الدعوي بعد فوات المواعيد المقررة ، أو عدم القيام بإجراء معين يلزم اتخاذه قبل رفع الدعوي ، إلا أنه لا يترتب علي إقامة الدعوي وقف تنفيذ القرار محل الطعن ، وذلك كمبدأ عام أكدت عليه النظم الأساسية لهذه المحاكم^(١) .

لكن النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات أعطي للمحكمة - في حالات الضرورة- الحق في تعليق تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه والذي يكون محلاً للتقييم الإداري . وقد طبقت محكمة المنازعات هذا المبدأ ، حيث قبلت الدعوي المرفوعة من *Calvani* ضد الأمين العام، وأمرت بتعليق تنفيذ القرار الصادر بحقه لحين صدور التقييم الإداري^(٢) . نخلص مما سبق، إلى أن المراجعة الإدارية أو الاستعراض الإداري للقرار الإداري الصادر من إدارة المنظمة بحق الموظف، كانت هي إحدى سمات النظام القديم. إلا أن الفريق المعني بإعادة تصميم نظام العدل الداخلي أوصى بإلغاء إجراء الاستعراض الإداري، نظراً للبطء

(١) ومن ذلك، المادة (6/9) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، والتي تنص علي أن : " لا يترتب علي رفع الدعوي إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك". وأنظر أيضا المادة (6/7) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة. والمادة (4/7) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

(٢) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بجنيف:

Calvani v . Secretary-General , Judgment No. : UNDT /2009/92, Paras.35-36.

تنص الفقرة (34) من حكم المحكمة علي أن :

" Finally; depriving the Applicant of his salaries in such a sudden and unexpected way obviously places him and his family in a situation of particular urgency, which the respondent cannot 'seriously contest. Thus the three requirements of article 2.2 of the UNDT statute are met and the Tribunal must order the suspension, during the pendency of the management evaluation, of the decision to deprive the Applicant of his salaries while he is on administrative leave " .

وعدم الشفافية. فكان من مميزات النظام الجديد قيامه بإنشاء وحدة التقييم الإداري وأسند إليها مهمة " التقييم الإداري " وحدد لها آجال محددة، فأصبحت الخطوة الوحيدة والحاسمة والنهائية قبل رفع الدعوى^(١).

الفرع الرابع

مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

The Office of Staff Legal Assistance

أنشئت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين^(٢). وذلك بناءً على توصية الفريق المعني بإعادة تصميم نظام العدل الداخلي، ليحل محل مكتب المشورة القانونية في النظام القديم، وهو جزء لا يتجزأ من النظام الجديد للعدل الداخلي^(٣).

ويقدم المكتب المساعدة القانونية المتخصصة للموظفين السابقين والحاليين في كافة المنازعات التي تثور بينهم وبين إدارة المنظمة. ولدى تلقي المكتب طلب المساعدة من الموظف، يقوم مستشار من المكتب أولاً بتقييم وقائع الدعوى من الناحيتين الموضوعية والإجرائية، وفي حالة إقرار المستشار وجاهة الدعوى من الناحية القانونية وإمكانية قبولها أمام المحكمة، يقدم عندئذ المشورة القانونية للموظف.

ويمكن أن يتخذ المكتب الإجراءات التالية باسم الموظف:

1- مساعدة الموظفين في تجهيز الدعوى عبر النظام الرسمي لإقامة العدل.

2- صياغة المذكرات القانونية وغيرها من المراسلات.

(١) انظر :

Report of the Redesign Panel of the United Nations Administration of Justice System, Op. Cit., Para. 158.

(٢) انظر الفقرة (13) من قرار الجمعية العامة رقم 228 / 62، الصادر في 22 ديسمبر 2007. والتي تنص على أن الجمعية العامة :

"..Reiterates its Support for the Strengthening of Professional Legal Assistance. And Decides to Establish the office of Staff Legal Assistance to Succeed the Panel of Council "

(٣) انظر تقرير الفريق المعني بإعادة تصميم العدل الداخلي، الوثيقة :

A/61/205, 28 July 2006. Paras 107 – 110.

3- القيام بعد استئذان الموظف بالدخول في مناقشات مع مستشار الإدارة بشأن المسائل المتعلقة بإدارة الدعوى، أو بهدف التفاوض على التسوية.

4- تمثيل الموظف في الجلسات المعقودة أمام محكمة المنازعات^(١).

وعلى وجه العموم، يعتبر المكتب جزء لا يتجزأ من هيكل المساءلة في الأمم المتحدة، فهو يساعد على ضمان تصحيح القرارات الإدارية الخاطئة، ويساهم في تحسين عملية صنع القرار في المنظمة، وكثيراً ما يتحقق ذلك في مرحلة مبكرة بحيث تسوى المنازعة بطريقة غير رسمية.

وإذا كان المكتب يتيح للموظفين إمكانية الحصول على مساعدة قانونية من مستشارين ذوي دراية وخبرة بنظام إقامة العدل في المنظمة. إلا أنه يمتنع عن تمثيل الموظفين في القضايا التي يرى أنها لا تستند على أسس قانونية، أو أن متابعتها ليست في صالح الموظف أو في صالح العدالة، وهو ما أكدته محكمة الأمم المتحدة بجنيف في أحد أحكامها^(٢).

ويقوم المكتب علي نظام اللامركزية، حيث يوجد المكتب الرئيسي في مقر الأمم المتحدة بنيويورك، وأربعة مكاتب فرعية في أديس أبابا،

(١) انظر تقرير الأمين العام بشأن إقامة العدل الداخلي، الوثيقة :

A/65/373, 16 September 2010. Para.52.

(٢) وفي أحد أحكامها، فسرت محكمة الأمم المتحدة للمنازعات التزامات مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، لتشمل ما يلي: "... يحق لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أن ينصح المدعين بعدم رفع الدعوى أمام المحكمة، وبالتالي يجوز له قانوناً أن يرفض تعيين مستشار لأحد المدعين، استناداً إلى ضعف احتمالات نجاح الدعوى" (انظر: حكم محكمة المنازعات رقم :

Syed V. Secretary-General, Judgment No : UNDT/2009/093, Para.27.

وفي هذا الحكم رفضت المحكمة الدعوي ، والتي استعان فيها المدعي بمحامي خارجي ، حيث جاء حكمها علي النحو الآتي:

"- In view of the foregoing, the Applicant has failed to establish the unlawfulness of the impugned decision and therefore his application is rejected in its entirety . For these reasons, the Tribunal DECIDES :The application is dismissed " (Paras .34-35).

وبيروت، وجنيف، ونيروبي. ويلتزم المكتب في عمله بالقيم الأساسية لمنظمة الأمم المتحدة، والتي أنشأت المكتب لدعم الدعاوى التي يرفعها موظفيها. حتى ضد نفسها، لتحقيق تكافؤ وسائل الدفاع في إطار النظام القانوني الجديد.

ولضمان استقلالية المكتب وضعت الأمم المتحدة، مبادئ توجيهية تؤكد على أن موظفي المكتب القانونيين يتعهدون بأن يمارسوا بكل نزاهة وضمير المهام المسندة إليهم، وأن يقوموا بإسداء المشورة دون توجيهات من أي جهة، وبأن يلتزموا في عملهم بالنظامين الأساسي والإداري للموظفين^(١).

وفي حالة رفض مكتب تقديم المساعدة القانونية لتمثيل الموظف أمام محكمة المنازعات، عندما يري المكتب أن قضيته غير جدية ولا تبنى على أسس قانونية. فليس هناك ما يمنع الموظف- في حالة ما إذا قرر اللجوء لمحكمة المنازعات- من الحصول على مساعدة وتمثيل من مستشار قانوني خارجي، أو التمثيل من قبل موظفين سابقين أو حاليين لديهم خبرة كافية بالنظام الداخلي للأمم المتحدة، بل يمكن للموظف أن يمثل نفسه أو ما يعرف بخيار التمثيل الذاتي^(٢).

(١) انظر، الوثيقة: A/67/265, 7 August 2012, P.

77 .

– ومن بين ما تنص عليه المبادئ التوجيهية لسلوك الموظفين القانونيين بمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، أن: " الموظف القانوني عندما يتصرف بصفته محامياً عن الموظفين، لا يسعى في إطار تأدية مهامه إلى الحصول على أي مكافأة مادية – ما عدا المرتب الذي تصرفه له الأمم المتحدة – ولا إلى تحقيق أي امتياز في حياته المهنية، ولا يقبل أيًا من ذلك. ولا يتمتع عن إسداء المشورة، ولا يلتمس أو يقبل توجيهات من أي جهة كانت في أثناء تأدية مهامه في خدمة موكله " (انظر، المبادئ التوجيهية لسلوك الموظفين العاملين بمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ، مارس 2010، متاحة على الرابط التالي :

www.un.org/en/oaj/legalassist/pdf/0sla_consel_of_conduct_pdf..

(٢) انظر تفاصيل ذلك في الوثيقة: A/62/294, 23 August 2007. Paras.25

- 29.

- وأنظر أيضا تقرير الأمين العام، الوثيقة:

A/67/265, 7 August 2012

وما نود التأكيد عليه هو أن اللجوء للمكتب ليس ملزماً علي الموظف، فمن حق الموظف أن يختار من يمثله قانوناً منذ البداية. وفي هذا الصدد، تنص اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات علي أن: "يجوز لطرف ما أن يعرض قضيته علي محكمة المنازعات بنفسه، أو أن يعين محامياً من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، أو محامياً مرخصاً له بمزاولة المحاماة أمام أي قضاء وطني"^(١).

وفي اعتقادنا أن طلب المشورة والتمثيل القانوني من مكتب تقديم المساعدة القانونية يكون هو الخيار الأفضل للموظف، طالما أن المكتب يقر بأن المنازعة تتوافر لها العناصر القانونية لتكون مقبولة أمام محكمة المنازعات. خاصة وأن موظفي المكتب يكون لديهم إلمام بالإطار القانوني للأمم المتحدة، بما في ذلك النظامين الأساسي والإداري للمنظمة، وكذلك الاجتهاد القضائي لمحاكمها، وهو ما يختلف عن القوانين والمحاكم الوطنية.

وتشير التقارير الصادرة عن الأمم المتحدة، أنه منذ إنشاء المكتب وهو يضطلع بتقديم المساعدة للموظفين في المسائل التأديبية والمسائل المتصلة بالعمل، وتمثيل الموظفين أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، وأن هناك زيادة كبيرة في عدد الموظفين الذين يلجأون إلى المكتب. ومن ثم أصبح المكتب من الدعائم الأساسية للنظام الرسمي لإقامة العدل^(٢).

المبحث الثاني النظام الرسمي للعدل الداخلي في الأمم المتحدة

(١) انظر، مادة (12) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٢) فعلى سبيل المثال: تلقى المكتب عام 2011م ما مجموعه 702 قضية، قام بحل 526 قضية منها. وتساعد بصورة ملحوظة عدد الموظفين الذين يقصدون المكتب للحصول على مشورة موجزة. وتتعلق أكبر القضايا التي يبت فيها مكتب المساعدة القانونية للموظفين بالأشكال غير التأديبية (أي عدم تجديد التعيين، وإنهاء الخدمة، وإلغاء الوظيفة). وتأتي القضايا التأديبية في المرتبة الثانية من حيث الحجم. أما القضايا المتعلقة بعدم الاختيار لشغل الوظيفة، فتأتي في المرتبة الثالثة. راجع في تفاصيل ذلك، تقرير الأمين العام بشأن إقامة العدل في الأمم المتحدة، الوثيقة:

يحتوي النظام الرسمي لإقامة العدل الداخلي لموظفي الأمم المتحدة على عناصر جديدة لم تكن موجودة من قبل، فالنظام القضائي الجديد مكون من محكمتين هما محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، ومن ثم أصبح القضاء الإداري في الأمم المتحدة على درجتين، بعد أن كان في السابق مكون من محكمة وحيدة وهي المحكمة الإدارية للأمم المتحدة^(١).

