

Distr.: General
4 March 2021
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والسبعون

البند 148 من جدول الأعمال

النظام الموحد للأمم المتحدة

الاستعراض الأولي لهيكل الولاية القضائية لنظام الأمم المتحدة الموحد

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

أولا - مقدمة

- 1 - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقرير الأمين العام عن الاستعراض الأولي لهيكل الولاية القضائية لنظام الأمم المتحدة الموحد (A/75/690). واجتمعت اللجنة الاستشارية خلال نظرها في التقرير - عبر الإنترنت - بممثلي الأمين العام الذين قدموا لها معلومات وإيضاحات إضافية اختتمت برود خطية مؤرخة 16 شباط/فبراير 2021.
- 2 - وقد قُدم تقرير الأمين العام عملاً بالفقرة 8 من القرار 255/74 بآء الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يجري استعراضاً لهيكل الولاية القضائية للنظام الموحد ويقدم ما يسفر عنه الاستعراض من استنتاجات وتوصيات إلى الجمعية في أقرب وقت ممكن. ويشير الأمين العام إلى أن تقريره يعرض النتائج الأولية للاستعراض الأولي الذي أجري عملاً بذلك القرار (A/75/690، الفقرة 1).

ثانيا - ملاحظات عامة

ألف - المعلومات الأساسية والسياق

- 3 - لاحظت الجمعية العامة بقلق، في قرارها 255/74 بآء، أن المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة الموحد تواجه تحدياً سببه وجود نظامين مستقلين من المحاكم الإدارية، هما المحكمة الإدارية



الرجاء إعادة استعمال الورق



لمنظمة العمل الدولية ومحكمتا الأمم المتحدة، بما للنظاميين من ولاية قضائية متزامنة لدى المنظمات المشاركة في النظام الموحد⁽¹⁾ (القرار 255/74 باء، الفقرة 8).

4 - ويشير الأمين العام في تقريره إلى أن مخاوف مماثلة بدأت تظهر فور إنشاء اللجنة في عام 1975، ولا سيما المخاوف من أن يؤدي الاختلاف بين نظامي المحاكم في الاجتهاد القضائي في المسائل التي تهم لجنة الخدمة المدنية الدولية إلى تقويض الانسجام في النظام الموحد، وكانت النتيجة هذه المناقشات والمقترحات المستفيضة على مر الزمن (A/75/690، الفقرة 43؛ انظر أيضا المرجع نفسه، الفرع الثاني، حيث ترد لمحة عامة عن الجهود التي بُذلت فيما مضى لمواجهة التحديات التي يطرحها وجود نظامين من المحاكم). غير أن لمحة استقصائية للاجتهاد القضائي في الفترة من عام 1975 إلى عام 2016 أجراها الأمين العام (المرجع نفسه، الفرع الثالث) تبين أن وجود نظامين من المحاكم خلال تلك الفترة لم يسفر عن اختلاف في الاجتهاد القضائي: فقد رُفِع طعن في مسألة تعود للجنة الخدمة المدنية الدولية أمام كل من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية وإحدى محكمتي الأمم المتحدة في ثلاث حالات فقط، وفي كل حالة، توصلت كلا المحكمتين إلى نفس الاستنتاجات (المرجع نفسه، الفقرة 83؛ انظر أيضاً الفقرتين 8 و 15 أدناه).

5 - ويشير الأمين العام مع ذلك إلى أنه حتى بدون وجود اختلاف في الاجتهاد القضائي، فإن وجود نظامين من المحاكم يمكن أن يؤدي إلى تضارب في تنفيذ قرارات وتوصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية على نطاق نظام الأمم المتحدة الموحد، وذلك عندما تصدر محكمة ما حكما لا يلزم جميع المنظمات المشاركة في النظام الموحد (A/75/690، الفقرة 87). ويشير التقرير إلى أن تضاربا في التنفيذ قد حدث بعد صدور أحكام من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وذلك في ثلاث مناسبات أيضا حتى عام 2016 (المرجع نفسه، الفقرة 86؛ انظر أيضاً الفقرة 8 أدناه).

