

Distr.: General
17 October 2022
Arabic
Original: English



الدورة السابعة والسبعون

البند 145 من جدول الأعمال

النظام الموحد للأمم المتحدة

استعراض هيكل الولاية القضائية للنظام الموحد للأمم المتحدة

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

أولاً - مقدمة

- 1 - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقرير الأمين العام عن استعراض هيكل الولاية القضائية للنظام الموحد للأمم المتحدة (A/77/222). واجتمعت اللجنة الاستشارية، أثناء نظرها في التقرير، بممثلين عن الأمين العام قدموا إليها معلومات وإيضاحات إضافية اختُتمت برود خطية مؤرخة 27 أيلول/سبتمبر 2022.
- 2 - وعملاً بقرار الجمعية العامة 255/74 بآء، أجرى الأمين العام استعراضاً أولياً لهيكل الولاية القضائية للنظام الموحد للأمم المتحدة أتاح في جملة أمور خيارات لمعالجة مسألة عدم الاتساق في تنفيذ قرارات وتوصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية ضمن سياق نظامي محكمة مستقلين (A/75/690).
- 3 - ويقدم أحدث تقرير للأمين العام عملاً بالقرار 245/75 بآء، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يعدّ مقترحات مفصلة بشأن بعض الخيارات الواردة في تقريره السابق، بما في ذلك ما يلي: (أ) إدخال تغييرات على طرائق الفصل فيما يُعرض على محكمتي الأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية من قضايا تتعلق بمسائل خاصة بلجنة الخدمة المدنية الدولية؛ (ب) استعراض لجنة الخدمة المدنية الدولية لأحكام المحاكم وإصدارها التوجيهات؛ (ج) زيادة تبادل الآراء بين المحاكم.



ثانياً - المعلومات الأساسية والتحديات

المعلومات الأساسية

4 - لاحظت الجمعية العامة مع القلق، في قرارها 255/74 بآء، أن المنظمات المشاركة في النظام الموحد للأمم المتحدة تواجه تحدياً يتمثل في وجود نظامين مستقلين من المحاكم الإدارية، هما المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة (محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف)، ذوي اختصاص متزامن لدى المنظمات المشاركة في النظام الموحد.

5 - ويشير الأمين العام في استعراضه الأولي لهيكل الولاية القضائية للنظام الموحد للأمم المتحدة إلى أن المخاوف من أن يؤدي الاختلاف في الاجتهاد القضائي لنظامي المحاكم بشأن المسائل المتصلة بلجنة الخدمة المدنية الدولية إلى تقويض اتساق النظام الموحد قد بدأت في الظهور بعد إنشاء لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام 1975 بفترة وجيزة وأدت إلى مناقشات ومقترحات مستفيضة مع مرور الوقت (انظر A/75/690، الفرع الثاني).

دور لجنة الخدمة المدنية الدولية

6 - عند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن تسوية مقر العمل قد حُسبت في البداية على أساس ثلاثة عناصر، هي: (أ) مرتب الموظف الذي ينطبق على رتبته ودرجته؛ (ب) عامل الانحدار المنطبق على رتبة الموظف ودرجته، معبراً عنه في جدول تسوية مقر العمل؛ (ج) مضاعف تسوية مقر العمل، المنطبق على مركز العمل الذي يعمل فيه الموظف. وكانت الجمعية العامة قد قررت، في قرارها 198/44 و 259/45، التحول عن نظام تحدّد فيه تسويات مقر العمل على أساس جداول تسوية مقر العمل، كانت قد أوصت به لجنة الخدمة المدنية الدولية ووافقت عليه الجمعية العامة، وطلبت إنشاء مضاعف لتسوية مقر العمل ورقم قياسي لتسوية مقر العمل لكل مركز من مراكز العمل.

7 - وأبلغت اللجنة الاستشارية أيضاً بأن المرتبات، في ظل النظام الحالي المعمول به منذ عام 1990، تستند إلى جدول مرتبات أوصت به لجنة الخدمة المدنية الدولية، عملاً بسلطانها المنصوص عليها في المادة 10 (ب) من نظامها الأساسي التي تخولها صلاحية تقديم توصيات بشأن جداول المرتبات وتساويات مقر العمل لموظفي الفئة الفنية والفئات العليا لكي توافق عليها الجمعية العامة. وقد خصصت لجنة الخدمة المدنية الدولية مضاعفات تسوية مقر العمل لمراكز العمل عملاً بسلطانها المنصوص عليها في المادة 11 (ج) من نظامها الأساسي التي تخولها صلاحية وضع تصنيف لمراكز العمل لغرض تطبيق تساويات مقر العمل. وقد صدرت مضاعفات تسوية مقر العمل لكل مركز من مراكز العمل في مذكرات لتصنيف تساويات مقر العمل لم توافق عليها الجمعية العامة.

اختلاف الاجتهادات القضائية

8 - يشير الأمين العام إلى أنه نتيجة للدراسة الاستقصائية التي أجرتها لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام 2016 بشأن تكاليف المعيشة في عدة مراكز عمل، وضعت اللجنة مضاعفاً جديداً لتسوية مقر العمل لمركز العمل بجنيف. وابتداءً من عام 2017، قامت المنظمات المشاركة في النظام الموحد للأمم المتحدة التي لديها موظفون في جنيف بتطبيق المضاعف الجديد لتسوية مقر العمل الذي كان أدنى من سابقه، مما أدى إلى خفض أجور موظفي الفئة الفنية والفئات العليا (A/77/222، الفقرة 40).