وتجدر الإشارة أن النظام الرسمي أو الطريق القضائي يستفيد منه فقط الموظفين الذين يخضعون لأنظمة ولوائح الأمم المتحدة. أما الأفراد من غير الموظفين الذين يعملون بموجب عقود فهم مازالوا - حتى الآن - لا يستطيعون الوصول إلى النظام الرسمي. وسنتناول عناصر النظام الرسمي في إطار النظام الجديد لإقامة العدل . وذلك في مطلبين:

المطلب الأول : محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.
المطلب الثاني : محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

المطلب الأول محكمة الأمم المتحدة للمنازعات **United Nations Dispute Tribunal (UNDT)**

لا شك أن وجود جهاز قضائي في أي منظمة دولية يعتبر الوسيلة الفعالة لضمان حقوق موظفي المنظمة ضد ما قد يصيبهم من أضرار بسبب القرارات غير المشروعة أو غير العادلة التي قد تصدر عن أجهزة المنظمة^(٢).

A/Res/63/253, 17 March

(١) انظر الوثيقة :

2009.Para.38.

(٢) راجع في نفس المعنى :

وفي هذا الصدد، أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة، محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، والتي تمثل أحد أركان القضاء الإداري في الأمم المتحدة في الوقت الحالي، كما أنها تعد المحكمة الابتدائية أو محكمة أول درجة في ظل النظام الجديد لإقامة العدل الداخلي. وسوف نتعرف على محكمة المنازعات من حيث تشكيلها واختصاصها، وكيفية عملها، والأحكام الصادرة عنها. وذلك بالتفصيل المناسب في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول تشكيل واختصاص محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

تلزم الإشارة براءةً إلى أن محكمة المنازعات بدأت عملها في 1 يوليو 2009⁽¹⁾. وقد أُحيل إليها جميع القضايا التي كانت تنظر فيها الهيئات التي تم إلغاؤها، وهي مجالس الطعون المشتركة، واللجان التأديبية المشتركة، والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة⁽²⁾. ولضمان وصول جميع موظفي الأمم المتحدة لمحكمة المنازعات، تم تطبيق نظام اللامركزية في عمل المحكمة، حيث أنشأت أقلام كتاب المحكمة في نيويورك وجنيف ونيروبي، وبإمكان المحكمة أيضاً أن تقرر

Reinish. A, Knabr. C, Reform of the Administration of justice System within The United Nations, Op. Cit., P. 449.

(1) انظر الفقرة (27) من قرار الجمعية العامة رقم 253/63 الصادر في 24 ديسمبر 2008.
(2) المرجع السابق، الفقرتين (38) و (44).

عقد جلساتها في أماكن أخرى، وفقاً لما يقتضيه حجم القضايا المعروضة عليها^(١).

أولاً : تشكيل محكمة المنازعات :

تتألف محكمة المنازعات من خمسة قضاة، ثلاثة قضاة متفرغين، وقاضيين يعملان لنصف الوقت^(٢). وتعين الجمعية العامة قضاة المحكمة بناءً على توصية مجلس العدل الداخلي، ولا يجوز أن ينتمي قاضيان إلى جنسية واحدة، مع مراعاة الاعتبار الواجب للتوزيع الجغرافي وللتوازن بين الجنسين^(٣). ولكي يكون الشخص مؤهلاً للتعيين في محكمة المنازعات يشترط فيه ما يلي :

- أن يتمتع بالخلق الرفيع.
- أن يكون لديه عشر سنوات على الأقل من الخبرة القضائية في مجال القانون الإداري أو ما يعادله في واحد أو أكثر من النظم القضائية الوطنية. وعلى ذلك، فإن قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات يتم تعيينهم وفقاً لما جرى عليه العمل الدولي بشأن تعيين قضاة المحاكم الإدارية الدولية في العديد من المنظمات الدولية، بل إن طريقة وشروط تعيينهم لم تختلف كثيراً عن تعيين قضاة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في ظل النظام القديم.
- غاية الأمر، أن بعض الأنظمة الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية اشترطت أن يكون قضاة المحكمة من مواطني الدول الأعضاء في المنظمة ، بينما لم ينص النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على هذا

(١) مادة (5) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، والمادة (4) من اللائحة الداخلية للمحكمة.

(٢) مادة (1/4) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات. وكتدبير مؤقت، عينت الجمعية العامة ثلاثة قضاة مخصصين لمدة عام واحد، للمساعدة في نظر الدعاوى المتراكمة والمحالة من النظام القديم. انظر في ذلك : **A/66/275,8 August 2011, Para. 26.**

(٣) مادة (2/4) من النظام الأساسي. ولمزيد من التفاصيل حول مجلس العدل الداخلي، انظر الفقرات (36 - 38) من قرار الجمعية العامة رقم 228/62 الصادر في 22 ديسمبر 2008.

الشرط^(١). وربما يرجع السبب في ذلك إلى أن الأمم المتحدة يشترك في عضويتها معظم دول العالم تقريباً، فيكون أمامها مساحة واسعة من اختيار قضاة المحاكم الإدارية بداخلها، بما يضمن تمثيل النظم القضائية المختلفة حول العالم في تشكيل محكمة المنازعات.

ويعين قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات لفترة واحدة مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد^(٢). لأن أعضاء المحاكم الإدارية الدولية لا يشغلون مقاعدهم بصفة دائمة، وإنما لمدد محدودة تتفاوت من منظمة إلى أخرى، ويهدف عدم استمرارية وظيفة هؤلاء لفترة طويلة إلى تحقيق أكبر قدر من التناوب، ومنح فرص شغل هذه الوظيفة لمواطني الدول المختلفة، مما يضمن مساهمة الدول على نطاق واسع، فضلاً عن أن ذلك يؤدي إلى تجنب ممارسة إحدى الدول دوراً مسيطراً داخل الجهاز القضائي من خلال قاض يشغل وظيفته بصورة مستمرة^(٣).

لكن يلاحظ أن فترة السبع سنوات وهي مدة عمل القاضي في محكمة المنازعات، تعد فترة طويلة نسبياً عن فترات عمل القاضي في المحاكم الإدارية الدولية الأخرى^(٤).

ثم جاء النظام الأساسي لمحكمة المنازعات بحكم آخر وهو أنه، لا يحق لأي قاضي في محكمة المنازعات أن يعين في أي منصب داخل

(١) انظر على سبيل المثال : المادة (3) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، والمادة (5) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، والمادة (4) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للبنك الدولي، والمادة (5) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والتي تم إلغاؤها.

(٢) مادة (4/4) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

(٣) راجع في ذلك : د. عصام زنتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 27.

(٤) غالباً ما تكون مدة ولاية أعضاء هذه المحاكم ثلاث سنوات ويجوز تجديدها لمدة واحدة فقط. انظر على سبيل المثال، المادة (2/3) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، والمادة (5/5) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..

الأمم المتحدة قبل مرور خمس سنوات على انتهاء فترة تعيينه، إلا إذا عين في منصب قضائي آخر^(١).

ويفهم من ذلك، أنه بإمكان أي قاضي في محكمة المنازعات بعد انتهاء فترة ولايته، أن يتم تعيينه في أي منصب قضائي آخر في الأمم المتحدة. وهو ما يعني أن هذا الاستثناء يسمح بتعيين أي قاضي سابق في محكمة المنازعات ليكون من بين قضاة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف. إلا أن النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف يمنع ذلك، حيث نص على إنه: "... لا يحق لأي قاضي حالي أو سابق في محكمة المنازعات أن يعين في محكمة الاستئناف"^(٢).

وهو ما يشير إلى أن هناك تضارب واضح بين نصوص النظام الأساسي لكلا المحكمتين، وهي ثغرة ما كان يجب أن تمر على واضعي تلك النصوص، ومن ثم يلزم إعادة النظر فيها وتعديلها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، خاصة وإنها الجهة الرئيسية المعنية بوضع النظم الأساسية وتعديلها بالنسبة لهذه المؤسسات القضائية بداخلها^(٣).

ويعمل القاضي في محكمة المنازعات بصفته الشخصية، ويتمتع باستقلال كامل. ولا يجوز إعفائه من منصبه إلا عن طريق الجمعية العامة للأمم المتحدة، وذلك في حالة سوء السلوك أو انعدام الأهلية. كما يجوز للقاضي في محكمة المنازعات أن يستقيل من منصبه ويخطر الجمعية العامة بذلك عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة^(٤).

(١) مادة (6/4) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

(٢) مادة (4/3) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

(٣) حيث إن الجمعية العامة هي المختصة باعتماد النظام الأساسي لكلا المحكمتين، انظر الوثيقة:

A/Res/63/253, 17March 2009, Para. 26.

- كما أن الجمعية العامة أيضاً هي المختصة بتعديل النظام الأساسي لمحكمة المنازعات (مادة 13 من النظام الأساسي للمحكمة) وكذلك تعديل النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف (مادة 12 من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف).

(٤) مادة (8/4، 10، 11) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

وذكر جانب من الفقه، أن الجمعية العامة غير مؤهلة لإعفاء أو عزل قضاة المحاكم الإدارية في المنظمة، نظراً لأنها لا تعقد اجتماعها الدوري إلا مرة واحدة في العام، مما يجعل من الصعب تدخلها في الوقت المناسب^(١). إلا أن ذلك يجافي حقيقة أن الجمعية العامة هي التي تملك حق تعيين القضاة، وأن من يملك حق التعيين يملك وحده حق الإعفاء أو العزل. ومن ناحية أخرى، فإن عمل الجمعية العامة غير قاصر على اجتماعها الدوري، فهي تصدر قرارات في مناسبات عديدة طيلة العام، وذلك في جميع المسائل التي تخص المنظمة.

ثانياً : اختصاصات محكمة المنازعات :

يتحدد اختصاص المحاكم الإدارية الدولية عموماً بالنظر إلى طبيعة المنازعات التي ستطرح عليها، وهو ما يطلق عليه الاختصاص الموضوعي. وكذلك بالنظر إلى الأشخاص الذين يحق لهم اللجوء للمحكمة، وهو ما يسمى بالاختصاص الشخصي. ويحدد النظام الأساسي لهذه المحاكم هذه الاختصاصات.

وبالمثل فإن النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، نص على الاختصاص الشخصي والاختصاص الموضوعي:

(١) راجع بخصوص ذلك : ما ذكره أستاذنا الدكتور، عصام زناتي، في مؤلفه القيم، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 30 – 31.

1- الاختصاص الشخصي.

الاختصاص الشخصي لمحكمة المنازعات ينصرف إلى المنظمات أو الوكالات المتخصصة التي تقبل اختصاص المحكمة، وكذلك إلى الأفراد الذين يحق لهم رفع الدعوى.

حيث ينص النظام الأساسي للمحكمة على أن : " تختص محكمة

المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة التي تربطها علاقات بالأمم المتحدة وفقاً لأحكام المادتين (57) و (63) من ميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁾. أو المنظمات أو الكيانات الدولية

الأخرى المنشأة بموجب معاهدات وتشارك في النظام الموحد لشروط الخدمة، وذلك في حالة وجود اتفاقات خاصة مبرمة بين الوكالات أو المنظمات أو الكيانات المعنية والأمين العام للأمم المتحدة لقبول اختصاص محكمة المنازعات، بما يتفق وهذا النظام الأساسي.

