الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/C.5/34/31
9 November 1979
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الدورة الرابعة والثلاثون
اللجنة الخامسة
البند ١٠٠ من جدول الأعمال

التنسيق في مجال الادارة والميزانية بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

امكانية انشاء محكمة ادارية واحدة

تقرير الأمين العام

ألف - معلومات أساسية

١ - رجت الجمعية العامة ، في الفقرة ٢ من الجزء الأول من قرارها ٣٣/١١٩ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨ ، من الأمين العام وزملائه في لجنة التنسيق الادارية دراسة امكانية انشاء محكمة ادارية واحدة للنظام الموحّد بكامله وتقديم تقرير عن ذلك الى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والثلاثين . ويقدّم هذا التقرير استجابة لذلك الطلب .

٢ - وقبل أن تتخذ الجمعية العامة قرارها ٣٣/١١٩ ، قامت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية ، بالاشتراك مع اتحاد جمعيات الموظفين المدنيين الدوليين ، بانشاء فريق عامل معني باجراءات الالتجاء للنظر في المشكلة العامة المتمثلة في تحسين اجراءات رد المعتدى. وكان انشاء هذا الفريق العامل نتيجة لمبادرة قام بها اتحاد جمعيات الموظفين المدنيين الدوليين ، الذي شرع في عام ١٩٧٤ في دراسة وسائل الانتصاف القانونية المتاحة للموظفين المدنيين الدوليين ، والذي عقد في عام ١٩٧٦ ندوة وضعت تقريرا (١) مسهبا أوصى باجراء دراسة اضافية لمسألة القيام ،

---

(١) اتحاد جمعيات الموظفين المدنيين الدوليين ، " اجراءات الالتجاء في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة " (جنيف ، ١٩٧٧) .

في وقت ما في المستقبل ، بانشاء " محكمة ادارية واحدة . . . لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ككل يمكن أن تعترف باختصاصها أيضا المنظمات الأخرى ، بشرط أن يوفر تكوين هذه المحكمة وصلاحياتها وسلطاتها ضمانات مساوية على الأقل للضمانات التي توفرها أفضل الممارسات المتبعة حاليا" (٢) .

وقد أحيل ذلك التقرير الى لجنة التنسيق الادارية ، التي رجت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية ان تقوم بالاشتراك مع اتحاد جمعيات الموظفين المدنيين الدوليين بالنظر فيه ، الأمر الذي أسفر عن انشاء الفريق العامل المشترك الذي اجتمع لأول مرة في كانون الثاني/يناير ١٩٧٩ . ومع ان ولاية الفريق كانت أوسع بكثير من مجرد دراسة عمليات المحاكم الادارية ، فقد قرر انه بالنظر الى الحالة الملحة العامة منذ وقت قريب قرارها المشار اليه أعلاه ، فينبغي عليه أن يولي اهتمامه أولا الى دراسة أولية لمسألة امكانية انشاء محكمة ادارية واحدة . وكخطوة أولى ، دعا الفريق خبيرا استشاريا مستقلا الى القيام باعداد ورقة مناقشة مفصلة عن الشروط الواجب استيفاؤها من أجل اقامة العدل بصورة أفضل والنظر البديلة لاستيفاء تلك الشروط . وقد نظر الفريق العامل في الدراسة التي أعدها الخبير الاستشاري والمعنونة " اجراءات المحكمة الادارية وتوحيدها" في دورته الثانية (جنيف ، ٣ — ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٧٩) ، وقام الخبير فيما بعد باد خال تعديلات طفيفة عليها (٣) . وعلى أساس ذلك النظر قدم الفريق العامل تقريرا (٤) الى اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية ، التي قامت باحالته الى الاجتماع المخصص للمستشارين القانونيين المشار اليه أدناه .

٣ — وفور انتهاء الجمعية العامة قرارها ، عهد المستشار القانوني للأمم المتحدة على زملائه في الوكالات المتخصصة قرارها الذي " ورقة عمل بشأن امكانية دمج المحكمتين الاداريتين للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية " . وقد جرت دراسة ورقة العمل هذه ، وكذلك ما أبداه من تعليقات مسهبة عليها المستشارون القانونيون لعدد من الوكالات ، وتقرير الفريق العامل المنبثق عن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية واتحاد جمعيات الموظفين المدنيين الدوليين والدراسة المنقحة التي وضعها الخبير الاستشاري ، في اجتماع مخصص عقده المستشارون القانونيون (جنيف ، ١٣ — ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٧٩) . وقد وفّر التقرير الصادر عن هذا الاجتماع (٥) ، والذي أحيل مباشرة الى لجنة التنسيق الادارية ، الأساس لهذا التقرير .