6 - وعلاوة على ذلك، أبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن كل منظمة ملزمة بتنفيذ أحكام المحكمة التي تقبل المنظمة بولايتها القضائية، حتى عندما يكون مؤدى هذه الأحكام إدخال تعديل على تنفيذ قرار أو توصية من لجنة الخدمة المدنية الدولية بطريقة لم تكن اللجنة تتوخاها في الأصل. وفي الوقت نفسه،

(1) وفقاً للمعلومات التي قدمتها الأمانة العامة، فإن المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة الموحد التي قبلت الولاية القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية هي: منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة السياحة العالمية. والمنظمات المشاركة في النظام الموحد التي قبلت الولاية القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف هي: الأمم المتحدة، ومركز التجارة الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وعلاوة على ذلك، فإن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهي ليست مدرجة باعتبارها منظمات منفصلة في النظام الموحد، قبلت أيضا بالولاية القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وأما المنظمات التالية المشاركة في النظام الموحد فقد قبلت الولاية القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف فقط: منظمة الطيران المدني الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والمنظمة البحرية الدولية، والسلطة الدولية لقاع البحار، والمحكمة الدولية لقانون البحار، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).

فإن المنظمات التي انضمت إلى نظام الأمم المتحدة الموحد قبلت النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية الذي يحدد في المادة 1 اختصاص اللجنة والولاية المنوطة بها⁽²⁾.

7 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الشواغل التي تثيرها إمكانية الاختلاف في الاجتهاد القضائي بشأن المسائل ذات الصلة بلجنة الخدمة المدنية الدولية وعدم الاتساق في تنفيذ قرارات اللجنة وتوصياتها بسبب وجود نظامين من المحاكم، تتجلى مجتمعة في التطبيق الجاري لمضاعفين متزامنين لتسوية مقر العمل في نظام الأمم المتحدة الموحد في مركز العمل بجنيف، وهو ما أعربت الجمعية العامة عن قلقها بشأنه (القرار 255/74، باء، الفقرة 7) وطلبت بسببه استعراض هيكل الولاية القضائية للنظام الموحد.

8 - وعلى وجه التحديد، أصدرت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في عام 2019 سلسلة من الأحكام النهائية⁽³⁾ أبطلت فيها دفع مبالغ تسوية مقر العمل المحسوبة وفقاً لمضاعفات تسوية مقر العمل التي حددتها لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام 2017 لمقر العمل في جنيف. وخلصت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى هذه النتيجة أساساً "من منطلق أن اللجنة لا تملك، بموجب نظامها الأساسي، إلا إصدار التوصيات، وليس القرارات الملزمة بشأن مضاعفات تسوية مقر العمل" (A/75/690، الفقرة 2؛ انظر أيضاً A/75/30، الفقرة 151؛ و A/74/30، الفقرات 17 إلى 19). وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، أن المنظمات الأطراف في المنازعة القضائية (منظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) نفذت الأحكام وطبقت بأثر رجعي مضاعفات لتسوية مقر العمل تختلف عن تلك التي أصدرتها لجنة الخدمة المدنية الدولية بصفة رسمية. وقررت أيضاً منظمات أخرى خاضعة للولاية القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية (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 الإدارية لمنظمة العمل الدولية لتجنب رفع موظفيها دعاوى مماثلة. وأدى ذلك إلى نشوء حالة من الاختلاف في مدفوعات تسوية مقر العمل بين منظمات من النظام الموحد في مركز العمل نفسه، بحسب قبول المنظمة أو عدم قبولها الولاية القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. وعلاوة على ذلك، أبلغت اللجنة بأن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أصدرت في تموز/يوليه 2020 تسعة عشر حكماً بشأن مضاعفات تسوية مقر العمل في جنيف وتوصلت إلى نتيجة مختلفة عما توصلت إليه المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. ومن المتوقع أن تنتظر محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في الطعون الناتجة عن ذلك في دورتها المقرر عقدها من 8 إلى 19 آذار/مارس 2021.

