الأمم المتحدة
A/79/301/Add.1
الجمعية العامة
Distr.: General
8 August 2024
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والسبعون

البند 146 من جدول الأعمال المؤقت*

وحدة التفتيش المشتركة

استعراض آليات الاستئناف الداخلية السابقة لمرحلة اللجوء إلى المحكمة، المتاحة للموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض آليات الاستئناف الداخلية السابقة لمرحلة اللجوء إلى المحكمة المتاحة للموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2023/2).

* A/79/150.

24-14409 (A) 150824 210824

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - يقدّم تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض آليات الاستئناف الداخلية السابقة لمرحلة اللجوء إلى المحكمة المتاحة للموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2023/2) مسحاً للمجموعة المتنوعة من آليات الاستئناف الداخلية المتاحة للموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للطعن رسمياً في القرارات الإدارية المتعلقة بالمسائل المتصلة بالعمل قبل اللجوء إلى المحاكم الإدارية الخارجية التي تشكّل جزءاً من نظام إقامة العدل في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وكان الهدف من الاستعراض هو مقارنة نقاط القوة ونقاط الضعف في نماذج آليات الاستئناف الداخلية الرسمية السائدة على نطاق المنظومة، وتسليط الضوء على الممارسات الجيدة، وحيثما أمكن، على الفرص المتاحة لزيادة الفعالية والاتساق من خلال إدخال تعديلات على الآليات والإجراءات القائمة.

ثانيا - تعليقات عامة

2 - ترحب المنظمات بالتقرير، ملاحظةً أنه يقدم استعراضاً شاملاً لآليات الاستئناف الداخلية السابقة لمرحلة اللجوء إلى المحكمة والمتاحة في مختلف المنظمات ويعرض لمحةً عامة عن كيفية أداء هذه الآليات عملها. ويتضمن الاستعراض نتائج وتوصيات تطلع الكيانات على نقاط القوة ونقاط الضعف الحالية والمجالات المحتملة التي يمكن فيها إدخال تحسينات على آليات الاستئناف الداخلية في منظومة الأمم المتحدة. وتحدّد وحدة التفتيش المشتركة أيضاً ما هو سائد من ممارسات جيدة فيما يتعلق بحياد وقانونية عملية مراجعة القرارات المطعون فيها وكفاءة أداء عملية الطعن في تقييمات الأداء.

3 - والمنظمات ملتزمةٌ بكفالة أن توفر آليات الاستئناف الداخلية المتاحة لموظفيها ضمانات كافية فيما يتعلق بالانتصاف واتباع الإجراءات القانونية الواجبة وأن تبعث تلك الآليات على الثقة في قدرة المنظمة المعنية على تحقيق الأهداف التشريعية.

4 - وبالإشارة إلى الفقرتين 129 و 130 من التقرير وإلى وصف المفتشَيْن لممارسة النظر في الأُسس الموضوعية لطلبات التقييم الإداري التي لم تستوفِ شروط المقبولية بأنها "خروج عن مقتضيات القانون" وبأنها "تفتح ... الباب أمام التعسف والمحسوبية والتحيُّز" وبأنها "تقوِّض سلامة النظام"، تؤكد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مرة أخرى أنها لا تتغاضى تعسفاً عن أيٍّ من متطلبات المقبولية تحت أي ظرف من الظروف. بل إن المفوضية، في جميع هذه الحالات، توضح أن الطلب غير مستوفٍ شروط المقبولية وتحتفظ لنفسها صراحةً بحق الاحتجاج بعدم المقبولية في مرحلة لاحقة. وتشير المفوضية إلى أن عملية التقييم الإداري قد صُممت لكي تتيح للإدارة، في جملة أمور، فرصةً لكي تصحّح مسارها وتضمن المساءلة. وهي، علاوة على ذلك، تتيح للإدارة توفير سبل الانتصاف و/أو الإيضاحات المرضية للموظفين المتظلمين، بمن فيهم الموظفون غير المُمثَّلين بمحامين و/أو الموظفون المعيّنون محلياً في المواقع الميدانية النائية. وترى المفوضية أنه من مصلحتها ألا تعمَد الإدارة إلى الدفاع عن قرارات غير قانونية أيا كان الثمن أو على أسس فنية بحتة. وإضافة إلى ذلك، ترى المفوضية أن الكفاءة الإدارية قد تستلزم معالجة أوجه القصور على الفور قبل أن يُتخذ قرارٌ إداري نهائي بشأنها يكون قابلاً للطعن فيه. وأخيراً، تلاحظ المفوضية أن الموظفين أعربوا عن رضاهم عن الإيضاحات الوافية التي يتلقونها والتي تطمئنهم إلى أن الإدارة العليا