9 - وبعد أن رُفعت إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية شكاوى من موظفين يعملون في خمس منظمات مشاركة في النظام الموحد للأمم المتحدة يوجد مقرها في جنيف كانت قد قبلت باختصاص المحكمة الإدارية، ألغت المحكمة القرارات المطعون فيها التي تؤيد تطبيق المضاعف الجديد لتسوية مقر العمل، وخلصت إلى أن لجنة الخدمة المدنية الدولية لا تملك صلاحية إرساء المضاعف الجديد لتسوية مقر العمل، وإنما يجوز لها فقط أن تقدم توصيات في هذا الشأن إلى الجمعية العامة، التي تملك صلاحية الموافقة عليها. وبناءً على ذلك، أمرت المحكمة المنظمات الخمس بالامتناع عن تطبيق المضاعف الجديد لتسوية مقر العمل⁽¹⁾ (المرجع نفسه، الفقرة 41).

10 - ويشير الأمين العام إلى أن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ردت الدعاوى التي رفعها موظفون يعملون في عدة منظمات تابعة للأمم المتحدة في جنيف، وطعنوا فيها في تطبيق المضاعف الجديد لتسوية مقر العمل. ورأت المحكمة أن لجنة الخدمة المدنية الدولية لها السلطة القانونية التي تخولها صلاحية إرساء مضاعف تسوية مقر العمل وأن الأمين العام قد طبقه على نحو سليم⁽²⁾. وأيدت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أحكام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات. ورأت أن محكمة المنازعات كانت محقة في استنتاجها أن الأمين العام تصرف وفق قرار لجنة الخدمة المدنية الدولية، الذي أيدته الجمعية العامة فيما بعد في قرارها [255/72](#)، وخلصت إلى أن قرار الجمعية العامة يضيف الشرعية على أي أخطاء تكون قد شابته القرارات التي سبق أن اتخذتها لجنة الخدمة المدنية الدولية بحكم الممارسة الواقعة، ومن ثم فهو يدعم تلك الممارسة⁽³⁾ (المرجع نفسه، الفقرتان 42 و 43).

11 - وفيما يتعلق بالنتائج المترتبة على اختلاف الاجتهادات القضائية، أبلغت اللجنة الاستشارية عند الاستفسار بأنه منذ آب/أغسطس 2017، تلقى الموظفون في جنيف مبالغ مختلفة من تسوية مقر العمل، تبعاً لما إذا كانوا يعملون لدى منظمة تخضع لاختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أو لمحكمة الأمم المتحدة (انظر أيضاً [A/75/797](#)؛ الفقرة 8). وأبلغت اللجنة أيضاً بأنه في أعقاب جولة استقصاءات خط الأساس التي أجريت في عام 2021 لتكاليف المعيشة في مراكز العمل التي بها مقر واشنطن العاصمة، وضعت لجنة الخدمة المدنية الدولية مضاعفات جديدة لتسوية مقر العمل لمراكز العمل تلك، بما فيها جنيف، اعتباراً من آب/أغسطس 2022، تنطبق على جميع المنظمات المشاركة في النظام

(1) أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية الصادرة بالأرقام التالية: 4134 و 4135 و 4136 و 4137 و 4138. ونفذت هذه الأحكام المنظمات الأطراف في المنازعات القضائية المعروضة على المحكمة (منظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية). وقررت أيضاً منظمات أخرى خاضعة للولاية القضائية للمحكمة (منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة السياحة العالمية) أن تتبع الأحكام الصادرة عن المحكمة (انظر [A/75/797](#)، الفقرة 8).

(2) أحكام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات الصادرة بالأرقام التالية: UNDT/2020/106 و UNDT/2020/107 و UNDT/2020/114 و UNDT/2020/115 و UNDT/2020/117 و UNDT/2020/118 و UNDT/2020/122 و UNDT/2020/129 و UNDT/2020/130 و UNDT/2020/131 و UNDT/2020/132 و UNDT/2020/133 و UNDT/2020/148 و UNDT/2020/149 و UNDT/2020/150 و UNDT/2020/151 و UNDT/2020/152 و UNDT/2020/153 و UNDT/2020/154. وتتعلق هذه الأحكام بقضايا رفعها موظفون من الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ضد الأمين العام.

(3) أحكام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف الصادرة بالأرقام التالية: 2021-UNAT-1107 و 2021-UNAT-1108 و 2021-UNAT-1109 و 2021-UNAT-1110 و 2021-UNAT-1111 و 2021-UNAT-1112 و 2021-UNAT-111.

الموحد للأمم المتحدة. إلا أن منظمة العمل الدولية عرضت على مجلس إدارتها معلومات أشارت فيها إلى أنها لم تطبق مضاعفات تسوية مقر العمل الجديدة لأنها لا تزال ملزمة بالأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بشأن هذه المسألة.

12 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن لجنة الخدمة المدنية الدولية هي جهاز فرعي تابع للجمعية العامة، وتشير إلى أن الجمعية العامة أكدت من جديد في الفقرتين 6 و 8 من قرارها 240/76 السلطة التي تخول للجنة الخدمة المدنية الدولية صلاحية الاستمرار في وضع مضاعفات تسوية مقر العمل لمراكز العمل داخل النظام الموحد للأمم المتحدة بموجب المادة 11 (ج) من النظام الأساسي للجنة، وأعربت عن قلقها من التطبيق المتواصل في مركز العمل بجنيف لمضاعفين متزامنين لتسوية مقر العمل ضمن النظام الموحد للأمم المتحدة، وحثت المنظمات الأعضاء في النظام الموحد للأمم المتحدة على التعاون التام مع اللجنة وفقاً لنظامها الأساسي وتطبيق مضاعف وحيد لكل مركز من مراكز العمل بعد إتمام استقصاءات تكلفة المعيشة في عام 2022 (انظر أيضا A/75/797، الفقرة 9).