(2) في المادة 1 أن لجنة الخدمة المدنية الدولية أنشئت لتنسيق شروط الخدمة في نظام الأمم المتحدة الموحد. وتؤدي اللجنة هذه الوظائف فيما يخص الأمم المتحدة والوكالات والمنظمات الدولية التي تشترك في نظام الأمم المتحدة الموحد وتقبل النظام الأساسي للجنة. وقبل النظام الأساسي للجنة يكون عن طريق إخطار كتابي يوجهه الرئيس التنفيذي إلى الأمين العام.

(3) قرارات المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية تُتخذ بأغلبية الأصوات ولا يمكن الطعن فيها (A/74/690، الفقرة 21). وعلى النقيض من ذلك، تختص المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، بموجب نظام إقامة العدل ذي الدرجتين الذي أنشأته الجمعية العامة في عام 2007، بالنظر في الطعون التي تُقدم ضد الأحكام الصادرة عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات وكذلك في الطعون ضد قرارات اللجنة الدائمة العاملة باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة التي يُدعى فيها مخالفة القرار المطعون فيه للنظام الأساسي للصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة (المرجع نفسه، الفقرات 33 إلى 35).

9 - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة أكدت من جديد في قرارها 255/74 ألف، في جملة أمور، اختصاص لجنة الخدمة المدنية الدولية في مواصلة تحديد مضاعفات تسوية مقر العمل لمراكز عمل نظام الأمم المتحدة الموحد، بموجب المادة 11 (ج) من النظام الأساسي للجنة، وحثت المنظمات الأعضاء في النظام الموحد على التعاون التام مع اللجنة تمثيلاً مع نظامها الأساسي من أجل إعادة الاتساق لنظام تسوية مقر العمل وإعادة توحيد على سبيل الأولوية وفي أقرب وقت ممكن عملياً (القرار 255/74 ألف، الفقرة 3). وكررت الجمعية طلبها إلى اللجنة أن توصي بالتدابير التي ينبغي اتخاذها لمعالجة عدم الامتثال لقرارات وتوصيات اللجنة وأن تقدم تقريراً عن ذلك إلى الجمعية في دورتها الخامسة والسبعين (القرار 255/74 باء، الفقرة 6؛ انظر أيضاً الفقرتين 2 و 3 أعلاه). ودعت الجمعية أيضاً الأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، إلى بذل قصارى جهده لضمان أن تُنفَّذ قرارات الجمعية تنفيذاً تاماً ودون تأخير لا مبرر له على نطاق نظام الأمم المتحدة الموحد (القرار 255/74 باء، الفقرة 9). وعلاوة على ذلك، كررت الجمعية في قرارها 245/75 التذكير بأن عدم إيلاء الاحترام التام للقرارات التي تتخذها اللجنة بموجب المادة 11 (ج) من نظامها الأساسي قد يضر بمطالبات التمتع بمزايا المشاركة في النظام الموحد ويهدد مشاركة المنظمات في الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة (القرار 245/75، الفقرة 7؛ انظر أيضاً المرجع نفسه، الفقرة 10). وطلبت الجمعية أيضاً إلى الأمين العام أن يتشاور مع مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة لإجراء استعراض يعرف منه هل جميع المنظمات المشاركة تتقيد بالنظام الموحد للمرتبات والبدلات وغيرها من شروط الخدمة، وأن يدرج نتائج هذا الاستعراض ضمن تقريره المقبل إلى الجمعية (المرجع نفسه، الفقرة 8).

باء - الغرض من تقرير الأمين العام ونطاقه ومنهجيته

10 - يشير الأمين العام إلى أن استعراضه الأولي لهيكل الولاية القضائية يركز على الكيفية التي يؤثر بها الوجود المتزامن لنظامين من المحاكم على الاتساق في تنفيذ قرارات وتوصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية (A/75/690، الفقرة 3)، ويعرض مجموعة من الخيارات الممكنة لمعالجة المسألة (المرجع نفسه، الفرع الرابع). وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية أن الغرض من التقرير، في المقام الأول، هو إبراز درجة التقيد في هيكل الولاية القضائية في نظام الأمم المتحدة الموحد، وكثرة الجهات ذات المصلحة التي ستأثر بأي تغيير.