---

(٢) المرجع نفسه ، التوصية الرابعة (أ) .

(٣) CCAQ/PER/R.107 المرفق الثاني . ويوسع الوفود المهتمة بالأمر الحصول على نسخة من هذا التقرير .

(٤) CCAQ/PER/R.107 .

(٥) ACC/1979/70 .

باء — الاعتبارات المتصلة بانشاء محكمة واحدة

٤ — ويتطلب البت فيما اذا كان من الممكن انشاء محكمة ادارية واحدة للنظام الموحد للأمم المتحدة بكامله ، أكثر من مجرد البت فيما اذا كان مثل هذا التطور ممكنا دستوريا وإداريا . والأهم انه يتطلب دراسة دقيقة للمزايا المحتملة والسيئات الممكنة لمثل هذا الحل من ناحية ، ولمختلف العقبات العملية والقانونية ومايترتب عليها من تأخيرات لامناص منها ، من ناحية أخرى . لذلك فقد بحثت جميع هذه العناصر ، الى جانب بعض الحلول المؤقتة أو البديلة الممكنة ، في الفريق العامل المنبثق عن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية والاتحاد وفي اجتماع المستشارين القانونيين .

٥ — ويبدو ان وثائق اللجنة الخامسة التي أدت الى صياغة القرار ٣٣/١٩ تشير الى أن طلب اجراء دراسة الجدوى كان باعثه في الأغلب التخوف من أن تصدر عن المحكمتين الاداريتين القائمتين ، المحكمة الادارية للأمم المتحدة ، والمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية ، قرارات متباينة يمكن أن تؤثر تأثيرا معاكسا على وحدة ظروف الخدمة في النظام الموحد . وبالتحديد ، ورد عدد من الاشارات (٦) الى اجراء بشأن مرتبات فئة الخدمات العامة في جنيف اتخذه بناء على فتوى من أعضاء المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية ومجلس ادارة منظمة العمل الدولية ، وكان مختلفا عن الاجراء الذي اتخذه الأمين العام للأمم المتحدة بموافقة الجمعية العامة ، والذي أيّده فيما بعد قرار صدر عن المحكمة الادارية للأمم المتحدة في قضية مختلف فيها (٧) .

٦ — ومع ذلك ، فكما تبين دراسة الخبير الاستشاري ، لم ينشأ تباين حقيقي في قرارات المحكمتين طيلة الفترة التي تقرب من ٣٠ عاما التي عملت فيها المحكمتان جنبا الى جنب . وفي الحالة الخاصة المتعلقة بمرتبات فئة الخدمات العامة في جنيف ، خرجت المحكمتان بنتائج متشابهة للغاية فيما يتعلق بالزام الادارات باستشارة الموظفين قبل وضع سلم جديد للمرتبات . ولكن المحكمة الادارية للأمم المتحدة ، عند اصدارها قرارها في قضية مختلف فيها (٧) ، استخلصت من هذه الاستنتاجات قرارا مختلفا عن الفتوى التي أصدرها قضاة المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية في وقت سابق بصفتهم الشخصية ، لأن محكمة الامم المتحدة وجدت استنادا الى الوقائع ، ان مشاورات كافية أو عروضا للمشاورات جرت داخل الامم المتحدة ، وان هذه المشاورات أو العروض فشلت بسبب الموقف المتصلب الذي اتخذه الموظفون . وهذا الجانب من القضية لم يضمّن في بيان الوقائع المتفق عليه المتصل بمنظمة العمل الدولية والمقدم الى قضاة المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية لأخذه بعين الاعتبار عند صياغة فتواهم . ومع ذلك ، فعندما عرضت على المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية

---

(٦) A/C.5/33/SR.37 الفقرة ٦٨ ؛ و SR.40 الفقرة ٣٥ ؛ SR.41 الفقرتان ٤١ و ٥٧ ؛ و SR.56 الفقرة ٧١ .

(٧) المحكمة الادارية للأمم المتحدة ، القرار ٢٣٦ (بلتشيمبر ضد الأمين العام للأمم المتحدة) .