13 - وتشدد اللجنة الاستشارية مرة أخرى على أهمية الحفاظ على نظام واحد وموحد ومتسق للأمم المتحدة، وتشير إلى الأدوار التي تضطلع بها كل من الجمعية العامة ولجنة الخدمة المدنية الدولية في الموافقة على شروط الخدمة والاستحقاقات لجميع الموظفين العاملين في المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة الموحد، وفي تنظيم وتنسيق تلك الشروط والاستحقاقات، على النحو الذي أعيد تأكيده في الفقرتين 3 و 4 من قرارها 255/74 باء. ولذلك ترى اللجنة الاستشارية أن المسائل التي يمكن أن تقوض وحدة النظام الموحد وتماسكه يجب أن تُعالج على النحو المناسب، لا سيما وأن التعاون بين المنظمات المشاركة في النظام الموحد يتعزز مع مرور الوقت (انظر أيضا A/75/797، الفقرة 13).

مشروع قرار معروض على مجلس إدارة منظمة العمل الدولية

14 - عند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن مكتب العمل الدولي عرض على مجلس إدارة منظمة العمل الدولية مشروع قرار يهيب فيه في جملة أمور بالدول الأعضاء أن تتخذ الإجراءات اللازمة بالتنسيق مع ممثليها في نيويورك لإنهاء المأزق الجاري فيما يتعلق بتطبيق قرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية من جانب المنظمات الخاضعة لاختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال تعديل المادتين 10 و 11 من النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية. وسينظر مجلس إدارة منظمة العمل الدولية في مشروع القرار في دورته المقبلة، المعقودة في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر إلى تشرين الثاني/نوفمبر 2022. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الجمعية العامة لم تطلب تنقيح النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية، وهي تأمل أن يقدم إلى الجمعية العامة مزيد من الإيضاحات بشأن مشروع القرار عند نظرها في هذا التقرير.

ثالثاً - خيارات لتعزيز الاتساق في تنفيذ توصيات وقرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية

ألف - مقترحات الأمين العام

15 - ترد في الفقرات 3 إلى 33 من التقرير (A/77/222) معلومات عن المنهجية المستخدمة لوضع المقترحات، بما في ذلك مساهمة الفريق العامل التابع لشبكات المستشارين القانونيين للأمم المتحدة، والمشاورات مع الجهات صاحبة المصلحة، وإعداد تقرير الأمين العام، بالتشاور الوثيق مع مكتب العمل الدولي.

المقترح 1

16 - يتمثل المقترح الأول للأمين العام في تيسير موافاة المحاكم الثلاث باستنتاجات لجنة الخدمة المدنية الدولية أثناء نظرها في المنازعات القضائية المنطوية على مسائل ناشئة عن توصيات أو قرارات صادرة عن اللجنة. ويهدف المقترح إلى تبسيط العملية الحالية ويسعى إلى تحقيق قدر أكبر من الاتساق عن طريق استحداث خطوات تنفذها مكاتب الشؤون القانونية للمنظمات المدعى عليها وأمانة لجنة الخدمة المدنية الدولية كمسألة من أفضل الممارسات. ويرى الأمين العام أن المقترح لن يتطلب إدخال أي تغييرات على الأحكام القانونية القائمة (انظر A/77/222، الفقرتان 53 و 56).

17 - ويشير الأمين العام إلى أن النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية يجيز للجنة الخدمة المدنية الدولية تقديم ملاحظات، إما بصورة مباشرة بناءً على دعوة أو طلب من المحكمة الإدارية، أو بصورة غير مباشرة كجزء من مذكرة تقدمها المنظمة المدعى عليها. وبالمثل، يجيز النظامان الأساسيان لمحكمتي الأمم المتحدة ولانحتهما تقديم لجنة الخدمة المدنية الدولية للملاحظات، إما بناءً على طلب من المحكمة المعنية أو كجزء من مذكرة تقدمها المنظمة المدعى عليها. وممارسة التماس الملاحظات من لجنة الخدمة المدنية الدولية ممارسة مقبولة معمول بها في نظامي المحاكم (المرجع نفسه، الفقرات 48 إلى 51).

18 - ويشير الأمين العام إلى أن أغلب الجهات صاحبة المصلحة أقرت بأن تبسيط العملية بما يكفل إعلام لجنة الخدمة المدنية الدولية بالمنازعات القضائية ذات الصلة بها ويسمح لها بالإعراب عن موقفها إزاءها أمرٌ من شأنه أن يسهم في بتّ القضايا المعروضة على المحاكم بصورة عادلة وفعالة. وأشارت لجنة الخدمة المدنية الدولية نفسها إلى الأهمية الجوهرية لتمكينها من شرح موقفها للمحاكم. وأعرب قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية عن تأييدهم للفكرة القائلة بضرورة إعلام المحكمة بأراء لجنة الخدمة المدنية الدولية على أن يكون ذلك من خلال المذكرات التي تقدمها المنظمة المدعى عليها، في حين وافق قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات على المقترح القائل بأن الحفاظ على اتساق النظام الموحد يتطلب اتخاذ إجراءات تخفيفية، بما في ذلك تيسير تقديم لجنة الخدمة المدنية الدولية آراءها في سياق المنازعات القضائية (المرجع نفسه، الفقرة 55 والمرفقان الثاني والثالث).