11 - ويعرض الأمين العام في الفقرات 4 إلى 7 من التقرير المشاورات التي استُشِد بها في الاستعراض، ومن ضمن من شملتهم تلك المشاورات: أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق ومنظمات أخرى مشاركة في نظام الأمم المتحدة الموحد؛ واتحادات الموظفين الثلاثة؛ والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة ورؤساء القلم بهذه المحاكم؛ ومجلس العدل الداخلي ومكتب إقامة العدل. ويقول الأمين العام إن لجنة الخدمة المدنية الدولية دُعيت إلى تقديم ملاحظات على التقرير ولكنها لم تفعل لأن الاستعراض كان لا يزال في مرحلته الأولى (المرجع نفسه، الفقرة 8). وأبلغت اللجنة الاستشارية كذلك، عند الاستفسار، بأن لجنة الخدمة المدنية الدولية ستناقش الاستعراض في دورتها المقبلة، المقرر مبدئياً عقدها في أيار/مايو 2021، ثم ستصدر آراءها بعد ذلك بوقت قصير. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن تقرير الأمين العام لا يتضمن وجهات نظر لجنة الخدمة المدنية الدولية. وتأمل اللجنة الاستشارية أن تقدم لجنة الخدمة المدنية الدولية وجهات نظرها بشأن استعراض هيكل الولاية القضائية في النظام الموحد تمثيلاً مع قرار الجمعية العامة 245/75 (انظر القرار 245/75، الفقرة 9؛ وانظر أيضاً الفقرة 32 أدناه).

12 - ويشير الأمين العام في تقريره إلى أن الحوارات الأولية التي جرت بين إدارات المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة الموحد تتم عن اختلافات صارخة في الرأي بشأن خطورة عدم الاتساق في تنفيذ قرارات أو توصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية، وبشأن الخيارات المناسبة لمعالجة المسألة. ويشير الأمين العام كذلك إلى أن مهمة تقييم جسامه المشكلة الناجمة عن عدم الاتساق في تنفيذ قرارات أو توصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية، وكذا مهمة تحديد مدى الحاجة إلى منع مخاطر عدم الاتساق أو التخفيف من حدتها، فضلا عن ضبط درجة التخفيف المناسبة، يعود الأمر فيها إلى الدول الأعضاء، من خلال الجمعية العامة وهيئات إدارة المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة الموحد (A/75/690، الفقرة 89). وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، أنه لم يكن ثمة من خيار نال التأييد على نطاق واسع، ولم تقدم المنظمات سوى وجهات نظر أولية بشأن ما إذا كان ينبغي مواصلة بحث الخيارات المقترحة (المرجع نفسه، المرفق الثالث؛ انظر أيضاً الفقرة 18 أدناه).

13 - تشدد اللجنة الاستشارية على أهمية الحفاظ على نظام واحد وموحد ومتسق للأمم المتحدة (انظر أيضاً القرار 245/75، الديباجة، والقرار 255/74، الديباجة)، 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 القرار 255/74 بآء (الفقرتان 3 و 4). ولذلك ترى اللجنة 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 أيضاً الفقرة 6 أعلاه).

14 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية في هذا الصدد ما يوجد بين من استُشيروا من أصحاب المصلحة من اختلاف بين في الآراء بشأن خطورة المسألة في حد ذاتها. ولذلك توصي اللجنة بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم في تقريره المقبل تحليلاً أكثر شمولاً وعمقاً للآثار المترتبة على اختلاف الاجتهادات القضائية، إلى جانب عدم الاتساق في تنفيذ توصيات وقرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية بشأن وحدة النظام الموحد، باعتبار ذلك أساساً لتحديد المناسب والعملي والمتناسب من خيارات حل هذه المسألة.