قضايا مختلف فيها تتعلق بنفس موضوع مرتبات فئة الخدمات العامة في جنيف من قبل موظفي اللجنة المؤقتة لتنظيم التجارة الدولية / مجموعة " الغات " ، ومنظمة الصحة العالمية ، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية طبقت المحكمة ، في ممارستها لاختصاصها القانوني ، النظام الأساسي للموظفين المعمول به في المنظمات المدعى عليها ، وكانت ، بناء على وقائع كل من هذه القضايا ، تؤيد القرارات المشتكى منها (٨) ، التي تقابل تلك القرارات التي أيدتها المحكمة الادارية للأمم المتحدة ، فيما يتعلق بالأمم المتحدة .

٧ — في هذا الصدد ، يجدر بالملاحظة أيضا انه لما كانت المحاكم الادارية ملزمة بأن تطبق في كل قضية تعرض عليها النظامين الاداري والأساسي للمنظمة المدعى عليها حسبما تنطبق على الظروف الواقعية الخاصة بكل قضية ، فانها لا تستطيع أن تمنع قيام اختلافات فيما ينجم عن ذلك من قرارات وذلك نظرا الى اختلاف هذه الانظمة الادارية والأساسية أو الممارسات أو الظروف . وهذه مشكلة يتعين مواجهتها حتى في حال وجود محكمة واحدة ؛ ومن هنا فان وجود محكمتين لا يؤثر في حد ذاته على تماسك النظام الموحد .

٨ — وأولي اعتبار أيضا الى تلك الحالات النادرة التي قد يؤدى فيها وجود محكمتين الى تضارب في القرارات المتعلقة بمسألة معينة تقع ضمن اختصاص المحكمتين . وهذا يمكن أن يحدث فيما يتصل بالمسائل التي تنطوى على قرارات الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الامم المتحدة ، وهي التي لا تخضع لاعادة النظر فيها الا من جانب المحكمة الادارية للأمم المتحدة ، ولكنها يمكن أيضا أن تثير مسائل تخضع فيها المنظمات الموافقة للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية . غير انه لم يحدث الى الآن سوى حالة واحدة اضطر فيها المدعي الى استئناف دعواه امام كل من المحكمتين ، وعرضت كلتاهما بشدة على تجنب حدوث أى تضارب أساسي (٩) . وهكذا ، ففي الوقت الذى قد تؤدى فيه حالات غير عادية الى ازعاج المدعي باقتضائه اقامة دعواه ، في وقت واحد أو بالتعاقب ، امام المحكمتين ، فان انكار العدالة أو تشويهها أمر مستبعد الوقوع .

٩ — وقد يتوقع ان ينطوى انشاء محكمة واحدة على بعض الجوانب الادارية الايجابية تسفر عن وفورات مالية أو مزيد من تسهيل الامور على الاطراف باتاحته عددا أكبر من الجلسات لمحكمة واحدة وربما تحسين التوزيع الجغرافي لهذه الجلسات ولخدمات التسجيل . غير أن تحليلا أجراه الخبير

---

(٨) ILOAT Judgments Nos. 380 (Bénard and Coffino) و Domon Lhoest V.) 381 (WHO) ، و 382 (Hatt and Leuba V. WMO) ، وقد صدرت جميعها في حزيران /يونيه ١٩٧٩ .

(٩) عواد ضد صندوق المعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة ، قرار المحكمة الادارية للأمم المتحدة رقم ٢٢٤ ، وفيما يتعلق بعواد (ضد منظمة الصحة العالمية ، المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية ، القرار رقم ٣٠٩ .

الاستشارى للآثار المالية يبين ان التكاليف المتواضعة نسبيا للمحكمتين القائمتين متناسبة ماليا تناسبا دقيقا مع حجم الأعمال التي تقومان بها ، بحيث أن دمج أعمالهما لن يسفر الا عن مجرد جمع ميزانية الواحدة الى ميزانية الاخرى . كذلك ، أعرب البعض عن قلقه من أن أية زيادة كبيرة في عدد القضايا سيجعل من الصعب على القضاة المتمرسين ، الذين يعملون في المحكمتين دواما جزئيا بالاضافة الى وظائفهم الاعتيادية ، ان يتمكنوا من مواصلة ذلك .