19 - وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن الأمين العام لا يتوقع أن تترتب أي تكاليف إضافية على تنفيذ المنظمات المشاركة في النظام الموحد ولجنة الخدمة المدنية الدولية المقترح 1.

20 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية المقترح 1 وتشير إلى أن الجمعية العامة طلبت إلى الأمين العام في الفقرة 10 من قرارها 240/76 أن يستعرض، بالتشاور مع لجنة الخدمة المدنية الدولية، الخبرة القانونية المتاحة للجنة وأن يقدم تقريراً عن ذلك في الدورة السابعة والسبعين للجمعية العامة (انظر أيضاً A/75/797، الفقرة 23).

المقترح 2

21 - يتمثل المقترح 2 للأمين العام في تيسير إصدار لجنة الخدمة المدنية الدولية التوجيهات عقب إصدار المحاكم الثلاث لأحكام في القضايا التي تتعلق بتوصيات اللجنة أو قراراتها. ويشير الأمين العام إلى أنه في القضايا التي تخلص فيها محكمة إلى أن تنفيذ توصية أو قرار للجنة الخدمة المدنية الدولية غير قانوني، تأمر المحكمة في العادة المنظمة المدعى عليها باتخاذ إجراءات بعينها. وفي عدة حالات، ناقشت اللجنة في جلساتها العادية لاحقاً ما ترتب على الأحكام ذات الصلة من آثار وأعدت توجيهات بشأن الإجراءات التي يتعين اتخاذها تبعاً لذلك (A/77/222، الفقرة 61).

22 - ويهدف المقترح إلى تعزيز المزيد من الاتساق في الممارسة وتحسين القدرة على التنبؤ فيما يتعلق بأدوار الجهات الفاعلة المعنية حينما تصدر إحدى المحاكم الثلاث حكماً بشأن توصية أو قرار صادرين عن لجنة الخدمة المدنية الدولية. ويدعو المقترح إلى قيام مكتب الشؤون القانونية للمنظمة المدعى عليها ولجنة الخدمة المدنية الدولية ببعض الإجراءات التي يمكن أن تقضي إلى قيام اللجنة بإصدار توجيهات إلى المنظمات المشاركة في النظام الموحد للأمم المتحدة تشير فيه إلى أي تعديلات يتعين إدخالها فيما يتعلق بقرار اللجنة أو توصيتها الذي نظرت فيه المحكمة، أو أي إجراء تتخذه اللجنة في ضوء الحكم (المرجع نفسه، الفقرة 62).

23 - ويشير الأمين العام إلى أن معظم الجهات صاحبة المصلحة أيدت هذا المقترح، الذي يستند إلى الممارسة القائمة. وشدد البعض على أن نظر لجنة الخدمة المدنية الدولية في حكم ما لا يمكن أن يؤثر على الحجية القانونية للحكم أو على التزام المنظمة المعنية بتنفيذه. وذكرت لجنة الخدمة المدنية الدولية أنها ستحترم، عند نظرها في حكم من الأحكام، طبيعة ذلك الحكم بوصفه قراراً قضائياً اتخذته محكمة مستقلة وستركز فقط على ما سيترتب عليه من عواقب في المستقبل. ووافق على المقترح قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية وقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات (المرجع نفسه، الفقرة 64 والمرفقان الثاني والثالث).

24 - وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن الأمين العام لا يتوقع أن تترتب أي تكاليف إضافية على تنفيذ المنظمات المشاركة في النظام الموحد ولجنة الخدمة المدنية الدولية المقترح 2.

25 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية آراء الجهات صاحبة المصلحة وتشير إلى أن الجمعية العامة كررت في الفقرة 5 من قرارها 255/74 ألف طلبها أن يتشاور الرؤساء التنفيذيون للمنظمات المشاركة في النظام الموحد للأمم المتحدة مع لجنة الخدمة المدنية الدولية في القضايا المعروضة على محاكم منظومة الأمم المتحدة والتي تتعلق بتوصيات وقرارات صادرة عن اللجنة (انظر أيضاً A/75/797، الفقرة 22). وتأمل اللجنة أن يدرج في تقرير الأمين العام توضيح بشأن تنفيذ طلب الجمعية العامة.

المقترح 3

26 - يتمثل المقترح الثالث المقدم من الأمين العام في إنشاء دائرة مشتركة بين المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف تُعنى بإصدار أحكام تفسيرية و/أو أولية و/أو استئنافية في القضايا التي تتعلق بتوصيات أو قرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية.

27 - وقد أشار الأمين العام فيه إلى أن إنشاء الدائرة المشتركة سيتطلب إدخال تعديلات متماثلة على الأنظمة الأساسية واللوائح المعمول بها في محكمتي الأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. وللجمعية العامة صلاحية تعديل النظامين الأساسيين لمحكمتي الأمم المتحدة، في حين يجوز للمحكمتين تعديل لائحتهما، رهناً بموافقة الجمعية. أما النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، فلمؤتمر العمل الدولي أن يعدّله بعد التشاور مع المحكمة والمنظمات التي تعترف باختصاص المحكمة. ويجوز للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولي أن تدخل تعديلات على لائحتهما (A/77/222، الفقرة 81).