15 - وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، أن استعراض الاجتهادات القضائية لا ينظر في الأحكام التي لا تزال إجراءات التقاضي جارية بشأنها، وذلك لتجنب كل ما من شأنه أن يعطي الانطباع بوجود ضغط لا مبرر له على محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، ولتفادي ما يمكن أن يكون حكماً مسبقاً على نتيجة الإجراءات الجارية. وتلاحظ اللجنة أن الأمين العام يعطي في التقرير لمحة استقصائية عن الاجتهادات القضائية لكل نظام من نظامي المحاكم في المسائل التي تهم لجنة الخدمة المدنية الدولية حتى عام 2016 فقط، ولا يناقش الأحكام التي صدرت في عام 2019 عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، ولا القضايا ذات الصلة التي بنت فيها محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في عام 2020 وما رُفِع بعدها أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف من طعون يُتوقع أن يُنظر فيها في آذار/مارس 2021 (A/75/690، الفقرة 72؛ انظر أيضاً الفقرة 8 أعلاه والفقرة 32 أدناه). وتأمل اللجنة الاستشارية أن تُقدّم معلومات مستكملة إلى الجمعية العامة عند نظرها في هذا التقرير.

16 - وأبلغت اللجنة الاستشارية أيضاً، عند الاستفسار، بأن الأمانة العامة ترى أن اللجنة الخامسة يمكن توفّع مشاركتها في استعراض التقرير ما دام استعراض هيكل الولاية القضائية في النظام الموحد طُلب في قرار للجمعية العامة بشأن نظام الأمم المتحدة الموحد، وأن اللجنة السادسة يمكن أن تشارك في استعراض هذه المسائل في مرحلة مناسبة تحددها اللجنة الخامسة بالنظر إلى أن موضوع التقرير يتعلق بالمحاكم الإدارية. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن المسائل القانونية التي نوقشت في تقرير الأمين العام تقع خارج نطاق اختصاصها وقد يلزم معالجتها وفق ما تراه الجمعية العامة مناسباً.

ثالثاً - ملاحظات بشأن الخيارات

17 - يعرض الأمين العام في الفرع الرابع من تقريره لمحة عامة عن أربع مجموعات من الخيارات: إبقاء الوضع على ما هو عليه؛ واتخاذ تدابير لا صلة لها بهيكل المحاكم أو اختصاصها؛ واتخاذ تدابير تنطوي على إحداث تغييرات شاملة في المحاكم؛ واتخاذ تدابير تنطوي على إدخال تغييرات تهم البت في القضايا المتعلقة بلجنة الخدمة المدنية الدولية. وهذه الخيارات ليست معروضة على الجمعية العامة للبت فيها في هذه المرحلة، بل يقصد منها تيسير مناقشة السبل الممكن بحثها في المستقبل (A/75/690، الفقرتان 91 و 93؛ انظر أيضاً الفقرة 28 أدناه).

18 - وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، أن الخيارات تنطوي على درجات متفاوتة من الإرباك والمخاطر. وعند النظر إلى جوانب التكلفة والوقت والتغييرات اللازم إدخالها على الإطار القانوني، سيكون إحداث تغييرات شاملة في نظام المحاكم هو الخيار الأكثر تعقيداً؛ وسيطلب إنشاء دائرة مشتركة تكاليف إضافية ووقتاً للتشاور وتنقيح الإطار القانوني؛ وأما التدابير غير المتصلة بهيكل المحاكم أو باختصاصها فستتطلب مزيداً من التكاليف والوقت؛ ومن شأن إبقاء الوضع على ما هو عليه أن يطرح أقل قدر من التعقيد. وأبلغت اللجنة أيضاً أن الأمانة العامة ليس لديها في هذه المرحلة معلومات عن الآثار المالية وعن الأثر الزمنية بالتحديد ومدى احتمال قبول مختلف الخيارات من قبل رابطات الموظفين والمنظمات، لأن الآراء التي قدمتها تلك الجهات هي آراء أولية فقط ولا يُعرف منها مقدار التأييد الذي يحظى به كل خيار من الخيارات (انظر أيضاً A/75/690، المرفق الثالث). بيد أن الأمانة العامة ترى أنه سيُحرز تقدم في المناقشات بين أصحاب المصلحة مع التقدم في بلورة الخيارات.

إبقاء الوضع على ما هو عليه

19 - يرد وصف لخيار إبقاء الوضع على ما هو عليه في الفقرتين 94 و 95 من التقرير. وقد أبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار عن وجهات نظر الأمانة العامة، أن الأمانة العامة لا تحبذ هذا الخيار، لأن حالة واحدة من حالات الاختلاف أو عدم الاتساق قد تترتب عليها آثار مالية كبيرة، وقد تقوض ثقة الموظفين في كيفية ممارسة لجنة الخدمة المدنية الدولية والإدارة لمهامهما.