وتنص تلك الاتفاقات الخاصة على أن تكون الوكالات أو

المنظمات أو الكيانات المعنية ملزمة بالأحكام التي تصدرها محكمة المنازعات، وأن تتحمل مسؤولية دفع أي تعويضات تحكم بها محكمة المنازعات فيما يخص أي موظف يعمل لديها، وتتضمن تلك الاتفاقات في جملة أمور، أحكاماً تتعلق باشتراك الوكالات أو المنظمات أو الكيانات المعنية في الترتيبات الإدارية اللازمة لعمل محكمة المنازعات وبتقاسمها نفقات المحكمة. وتتضمن هذه الاتفاقات الخاصة أيضاً أحكاماً أخرى

(1) حددت المادة (57) من ميثاق الأمم المتحدة تلك الوكالات بأنها : " الوكالات

المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات، والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بنبغات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة، وما يتصل بذلك من الشؤون يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وفقاً لأحكام المادة 63. وتسمى هذه الوكالات التي يوصل بينها وبين الأمم المتحدة بالوكالات المتخصصة".

ثم جاءت المادة (63) من الميثاق لتتنص على أنه : " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع اتفاقات مع أي وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة (57)، تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها".

ضرورية لاضطلاع محكمة المنازعات بمهامها تجاه الوكالات أو المنظمات أو الكيانات^(١).

وباستقراء هذه المادة يتبين إنها تكاد تكون منقولة حرفياً مما نص عليه النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة سابقاً^(٢). وقد تم وضع هذا النص أيضاً في النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، والذي يسمح بمد اختصاص المحكمة بموجب اتفاق مع الأمين العام إلى هذه الوكالات أو المنظمات أو الكيانات المعنية.

وينبغي أن ينص كل اتفاق من تلك الاتفاقات الخاصة على أن تكون المنظمة أو الكيان ملتزمين بالأحكام التي تصدرها محكمة المنازعات، وأن تتحمل مسؤولية دفع أية تعويضات تحكم بها لصالح أي موظف يعمل لديها، كما يتعين أن يتضمن ذلك الاتفاق أحكاماً تتعلق بمشاركتها في إجراء الترتيبات الإدارية اللازمة لعمل محكمة المنازعات، وتقاسمها ما تتكبده من نفقات.

أما بالنسبة للأفراد الذين يجوز لهم رفع الدعوى أمام محكمة المنازعات، فقد نص النظام الأساسي للمحكمة على أن: "يجوز رفع الدعوى بموجب الفقرة الأولى من المادة الثانية من النظام الأساسي من قِبَل: أي موظف حالي أو سابق، أو من قِبَل أي شخص يرفع دعوى باسم موظف عاجز أو متوفي من موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك الأمانة العامة أو صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة"^(٣).

وعلى ذلك، فقد قصر النظام الأساسي لمحكمة المنازعات اللجوء للمحكمة على طائفة الموظفين الذين يخضعون للنظام الأساسي والنظام الإداري للأمم المتحدة، أما الأفراد من غير الموظفين والذين يعملون في الأمم المتحدة بموجب عقود أو اتفاقات خاصة فلا يحق لهم اللجوء للمحكمة.

والحقيقة أنه قد جرت مناقشات مستفيضة حول هذه المسألة، إلا أنه كانت هناك صعوبات قانونية وعملية حالت دون استفادة الأفراد من غير

(١) مادة (5/2) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

(٢) انظر، مادة (13) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة..

(٣) انظر، المادة (3) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

الموظفين من النظام الرسمي، بما في ذلك إمكانية اللجوء إلى محكمة المنازعات^(١).

بيد أننا نعتقد مع البعض أن ترك الأفراد من غير الموظفين دون حماية قضائية من جانب محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، يعد أحد عيوب النظام الجديد للعدل الداخلي، وبأنه كان يجب استغلال حالة الزخم في الأمم المتحدة أثناء إقرار هذا النظام من أجل إدخال هذه الطائفة العريضة من العاملين في المنظمة ضمن النظام الرسمي، ومنحهم الحق في الوصول لمحاكم القضاء الإداري في الأمم المتحدة^(٢).

2- الاختصاص الموضوعي.

تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة من الأفراد - على النحو المبين في الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا النظام الأساسي - ضد الأمين العام بصفته كبير الموظفين الإداريين في الأمم المتحدة. وذلك :

(١) وقد أشار الأمين العام للأمم المتحدة في أكثر من مناسبة، إلى أن إتاحة الفرصة للأفراد من غير الموظفين للتقدم بمطالبتهم إلى محكمة المنازعات من شأنه أن يزيد من عبء هذه المحكمة، وهي لا تزال في مرحلة مبكرة ودرجة من حياتها المؤسسية. انظر في ذلك، الوثيقة: **A/65/373, para.178.**

- كما أشار الأمين العام أيضاً إلى أن إمكانية استخدام نظام العدالة الرسمي من قبل الأفراد من غير الموظفين قد تعترضه بعض الصعوبات، لا سيما فيما يتعلق بقدرة النظام الرسمي على التصدي لمختلف الشروط التعاقدية وشروط الخدمة المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين. انظر تقرير الأمين العام، الوثيقة: **A/62/748, Corr.1.**

(٢) راجع في هذا الشأن :

Louise Otis and Eric Reiter, the Reform of the United Nation administration of justice system, Op. Cit., P. 409.

- ويشير أصحاب هذا الرأي أيضاً إلى أن :

"..Limiting access to the formal internal justice system to present and former staff, members excludes the large and growing number of personnel on individual contracts, Creating a marked discrepancy in the justice recourses available to different kinds of personal within the Organization".

(أ) للطعن في قرار إداري يدعي أنه لا يمثل لشروط التعيين أو عقد العمل، ويشمل تعبير " عقد " و " شروط التعيين " جميع الأنظمة والقواعد المعمول بها، وجميع المنشورات الإدارية ذات الصلة السارية وقت حدوث ما يدعي أنه عدم امتثال .

(ب) للطعن في قرار إداري يفرض تدبيراً تأديبياً.

(ج) للإلزام بتنفيذ اتفاق يتم التوصل إليه عن طريق الوساطة، عملاً بالفقرة (2) من المادة (8) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات⁽¹⁾.

كما تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعوى المرفوعة من فرد يلتمس من محكمة المنازعات أن تعلق، بانتظار صدور تقييم إداري، تنفيذ قرار إداري مطعون فيه يكون موضوعاً لتقييم إداري جارٍ (تعسفي)، عندما يبدو القرار غير قانوني في ظاهره، في حالات الضرورة الملحة بوجه خاص، وعندما يترتب على تنفيذه ضرر لا سبيل إلى تداركه. ويكون قرار محكمة المنازعات بشأن هذه الدعوى غير قابل للاستئناف⁽²⁾.

وعلى ذلك، فإن اختصاص محكمة المنازعات ينعقد في حالة وجود مخالفة لقواعد قانونية أو انتهاك لالتزام قانوني، ورد ذلك في جميع الأنظمة والقواعد المعمول بها، والمنشورات الإدارية ذات الصلة والسارية وقت حدوث المخالفة.

ويثير الاختصاص الموضوعي لمحكمة المنازعات بعض الإشكاليات، في حالة ما إذا خالفت المحكمة نظامها الأساسي، أو في حالة رفع الدعوى من قبل كيانات مستقلة لا تخضع للسلطة المباشرة للأمين العام.

ولمواجهة الإشكالية أو الفرض الأول، أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ وقت مبكر على أنه: " ليس لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف أي صلاحيات تتجاوز الصلاحيات

(1) مادة (1/2) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

(2) مادة (2/2) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

المخولة لهما بموجب النظام الأساسي لكل منهما^(١). ورغم ذلك، مارست محكمة المنازعات صلاحيات اعتبرتها صلاحيات أصيلة في نطاق اختصاص جميع المحاكم، حيث اعتبرت أن لديها السلطة الأصلية في تحديد انتهاك حرمة المحكمة والمعاقبة عليه، وحتى ولو لم يوجد في نظامها الأساسي ما يخولها هذه السلطة^(٢).

وأكدت محكمة المنازعات أيضاً، انه بناءً على نص المادة (8/10) من نظامها الأساسي، التي تجيز لمحكمة المنازعات إحالة القضايا إلى الأمين العام من أجل اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات لإنفاذ إجراءات المساءلة^(٣). عقدت المحكمة جلسات استماع منفصلة – لا علاقة لها بنظر الدعوى المرفوعة أمامها- بهدف تحديد ما إذا كان سلوك الموظف معيباً، والتوصل إلى دلائل على سوء السلوك تكون ملزمة للأمين العام. ولعل مسلك محكمة المنازعات في تفسيرها الواسع لنظامها الأساسي، جعل الأمين العام للأمم المتحدة يعترض على هذا النهج، إلى الحد الذي وصفه بأنه يمثل تعدياً على الدور الذي يؤديه بصفته المسؤول الإداري الأول في المنظمة، وبأنه الوحيد الذي يملك السلطة في تقرير متى يسلك الموظف سلوكاً سيئاً، وفي فرض تدابير تأديبية^(٤).

أما بخصوص الفرضية الأخرى، والتي تتعلق بقبول المحكمة للدعاوى المرفوعة من موظفي الكيانات المستقلة التي لا تخضع لسلطة الأمين العام، فقد قبلت المحكمة طعن موظف على قرار لجنة الخدمة المدنية الدولية بتخفيض درجة المشقة لأحد مراكز العمل. ومن المعلوم أن

(١) انظر الوثيقة : A/ Res/63/253, 17 March 2009, Para. 28.

(٢) انظر في ذلك، تقرير الأمين العام بشأن إقامة العدل الداخلي، الوثيقة :

A/65/373, 16 September 2010, Para. 209.

(٣) حيث تنص، المادة (8/10) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، على إنه : "

يجوز لمحكمة المنازعات إحالة ما هو مناسب من القضايا إلى الأمين العام للأمم المتحدة أو الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة من أجل اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات لإنفاذ إجراءات المساءلة:

(٤) انظر، تقرير الأمين العام بشأن إقامة العدل في الأمم المتحدة، الوثيقة :

A/65/373, 16 September 2010, p. 46, Para. 210.

لجنة الخدمة المدنية تتمتع باستقلالية تامة، وهي مسؤولة كهيئة أمام الجمعية العامة وليس أمام الأمين العام. ومن هنا فلو خلصت المحكمة إلى أن قرار تصنيف درجة المشقة كان خاطئاً، فلن يكون للأمين العام سلطة إصدار أمر للجنة بتغيير تصنيفها لدرجة المشقة، لأن ذلك يقوض الوضع المستقل لهذه اللجنة. ولا يجوز أن يتحمل الأمين العام مسؤولية عمل أو الامتناع عن عمل خارج نطاق سلطته. وبالتالي تكون لجنة الخدمة المدنية هي المسؤولة عن قراراتها^(١).

ويبدو واضحاً، أن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومنذ بدايتها كان لها قرارات مغايرة لما جرى عليه عمل المحاكم الإدارية الدولية، والتي رفضت التصدي لموضوعات مشابهة، وقررت أنها لا تدخل في اختصاصها^(٢). لكن تبقى في النهاية تصرفات محكمة المنازعات في حالة تفسيرها الخاطيء لنظامها الأساسي أو الخروج على أحكامه، محلاً للطعن أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف لإثبات صحة قرار المحكمة من عدمه^(٣).

الفرع الثاني إجراءات إقامة ونظر الدعوى أمام محكمة المنازعات

(١) انظر في هذه التفاصيل، تقرير الأمين العام بشأن إقامة العدل في الأمم المتحدة، الوثيقة:

A/65/373, 16 September 2010 , Paras. 215- 216.

(٢) للمقارنة ولمزيد من التفاصيل، راجع: د. عصام زناتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 61 وما بعدها.

(٣) وفي هذا الصدد، تنص المادة (6/2) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على أنه: " في حالة نشوء نزاع بشأن اختصاص محكمة المنازعات بموجب هذا النظام الأساسي، تفصل محكمة المنازعات في هذه المسألة ". كما أن المادة (1/2 أ) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، تعطي الحق لمحكمة الاستئناف بالنظر والبت في الأحكام الصادرة من محكمة المنازعات، وذلك في حالة تجاوزها لولايتها أو اختصاصها.