١٠ — كما أشير في الفقرة ٤ ، تتطلب المجموعة الأخيرة من المسائل التي ينطوى عليها البت في امكانية انشاء محكمة ادارية واحدة بحث العقبات التي ستعترض مختلف الخطوات التي يتعين اتخاذها لتحقيق مثل هذا الهدف ، وبحث توقيت هذه الخطوات . فأية محكمة ادارية ، لكي تقوم بمهامها المرسومة بصورة فعالة ، يجب أن تحظى ، فيما يتعلق بجميع المنظمات الخاضعة لسلطتها القضائية ، بثقة الدول الأعضاء والرؤساء التنفيذيين وهيئات الموظفين ممثلة في جمعياتها ونقاباتها . ان المحكمة الادارية للأمم المتحدة والمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية تخدمان ما مجموعه ٢٢ منظمة (انظر مرفق هذا التقرير) ، منها تسع ليست في منظومة الامم المتحدة . وهناك دلائل على أن عددة منظمات في النظام الموحّد ، وكذلك بعض المنظمات الاخرى التي قبلت السلطة القضائية للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية لا تزال تفضل تبعيتها لتلك المحكمة ، الأمر الذى يوحي بصعوبة تحقيق الاتفاق الكامل بين جميع هذه المنظمات على جميع جوانب ادارة المحكمة الجديدة ، وهو أمر لازم لانشاء محكمة واحدة . وبالتالي فلابد من اجراء مشاورات مطولة تضم جميع الكيانات السالفة الذكر والوصول الى اتفاقات بشأن الكثير من المسائل المعقدة والمثيرة للخلاف ، بما فيها مبدأ انشاء محكمة واحدة ، قبل أن تستطيع الجمعية العامة ، من ناحية ، ومؤتمر العمل الدولي ، من ناحية أخرى ، التحرك لالغاء أو تغيير شكل المحكمتين القائمتين وانابة السلطة القضائية بمحكمة جديدة أو معدّلة . وهذا ، بدوره ، لابد أن تعقبه اجراءات موازية من قبل الاجهزة المختصة في كل من المنظمات الاخرى التي تعترف باختصاص أى من المحكمتين القائمتين . وتتحمل الامم المتحدة ومنظمة العمل الدولية التزامات تجاه هذه المنظمات ، لذا ينبغي ألا تلغى أى من المحكمتين أو تغير تغييرا أساسيا الى أن توافق الاجهزة المختصة لدى جميع المنظمات المعنية على قبول السلطة القضائية لمحكمة واحدة أو تتخذ ترتيبات بديلة . وفيما يتعلق بمنظمة العمل الدولية ، ثمة مشاكل عملية اضافية ، منها على وجه الخصوص أن للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية اختصاصا قضائيا يشمل الدعاوى التي تقام على صندوق المعاشات التقاعدية لموظفي منظمة العمل الدولية (١٠) ويشمل عددا كبيرا

---

(١٠) جميع موظفي منظمة العمل الدولية المعينين منذ سنة ١٩٤٦ مشتركون في الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الامم المتحدة . ولكن صندوق تقاعد الموظفين المنشأ قبل الحرب سيظل قائما حتى وفاة جميع المتقاعدين المنتمين اليه وجميع من تؤول استحقاقاتهم اليهم .

من العقود القانونية التي تدخل منظومة العمل الدولية طرفا فيها ؛ وهذه العقود ، وكثير منها طويل الأجل ، لا يمكن لمنظومة العمل الدولية أن تعدّل لها من جانب واحد .

١١ — ويبدو أن جميع المنظمات تعترف باستصواب تحقيق قدر كبير من التوحيد في أكبر عدد ممكن من جوانب أعمال المحكمتين القائمتين . اذ يوجد في الوقت الحاضر بعض الاختلافات في طريقة عمل المحكمتين ناجمة عن أحكام نظاميهما الأساسيين ، أو قوانينهما ، أو عن ممارساتهما المؤسسية . وتتعلق هذه الاختلافات ، التي حللها الخبير الاستشاري تحليلا وافيا في دراسته ، بطريقة تعيين القضاة ومعايير اختيارهم ، وصلاحية المحكمتين للأمر بأداء محدد وفرض قيود على مبلغ التعويض واستعراض الأحكام واحالتها الى محكمة العدل الدولية . ومع أن هذه الاختلافات لم تؤدّ الى أي تباين في القرارات ، فانه يبدو من المستحسن ، الى حين صدور قرار عن الجمعية العامة بانشاء محكمة واحدة ، أو نظرا الى عدم صدور مثل هذا القرار ، أن يتّبع ، وبصورة أساسية عن طريق الفريق العامل للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية واتحاد جمعيات الموظفين المدنيين الدوليين المعني باجراءات الالتجاء ، وبمساعدة المستشارين القانونيين ، بتنسيق تدريجي ومزيج من التطوير للنظامين الأساسيين للمحكمتين وقوانينهما وممارساتهما ، الأمر الذي يمكن تحقيقه بتعديلات ومقررات بسيطة نسبيا والذي سيمهد الطريق كذلك لمزيد من اجراءات التوحيد .