اتخاذ تدابير لا صلة لها بهيكل المحاكم أو باختصاصها

20 - إن ما يورده التقرير من خيارات غير متصلة بهيكل المحاكم أو اختصاصها تشمل تدابير تعني لجنة الخدمة المدنية الدولية بصورة مباشرة (المرجع نفسه، الفقرات 97 إلى 104) وتشجيع المزيد من تبادل وجهات النظر بين نظامي المحاكم (المرجع نفسه، الفقرة 105).

21 - ويتعلق أحد الخيارات باستعراض أداء اللجنة (المرجع نفسه، الفقرات 97 إلى 100). ويشير الأمين العام في التقرير إلى أن لجنة الخدمة المدنية الدولية شرعت عام 2018 في إجراء استعراض للعملية التشاورية وترتيبات عملها، وهي تنتظر أيضا في أي حالات من عدم الامتثال أو الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ قرارات اللجنة وقرارات الجمعية العامة ذات الصلة، وأن الاستعراض لا يزال جاريا (المرجع نفسه، الفقرة 99). وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن تقرير الأمين العام لا يبين كيف أن استعراضا محتملا لطرائق عمل لجنة الخدمة المدنية الدولية يمكن أن يحول دون حدوث اختلاف في الاجتهادات القضائية، بالنظر إلى استقلال المحاكم.

22 - واقترح خيار آخر يتعلق بإطلاق عملية لتيسير مراجعة الأحكام بسرعة وإصدار توجيهات من لجنة الخدمة المدنية الدولية يمكن أن تشمل أمورا منها تنقيح توصيات اللجنة وقراراتها بطريقة تنطبق على جميع المنظمات المشاركة في النظام الموحد (المرجع نفسه، الفقرات 101 إلى 104). ولوحظ في التقرير أن هذا الخيار قد يكون إشكاليا في حالات التقاضي المتزامن (المرجع نفسه، الفقرة 103)، بيد أن التقرير ورد فيه أيضا أن الأمانة العامة ستؤيد العمل على مواصلة تطوير هذا الاقتراح (انظر المرجع نفسه، المرفق الثالث)، وهي تدرك أن موافقة لجنة الخدمة المدنية الدولية ستكون مطلوبة، وذلك لأن تطوير أي عملية متوخاة في إطار هذا الخيار سوف يتطلب اتخاذ إجراءات من جانب لجنة الخدمة المدنية الدولية وأمانتها (المرجع نفسه، الفقرة 104). وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة كررت طلبها أن يتشاور الرؤساء التنفيذيون للمنظمات المشاركة في النظام الموحد مع لجنة الخدمة المدنية الدولية في القضايا التي تتعلق بتوصيات اللجنة وقراراتها المعروضة على محاكم منظومة الأمم المتحدة (القرار 255/74 ألف، الفقرة 5).

23 - وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن الأنظمة الداخلية في نظامي المحاكم تتيح بالفعل أساسا للجنة الخدمة المدنية الدولية لكي تقدم المعلومات والخبرة أثناء سير المنازعات القضائية. وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة دعت لجنة الخدمة المدنية الدولية إلى إجراء تقييم للاحتياجات فيما يتعلق بوظائفها في مجال الاتصال والخبرات القانونية داخل أمانتها (القرار 255/74 باء، الفقرة 10؛ انظر أيضا القرار 245/75 دال، الفقرة 1، و A/75/7/Add.21، الفقرة 8، و A/75/30، الفصل السادس).

24 - وأما بخصوص التشجيع على زيادة تبادل الآراء بين المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمتي الأمم المتحدة، فإن الأمين العام يقول في التقرير إن هذا الخيار سيسهم في زيادة وعي كل محكمة بما لدى غيرها من اجتهادات قضائية، ولكنه لن يعالج مشكلة عدم الاتساق في تنفيذ قرارات وتوصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية، وأنه ينبغي توخي الحذر لتجنب ما من شأنه أن يعطي الانطباع بالتعدي على استقلال القضاة. واللجنة الاستشارية تشير إلى جوانب النقص في هذا الخيار، ولكنها ترى أن زيادة تبادل الآراء بين المحاكم، حسب الاقتضاء، سيكون أمرا مفيدا بوجه عام (انظر أيضا الفقرة 32 أدناه).

إحداث تغييرات شاملة في المحاكم

25 - يناقش الأمين العام في الفقرات 106 إلى 124 من تقريره الخيارات التي تتطلب إحداث تغييرات شاملة في المحاكم. وهذه الخيارات هي: (أ) إلغاء المحاكم الحالية وإنشاء محكمة واحدة جديدة لخدمة نظام الأمم المتحدة الموحد برمته؛ (ب) استحداث آلية استئناف واحدة، بحيث يمكن أن تقوم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف بدور آلية الاستئناف لكل من محكمة الأمم المتحدة للمنازعات والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، من خلال آلية استعراض واحدة، أو بالاستعاضة عن محكمة الأمم المتحدة للاستئناف بمحكمة

استئناف تكون لها الولاية القضائية على كل من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات (المرجع نفسه، الفقرة 113)؛ (ج) مواعمة الأنظمة الأساسية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمتي الأمم المتحدة؛ (د) إصدار فتاوى من محكمة بعد التشاور مع المحكمة الأخرى؛ (هـ) اللجوء إلى محكمة العدل الدولية. وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية أن هذه الخيارات ستغير بشكل أساسي من هيكل وولاية نظامي المحاكم في جميع القضايا، وليس فقط في القضايا المتعلقة بالفصل في الأمور التي تعني لجنة الخدمة المدنية الدولية. وأشارت الأمانة العامة، رداً على استفسار بشأن وجهات نظرها، إلى أنها لا تحبذ هذه الفئة من الخيارات لأنها ترى أن هذه الخيارات: (أ) لن يكون لها ما يبررها ولن تكون متناسبة مع هدف معالجة مشكلة عدم الاتساق في تنفيذ قرارات اللجنة وتوصياتها؛ (ب) سيكون لها أثر مزعزع للاستقرار وستسبب اضطراباً؛ (ج) ستتربط عليها آثار لوجستية ومالية ذات شأن، بما في ذلك ما تتطلبه من مشاورات مطولة وفترة انتقالية مديدة.

الافتقاء بإدخال تغييرات على الفصل في القضايا المتعلقة بمسائل لجنة الخدمة المدنية الدولية

26 - فيما يتعلق بالتغييرات التي تقتصر على الفصل في القضايا التي تنطوي على مسائل تتعلق بلجنة الخدمة المدنية الدولية، والتي من شأنها أن تترك جميع المهام الأخرى لنظامي المحاكم دون تغيير، يتكلم الأمين العام في التقرير عن خيار إنشاء دائرة مشتركة تتألف من قضاة من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومن محكمة الأمم المتحدة للاستئناف تكون لها المسؤولية الحصرية عن استعراض المسائل المتعلقة بلجنة الخدمة المدنية الدولية (A/75/690، الفقرة 126). ويرد في التقرير أن الدائرة المشتركة يمكن: (أ) أن تصدر أحكاماً تفسيرية تستعرض مشروعيات قرارات وتوصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية قبل اعتمادها؛ (ب) أن تصدر أحكاماً أولية لتقديم إرشادات ذات حجية في الفصل في أي قضية من القضايا المتنازع عليها؛ (ج) أن تفصل في أي قضية تتعلق بمدى مشروعية قرار أو توصية من لجنة الخدمة المدنية الدولية؛ (د) أن تصدر أحكاماً استئنافية تراجع فيها الأحكام المتباينة الصادرة عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف بشأن تنفيذ قرارات وتوصيات لجنة الخدمة المدنية الدولية (المرجع نفسه، الفقرة 128).

27 - ويعدد الأمين العام في الفقرات 130 إلى 132 من التقرير أوجه الضعف المحتملة في مختلف الخيارات الفرعية، وهي تتراوح بين ما يتعلق بمدى فعالية القرارات الاستشارية في كفالة الاتساق في تنفيذ قرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية، والشواغل المتصلة بالتكاليف وطول المدد الزمنية المستغرقة في التقاضي.