يتولى النظام الأساسي، واللجنة الداخلية لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات تحديد كافة الإجراءات المتعلقة بإقامة ونظر الدعوى أمام المحكمة^(١). وهو ما سنتناوله بالتفصيل المناسب في النقاط الآتية :

أولاً : إقامة الدعوى أمام محكمة المنازعات :
عندما يلجأ الموظف للطعن أمام محكمة المنازعات فإن الأمر يتطلب أن تكون هناك مدة زمنية معينة لإقامة الدعوى، حتى يتمكن من إعداد كافة الأوراق والمستندات اللازمة لإثبات صحة دعواه، وفي المقابل حتى تتمكن المحكمة من تنظيم كافة الدعاوى المرفوعة أمامها. وعلى ذلك، فقد تم تحديد مدة رفع الدعوى أمام المحكمة في غضون تسعين يوماً من تاريخ تسلم المدعي لنتيجة التقييم الإداري، أو من تاريخ انقضاء مهلة التقييم – وهي 30 يوم لموظفي المقر و 45 يوماً للموظفين خارج المقر – دون الرد على الموظف. وكذلك من تاريخ تلقي المدعي القرار الإداري في الحالات التي لا يطلب فيها إجراء تقييم إداري للقرار المطعون فيه^(٢).

وعندما يسعى الطرفان إلى تسوية النزاع عن طريق الوساطة، ولم يتم التوصل إلى اتفاق. يحق للموظف رفع الدعوى في غضون تسعين يوماً من فشل الوساطة. وإذا تم الاتفاق بموجب الوساطة ولم يتم تنفيذ الاتفاق، يحق للموظف رفع الدعوى في غضون تسعين يوماً من انقضاء آخر يوم للتنفيذ حسبما حدده اتفاق الوساطة، أو بعد ثلاثون يوماً من تاريخ توقيع الاتفاق عندما لا يحدد اتفاق الوساطة تاريخاً معيناً^(٣).

وهكذا، فإن مدة التسعين يوماً من انقضاء إجراءات معينة هي المدة الأصلية لرفع الدعوى. إلا أن هناك استثناءات على هذه المدة. حيث نص النظام الأساسي واللجنة الداخلية للمحكمة على أن : "تتاح مهلة سنة تقويمية واحدة لأي شخص يقدم مطالبات باسم موظف عاجز أو متوفى

(١) انظر، اللجنة الداخلية لمحكمة المنازعات، والتي اعتمدها الجمعية العامة للأمم

المتحدة بموجب قرارها رقم 119/64 الصادر في 16 ديسمبر 2009.

(٢) انظر، مادة (8) من النظام الأساسي للمحكمة. وكذلك مادة (1/7) من اللائحة الداخلية.

(٣) انظر، المادة (3،4/7) من لائحة محكمة المنازعات.

من موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك الأمانة العامة والصناديق والبرامج الخاضعة لإدارة مستقلة^(١).

والحقيقة أن تمديد مهلة رفع الدعوى لمدة سنة بالنسبة لورثة الموظف أو من يقدم الدعوى نيابة عن موظف عاجز. هو استثناء له ما يبرره، وقد تعارفت عليه الأنظمة الأساسية لكافة المحاكم الإدارية الدولية^(٢).

ولا يقتصر تمديد مهلة التسعين يوماً فقط في حالة وفاة الموظف أو عجزه. بل يجوز للمدعي في الظروف الاستثنائية أن يقدم طلباً خطياً إلى محكمة المنازعات يلتمس فيه تعليق مدة التسعين يوماً أو الإعفاء منها أو تمديدها. لكن ينبغي على المدعي أن يبين الظروف الاستثنائية التي تبرر الطلب^(٣). وفي جميع الحالات لا تقبل الدعوى إذا رفعت بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على تلقي المدعي القرار المطعون فيه^(٤).

ويتم إقامة الدعوى بموجب عريضة على نموذج يحدد شكله أمين السجل^(٥). ويرفق بهذا النموذج المستندات التي يعتمد عليها الطاعن، ويجوز تقديم الوثائق في شكل الكتروني. وبعد أن يتحقق قلم كتاب المحكمة أو السكرتارية من مدى مراعاة القواعد الإجرائية المنصوص

(١) انظر، المادة (2/7) من لائحة محكمة المنازعات. والمادة (8) من النظام الأساسي.

(٢) انظر على سبيل المثال، المادة (4/7) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة، مادة (3/9) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٣) انظر، المادة (5/7) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٤) انظر، المادة (6/7) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٥) انظر، المادة (1/8) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات. وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه: "ينبغي أن تتضمن عريضة الدعوى المعلومات التالية:

الاسم الكامل للمدعي وتاريخ ميلاده وجنسيته، وضع المدعي الوظيفي بما في ذلك الرقم التعريفي للأمم المتحدة والإدارة والمكتب والقسم، اسم الممثل القانوني للمدعي مع إرفاق الإذن، العنوان الذي ينبغي إرسال الوثائق إليه، تاريخ ومكان القرار المطعون فيه إن وجد، مع إرفاق القرار المطعون به، التدابير والإجراءات التصحيحية المطلوبة، أي وثائق داعمة".

عليها، يقوم أمين السجل بإحالة نسخة من عريضة الدعوى إلى المدعي عليه وإلى أي طرف آخر يرى القاضي من الملائم إحالتها إليه^(١).

وتوجد أقلام محكمة المنازعات في نيويورك وجنيف ونيروبي، حيث ترفع الدعوى لدى أحد هذه الأقسام مع مراعاة القرب الجغرافي، وتحيل محكمة المنازعات القضايا إلى القلم المناسب، ويجوز لأحد الطرفين طلب تغيير مكان المحكمة^(٢).

ويرأس أي من أقلام المحكمة أمين للسجل يعينه الأمين العام، ويعمل فيه ما يلزم من الموظفين. وينشأ في قلم المحكمة ملف رئيسي لكل قضية به كافة الإجراءات المتخذة فيما يتعلق بتجهيز القضية للنظر، وتواريخ جلسات سماع الدعوى^(٣).

وما يمكن ملاحظته وللهولة الأولى، أن النظام الأساسي للمحكمة ولائحتها الداخلية يستخدمان في أكثر من موضع عبارة " قضية " وتارة أخرى عبارة " دعوى "^(٤). وهو ما يتعارض مع المنطق القانوني، لأن لفظ قضية يطلق عادة في مجال المحاكم الجنائية للتعبير عن وصف الجرائم المقدمة للمحكمة. أما لفظ الدعوى فيطلق على الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية والمدنية وغيرها. ومن هنا يكون لفظ " الدعوى " هو المصطلح السليم الذي يجب استخدامه في أنظمة ولوائح القضاء الإداري في الأمم المتحدة.

ثانياً : كيفية نظر الدعوى أمام محكمة المنازعات :
يتولى قاضي واحد في العادة النظر في القضايا المعروضة على محكمة المنازعات. لكن يجوز النظر في القضايا المعقدة والمهمة من فريق يتكون من ثلاث قضاة بناءً على طلب كتابي يقدمه رئيس محكمة

(١) مادة (4/8) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٢) مادة (6) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٣) مادة (21) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٤) فعلى سبيل المثال، يستخدم النظام الأساسي لمحكمة المنازعات لفظ " قضية " في المادة (7/2) والمادة (9/10). والمادة (5) من اللائحة الداخلية للمحكمة تستخدم لفظ " قضية " في جميع فقراتها. والمثير للانتباه أن المادة (6) من اللائحة مكونة من فقرتين جاءت الأولى بعبارة " ترفع الدعوى " والفقرة الثانية من ذات المادة انطوت على عبارة " تحيل محكمة المنازعات القضايا .. ". ونعتقد أنه يجب تعديل تلك النصوص وغيرها لتوحيد المصطلح ليصبح " الدعوى ".

المنازعات إلى رئيس محكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وبيت في القضايا التي تحال إلى فريق من ثلاثة قضاة بأغلبية الأصوات⁽¹⁾.

ونظر الدعوى أمام محكمة المنازعات يعتمد على وجود قاضي بشكل دائم في كل موقع من مواقع المحكمة. ولذلك فقد تشكلت المحكمة من خمسة قضاة، ثلاثة متفرغين واثنان يعملان لنصف الوقت. وعلاوة على ذلك، تم تعيين ثلاثة قضاة مخصصين للمساعدة في الدعاوى المترامية والموروثة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. وكان تعيين هؤلاء القضاة المخصصين لمدة عام، إلا أنه جرى تجديد هذه المدة لأكثر من مرة لمواجهة الكم المتزايد من الدعاوى المعروضة على المحكمة⁽²⁾.

وبالمثل فإن تشكيل هيئة مكونة من ثلاث قضاة يتطلب وجود ما لا يقل عن قاضيين في كل موقع من مواقع المحكمة. ويتولى رئيس محكمة المنازعات تنظيم هذه المسألة⁽³⁾.

وفيما يتعلق بالنواحي الإدارية، يقوم القضاة في كل موقع (نيويورك، جنيف، نيروبي) بعقد اجتماعات دورية مع موظفي أقلام المحكمة لكفالة تجهيز الدعاوى بانتظام وفي الوقت المناسب. كذلك يعقد القضاة اجتماعات كل أسبوعين للتداول بالفيديو من أجل تحسين التواصل، واتخاذ القرارات الهامة الخاصة بتنسيق الممارسات فيما بين أقلام المحكمة الثلاثة⁽⁴⁾.

(1) مادة (5) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات. والمادة (9/10) من النظام الأساسي للمحكمة.

(2) انظر في هذه التفاصيل، تقرير الأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة، الوثيقة:

A/66/275,8 August 2011, Para. 26.

(3) حيث تنص المادة (1/1) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات على إن: "تنتخب محكمة المنازعات رئيساً لها من بين القضاة المتفرغين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، كي يتولى تسيير أعمال المحكمة وأعمال أقلامها، وفقاً للنظام الأساسي لمحكمة المنازعات".

(4) انظر في هذه التفاصيل، تقرير الأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة، الوثيقة:

A/66/275,8 August 2011, Para. 41.

ونظراً للطابع اللامركزي لمحكمة المنازعات، فهي لا تعمل بنظام دورات الانعقاد العادية المحددة سلفاً، لكنها غالباً ما تكون في حالة انعقاد دائم، حيث يجوز للقاضي المكلف بنظر قضية ما، أن يعقد جلسات لسماع الدعوى^(١). ويبلغ أمين السجل طرفي الدعوى بميعاد الجلسة، ويتوجب عليهما أو من يمثلهما قانوناً الحضور بأنفسهم، وإذا تعذر ذلك يتم التواصل معهم عن طريق وصلة للفيديو أو الهاتف أو أية وسيلة إلكترونية أخرى^(٢). وإذا طلبت محكمة المنازعات ضرورة حضور أحد الأطراف أو أي شخص آخر لسماعه في الجلسة، تتحمل المنظمة التكاليف الضرورية لسفر وإقامة هؤلاء الأشخاص^(٣).

وتنظر المحكمة الدعوى في جلسات علنية، ما لم يقرر القاضي الذي ينظر في القضية من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب أحد أطراف الدعوى أن هناك ظروفاً تستوجب أن تكون الجلسات مغلقة^(٤). كما يجوز لمحكمة المنازعات أن تنظر الدعوى في غياب أحد الطرفين إذا رأت ذلك ملائماً لمصلحة العدالة^(٥).

ويعد مبدأ العلانية هو الأصل، والذي يمثل أحد الضمانات القضائية المنصوص عليها في قانون حقوق الإنسان^(٦). ويتم تجسيد هذا المبدأ في الإجراءات الشفوية التي تتخذها المحكمة، كسماع أطراف الدعوى والشهود والخبراء. وهي إجراءات قد تكون حاسمة في سير

(١) مادة (1/16) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٢) مادة (4/16) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٣) مادة (5/16) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٤) مادة (6/16) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات. والمادة (3/9) من النظام الأساسي للمحكمة.