28 - ويشير الأمين العام كذلك إلى أن آراء الجهات صاحبة المصلحة تباينت تبايناً كبيراً فيما يتعلق بخيار الدائرة المشتركة. فقد اعتبر البعض أن الجهد اللازم لإنشاء الدائرة المشتركة لا يتناسب مع الحاجة الفعلية لهيئة من هذا النوع. وأيدت الأغلبية الفكرة بشكل مبدئي، رهناً بمواصلة تنقيح نطاق الصلاحيات الممنوحة للدائرة المشتركة (بما في ذلك أنواع القرارات التي تصدرها، والحجية القانونية لتلك القرارات) والمسائل الإجرائية والتكاليف المرتبطة بها، مع التشديد في الوقت نفسه على الحاجة إلى التشاور على النحو الملائم مع الهيئات التنفيذية للمنظمات متى تحققت لخيار إنشاء الدائرة المشتركة درجة كافية من الوضوح⁽⁴⁾. ويرى قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أن هذا الاقتراح يشوبه العوار من أساسه. ويرى قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أن الخيار الوحيد الذي يستحق مواصلة النظر فيه هو الخيار المتعلق بإنشاء دائرة مشتركة لها اختصاص إصدار قرارات أولية بشأن مدى قانونية النصوص التنظيمية التي تصدرها لجنة الخدمة المدنية الدولية أو توصي بإصدارها (المرجع نفسه، الفقرة 97، والمرفقان الثاني والثالث). وتأمل اللجنة الاستشارية أن يُقدّم مزيد من الإيضاحات بشأن الحجية القانونية لأنواع المقترحة من القرارات إلى الجمعية العامة عند النظر في هذا التقرير.

29 - ويرى الأمين العام في تقديره أن أعباء عمل الدائرة المشتركة وتكاليفها لن تكون كبيرة (المرجع نفسه، الفقرة 82). ولدى الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن حتى 27 أيلول/سبتمبر 2022، كان تقديم التكاليف الدقيقة لإنشاء وتشغيل الدائرة المشتركة معترّداً، في ضوء اختلاف الاحتمالات المتعلقة بإنشاء الدائرة واختصاصها.

القرار التفسيري

30 - الغرض من القرار التفسيري هو تحديد وتسوية أيّ مسائل قانونية بشكل استباقي قبل وضع لجنة الخدمة المدنية الدولية توصيتها أو قرارها في صيغتهما النهائية أو بدء تنفيذهما، مما يقلل من احتمالات كونها موضوعاً لمنازعة قضائية فيما بعد. وسيكون باستطاعة اللجنة والأمين العام والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشتركة في النظام الموحد للأمم المتحدة طلب إصدار قرارات تفسيرية. ويقدم الأمين العام خيارات مختلفة تتعلق بالحجية القانونية لقرارات الدائرة المشتركة لدى المحكمتين ولجنة الخدمة المدنية الدولية والأمين العام والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشتركة في النظام الموحد للأمم المتحدة. ففيما يتعلق بالمحكمتين، تتمثل الخيارات المتاحة في أن يكون القرار ملزماً، أو أن يوصف بأنه قرار استشاري، أو أن يُطلب إلى المحكمتين إيلاء الاعتبار الواجب لهذا القرار، مع تقديم تبرير معلّل في حالة الحياد عن ذلك القرار (المرجع نفسه، الفقرات 86 إلى 88).

(4) ترد في الفقرات 70 إلى 76 والمرفق الرابع من تقرير الأمين العام (A/77/222) معلومات عن الاختصاص المقترح للدائرة المشتركة والخيارات المتعلقة بعملية اتخاذ القرار فيها.

31 - ويمكن إيجاز تعليقات الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة كما يلي: ترى لجنة الخدمة المدنية الدولية أن إصدار دائرةٍ مشتركة قرارات تفسيرية قبل أن تتخذ لجنة الخدمة المدنية الدولية قراراً أو تصدر توصيةً في هذا الصدد من شأنه أن يطمس الحد الفاصل بين وظيفة تقرير السياسات (المنوطة باللجنة وبالجمعية العامة) ووظيفة الاختصاص القضائي (المنوطة بالمحكمتين)، وهو خيار ينبغي ألا يؤخذ به. ورأى قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أن الحكم التفسيري لا يمكن أن يكون ملزماً لأن ذلك من شأنه أن يقوّض استقلالهم القضائي. ويرى قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أن خيار الأحكام التفسيرية غير مناسب للعرض لأنه رهنا بالسلطة القانونية للأحكام التفسيرية، ستصبح الدائرة المشتركة هيئة استشارية ويمكن أن تعرّض للخطر وظيفة الفصل في القضايا التي تضطلع بها المحكمة؛ أو أنها، إذا أنيطت بها سلطة إصدار أحكام تفسيرية ملزمة، ستصبح متقلّدةً لوظيفة المحاكم الدستورية.

32 - ولدى الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن الحكم التفسيري سيشكل استثناءً من المبدأ القائل بأن المحكمتين تنظران في القرارات الإدارية، بسبب طبيعة الحكم التفسيري، الذي يرمي إلى استباق أو حل أي مسائل قانونية قبل أن تصدر لجنة الخدمة المدنية الدولية توصية أو قراراً أو تنفذها المنظمات. ومع مراعاة آراء مختلف أصحاب المصلحة، تأمل اللجنة الاستشارية أن يُقدّم إلى الجمعية العامة أثناء نظرها في هذا التقرير مزيداً من الإيضاحات بشأن الحكم التفسيري.