28 - وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن تقييم فعالية كل خيار فرعي يعتبر سابقاً لأوانه، حيث إن العناصر التشغيلية للدائرة المشتركة وما يتصل بها من تكاليف لم يتم تحديدها بعد. ولم يناقش التقرير إمكانية توسيع نطاق الدائرة المشتركة بحيث لا تبقى محصورة في المسائل التي تهم لجنة الخدمة المدنية الدولية، أو الخيارات الأخرى الممكنة المتصلة بالفصل في المسائل المتعلقة باللجنة بالإضافة إلى الدائرة المشتركة المتوخاة، مثل اتباع نهج مماثل لإجراء الطعون المعمول به في الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة.

رابعاً - خلاصة

29 - يطلب الأمين العام إلى الجمعية العامة أن تحيط علماً بتقريره وأن تقدم أي ملاحظات أو توجيهات بشأن مواصلة تطوير أي من الخيارات التي نوقشت في الفرع الرابع من التقرير (المرجع نفسه، الفقرة 133). وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية أن هذا النهج إنما اعتمد حتى لا تتفق الموارد في بسط خيارات قد لا تعتبر قابلة للتطبيق. وأبلغت اللجنة أيضاً بأن الأمانة العامة ترى أنه من غير المجدي أن يتم بحث جميع الخيارات المقترحة بحثاً كاملاً، وترى في القوت نفسه أيضاً أنه من الأفضل بحث أكثر من خيار واحد بقدر أكبر من التفصيل.

30 - واللجنة الاستشارية تنوه بالجهود التي بذلها الأمين العام للتواصل مع العديد من أصحاب المصلحة لإعداد تقريره. وتشير أيضاً إلى اعتزام الأمين العام تقديم طائفة واسعة من الخيارات إلى الجمعية العامة طلباً للتوجيه وتغادياً لإتفاق الموارد دون داع.

31 - بيد أن اللجنة الاستشارية ترى أن التقرير في هذه المرحلة لا يزال ذا طابع أولي للغاية، بحيث لا يسمح بتقديم التوجيه بشأن المضي في تطوير أي من الخيارات، لأن التقرير لا يحيط بأحدث المنازعات والمنازعات الجارية بشأن المسألة التي دفعت الجمعية العامة إلى أن تطلب إلى الأمين العام إجراء استعراض لهيكل الولاية القضائية (انظر الفقرة 15 أعلاه)، والخيارات المقدمة لا تزال مغرقة في العمومية ولا تعالج المشكلة بشكل كاف دون إثارة مشاكل أخرى أو تخفيف المخاطر التي يمكن أن تترتب عليها.

32 - وترى اللجنة الاستشارية أن تحديد الاتجاه العام لهيكل الولاية القضائية من مسائل السياسة العامة التي ينبغي للجمعية العامة أن تبت فيها. ولذلك توصي اللجنة بأن تطلب الجمعية إلى الأمين العام أن يضع خيارات عملية لا تنحصر بالضرورة في الخيارات الواردة في التقرير قيد النظر، وتستند أيضاً إلى استعراض مستكمل للاجتهاد القضائي ذي الصلة، بالتشاور مع جميع الجهات ذات المصلحة، مع مراعاة الواجبة لوجهات نظر لجنة الخدمة المدنية الدولية، وأن يقدم اقتراحاً منقحاً لتتنظر فيه الجمعية في أقرب وقت ممكن عملياً (انظر أيضاً الفقرتين 11 و 14 أعلاه). واللجنة موقنة من أن الأمين العام سيقبل إلى أدنى حد من التكاليف الإضافية في أثناء إعداد التقرير المنقح، وأنه إذا نشأت أي آثار مالية، سيتم التقيد بالقواعد والإجراءات ذات الصلة.

33 - وتوصي اللجنة الاستشارية، رهناً بمراعاة توصياتها وملاحظاتها الواردة في هذا التقرير، بأن تحيط الجمعية العامة علماً بتقرير الأمين العام.