(٥) مادة (2/17) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٦) انظر على سبيل المثال، المادة (11) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام

الدعوى، وفي استخلاص نتائج يبني عليها الحكم الصادر، خصوصاً عندما تتسم المذكرات المكتوبة ببعض الغموض وعدم التحديد^(١).
لذلك نصت اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات على أنه: "يجوز للطرفين استدعاء شهود وخبراء للإدلاء بشهادتهم، ويجوز للطرف الخصم استجواب الشهود والخبراء، ويجوز لمحكمة المنازعات توجيه أسئلة إلى الشهود والخبراء الذين يستدعيهم أي من الطرفين، ويجوز لها أن تستدعي أي شهود أو خبراء آخرين متى رأت ذلك ضرورياً. ويجوز لمحكمة المنازعات أن تأمر بمثول أي شخص أمامها أو بتقديم أية وثيقة"^(٢).
كما يجوز لأي شخص من الأشخاص الذين يحق لهم اللجوء لمحكمة المنازعات، أن يقدم طلباً للتدخل في الدعوى في أي مرحلة من مراحلها، على أساس أن له حقاً قد يتضرر من الحكم الذي تصدره محكمة المنازعات^(٣).

بل إن المحكمة يجوز لها في أي وقت بناءً على طلب من طرفي الدعوى، أو من تلقاء نفسها أن تضم طرفاً آخر إلى الدعوى إذا تبين لها أن لذلك الطرف مصلحة مشروعة في نتائج إجراءات الدعوى^(٤).
ولمحكمة المنازعات أيضاً أن تقوم بتعليق الإجراءات أثناء التقييم الإداري وأثناء سير الدعوى، كما يجوز لها أثناء جلسات سماع الدعوى أن تقترح على الطرفين إحالة القضية للوساطة، وأن تعلق الإجراءات لحين الانتهاء من الوساطة في المواعيد المحددة^(٥). وفي جميع الحالات السابقة يلتزم طرفي الدعوى بتقديم طلبات شكلية معينة، وذلك في خلال آجال محددة يجب مراعاتها.

الفرع الثالث

(١) راجع في نفس المعنى: د. عصام زنتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 150.

(٢) مادة (1/17) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٣) مادة (22) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٤) مادة (11) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

(٥) انظر في تفاصيل ذلك: المواد (13، 14، 15) من اللائحة الداخلية لمحكمة المنازعات.

الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات

بعد نظر الدعوى، تقوم محكمة المنازعات بإصدار حكمها في المنازعة المعروضة، ولها سلطة تصحيح أو تفسير أحكامها، كما أنها تقبل التماس أطراف الدعوى بإعادة النظر في الحكم الصادر عنها. حيث يجوز لمحكمة المنازعات أن تأمر بالقيام بأحد الإجراءات التاليين أو بكليهما، باعتبار ذلك جزء من الحكم الذي تصدره :

(أ) إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، شريطة أن تقوم محكمة المنازعات أيضاً في الحالات التي يتعلق فيها ذلك القرار الإداري بتعيين أو ترقية أو إنهاء تعيين بتحديد مبلغ للتعويض قد يختار المدعي عليه دفعه كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني..

(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 تبين أسباب ذلك القرار^(١). وهكذا، فإن محكمة المنازعات تعطي الحق لإدارة المنظمة في الخيار بين تنفيذ حكم الإلغاء أو دفع التعويض العيني، وهو نفس المسلك الذي سارت عليه المحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة^(٢).

وبالنسبة لمقدار التعويض، فإن النظام الأساسي لمحكمة المنازعات شأنه في ذلك شأن كافة العديد من النظم الأساسية لجهات القضاء الدولي الإداري، تضمن كقاعدة عامة تحديداً للتعويض بوضع حد أقصى له، وهو " أن مبلغ التعويض لا ينبغي أن يتجاوز قيمة المرتب الأساسي الصافي للمدعي لمدة سنتين"^(٣).

وعلى سبيل الاستثناء، يمكن للمحكمة أن تزيد مقدار التعويض عن الحد الأقصى المقرر، إلا أنها لا تستخدم هذه الرخصة غالباً، ففي العديد من أحكامها التزمت المحكمة بالحد الأقصى للتعويض، كما أنها أعطت

(١) انظر، المادة (5/10) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

(٢) انظر، المادة (1/9) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة.

(٣) انظر على سبيل المثال، المادة (5/9) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة. والمادة (2/7) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية.

إدارة المنظمة الحق في الاختيار بين إلغاء القرار أو التعويض بديلاً عن الإلغاء.

وتطبيقاً لذلك، وفي إحدى الدعاوى المرفوعة من *MMATA* ضد الأمين العام للأمم المتحدة، والذي طعن فيها على قرار فصله من صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف ف)، انتهت محكمة المنازعات في نيروبي إلى إلغاء القرار الإداري وإعادة المدعي إلى عمله ودفع مرتبه من تاريخ إنهاء خدمته إلى تاريخ إعادته إلى وظيفته مع تطبيق معدل فائدة بنسبة ثمانية بالمائة. إلا أن المحكمة في ذات الحكم قررت أن تختار المنظمة ما بين تنفيذ القرار أو منحه تعويضاً عن مرتبه الأساسي الصافي لمدة سنتين في المستوى الذي كان عليه في تاريخ إنهاء خدمته⁽¹⁾.

(1) انظر، حكم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في نيروبي :

Mmata V. Secretary – General : Judgment No. UNDT/2010/053 , 31 March 2010 , Paras. 64 – 66.

حيث قررت المحكمة أن إنهاء خدمة المدعي تم بناءً على أسس غير سليمة. وجاء نص حكمها كما يلي :

-The Respondents unfairly dismissed the Applicant. The charge of serious misconduct is not well-founded.

- The Tribunal orders rescission of the administrative decision and orders the Respondents to reinstate the Applicant and to make good all his lost earnings from the date of his separation from service to the date of his reinstatement with interest at 8%.

- In the exceptional circumstances of this case, the Respondents are further ordered, in the event that reinstatement is not possible, to compensate the Applicant for loss of earnings from the date of his separation from service to the date of this Judgment with interest at 8% thereon. Additionally, the Respondents are ordered to compensate the Applicant in the amount of two years' net base salary at the rate in effect on the date of the Applicant's separation from service with UNICEF with interest thereon at 8% after 45 days from the date of this Judgment.

وفي نفس السياق، حكمت محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في جنيف في الدعوى المرفوعة من *Farrai* ضد الأمين العام للأمم المتحدة، والذي طعن فيها على قرار إنهاء خدمته من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني)، حيث تم إنها خدمته لعدم الكفاءة، ورغم أن المحكمة قررت إلغاء هذا القرار، إلا أنها أيضاً أعطت للمدعي عليه- الأمين العام- مكنة دفع مبلغ مالي كتعويض للمدعي بدلاً عن تنفيذ قرار الإلغاء وعودته إلي عمله⁽¹⁾.

وفي الدعوى المقامة من *Kasyanov* ضد الأمين العام، قررت محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بنيويورك، منح المدعي تعويض مالي، إذا اختار المدعي عليه (الأمين العام) عدم أداء التزام معين أمرت به المحكمة⁽²⁾.

(1) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بجنيف :

Farraj V. . Secretary – General : Judgment No. UNDT/2010/070 , 28 April 2010 , Para .35.

(2) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بنيويورك :

Kasyanov V. . Secretary – General : Judgment No. UNDT/2010/026 , 9 February 2010 , Paras .46 – 47 – 48.

وقد جاء قرار المحكمة على النحو التالي :

- **The respondent is ordered to pay USD59,932 by way of compensation to the applicant.**
- **The decision in the memorandum of 31 August 2007, signed by the Officer in-Charge of OHRM, has no legal effect.**
- **I order by way of partial specific performance under art 10.5(a) of the Statute a lateral move to be recorded in the applicant's personnel records as having taken place as a prerequisite for satisfying sec 5.3 of ST/AI12006/3. Of course, this cannot provide him with the advantage that might be derived from actually working in Geneva but merely fulfils the formal requirement of the administrative instruction. Without deciding whether art 10.S(a) so requires (a matter of some uncertainty), I set USD20,000 as a sum which may be paid as an alternative.**

وهكذا، يتضح أن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وفي مقراتها الثلاثة - نيروبي وجنيف ونيويورك - أقرت في العديد من أحكامها بحق المنظمة في الاختيار بين دفع التعويض والتنفيذ. وفي هذا الصدد، يرى بعض الفقه، أنه إذا كان منح الإدارة حق الاختيار بين تنفيذ حكم الإلغاء أو دفع التعويض ينظر إليه باعتباره ضرورة لحسن أداء المنظمة، وأن تطبيق هذه الضرورة ينبغي أن يتم بحذر وطبقاً لمحددات وضوابط. ولذا ينبغي أن لا تلجأ الإدارة إلى منح التعويض كبديل عن تنفيذ حكم الإلغاء، إلا بصفة استثنائية، وعندما يكون التنفيذ مستحيلاً. كما يجب أن يكون مبلغ التعويض كافياً لتغطية كافة الأضرار الناجمة عن صدور القرار غير المشروع وتلك الناجمة عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء⁽¹⁾.

وتسير محكمة المنازعات في إصدار أحكامها على نفس القواعد المعمول بها لدى جهات القضاء بصفة عامة⁽²⁾. ويجوز للمحكمة إصدار حكم مستعجل بناءً على طلب طرفي الدعوى، إذا لم تكن الوقائع المادية للقضية محل خلاف⁽³⁾.

ويكون الحكم الصادر عن محكمة المنازعات ملزماً للطرفين، إلا أنه ليس حكماً نهائياً. حيث يجوز الطعن عليه بالاستئناف وفقاً للنظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وفي حالة عدم استئناف الحكم فإنه يصير نافذاً بعد انقضاء مهلة الاستئناف المنصوص عليها في النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف⁽⁴⁾.

(1) راجع في نفس المعنى : د. عصام زنتاتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 180.

(2) حيث تصدر محكمة المنازعات أحكامها في صورة خطية ومشفوعة بما تستند إليه من حثيات ووقائع وأسانيد من نصوص القانون. وتكون مداوات المحكمة سرية، وتصاغ الأحكام بأي من اللغات الرسمية للأمم المتحدة في نسختين تودعان في محفوظات الأمم المتحدة، وترسل نسخة من الحكم الصادر إلى كل طرف في القضية، ويتولى قلم المحكمة نشر الأحكام الصادرة عنها (انظر : مادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة).

(3) مادة (9) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

(4) مادة (3/11) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

و يجوز طلب تفسير معنى الحكم شريطة ألا يكون قيد النظر أمام محكمة الاستئناف. كما يجوز طلب تنفيذ الحكم إذا كان يستوجب التنفيذ في غضون فترة زمنية معينة، ولم يتم تنفيذه^(١).

المطلب الثاني
محكمة الأمم المتحدة للاستئناف
United Nations Appeals Tribunal (UNAT)

الأصل في أحكام القضاء الإداري الدولي أنها نهائية ولا يجوز الطعن عليها^(٢). وربما نجد تبريراً لعدم استئناف هذه الأحكام إذا ما أخذنا في الاعتبار كونها تصدر بعد إجراءات الطعن الداخلي، حيث تتصدى

(١) انظر، نص المادة (12) من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات. وكذلك المواد (29 – 32) من اللائحة الداخلية للمحكمة.

(٢) وهو ما نصت عليه الأنظمة الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية، ومن ذلك على سبيل المثال : مادة (10) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة، مادة (62) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، مادة (50) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

الأجهزة الاستشارية شبه القضائية لموضوع الحكم، مما يعني أن الجهة القضائية تعد في حد ذاتها جهة استئنافية لقرار جهاز الطعن الداخلي. إلا أن هذا التبرير ليس بكاف، ذلك لأن إجراءات الطعن الداخلي تتواجد في النظم القانونية الداخلية، ومع ذلك فإن استئناف الأحكام مقبولاً ومعمولاً به أمام هذه النظم. كما أن أجهزة الطعن الداخلي ليست مؤهلة لإصدار أحكام قضائية، بل قرارات تركز في تسببها على اعتبارات الملائمة الإدارية^(١).

لذلك، فإن إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في ظل النظام الجديد لإقامة العدل، يعد بمثابة نقطة تحول جوهرية لإقامة العدل الداخلي في الأمم المتحدة. حيث أصبحت محكمة الاستئناف هي محكمة الدرجة الثانية في النظام الجديد، وأهم أركان القضاء الإداري داخل المنظمة^(٢).

وسنتناول محكمة الأمم المتحدة للاستئناف من حيث تشكيلها واختصاصها وطريقة عملها والأحكام الصادرة عنها. وذلك بالتفصيل المناسب في النقاط الآتية :

أولاً : تشكيل واختصاص محكمة الأمم المتحدة للاستئناف. هناك بعض الفوارق في تشكيل محكمة الاستئناف عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات. أما بالنسبة لمسألة الاختصاص فهي تختلف بدرجة كبيرة، نظراً لأن محكمة المنازعات هي محكمة درجة أولى، بينما تمثل محكمة الاستئناف محكمة الدرجة الثانية. وهو ما سيتضح لنا من خلال عرضنا لتشكيل محكمة الاستئناف واختصاصها على النحو التالي:

1- تشكيل محكمة الاستئناف.

تتألف محكمة الأمم المتحدة للاستئناف من سبعة قضاة^(٣). يتم تعيينهم من قبل الجمعية العامة بناءً على توصية مجلس العدل الداخلي،

(١) وقريب من ذلك، راجع : د. عصام زناتي، القضاء الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 196.

A/Res/63/253.

(٢) انظر الوثيقة :

(٣) مادة (1/3) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

ولا يجوز أن ينتمي قاضيان لجنسية واحدة. ويولي الاعتبار للتوزيع الجغرافي وللتوازن بين الجنسين^(١).

ويجب أن يتمتع الشخص المرشح للتعيين في محكمة الأمم المتحدة للاستئناف بالخلق الرفيع، كما ينبغي أن تكون لديه خمسة عشر سنة على الأقل من الخبرة القضائية في مجال القانون الإداري أو ما يعادله في واحد أو أكثر من النظم القضائية الوطنية^(٢).

ويعين قضاة محكمة الاستئناف لفترة واحدة فقط مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد^(٣). وتنتخب المحكمة من بين أعضائها رئيساً لها ونائبين للرئيس^(٤). ولا يجوز للجمعية العامة عزل أي عضو من أعضاء محكمة الاستئناف إلا إذا أجمع باقي الأعضاء على أن العضو المعني لا يصلح لمواصلة العمل^(٥). ويجوز للقاضي في محكمة الاستئناف أن يستقيل من منصبه بإخطار الجمعية العامة بذلك عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة^(٦).

هذا، ولم يحدد النظام الأساسي للمحكمة مدة العضو الذي يتم اختياره لشغل المنصب بدلاً من العضو التي طرأت على عضويته ظروف بسبب الوفاة أو الاستقالة أو العزل. ويمكن الرجوع في ذلك إلى القواعد العامة التي تطبق أمام المحاكم الإدارية الدولية وهي، أن العضو الذي يتم

(١) مادة (2/3) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف. (ولمزيد من التفاصيل حول ضوابط تشكيل المحاكم الدولية بوجه عام ، راجع البحث القيم للأستاذ الدكتور ، محمد صافي يوسف، أهم ملامح التطور في القضاء الدولي الدائم ، المجلة القضائية ، وزارة العدل السعودية 2012/1434، ص 86 وما بعدها).

(٢) مادة (3/3، أ، ب) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(٣) مادة (4/3) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(٤) مادة (7/3) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف. مادة (1/1) من اللائحة الداخلية للمحكمة.

(٥) وقد حددت المادة (10/3) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف هذه الحالات، وهي حالة سوء السلوك وانعدام الأهلية.

(٦) مادة (11/3) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

اختياره لشغل هذا المقعد تقتصر ولايته على ما كان متبقياً من ولاية العضو السابق^(١).

وباستقراء النظام الأساسي واللائحة الداخلية لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، وكذلك لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات. يتضح أن هناك تطابق في القواعد الواردة فيما يتعلق بتشكيل كلا المحكمتين. إلا أنه توجد بعض الفوارق الفنية والعملية التي تقتضيها طبيعة عمل كل محكمة، وتتمثل في الآتي:

- تتشكل محكمة المنازعات من خمسة قضاة، بينما تتشكل محكمة الاستئناف من سبعة قضاة.

- يشترط في المرشح ليكون عضواً في محكمة المنازعات أن تكون لديه خبرة قضائية عشر سنوات في مجال القانون الإداري أو ما يعادله، بينما تزيد مدة الخبرة المطلوبة للتعيين في محكمة الاستئناف إلى خمسة عشر سنة.

- وأخيراً، يتم عزل أي قاضي في محكمة المنازعات بقرار من الجمعية العامة بعد التحقق من عدم أهليته للاستمرار في العمل. إلا أن عزل أحد قضاة محكمة الاستئناف يلزم له توصية بإجماع باقي أعضاء المحكمة بأن العضو المعني لا يصلح لمزاولة العمل، وذلك قبل صدور قرار بعزله من منصبه من قبل الجمعية العامة^(٢).

(١) انظر على سبيل المثال ، مادة (4/4) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للبنك

الدولي، مادة (9/5) من المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٢) مادة (2/3) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف. ولمزيد من المقارنة

والتفاصيل، راجع ما عرضناه في هذه الدراسة بخصوص تشكيل محكمة المنازعات، وذلك تفادياً للتكرار.

2- اختصاصات محكمة الاستئناف.

تختص محكمة الاستئناف بالنظر والبت في الدعاوى التي ترفع بشأن الأحكام الصادرة عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، والتي يتأكد فيها أن محكمة المنازعات قامت بأي من الأفعال الآتية:

- أ- تجاوزت ولايتها أو اختصاصها.
- ب- لم تمارس الولاية المنوطة بها،
- ج- أخطأت بشأن مسألة قانونية.
- د- ارتكبت خطأ في الإجراءات مما يؤثر على البت في القضية.
- هـ- ارتكبت خطأ بشأن واقعة، مما أدى إلى اتخاذ قرار يبدو أنه غير معقول^(١).

ولا تختص محكمة الأمم المتحدة للاستئناف بالنظر والبت في الدعاوى الصادرة من محكمة المنازعات فحسب. بل لها أيضاً اختصاص بشأن الأحكام الصادرة عن بعض الأجهزة الداخلية بالأمم المتحدة، وكذلك الأحكام الصادرة عن الهيئات القضائية بالوكالات أو المنظمات أو الكيانات الدولية الأخرى^(٢).

حيث تختص بالنظر والبت في دعوى استئناف أي قرار صادر عن اللجنة الدائمة العاملة باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة^(٣).

ويمتد اختصاص محكمة الاستئناف ليشمل الدعاوى المرفوعة للطعن في الأحكام الصادرة من الأجهزة القضائية بالوكالات المتخصصة

(١) مادة (1/2) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(٢) من الجدير بالذكر أن العديد من الوكالات أو المنظمات أو الكيانات الدولية عقدت اتفاقات بينها وبين الأمم المتحدة لقبول اختصاص محكمة الاستئناف، واستئناف الأحكام الصادرة عن أجهزتها القضائية أمام المحكمة. ومن ذلك على سبيل المثال: أن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا)، أسست وبالاتفاق مع الأمين العام للأمم المتحدة، محكمة الأنروا للمنازعات، وهي محكمة ابتدائية تراعي متطلبات الجمعية العامة وتحاكي محكمة الأمم المتحدة للمنازعات. ويتم استئناف الأحكام الصادرة عنها أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف. ف. وتقع محكمة الأنروا للمنازعات بمقر الوكالة في عمان عاصمة الأردن. ولمزيد من التفاصيل عن هذه المحكمة يمكن زيارة الموقع التالي على الإنترنت: www.unraw.org

(٣) مادة (9/2) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

التي تربطها علاقة بالأمم المتحدة، وكذلك المنظمات أو الكيانات الدولية الأخرى المنشأة بموجب معاهدات وتشارك في النظام الموحد لشروط الخدمة. ولا يقع هذا الامتداد صحيحاً إلا بموجب اتفاق بين هذه الوكالات أو الهيئات وبين الأمم المتحدة لقبول اختصاص محكمة الأمم المتحدة للاستئناف^(١).

ثانياً : إجراءات إقامة ونظر الدعوى أمام محكمة الاستئناف.
قبل الحديث عن إجراءات إقامة الدعوى، ينبغي بدايةً أن نوضح آجال أو مواعيد رفع الدعوى أمام محكمة الاستئناف.

1- آجال رفع الدعوى.
ترفع الدعوى أمام محكمة الاستئناف في خلال 45 يوماً من تاريخ استلام الطرف المستأنف للحكم الصادر من محكمة المنازعات، أو في غضون 90 يوماً من تاريخ استلام القرار الصادر عن اللجنة الدائمة باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التعاقدية لموظفي الأمم المتحدة^(٢). ويجوز للمستأنف أن يقدم طلباً خطياً إلى محكمة الاستئناف يلتزم فيه تعليق أو الإعفاء أو تمديد المواعيد السابقة، إذا كان هناك ظروف استثنائية تستوجب ذلك، على أن يوضح في الطلب تلك الظروف^(٣). وفي جميع الأحوال لا تقبل الدعوى إذا رفعت بعد مرور أكثر من سنة واحدة على صدور حكم محكمة المنازعات^(٤).

2- إعداد وتحضير الدعوى.
تبدأ هذه المرحلة بقيام المدعي برفع دعوى الاستئناف على النموذج المخصص لهذا الغرض لدى قلم كتاب المحكمة. ويجب على المستأنف أن يرفق بهذا النموذج مذكرة تشرح السند القانوني وكافة الدفوع التي يركز عليها الطعن. وكذلك يتم إرفاق نسخة من كل وثيقة أشار إليها المستأنف في دعوى الاستئناف.
ويقدم نموذج دعوى الاستئناف الأصلي الموقع ومرققاته إلى أمين سجل المحكمة، ويجوز تقديم الوثائق في شكل الكتروني. ويقوم أمين

(١) مادة (10/2) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(٢) مادة (1/7) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٣) مادة (2/7) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٤) مادة (3/7) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

السجل بإحالة نسخة من الدعوى إلى المدعي عليه. ويترتب على رفع دعوى الاستئناف وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه^(١).

ويحق للمدعي عليه أن يقدم رداً بموجب نموذج مقرر لهذا الغرض أيضاً، مرفقاً به مذكرة تبين الحجج القانونية التي تدعم الرد. وكذلك نسخة من كل وثيقة أشار إليها المدعي عليه، ويقدم نموذج الرد الأصلي الموقع ومرفقاته إلى أمين السجل في غضون 45 يوماً من تاريخ استلام المدعي عليه لعريضة دعوى الاستئناف^(٢).

وبعد التأكد من امتثال الرد للمقتضيات الشكلية المطلوبة، يقوم أمين السجل بإحالة نسخة من رد المدعي عليه إلى المستأنف^(٣). ويجوز لأحد الطرفين أن يقدم إلى المحكمة أدلة إثبات إضافية لتلك المثبتة في السجل الكتابي، بل يجوز للمحكمة - من تلقاء نفسها- أن تأمر بتقديم الأدلة إذا كان من شأن ذلك أن يخدم العدالة ويؤدي إلى تسوية القضية بكفاءة وسرعة^(٤).

وحيثما يرى رئيس محكمة الاستئناف بأن وثائق قضية من القضايا قد اكتملت بما فيه الكفاية، يصدر تعليماته إلى أمين السجل بإدراج القضية في جدول القضايا الجاهزة لتبنت فيها المحكمة، ويبلغ جدول الدورة وميعاد نظر الطعن إلى الطرفين^(٥).