تأخذ تظلماتهم على محمل الجد وإلى أن آليات الرقابة تؤدي الأداء المنشـــود. وهذا عامل مهم في الجهود التي تبذلها المفوضية لتعزيز ثقافة تقوم على "عدم السكوت على المخالفات".

5 - وبوجه عام، تؤيد المنظمات التوصياتِ المقترحة، مع توجيه الانتباه إلى المرفق السادس لاستعراض وحدة التفتيش المشـتركة الذي يقدم لمحةً عامة عن الإجراءات التي يتعيّن على المنظمات المشـارِكة اتخاذها بشأن التوصيات المقترحة وقائمةً بتلك المعفاة من اتخاذ إجراء بشأنها.

ثالثا - تعليقات على توصيات محدَّدة

التوصية 1

ينبغي للرؤســـاء التنفيذيين لمؤســـســـات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يقوموا بعد بمواءمة الفترات الزمنية المحددة لاســـتجابة إداراتهم لطلبات التقييم الإداري أو المراجعة الإدارية أن يفعلوا ذلك بحلول نهاية عام 2025، بحيث لا تقل المدة عن 45 يوماً تقويمياً ولا تزيد على 60 يوماً تقويمياً، بصـــرف النظر عما إذا كان الطلب صـــادراً عن موظف في المقر أو في موقع ميداني؛ أو أن يقترحوا هذه المواءمة لكي تتخذ أجهزتها التشريعية أو هيئات إدارتها قراراً بشأنه.

6 - تؤيد المنظمات هذه التوصية جزئيا.

7 - وفي العديد من المنظمات، يحدّد النظام الإداري للموظفين الأطر الزمنية لعملية التقييم الإداري وتكون نابعةً من مناقشات مع هيئات إدارتها/هيئاتها التشريعية ومن قرارات لتلك الهيئات.

8 - وبالنسبة إلى المنظمات التي قبلت اختصاص محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، يُلاحَظ أن التوصية ينبغي أن تأخذ بها الجمعية العامة، لا الرؤسـاء التنفيذيون المعنيون في مؤسـسـات منظومة الأمم المتحدة. فالفترات الزمنية المحدَّدة للرد على طلبات التقييم الإداري ترِد في المادة 8 (د) '1' (ب) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات التي تنص على أن: "تكون المدة المحددة للرد على الطلب 30 يوما تقويميا بعد تقديم طلب التقييم الإداري للقرار بالنســـبة للمنازعات الناشـــئة في المقر و 45 يوما تقويميا بالنســـبة للمنازعات الناشئة في المكاتب الأخرى". وقد اعتمدت الجمعيةُ العامة النظامَ الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات في قرارها 253/63، وأيّ تعديلات على النظام الأســـاســـي للمحكمة يجب كذلك أن تعتمدها الجمعية العامة.

9 - وبالإشارة إلى الفقرة 40 التي يتساءل فيها المفتشان عما إذا كانت سلطة اتخاذ القرار النهائي التي يتمتع بها المديرُ العام لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة فيما يتصـــل بدعاوى الاســـتئناف المقدّمة من موظفي برنامج الأغذية العالمي لا تزال مناسـبةً أم أنها تحتاج إلى تعديل بالنظر إلى "النمو الكبير الذي حقّقه البرنامج في عدد موظفيه وعملياته وميزانيته منذ إنشـــائه"، تؤكد منظمة الأغذية والزراعة أن الأحكام المنظِّمة لكيفية التعامل مع الطعون المقدّمة من موظفي برنامج الأغذية العالمي قد وُضـعت في ضـوء مركز البرنامج بوصـفه برنامجاً فرعياً مشـتركاً يتبع الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ويتولى تصـريف أموره بذاته. وبغض النظر عن نمو برنامج الأغذية العالمي على مر الســـنين، فإن الإطار القانوني الذي يحكم العلاقات بين البرنامج ومنظمة الأغذية والزراعة والأمم المتحدة لم يتغير. ويبدو أن "التعديلات" المقترحة تمس أسس هذا الإطار القانوني وتطرح مسائل لا يشملها نطاق الاستعراض.

التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يُدخِلوا بعد في أُطرها التنظيمية بنداً لتعليق الإجراءات المتعلقة بالقرارات المطعون فيها في المرحلة السابقة للجوء إلى المحكمة، بحكم منصبهم أو بناءً على طلب المستأنف، عندما يبدو أن القرار غير قانوني في ظاهره، أو في حالة وقوع خطأ في الوقائع، أو في حالات الضرورة المُلحة بوجه خاص، أو عندما يترتب على تنفيذ القرار ضرر لا سبيل إلى تداركه، أن يفعلوا ذلك بحلول نهاية عام 2025؛ أو أن يقترحوا إدخال هذا البند في الأجهزة التشريعية لمؤسساتهم أو هيئات إدارتها لاتخاذ قرار بشأنه.

10 - تؤيد المنظمات هذه التوصية عموماً.

11 - تفيد عدة منظمات بأنها قامت مؤخراً بتضمين أطُرها القانونية البنود المقترحة. والمنظمات المعمول فيها حالياً بعملياتٍ للمراجعة الإدارية تعالج بالفعل المسألة المذكورة أعلاه لا تعتزم تعديل النُهج التي تتبعها في الوقت الحاضر.

التوصية 3

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، عند الاقتضاء وبحلول نهاية عام 2025، أن يضعوا اختصاصات أو صكوكاً مماثلة لرؤساء وأمناء هيئاتهم لاستعراض الأقران بحيث تُحدد المؤهلات المطلوبة، بما في ذلك الخبرة القانونية ووظائفهم وتسلسلهم الإداري، من أجل توفير الضمانات اللازمة لاستقلالهم الهيكلي وحيادهم.

12 - تؤيد المنظمات هذه التوصية عموماً حتى ولو لم يكن لدى بعضها هيئات لاستعراض الأقران كهذه، فهي توصية يراد بها تعزيز الطابع الاحترافي للعملية.

13 - وأبدى عددٌ قليل من المنظمات تفضيله للاحتفاظ بجوانب محدّدة من جوانب عمل هيئاته المختصة باستعراض الأقران، نظراً للطبيعة الخاصة لنظام الحوار الاجتماعي الداخلي هذا. وتتوخى منظماتٌ أخرى مواصلة دراسة التوصية، واضعةً في اعتبارها ما إذا كان لديها موظفون يمتلكون الخبرة القانونية المطلوبة ليسوا من المشاركين في التمثيل القانوني للمنظمة وما يرتبط باستقدام رئيسٍ خارجي من ذوي المؤهلات القانونية من تأثير محتمل في الموارد.

التوصية 4

ينبغي للأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين الذين لم يقوموا بعد بإجراء استعراض شامل لأُطرها التنظيمية وممارساتها المتعلقة بآليات الاستئناف المتخصصة الداخلية، أن يفعلوا ذلك، من أجل تقييم استمرار فائدتها وأدائها وظائفها على نحو ملائم داخل الإطار الأوسع لآليات الاستئناف الداخلية، بما يشمل حذف المسارات المزدوجة أو التي يشوبها الغموض لصالح الكفاءة الإجرائية، وتقديم تقارير إليها عن ذلك في موعد لا يتجاوز عام 2025.

14 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهةٌ إلى أجهزتها التشريعية وهيئات إدارتها.

15 - وكانت بعض المنظمات تفضل أن تكون التوصية موجهةً إلى الرؤساء التنفيذيين، حيث إن آلياتها الداخلية للانتصاف تشكّل جزءا من شروط وأحكام خدمة الموظفين وتحديث تلك الشروط والأحكام دورياً من اختصاص الرؤساء التنفيذيين ولا يتم بناءً على قرارات أجهزتها التشريعية أو هيئات إدارتها.

16 - وفيما يتعلق بمضمون التوصية، تؤيد المنظمات التوصية جزئياً، وتشير إلى أن توقيت إجراء الاستعراضات ينبغي أن يُترك لتقدير الرؤساء التنفيذيين حيث إنهم أقدر على البت في مدى ضرورتها.

التوصية 5

ينبغي للأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين الذين لم يقدموا إليها بعد تقارير سنوية عن أداء آليات الاستئناف الداخلية الرسمية، بما في ذلك آليات الانتصاف المتخصصة، أن يفعلوا ذلك ابتداءً من عام 2025. وينبغي أن تشمل التقارير تفاصيل عن عدد طلبات الاستئناف وموضوعاتها ونتائجها، بما في ذلك القضايا التي تُعد غير مستوفية لشروط المقبولية، ومعلومات عن الخصائص الديمغرافية لمقدمي الطلبات، ومعلومات عما إذا كانت القرارات المستأنفة قد أُيدت أو نُقحت، مصنفة تبعاً لنوع الإجراء، بحسب الاقتضاء.

17 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهةٌ إلى الأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة.

18 - وتشير المنظمات إلى وجود آليات قائمة بالفعل لتقديم التقارير، بما في ذلك التقرير السنوي للأمين العام إلى الجمعية العامة عن إقامة العدل (انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/78/156). وجدير بالملاحظة أن ممارسة الإبلاغ ببيانات بشأن عدد طلبات التقييم الإداري التي تبيّن عدم مقبوليتها في الأمانة العامة للأمم المتحدة قد أعيد العمل بها وستُدرَج في التقارير المقبلة.

19 - والمنظمات، وإن كانت تسلّم بما تتضمنه التوصية المقترحة من تثمين للشفافية، ترى أنه من المهم أن تراعَى في الإحصاءات الواردة في التقارير المعدة عن أداء آليات الاستئناف الداخلية الرسمية اعتباراتُ الخصوصية وحماية البيانات، وتلاحظ أن المعلومات المتعلقة بالتركيبة الديمغرافية أو الموضوعات يمكن أن تمس بسرية عملية الاستئناف دون أن تقدم أي معلومات ذات مغزى.

20 - وأخيرا، تسترشد المنظمات بقاعدة البيانات المتصلة بالاجتهادات المستمدة من السوابق القضائية والتي يتعهدها مكتب إقامة العدل؛ وتعرض قاعدةُ البيانات هذه اجتهاداتِ محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف فيما يتعلق بالأحكام العلنية الصادرة للفصل في مختلف أنواع المنازعات التي تنشأ في مكان العمل بشأن أمور منها إساءة السلوك، وإدارة الأداء، والتحرش، والتعيينات، والمزايا والاستحقاقات. ويمكن أيضاً العثور على معلومات مماثلة بالرجوع إلى قاعدة بيانات Triblex وهي قاعدة بيانات الاجتهاد القضائي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

التوصية 6

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يقوموا بعد باستعراض القواعد الإجرائية التي تحكم آليات الاستئناف الداخلية الرسمية فيما يتعلق بالفترات الزمنية المحددة لاستجابة الإدارات في مختلف مراحل عمليات الاستئناف الداخلية أن يفعلوا ذلك بحلول نهاية عام 2025 وأن يحدِّدوا شروط تمديد الفترات الزمنية، من أجل الحد من حالات التأخير المرتبطة بها وتعزيز اليقين القانوني والمساءلة.

21 - تؤيد المنظمات هذه التوصية. والمنظمات التي لم تنفذها بعد تعكف حالياً على استعراض قواعدها الإجرائية.

التوصية 7

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يقوموا بعد بتعديل الأُطر التنظيمية لمؤسساتهم وإزالة جميع القيود المتعلقة بالتمثيل القانوني لموظفيهم في عمليات العدل الداخلي أن يفعلوا ذلك بحلول نهاية عام 2025، بهدف السماح للموظفين باختيار مستشار قانوني بحرية ومن دون قيود.

22 - تؤيد المنظمات هذه التوصية جزئياً. ويشير بعضها إلى أنه سيلزم إجراء دراسة أكثر استفاضة، إلى جانب استعراض لعملية الاستئناف الداخلية عموماً، من أجل تحديد الخيار الأنسب لكل منها.