١٢ — ورغم الاعتراف ، كما سبقت الاشارة ، بأن كون النظام الموحد يتوقف على المقررات التشريعية والممارسات الادارية أكثر بكثير مما يتوقف على المقررات والممارسات القضائية ، وانه لم تبرز أية تباينات حقيقية في القرارات القضائية ، فمن الممكن كذلك النظر في طرق أخرى تضمن ترابط القوانين دون اللجوء الى المهمة الشاقة الطويلة المتمثلة في انشاء محكمة ادارية واحدة . ومن هذه الطرق للتخلص من أي تضارب قضائي ممكن تعديل النظامين الأساسيين للمحكمتين ، بهدف ايجاد نظام مشترك على نحو من الانحاء يمكن ، على سبيل المثال ، أن تلجأ اليه أي من المحكمتين بمبادرة منها أو بطلب من طرف في قضية معروضة عليها ، لحل النقاط القانونية المتعلقة بالنظام الموحد .

جيم — النتيجة

١٣ — ان دراسة امكانية انشاء محكمة ادارية واحدة دراسة دقيقة تبين أن المخاوف التي يبدو أنها دفعت الجمعية العامة الى طلب ذلك هي ، في الواقع ، ليست من الشدة بحيث تستدعي خطوة كهذه في الوقت الحاضر . وفضلا عن ذلك ، فانشاء محكمة واحدة يتطلب مشاورات مطولة بين الرؤساء التنفيذيين وممثلي الموظفين في منظمات عديدة ، من بينها عدد ليس في منظومة الامم المتحدة ، وما يتبع ذلك من التوصل الى اتفاقات بين الاجهزة المختصة في جميع هذه المنظمات ، فضلا عن تعويضات لا مناص منها على الأرجح . ومن ناحية أخرى ، فان بعض الميزات التي يؤمل في تحقيقها من انشاء محكمة واحدة قد تتحقق بسهولة أكبر بتنسيق هادف وبزيادة تطوير نظامي المحكمتين الأساسيين وقوانينهما وممارساتهما . ان مثل هذا المنهاج العملي ، اضافة الى تحقيق تحسينات أخرى ، سوف يؤدي كذلك ، في المدى البعيد ، الى تيسير انشاء محكمة واحدة اذا وجد ثمة شعور بحاجة حقيقية الى مثل هذا الاجراء في المستقبل .

المرفق

الاختصاص القضائي للمحكمتين الاداريتين
للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية

ألف - المحكمة الادارية للأمم المتحدة فيما يتصل بجميع الخصومات المتعلقة بالموظفين

الأمم المتحدة

منظمة الطيران المدني الدولية

المنظمة الاستشارية الحكومية الدولية للملاحة البحرية

باء - المحكمة الادارية للأمم المتحدة فيما يتصل بمقررات الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الامم المتحدة ، والمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية فيما يتصل بجميع الخصومات الأخرى المتعلقة بالموظفين

منظمة العمل الدولية (أ)

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

منظمة الصحة العالمية

الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية

المنظمة العالمية للأرصاد الجوية

المنظمة العالمية للملكية الفكرية

الوكالة الدولية للطاقة الذرية

اللجنة المؤقتة لتنظيم التجارة الدولية

(أ) المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية كذلك فيما يتصل بصندوق المعاشات التقاعدية لموظفي منظمة العمل الدولية وبعض العقود بموجب القانون الخاص .

../..

المرفق (تابع)

جيم — المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية فيما يتصل بجميع الخصومات المتعلقة بالموافين (ب)

الاتحاد البريدى العالمي

المنظمة الأوروبية للبحوث النووية (ج)

المنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية (ج)

المكتب الأوروبي لبراءات الاختراع (ج)

المرصد الأوروبي الجنوبي (ج)

المجلس الحكومي الدولي للبلدان المصدرة للنحاس (ج)

الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (ج)

الاتحاد البرلماني الدولي (ج)

المختبر الأوروبي لعلم الاحياء الجزيئي (ج)

المنظمة العالمية للسياحة (ج)

(ب) ليست هذه المنظمات أعضاء في الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة . والمنظمة العضو الوحيدة في الصندوق التي لم توافق بعد على عرض المنازعات المتعلقة بها على المحكمة الادارية للأمم المتحدة هي الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ، الذى لم يضع الى الآن ترتيبات لعرض الخصومات المتعلقة بموظفيه على أية محكمة .

(ج) غير مشترك في النظام الموحد للأمم المتحدة .