3- نظر الدعوى.

تمارس محكمة الاستئناف عملها في نيويورك، وتعدّد دورات عادية بغرض النظر في القضايا، وتعدّد المحكمة دورتين عاديتين في السنة، ويجوز أن تقرر عقد دورات في جنيف ونيروبي حسبما يتطلب ذلك حجم القضايا المعروضة عليها. ولرئيس المحكمة أن يدعو إلى عقد

(١) لتفاصيل أكثر راجع : مادة (8) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف والصادرة بقرار الجمعية رقم 119/64 بتاريخ 16 ديسمبر 2009.

(٢) حول رد المدعي عليه على الدعوى، راجع بالتفصيل : مادة (9) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٣) مادة (5/9) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٤) مادة (1/10) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٥) مادة (1/11) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

دورات استثنائية حينما يرى أن عدد القضايا أو طابعها المستعجل يقتضي عقد تلك الدورات^(١).

ويتولى فريق من ثلاثة قضاة النظر في أي قضية معروضة على محكمة الاستئناف، ويبت في القضايا بأغلبية الأصوات. ولكن إذا رأى رئيس المحكمة أو اثنين من القضاة الذين يقومون بالنظر في قضية معينة، أن تلك القضية تثير مسألة قانونية ذات أهمية، جاز لهم في أي وقت قبل النطق بالحكم إحالة القضية إلى محكمة الاستئناف بكامل أعضائها - سبعة قضاة - للنظر فيها. ويكتمل النصاب القانوني في تلك الحالة بخمسة قضاة^(٢).

ومن الجدير بالذكر، أنه يجوز لأي شخص يحق له اللجوء إلى محكمة الاستئناف، أن يقدم طلباً للتدخل في قضية ما في أي مرحلة من مراحلها، على الأساس أن حقوقاً له قد تضررت من الحكم الصادر من محكمة المنازعات، وقد يتضرر بالتالي من الحكم الذي تصدره محكمة الاستئناف.

ويقدم طلب التدخل على النموذج المقرر لهذا الغرض، وتفصل المحكمة في مقبولية كل طلب من طلبات التدخل، ويكون قرارها في ذلك نهائياً، ويتم إبلاغه عن طريق أمين السجل إلى المتدخل وإلى طرفي الدعوى^(٣).

وعند نظر الدعوى يجوز للمحكمة أن تأمر بتقديم ما تراه ضرورياً من مستندات أو أدلة أخرى. كما لها أن تعقد إجراءات شفوية سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الخصوم، وتباشر هذه الإجراءات في جلسات علنية، إلا إذا كان هناك ظروف تستلزم أن تكون هذه الجلسات مغلقة. وللمحكمة الحق في أن تقر ما إذا كان من المطلوب مثول المستأنف شخصياً أو أي شخص آخر أمامها أثناء الإجراءات الشفوية، إذا

(١) مادة (5) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٢) راجع بخصوص ذلك : مادة (10) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٣) انظر : مادة (16) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

كانت جلسات سماع الدعوى هذه ستساعد على الفصل في القضية بسرعة ونزاهة^(١).

ويجوز للموظف الذي يطعن أمام محكمة الاستئناف الحضور بنفسه أمام المحكمة ، كما له أن يطلب تعيين محامي من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين، أو أن يختار محامياً مرخصاً له بمزاولة المحاماة أمام أي قضاء وطني. كما يجوز أن يمثله موظف حالي أو سابق من موظفي الأمم المتحدة أو إحدى الوكالات المتخصصة^(٢).

أما الأمين العام للأمم المتحدة فيمثلها قانوناً أمام محكمة الاستئناف شعبة الشؤون القانونية التابعة لمكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة للمنظمة. والشعبة مسؤولة عن تقديم الطعون في الأحكام الصادرة من محكمة المنازعات والرد على الطعون التي يقدمها الموظفون. ويشمل ذلك أيضاً تقديم الطلبات والردود على الطلبات، وكذلك المرافعات الداعمة للمذكرات الخطية التي تقدمها عن الأمين العام في جلسات الاستماع أمام محكمة الاستئناف^(٣).

ثالثاً : الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف.
تصدر محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أحكامها في صورة خطية وشفوية بما تستند إليه من حيثيات ووقائع وأسانيد من نصوص القانون، وتكون مداوات المحكمة سرية^(٤). وتعتمد الأحكام بأغلبية الأصوات، ويجوز لأي من القضاة أن يذيل القرار برأي مستقل أو مخالف أو مؤيد^(٥).
أما عن مضمون الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف، فقد منح النظام الأساسي للمحكمة خيارات عديدة تستطيع أن تقضي بها في حكمها

(١) راجع في هذه التفاصيل : مادة (8) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، مادة

(18) من اللائحة الداخلية للمحكمة.

(٢) انظر : مادة (13) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

(٣) ففي عام 2011م، استعرضت شعبة الشؤون القانونية 307 حكم صادر عن محكمتي المنازعات والاستئناف، وقدمت الشعبة 117 مذكرة في القضايا المعروضة على محكمة الاستئناف التي كان الأمين العام طرفاً فيها، وحصلت على نتائج ايجابية في 80% من الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف. حول تمثيل الشعبة للأمين العام ومهامها، راجع الوثيقة :

A/67/265,7 August 3012, Paras 144 – 149.

(٤) انظر : مادة (4و3/10) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(٥) انظر : مادة (19) من اللائحة الداخلية لمحكمة الاستئناف.

الصادر بحسب الوقائع والأسانيد المعروضة عليها. وقد تنوعت أحكام المحكمة بين الحكم ببرد الدعوى إلى محكمة المنازعات، وإلغاء القرار الإداري، والتعويض. كما يجوز لها تأكيد حكم محكمة المنازعات أو إلغاؤه أو تعديله.

1- رد الدعوي : يجوز لمحكمة الاستئناف رد الدعوى إلى محكمة المنازعات للحصول على استنتاجات إضافية متعلقة بالوقائع، وإذا قامت محكمة الاستئناف ببرد الدعوى فلها أن تأمر بأن يتولى نظرها قاضي آخر من قضاة محكمة المنازعات⁽¹⁾.

ففي الكثير من أحكامها قضت محكمة الاستئناف ببرد الدعوى إلى محكمة المنازعات. ومن ذلك الاستئناف المقدم من الأمين العام في حكم محكمة المنازعات بنيروبي في قضية **Finniss**⁽²⁾. وقد طعن الأمين العام على هذا الحكم على أساس أن المحكمة لم تحصل على استنتاجات كافية، وخاصة عدم وجود سجل مكتوب من شهادات الشهود التي نظرت فيها المحكمة. ولهذا حكمت محكمة الاستئناف بإعادة الدعوى إلى محكمة المنازعات لتتنظر فيها من قبل قاضي آخر من قضاة المحكمة⁽³⁾.

ومن الجدير بالذكر أن محكمة الاستئناف يمكن أن تتصدى وتحكم من البداية بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، شريطة أن تحدد مبلغ التعويض والذي قد يختار المدعي عليه دفعه كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني. على أن لا يتجاوز مبلغ التعويض عادة ما يعادل المرتب الأساسي الصافي للمدعي

(1) انظر : مادة (4/2 ، 5 ، 6) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(2) انظر حكم محكمة المنازعات بنيروبي :

Finniss V. Secretary – General, Judgment No. UNDT/2011/060.

(3) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف رقم :

Judgment No. 2012/UNAT/210, Para. 43.

وقد نصت الفقرة (43) على منطوق هذا الحكم، حيث جاء فيها إن :

" The UNDT Judgment is set aside. The case is remanded to the UNDT for a fresh hearing and decision by a different judge based on the pleadings already on record in a manner consistent with this Judgment".

لمدة سنتين، ويمكن لمحكمة الاستئناف أن تأمر بدفع تعويض أكبر في الحالات الاستثنائية على أن تبين في حكمها أسباب ذلك^(١).

ونعتقد أن محكمة الاستئناف قد أعطيت مكنة التصدي والحكم من البداية بإلغاء القرار الإداري. ولكن ذلك يقتصر على اختصاصها بالنظر والبت في دعاوى الاستئناف المقدمة للطعن في قرار صادر عن اللجنة الدائمة العاملة باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة. أو بمناسبة قرارات تصدر عن أجهزة طعن داخلية بالوكالات المتخصصة والمنظمات والكيانات التي تقبل باختصاص محكمة الاستئناف.

أما بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة المنازعات أو من المحاكم الداخلية بالوكالات والمنظمات المتخصصة، فمحكمة الاستئناف تملك الحق في تأييدها أو تعديلها أو إلغاؤها.

2- تأييد الحكم : يمكن لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف أن تأمر بتأييد الحكم الصادر من محكمة المنازعات متى رأت أن حكمها بني على أسس ووقائع قانونية سليمة وصحيحة. حيث قضت محكمة الاستئناف برفض الدعوى المقدمة من **Moren** وحكمت بتأييد حكم محكمة المنازعات^(٢).

(١) انظر : مادة (1/9) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.

(٢) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف رقم :

Moren V. Secretary – General, Judgment No. 2012/UNAT/198, Paras.29 -31.

وتتلخص وقائع هذه الدعوى في أن المدعية كانت تعمل في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وفي أثناء مهمة لها في كمبوديا اصطدمت سيارتها بشاحنة مما ترتب على ذلك إصابتها بعجز وتم إحالتها للتقاعد وحصولها على معاش، ولكنها رفعت دعوى أما محكمة المنازعات للمطالبة بزيادة المعاش والتعويض عن التأخير في صرفه إليها. فأصدرت محكمة المنازعات بنيويورك حكمها رقم **UNAT/2011/004**، وقضت بتعويض قدره 25000 ألف دولار عن التأخيرات المفرطة وغير الاعتيادية والضرر النفسي المتكبد بسبب التأخر في صرف مستحقاتها لفترة طويلة. وقد طعن على الحكم أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، إلا أن محكمة الاستئناف أيدت حكم محكمة المنازعات . حيث أشارت محكمة الاستئناف إلى ذلك في الفقرة (29) من حكمها بالقول :

" In light of the above the UNDT ordered that the Secretary-General make a payment of USD 25,000 as compensation for

وفي العديد من أحكامها ذهبت محكمة الاستئناف إلى تأكيد حكم محكمة المنازعات^(١).

3- تعديل الحكم : من صلاحيات محكمة الاستئناف أيضاً تعديل الحكم الصادر من محكمة المنازعات، فقد حكمت محكمة المنازعات في الدعوى المقامة من **Cabrera** ضد الأمين العام بتعويض المدعي بمبلغ يعادل الراتب الأساسي الصافي عن فترة سنتين^(٢). إلا أن الأمين العام قدم استئنافاً على هذا الحكم، فقامت محكمة الاستئناف بتخفيض التعويض إلى الراتب الأساسي الصافي عن فترة عشرة شهور بدلاً من سنتين^(٣).

4- إلغاء الحكم :ومن الأمثلة على ذلك، الاستئناف المقدم من الأمين العام في الحكم الصادر من محكمة المنازعات لصالح المدعي **James** " حيث ألغت محكمة الاستئناف حكم محكمة المنازعات بمنح تعويض يعادل مرتب ثلاثة أشهر من المرتب الأساسي الصافي للمدعي^(٤).

the excessive and inordinate delays and the emotional harm and that he convene a Medical Board to consider outstanding invoices''.

(١) انظر على سبيل المثال أحكام محكمة الاستئناف الآتية :

Judgments No. 2012/UNAT/205, 2012/UNAT/212, 2012/UNAT/214, 2013/UNAT/284, 2016/UNAT/609.

(٢) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بنيويورك رقم :

Cabrera V. Secretary – General, Judgment No. UNDT/2011/081.