القرار الأولي

33 - الغرض من القرار الأولي هو تمكين المحكمة من التماس قرار من الدائرة المشتركة بشأن مسألة قانونية لها صلة بنظر المحكمة في دعوى/شكوى تطعن في تنفيذ توصية أو قرار صادرين عن لجنة الخدمة المدنية الدولية (A/77/222، الفقرة 89).

34 - ويشير الأمين العام إلى أنه إذا أُدِعت دعوى/شكوى من هذا القبيل لدى إحدى المحاكم، تكون لرئيس تلك المحكمة صلاحية النظر فيما إذا كان إصدار الدائرة المشتركة قراراً أولياً بشأن مسألة قانونية تتصل بتوصية أو قرار للجنة الخدمة المدنية الدولية أمراً من شأنه أن يدعم الاتساق على نطاق النظام الموحد للأمم المتحدة. فإن تبين له ذلك، أمكن لرئيس المحكمة أن يقرّر إحالة المسألة القانونية إلى الدائرة المشتركة، بصرف النظر عما إذا كان رئيس محكمة أخرى تنظر في نفس المسألة القانونية قد قرّر خلاف ذلك أم لا (المرجع نفسه، الفقرة 90).

35 - ويشير الأمين العام أيضاً إلى أنه ريثما يصدر قرار الدائرة المشتركة، تُوقّف الإجراءات المنظورة أمام المحكمة التي أحالت المسألة القانونية إلى الدائرة والإجراءات التي تتناول من خلالها محكمة أخرى نفس المسألة القانونية بالدراسة. وفيما يتعلق بالحجية القانونية للقرارات الأولية لدى المحكمتين، فإن نفس الخيارات المبيّنة للحكم التفسيري تسري على القرار الأولي (انظر الفقرة 28 أعلاه و A/77/222، الفقرة 93).

36 - ويمكن إيجاز ملاحظات المحكمتين كما يلي: يلاحظ قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أن عملية إصدار القرارات الأولية تتوقف على قرار تقديري يتخذه رئيس إحدى المحكمتين بإحالة مسألة قانونية إلى الدائرة المشتركة، بناءً على طلب يرد إليه. فهم يرون أن هذه العملية ستؤدي إلى تأخير البت في الشكوى أو الدعوى الفردية وتزيد من تكاليف التقاضي بسبب إعداد المذكرات لتقديمها إلى الدائرة المشتركة. وخصّ قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات إلى أن خيار القرار الأولي هو أكثر قابلية للتطبيق من خيار القرار التفسيري. وهم يرون أن القرار الأولي ينبغي أن يكون حكماً تفسيرياً يوضح مدى قانونية النص

التنظيمي الذي نشأ عنه نزاعٌ تنظر فيه المحكمة صاحبة الاختصاص الأصلي. وسيتعين أن يكون ملزماً لكلتا المحكمتين في كل ما يُعرض عليهما من قضايا ذات صلة بالموضوع. ويرى قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أيضاً أن طلب استصدار قرارٍ أولي ينبغي أن يصدر عن المحكمة المعروضة عليها قضية ذات صلة لأن هذا الطلب يتصل بمسألة الفصل في المنازعات لا بإدارة الشؤون القضائية (A/72/777، المرفقان الثاني والثالث).

القرار الاستثنائي

37 - الغرض من القرار الاستثنائي هو تسوية أوجه الاختلاف في القضايا التي تخلص فيها محكمة الأمم المتحدة للاستئناف والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى استنتاجاتٍ غير متسقة بشأن مسألة قانونية ذات صلة بتوصية للجنة الخدمة المدنية الدولية أو قرار صادر عنها. وفي هذه الحالة، تعتمد المحكمة التي يتعين عليها أن تصدر الحكم اللاحق إلى توجيه طلب إلى الدائرة المشتركة من تلقاء نفسها تلتزم فيه إصدار قرار استثنائي بشأن المسألة القانونية (A/77/222، الفقرة 94).

38 - وقد ذكر قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، في تعليقاتهم، أن المقترح الداعي إلى إصدار قرار استثنائي يتنافى تماماً مع مبدأ حجية الأمر المقضي به الذي تتمسك به المحكمة الإدارية. ورأى قضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أن الخيار الذي يتوخى مراجعة استئنافية لا يبدو مدروساً بعناية، حيث إنه لا يتسق مع مفهوم المراجعة الاستئنافية ومفهوم استقلال السلطة القضائية (المرجع نفسه، المرفقان الثاني والثالث). ولدى الاستفسار، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأن خيار إصدار قرار استثنائي كان قد وُضع استجابةً لطلب الجمعية العامة الوارد في قرارها 245/75 باء. غير أنه اتضح أثناء المراجعة أن الصعوبات الهيكلية والقانونية والعملية المرتبطة بالمقترح ستعرق متابعة النظر فيه.

39 - وتوصي اللجنة الاستشارية بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يضمّن تقريره المقبل تقديرات مفصلة لتكاليف المقترحات الثلاثة، حسب الاقتضاء.