(٣) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف رقم : **Judgment No. 2012/UNAT/215.**

حيث نصت الفقرة (54) من هذا الحكم على أن :

The Appeals Tribunal grants the Secretary-General's appeal in part and reduces the compensation to be awarded to Mr. Cabrera to 10 months' net base pay.

(٤) انظر حكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف رقم :

Judgment No. 2010/UNAT/009, Para. 47.

ولا يفوتنا أخيراً، أن نلفت الانتباه إلى أن أحكام محكمة الاستئناف نهائية وغير قابلة للطعن عليها. إلا أنه يجوز التماس أو طلب إعادة النظر في الحكم من قبل أي من طرفي الدعوى. وذلك بناءً على اكتشاف واقعة حاسمة كانت عند النطق بالحكم مجهولة لدى المحكمة، ولدى الطرف المطالب بإعادة النظر في الحكم، شريطة ألا يكون الجهل بتلك الواقعة ناشئاً عن إهمال^(١).

وإذا كان الحكم يستوجب التنفيذ في غضون فترة زمنية معينة ولم يتم الاضطلاع بالتنفيذ، يجوز لأي من الطرفين أن يطلب إلى محكمة الاستئناف أن تصدر أمراً بتنفيذ الحكم^(٢).

و غاية القول، هو إن محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أصبحت تمثل ضماناً قضائية هامة سواءً بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة أو إدارة المنظمة. ومنذ إنشائها وحتى الآن أصدرت الكثير من الأحكام والأوامر، وبدأ يتشكل من أحكامها ثروة قضائية هامة في هذا المجال^(٣).

حيث جاء حكم المحكمة في هذه الدعوى على النحو التالي :

" This Court dismisses the present appeal and affirms the finding that James was ineligible for the P-3 position. Accordingly, we dismiss his appeal that the UNDT erred in not awarding him compensation for loss of opportunity. This Court allows the cross appeal and sets aside the order for compensation for three months".

(١) يتعين تقديم طلب إعادة النظر في الحكم في غضون 30 يوماً من اكتشاف الواقعة، وفي غضون سنة واحدة من تاريخ صدور الحكم (انظر : مادة (24) من اللائحة الداخلية للمحكمة).

(٢) انظر : مادة (27) من اللائحة الداخلية للمحكمة.

(٣) حول أحكام محكمة الاستئناف، انظر:

Otis A, Reiter, The Reform of the United Nations Administration of Justice System: The United Nations Appeals Tribunal after one Year, Op. Cit., Pp. 405 – 428.

خاتمة

تناولنا في هذه الدراسة موضوع " القضاء الإداري في الأمم المتحدة ". حيث عرضنا لأهم ملامح النظام الجديد للعدل الداخلي، ففي عام 2007 قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة إدخال نظام جديد لمعالجة المنازعات الداخلية بين الموظفين وإدارة المنظمة، ونتج هذا القرار عن مباحثات مستفيضة دارت حول مسألة إقامة العدل الداخلي، وعن اعتراف قاطع من الإدارة والموظفين على حد سواء، بأن النظام القائم آنذاك لم يعد يلبي حاجات المنظمة، وكان الهدف المنشود هو إرساء نظام يتسم بالاستقلالية والكفاءة المهنية والفاعلية والشفافية واللامركزية، مع التركيز على حل المنازعات بالوسائل غير الرسمية قبل اللجوء إلى النظام الرسمي للتقاضي.

وبناءً على ذلك، ألغيت مجالس الطعون والمجالس التأديبية المشتركة والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، وفي 1 يوليو عام 2009 بدأ نفاذ النظام الجديد لإقامة العدل.

وقد كشفت الدراسة عن أن النظام الجديد قد تشكل من مستويين، المستوى الأول يعتمد على تسوية المنازعات بطريقة غير رسمية ويستفيد من ذلك الموظفين وغير الموظفين على حد سواء. حيث تمثلت أهم الوسائل غير الرسمية للتسوية في مكتب أمين المظالم وفي شعبة الوساطة التابعة للمكتب. كذلك توجد وسائل أخرى قد تساهم في تلك التسوية وهي وحدة التقييم الإداري ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين.

وعندما تفشل تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية، يأتي المستوى الثاني والذي يتمثل في اللجوء إلى محاكم القضاء الإداري في الأمم المتحدة. فعندما لا يقبل الموظف بنتيجة التقييم الإداري للقرار الصادر بحقه، يستطيع رفع دعوى أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات. بيد أن العلامة البارزة في النظام الجديد هي إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف والتي يتم الطعن أمامها في الأحكام الصادرة من محكمة المنازعات.

وقد أظهرت الدراسة كل ما يتعلق بالمحكمتين من تشكيل واختصاص وكيفية رفع الدعوى والأحكام الصادرة عنهما. ورغم ما احتوى عليه النظام الجديد من مزايا لم تكن موجودة من قبل، إلا أنه قد بدت لنا بعض الملاحظات والتي عرضنا لها في ثنايا الموضوعات التي تناولتها الدراسة. واستناداً إلى تلك الملاحظات، يمكن لنا تقديم بعض التوصيات الآتية :

أولاً: نظراً لأن النظام الجديد للعدل الداخلي قد قصر اللجوء إلى المحاكم على طائفة الموظفين فقط، فإننا نوصي بإعادة النظر في إمكانية السماح للأفراد من غير الموظفين العاملين في الأمم المتحدة باللجوء إلى محكمة المنازعات، بغية التغلب على المشاكل التي تواجه جميع العاملين في الأمم المتحدة في إطار النظام القضائي بداخلها.

ثانياً: وفقاً لما لاحظناه من خلال استقراء التقارير الصادرة سنوياً عن الأجهزة المعنية في الأمم المتحدة، من تزايد عدد الدعاوى المعروضة على محكمة المنازعات. نقترح زيادة عدد قضاة المحكمة لمواجهة الكم الهائل من الدعاوى وسرعة الفصل فيها، فالمحكمة تتشكل حالياً من ثلاثة قضاة دائمين واثنان يعملان لنصف الوقت، والمحكمة لها ثلاثة فروع في نيويورك وجنيف ونيروبي، وهو ما يعني أن كل فرع يعمل فيه قاضي بصفة دائمة، والقاضيان المتفرغان ينتقلان بين فروع المحكمة للمساعدة في نظر القضايا. لذلك يكون من الأفضل زيادة عدد القضاة إلى ستة قضاة دائمين، بحيث يوجد اثنان منهم في كل فرع من فروع المحكمة، يقوم كل منهما بنظر الدعاوى بالتناوب. وفي حالة الدعاوى التي تحتاج إلى النظر فيها من ثلاثة قضاة، يمكن أن ينضم إليهم أحد القضاة الذين يعملون لنصف الوقت لنظر الدعوى.

ثالثاً: ينبغي إعادة النظر في النظام الأساسي لمحكمة المنازعات، وذلك فيما يتعلق بالحكم الصادر من المحكمة بإعطاء الأمين العام للأمم المتحدة الحق في أن يختار دفع تعويض كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني. وهي مسألة كانت محل انتقاد للمحكمة الإدارية السابقة للأمم المتحدة، ومع ذلك تم وضع هذا النص في النظام الأساسي لمحكمة المنازعات.

رابعاً: يجب تعديل النظام الأساسي لمحكمتي المنازعات والاستئناف وذلك بخصوص وضع حد أقصى لمقدار التعويض المحكوم به، وترك الحرية

✿ مجلة الشريعة والقانون ✿ العدد الواحد والثلاثون المجلد الثاني (2016-1437) ✿

للمحكمتين في أن تحكم بالتعويض الذي تراه مناسباً وفقاً للوقائع
المعروضة ، حتي يتناسب القرار الصادر مع متطلبات القانون والعدالة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية.

- د. أحمد محمد رفعت ، القانون الدولي الإداري ، دار النهضة العربية ، بدون تاريخ .
- د. حسين حنفي عمر ، دور محكمة العدل الدولية كمحكمة طعن، دار النهضة العربية، 1998.
- د. حمادة محمد بدوي متولي، ضمانات الموظفين الدوليين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط 2003 .
- د. عبد الله علي عبو ، القضاء الدولي الإداري في إطار المنظمات الدولية ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (3) ، العدد(26) ، 2005.
- د. عصام زناتي، القضاء الدولي الإداري، دار النهضة العربية 1994 /1995.
- د. محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم، التنظيم الدولي، منشأة المعارف 1974.
- د. محمد صافي يوسف ، أهم ملامح التطور في القضاء الدولي الدائم، المجلة القضائية ، وزارة العدل السعودية ، العدد الخامس ، 1434هـ/2012م.
- هبة جمال ناصر، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن 2011 .
- ثانياً: باللغة الأجنبية.
- ١ - الكتب والمقالات.

Ahlborn, C., The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility. International Organizations Law Review, vol. 8, iss. 2 (2011).

Hepburn, J., The Duty to Give Reasons for Administrative Decisions in International Law .The International and Comparative Law Quarterly, vol. 61, iss. 3 (2012)

- Louise Otis, Eric H. Reiter. ,The Reform of the United Nations Administration of justice system., the law and practice of international Courts and tribunals, Max Planck Year book of the United Nations, Vol. (10),2011.*
- Phyllis Hwang," Reform of the Administration of justice system within The United Nations, Law and practice of international Courts and Tribunals, Max Planck Year book of the United Nations, Vol.(8) 2009.*
- Paolo Vargiu, The new appeal mechanism of the United Nations System of Administration of justice, International Organization Law Review, 2011.*
- Reinisch .A, Knabr. C, " Reform of the Administration of justice System within The United Nations", Max Planck Year book of the United Nations, Vol.13, 2008.*
- S. T, Jurisprudence du Tribunal administrative de l'Organisation des Nations U In: Annuaire Francis de droit international, volume 11, nies.1965.*
- Struyvenberg, M., The New United Nations System of Administration of Justice. The Development and Effectiveness of International Administrative Law,. Leiden: Nijhoff, 2012.*
- Van Bogdandy., " Reform of the Administration of justice system within the United Nations", Max Planck Yearbook of United Nations law, Vol. 12, 2008.*
- Yannick Radi, « La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations Unies », Revue française d'administration publique 2008.*

2- التقارير والوثائق .

Report of the Redesign Panel on the United

-Nations,2006.

-A /61/205,28 July 2006.

-A /62/294, 23 August 2007.

-A /61/758, 23 February 2007.

-A /62/782, 3 April 2008.

-A /62/748, 14 March 2008.

- A /Res/63/253.17 March 2009.

-A /Res/64/233, 16 March 2010.

-A /65/303, 16 August 2010.

-A /65/373,16 September 2010.

-A /66/158, 19 July 2011.

-A /66/275, 8 August 2011.

-A /67/265, 7 August 2012.

-A/68/158, 18 July 2013.

- A / Res/ 67/241, 14 February 2013.

-A /69/126, 15 July 2014.

3- الأحكام.

أ - أحكام محكمة الأمم المتحدة المنازعات.

- *Calvani V. Secretary-General* , Judgment No. : UNDT /2009/92.

-*Syed V. Secretary-General* , Judgment No : UNDT/2009/093.

-*Mmata V. Secretary – General* : Judgment No. UNDT/2010/053.

-*Farraj V. Secretary – General* : Judgment No. UNDT/2010/070.

-Kasyanov V. Secretary - General : Judgment No. UNDT/2010/026.

-Cabrera V. Secretary – General, Judgment No. UNDT/2011.

ب أحكام محكمة الأمم المتحدة الاستئناف.

- Judgment No. 2010/UNAT/009
- Judgment No. 2012/UNAT/210.
- Judgment No. 2012/UNAT/198.
- Judgment No. 2012/UNAT/205.
- Judgment No. 2012/UNAT/212,
- Judgment No . 2012/UNAT/214.
- Judgment No. 2012/UNAT/215.
- Judgment No . 2013/UNAT/284.
- Judgment No .2016/UNAT/609.