باء - خيارات أخرى

زيادة تبادل الآراء بين المحكمتين

40 - طلبت الجمعية العامة، في قرارها 245/75 باء، إلى الأمين العام أن يعد مقترحات مفصلة عن زيادة التبادل بين المحكمتين. ولدى الاستفسار، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأن هذا المقترح لم يتم إعداده نظراً لعدم تلقّي أي ردود بشأن الموضوع من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في أعقاب الاستبيان الذي عُتم للوقوف على مدى اهتمام المحاكم بزيادة عمليات تبادل الرأي فيما بينها وما تفضله بشأن تواتر تلك العمليات وطرائقها. غير أن قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أعربوا، في تعليقاتهم على المقترحات الواردة في تقرير الأمين العام، عن استعدادهم للاشتراك في حوارات دورية غير رسمية مع قضاة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف للنظر فيما يمكن عمله لحفظ أو إيجاد الاتساق والتماسك في النظام الموحد، دون المساس بواجبات القضاة الناشئة عن قبولهم التعيين في هيئة قضائية دولية مستقلة (المرجع نفسه، المرفق الثاني).

41 - وتكرر اللجنة الاستشارية رأيها في أن زيادة تبادل الآراء بين المحكمتين، حسب الاقتضاء، سيكون أمراً مفيداً بوجه عام (انظر أيضاً A/75/797، الفقرة 24).

الولاية القضائية الواحدة

42 - ذكرت لجنة الخدمة المدنية الدولية، في تعليقاتها على تقرير الأمين العام، أن الحل الأمثل لتلافي عدم الاتساق بين الولايات القضائية هو تسمية محكمة واحدة فقط يوكل إليها النظر في المنازعات القضائية الناشئة عن قرارات إدارية اتخذت استناداً إلى قرارات أو توصيات للجنة الخدمة المدنية الدولية، على غرار ما هو متبع في هيكل الولاية القضائية الخاص بالصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة. ويعني ذلك ضمناً تعديل الاتفاقات الثنائية ذات الصلة فيما يتعلق بتقييد المنظمات بولاية المحاكم (A/77/222، المرفق الأول). ففي الوقت الحالي، لا يشترط النظام الأساسي للجنة للمشاركة في النظام الموحد قبول الولاية القضائية الحصرية لأي محكمة إدارية محددة. وعند الاستفسار عن رأي الأمين العام بشأن هذا الخيار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن استحداث شرط جديد للمشاركة في النظام الموحد للأمم المتحدة، باشتراط قبول المنظمات للولاية القضائية الحصرية لمحكمة إدارية معينة واحدة، قد يؤدي إلى النيل من تماسك واتساق النظام الموحد.

43 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الجمعية العامة لم تطلب إلى الأمين العام الأخذ بخيار ولاية قضائية واحدة للنظر في المنازعات الناشئة عن قرارات إدارية اتخذت استناداً إلى قرارات أو توصيات لجنة الخدمة المدنية.

رابعاً - مساهمة الجهات الإضافية صاحبة المصلحة

دور منظمة العمل الدولية

44 - لدى الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن مكتب العمل الدولي قدم حتى الآن إلى مجلس إدارة منظمة العمل الدولية وثيقتين، الأولى في آذار/مارس 2021 والثانية في آذار/مارس 2022، "للعلم فقط" عن التقدم المحرز في عملية الاستعراض. وستقدم وثيقة جديدة "للمناقشة واتخاذ قرار" إلى مجلس الإدارة في دورته المقبلة في الفترة بين أكتوبر/تشرين الأول ونوفمبر/تشرين الثاني 2022. وسيدعى مجلس الإدارة إلى تقديم التوجيهات المناسبة بشأن المقترحات الثلاثة الواردة في تقرير الأمين العام، وفيما يتعلق بمواصلة مشاركة منظمة العمل الدولية في تلك العملية (انظر أيضاً الفقرة 14 أعلاه).

دور اللجنة السادسة

45 - تشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة تطلعت، في الفقرة 11 من قرارها 240/76، إلى تلقي استعراض هيكل الولاية القضائية للنظام الموحد في دورتها السابعة والسبعين، ودعت اللجنة السادسة إلى النظر في الجوانب القانونية للتقرير الذي سيقدمه الأمين العام دون مساس بدور اللجنة الخامسة بوصفها اللجنة الرئيسية المختصة بالمسؤولية المتعلقة بالمسائل الإدارية ومسائل الميزانية.

خامسا - الموارد المتعلقة بالاستعراض الأولي لهيكل الولاية القضائية للنظام الموحد للأمم المتحدة

تنفيذ الموارد لعامي 2021 و 2022

46 - لدى الاستفسار، زُودت اللجنة الاستشارية بالجدول الوارد أدناه عن النفقات المعتمدة والمتوقعة لاستعراض هيكل الولاية القضائية في عامي 2021 و 2022.

الجدول 1

الموارد المعتمدة والنفقات الفعلية/المتوقعة: استعراض هيكل الولاية القضائية للنظام الموحد للأمم المتحدة

(بدولارات الولايات المتحدة)

2022		2021			
الموارد المعتمدة	الموارد الفعلية ^(أ)	الموارد المعتمدة	الموارد الفعلية ^(أ)	الموارد المعتمدة	الموارد المقدر، تشرين الأول/ديسمبر
					الباب 2، شؤون الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وإدارة المؤتمرات
					خدمات الوثائق
		62 900	57 700	-	-
		62 900	57 700	-	-
المجموع الفرعي، الباب 2					
					الباب 29 ألف، إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال
					المساعدة المؤقتة العامة
		435 500	227 100	119 800	212 000
		8 400	-	-	-
		443 900	227 100	119 800	212 000
المجموع الفرعي، الباب 29 ألف					
المجموع					
		506 800	284 800	119 800	212 000

(أ) النفقات حتى 23 أيلول/سبتمبر، وهي تكاليف إرشادية لخدمات الوثائق بتطبيق معدلات قياسية.

47 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن لا يُتوقع أن يُتفق من الاعتماد البالغ 506 800 دولار المخصص لعملية الاستعراض لعام 2022، إلا ما قدره 374 800 دولار بحلول نهاية الفترة، مما سيؤدي إلى نقص في الإنفاق قدره 132 000 دولار.

موارد عام 2023

48 - لدى الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن طلب تخصيص موارد عام 2023 مشروط بأن تطلب الجمعية العامة الاضطلاع بمزيد من الأعمال التحضيرية للمضي قدما في مقترح إنشاء دائرة مشتركة ووضعه في الصيغة النهائية. فإذا قدمت اللجنة الخامسة توصية من هذا القبيل إلى الجمعية العامة، فإن الأمانة العامة ستبلغ اللجنة الخامسة قبل اعتماد التوصية بوجود حاجة إلى رصد موارد إضافية بمبلغ إجمالي قدره 505 000 دولار لعام 2023. وستُدرج الموارد المقترحة في الاعتماد المخصص لعام 2023 في إطار الباب 29 ألف، إدارة الاستراتيجية والسياسات الإدارية والامتثال (443 700 دولار) والباب 2، شؤون

الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وإدارة المؤتمرات (300 61 دولار). وسيلزم توفير مبلغ إضافي قدره 61 300 دولار في إطار الباب 36، الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين.

49 - وأبلغت اللجنة الاستشارية أيضا، لدى الاستفسار، بأن الأعمال التحضيرية الرامية إلى المضي قدما بالمقترح الداعي إلى إمكانية إنشاء دائرة مشتركة ووضعه في صيغته النهائية سيتطلب ما يلي، كحد أدنى: (أ) زيادة تحسين المقترح، بما في ذلك ما يتعلق بنطاقه وتكاليفه؛ و (ب) إعداد الصكوك القانونية التي تستند إليها الدائرة المشتركة (بما في ذلك التعديلات التي يمكن إدخالها على النظامين الأساسيين للمحكمتين)، بالتشاور الوثيق مع مكتب العمل الدولي بوصفه الجهة الوصية على المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية؛ و (ج) إجراء مشاورات على نطاق المنظومة، عند الاقتضاء، مع المنظمات التي قبلت اختصاص المحكمتين والجهات المعنية الأخرى المعنية، بما في ذلك المحكمتان، وأقلامهما، ومكتب إقامة العدل، ومجلس العدل الداخلي، ولجنة الخدمة المدنية الدولية، واتحادات الموظفين؛ و (د) إعداد تقرير للأمين العام يتضمن توصيات إلى الجمعية العامة. وسيقدم ذلك التقرير، الذي يقدر بنحو 20 000 كلمة ويترجم إلى جميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة، إلى الجمعية العامة لتتخذ فيه في دورتها الثامنة والسبعين. وقد أبلغت اللجنة، لدى الاستفسار، بأنه سبذل الجهود اللازمة لتقديم التقرير للنظر فيه في الدورة العادية. غير أنه نظرا لتعقيد المقترح وضرورة التعاون والتشاور مع الجهات المعنية الرئيسية، بما في ذلك منظمة العمل الدولية، التي تتبع إجراءاتها الداخلية، لا يمكن استبعاد إمكانية أن يقدم التقرير للنظر فيه في الدورة المستأنفة. وتأمل اللجنة الاستشارية أن يُقدّم المزيد مما يستجد من المعلومات عن الجدول الزمني لوضع الصيغة النهائية للمقترحات إلى الجمعية العامة عند نظرها في هذا التقرير.

50 - وأبلغت اللجنة الاستشارية أيضا بأن الأنشطة المذكورة أعلاه ستتطلب استمرار الموارد المخصصة لمدة 18 شهرا، في الفترة من 1 كانون الثاني/يناير 2023 إلى 30 حزيران/يونيه 2024، بما في ذلك استمرار خدمات وظيفتين مؤقتتين لموظف قانوني رئيسي (مد-1) وموظف قانوني معاون (ف-2).

سادسا - خلاصة

51 - ترد طلبات الأمين العام المقدمّة إلى الجمعية العامة في الفقرة 113 (أ) إلى (د) من تقرير (A/77/222).

52 - واللجنة الاستشارية تنوه بالجهود التي بذلها الأمين العام للتواصل مع العديد من أصحاب المصلحة لإعداد تقريره. وتشير أيضا إلى اعتزام الأمين العام تقديم طائفة محدودة من الخيارات إلى الجمعية العامة طلبا للتوجيه وتفاديا لإنفاق الموارد دون داع.

53 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن المسائل القانونية التي نوقشت في تقرير الأمين العام، ولا سيما فيما يتعلق بالمقترح 3، تقع خارج نطاق اختصاصها وقد يلزم معالجتها وفق ما تراه الجمعية العامة مناسبا (انظر أيضا A/75/797، الفقرة 16).

54 - وتوصي اللجنة الاستشارية، رهنا بتوصياتها وملاحظاتها أعلاه، بالنظر في مقترحات الأمين العام والموافقة على الموارد المطلوبة بمبلغ 505 000 دولار، بما في ذلك مبلغ 443 700 دولار في إطار الباب 29 ألف، إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال، ومبلغ 61 300 دولار في إطار الباب 2، شؤون الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وإدارة المؤتمرات، للسماح بوضع الصيغة النهائية لمقترحات عام 2023. وسيلزم توفير مبلغ إضافي قدره 61 300 دولار في إطار الباب 36، الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين.