

Distr.
GENERAL

A/C.5/50/23
8 November 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الخمسون

اللجنة الخامسة

البند ١٢١ من جدول الأعمال

النظام الموحد للأمم المتحدة

تعليقات مقدمة من اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين

مذكرة من الأمين العام

يحيل الأمين العام طي هذا، وثيقة مقدمة من اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين لكي تنظر فيها اللجنة الخامسة (انظر المرفق). وقد قدمت هذه الوثيقة عملاً بأحكام الفقرة ٢ (ب) من قرار الجمعية العامة ٢١٣/٣٥ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ التي كررت فيها الجمعية العامة الإعراب عن استعدادها لتلقي آراء الموظفين التي يقوم ممثل يسميه الاتحاد بعرضها في وثيقة تقدم بواسطة الأمين العام.

* 9534449 *

المرفق

الاقتراح المقدم من اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين بشأن التفاوض والتشاور داخل النظام الموحد للأمم المتحدة

أولا - مقدمة

١ - طلبت الجمعية العامة في الجزء ثانيا من قرارها ٢٢٣/٤٩ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤، إلى هيئات الموظفين والمنظمات ولجنة الخدمة المدنية الدولية أن تستعرض كيفية تحسين عملية التشاور في اللجنة. ويستجيب اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين في هذا التقرير لطلب الجمعية العامة. ويقترح الاتحاد أن يلغى الهيكل الحالي وأن تستبدل به هيئة تكون أكثر استجابة وتمثيلا تشارك فيها الأطراف الثلاثة المعنية، أي أن تتصدى الدول الأعضاء والمنظمات وهيئات الموظفين معا للتحديات التي تواجه النظام الموحد. ويتضمن هذا التقرير مبررات كثيرة للاقتراح الداعي للإصلاح كما أنه يتناول الجوانب القانونية الأساسية للقضية؛ ونبذة تاريخية عن العلاقات بين الموظفين والإدارة في النظام الموحد؛ وأوجه الضعف الأساسية فيما يسمى بعملية التشاور في لجنة الخدمة المدنية الدولية؛ وإمكانية العمل بنظام المساومة الجماعية في النظام الموحد؛ والاقتراح المقدم من الاتحاد لإصلاح عملية التشاور.

ثانيا - القضية المطروحة

٢ - يمكن إيجاز القضية المطروحة للتناول من خلال السؤال التالي

"لماذا لا تكون منظومة الأمم المتحدة متسقة مع نفسها في إعطاء موظفيها ما لهم من حقوق الإنسان الأساسية، وحقوق العمال، والحق في الانتماء للجمعيات، التي تدعو إليها بين الدول الأعضاء؟"

ويتعين الرد على هذا السؤال في إطار المركز القانوني للمنظمات الدولية وللموظفين المدنيين الدوليين، وهما موضوعان دارت بشأنهما مناقشات مكثفة لسنوات عديدة بين الخبراء القانونيين. فالمنظمات الدولية هي كيانات ناشئة عن معاهدات فيما بين الدول المتعاقدة. وعندما تصدق الدول على الاتفاقيات أو المعاهدات، فإنها تتعهد بتطبيق أحكام تلك الاتفاقيات داخل حدودها الوطنية. غير أن أحكام هذه الاتفاقيات لا تعني أن تطبيق المعاهدة أو الاتفاق ينسحب على المنظمات الدولية الموجودة في البلد المصدق. وتتمتع المنظمات الدولية عادة بمركز الأجنبي في البلد المضيف وتتمتع بعدد من الحصانات إزاء القوانين الوطنية

للبلد المضيف. وتشمل هذه الحصانات عموماً الحصانة من تطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية إذا كانت الدولة المضيضة قد صدقت على تلك الاتفاقيات. ويعني ذلك في هذه الحالة أن مواطني الدولة المضيضة العاملين لدى منظمة دولية لا يمكنهم المطالبة بالحصانة من اتفاقيات منظمة العمل الدولية هذه في المنازعات التي تنشأ بين الموظفين والإدارة. وقد ذكر خلال ندوة نظمها مؤخراً اللقاء التنظيمي السنوي للخدمات المدنية الدولية بشأن المركز الدولي للموظفين المدنيين الدوليين، أن الحصانة الممنوحة للمحافظة على استقلال المنظمات الدولية حالت دون تمتع موظفي تلك المنظمات بالحصانة من القوانين الوطنية مع منحهم حقوقاً غير كافية داخل المنظمات التي يعملون بها.

٣ - ويعد إعلان كوبنهاغن للتنمية الاجتماعية، الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاغن خلال الفترة من ٦ إلى ١٢ آذار/مارس ١٩٩٥^(١)، مثلاً حديثاً في سلسلة طويلة من التناقضات الموجودة داخل الأمم المتحدة فيما يتعلق ببسط الحماية، التي توصي بتوفيرها للعمال والموظفين في القطاعين الخاص والعام في جميع أنحاء العالم، على الموظفين العاملين فيها. وبموجب هذا الإعلان، تعهدت ١٨٤ دولة، فيما تعهدت، بتعزيز احترام اتفاقيتي منظمة العمل الدولية بشأن حرية الانتماء للجمعيات والمساومة الجماعية، وهو تعهد مهم بالنسبة لمواطني ١٨٤ من البلدان المعنية. ومع ذلك، فإن هذا لا يعني بالضرورة أن البلدان نفسها سوف تقوم بإنفاذ تطبيق اتفاقيتي منظمة العمل الدولية في منظمات الأمم المتحدة أو في منظمة العمل الدولي ذاتها. فمنظمة العمل الدولي هي الوديع لاتفاقيات عديدة صدقت عليها دول كثيرة ولكنها لم تطبق داخل المنظمة ذاتها. وبعبارة أخرى، فإن منظمة العمل الدولي وسائر منظمات الأمم المتحدة لم تعترف بصورة فعلية بحق موظفيها في المساومة الجماعية مع مجالس إدارتها ورؤسائها التنفيذيين فيما يتعلق بشروط الخدمة.

ثالثاً - الجانب التاريخي

٤ - تقدم الفقرات السابقة وصفاً لأوجه الضعف الأساسية في التعريف القانوني للموظف المدني الدولي باعتباره من فئة "العمال"، وفقاً لنص مصطلح منظمة العمل الدولية، وفي نفس الوقت ضمان الحماية القانونية للحقوق الأساسية للموظفين المدنيين الدوليين. وهذه الحقوق الأساسية، التي يتمتع بها المواطنون في جميع أنحاء العالم، لا تُمنح تلقائياً للموظفين المدنيين الدوليين ويؤدي ذلك تلقائياً إلى إضعاف موقف الموظفين العاملين في المنظمات الدولية في النزاعات التي تنشأ بين الموظفين والإدارة. وقبل التطرق إلى أوجه القصور في عملية التشاور الحالية وتقديم اقتراح الاتحاد بشأن الإصلاح فإننا نود أن نقدم لمحة تاريخية عن العلاقات بين الموظفين والإدارة في النظام الموحد للأمم المتحدة.

٥ - ما برحت العلاقات بين الموظفين والإدارة في المنظمات الدولية تتسم بقدر أكبر من عدم التكافؤ ومحدودية النطاق بالمقارنة بالعلاقات بين صاحب العمل والموظف في القطاعين الوطنيين العام والخاص في العالم الصناعي. وبدأ تدريجياً في الخمسينات إنشاء رابطات الموظفين ولجان الموظفين ومجالس الموظفين واتحادات الموظفين في النظام الموحد للأمم المتحدة. وباستثناءات محددة، كما في منظمة العمل

الدولية، التي تكون فيها اتحاد منتخب للموظفين فور إنشائها تقريبا، فإن الكثير من المنظمات لم تضع منذ البداية ترتيبات لإنشاء مرافق لتمثيل الموظفين ولهذا جاءت المبادرة لإقامة تلك الاتحادات من الموظفين أنفسهم، الذين انتخبوا ممثلين لهم ليكون لهم صوت مسموع لدى الإدارة. وبعد انتخاب ممثلي الموظفين، كان عليهم أن يبادروا في أحيان كثيرة الى إقناع الرئيس التنفيذي أو مجلس الإدارة بالاعتراف رسميا برابطة الموظفين أو اتحادهم. وفي بعض الأحيان، وفي عدم وجود تمثيل فعال للموظفين، كانت النقابات الوطنية تبدأ بتنظيم الموظفين في المنظمات، الأمر الذي حفز هذه المنظمات على سد المنافذ أمام الجهات الخارجية "المثيرة للقلق" وإنشاء رابطة داخلية للموظفين أسهل قيادا تعترف بها الإدارة. وخلال تلك الفترة، كان الحق في تنظيم الأنشطة الاجتماعية والثقافية هو غاية ما تقوم به معظم رابطة الموظفين واتحاداتهم في النظام الموحد.

٦ - وكان الاتحاد - الذي أنشئ في عام ١٩٥٢ - هو الهيئة الاتحادية الأولى (والوحيدة على مدى الثلاثين عاما الأولى) لرابطة الموظفين في الأمم المتحدة. وتحول الاهتمام من تنظيم حفلة عيد الميلاد في المكاتب الى قضايا أكثر خطورة أثرت على الموظفين في جميع المنظمات، مثل حماية استقلال الموظفين المدنيين الدوليين. وتعرض استقلال الخدمة المدنية الدولية، الذي نص عليه ميثاق الأمم المتحدة في المادة ٨٠٠، لهجوم شديد خلال فترة ولاية أول أمين عام للأمم المتحدة الذي لم يقاوم الضغط السياسي القوي من جانب حكومة وكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وخصوصا لجنة مكارثي، فاتخذ قرارا منفردا بإنهاء عقود بعض موظفي الأمم المتحدة الذين يحملون جنسية الولايات المتحدة، الذين طعنوا في قرار الفصل. وعندما رفضت الجمعية العامة السماح للأمين العام بتنفيذ حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بوقف دفع تعويضات إنهاء الخدمة التي حكم بها للموظفين، تدخل الاتحاد وقام بنشاط كبير في الحصول على فتوى من محكمة العدل الدولية، نصت على أنه حتى مجالس إدارة المنظمات الدولية ليست فوق القانون وأنها ملزمة بتنفيذ قرارات المحكمة الإدارية.

٧ - ولم يعن النجاح النسبي الذي حققه الاتحاد في حماية موظفي الخدمة المدنية الدولية من التدخل السياسي السافر لأحد البلدان الأعضاء أن الاتحاد أصبح، بين عشية وضحاها، المدافع الذي تحترمه الإدارة في المنظمات الداخلة ضمن النظام الموحد. والى حد كبير، ظل النظام يعمل، ومازال يعمل الى حد ما حتى الآن، كناد مغلق ومن الواضح أن ممثلي الموظفين واجهوا صعوبات جمة في محاولة الانضمام الى ذلك النادي. بل إن لجوء ممثلي الموظفين في أحيان كثيرة الى تقديم الطعون القانونية ضد قرارات الرئيس التنفيذي لم تساعد كثير في هذا المجال.

٨ - وشيئا فشيئا، نجح الاتحاد في الوصول الى الهيئات الإدارية لمنظومة الأمم المتحدة، لجنة التنسيق الإدارية، واللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، والهيئة التشريعية الرئيسية، اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة. ولم يتم هذا الوصول بصورة تلقائية كما أن تحقيقه لم يكن بالأمر السهل. وحتى السبعينات، كرست اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية عدة ساعات من المناقشة لمسألة ما إذا كان ينبغي لها أن تستمع الى الاتحاد أو لا تستمع. وحتى الآن، تقرر اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية في بعض

الأحيان عقد جلسات مغلقة، يستبعد منها اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين ولجنة التنسيق للنقابات والرابطات المستقلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة. ولم يسمح للاتحاد بالتحدث أمام لجنة التنسيق الإدارية إلا في عام ١٩٧٥، كما أن الاتحاد لم يدع للتحدث أمام اللجنة الخامسة إلا في عام ١٩٨٠، ولا توجه الدعوة للتحدث أمام اللجنة الخامسة إلا مرة واحدة كل سنة وبناء على طلب: ولا يحظى الاتحاد بالاعتراف كشريك مقبول في عملية تحديد شروط الخدمة. وعلاوة على ذلك، فإن الكلمة تُلقي في جلسة رسمية للجنة ولا يسمح لاتحادات الموظفين بالمشاركة في العملية غير الرسمية التي تتم في اللجنة الخامسة لصنع القرار ولا بالحضور كمراقب.

٩ - وسواء على مستوى النظام الموحد أو على مستوى كل منظمة، ظلت الحالة دون تغيير فيما يتعلق بمفهوم التفاوض: فليس هناك وسيلة للتفاوض المباشر بين الموظفين والإدارة. ومعظم المنظمات لديها هيئات مشتركة مختلفة من الموظفين والإدارة، غير أن هذه الهيئات ليس لها حقوق المساواة الجماعية بأي حال من الأحوال. وقد قامت بعض هذه الهيئات المشتركة، في بعض المناسبات وبالنسبة لمواضيع محددة، بالتفاوض على اتفاقات. فمثلاً، كانت هناك أمثلة عديدة داخل اللجنة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، غير أن الجهاز القانوني للمنظمة لم يعدل من أجل إضفاء الصفة المؤسسية على هذه الممارسة المحمودة. وبعبارة أخرى، فإن الموظفين على مستوى المنظمات التي يعملون فيها ليس لهم حق فعلي أو حتى نظري في التفاوض مع الجهة التي يعملون بها، وهو حق مسلم به من جانب المستخدمين وأصحاب الأعمال في الكثير من الدول الأعضاء.

١٠ - وإذا كانت الحالة غير مرضية على مستوى المنظمات، فإنها أسوأ من ذلك على مستوى النظام الموحد للأمم المتحدة. فالنظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية، الذي اعتمدته الجمعية العامة في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤ (القرار ٢٣٥٧ د - ٢٩)) ينص صراحة على عدم التفاوض مع الموظفين. وعلاوة على ذلك، فإن لجنة الخدمة المدنية لا تتوفر لديها الممارسات ولا التقاليد سواء على الصعيد الرسمي أو غير الرسمي، للتفاوض على اتفاقات. ومع ذلك، فإن الاتحاد يعترف بأنه في البداية، عندما بدأت لجنة الخدمة المدنية الدولية تعمل في عام ١٩٧٥، كانت التوقعات كبيرة جداً، لأن الموظفين شعروا أخيراً بأن هذه اللجنة "المستقلة" ستتركز على المسائل التقنية بدلاً من عمليات التخويف والتهجم السياسي على استقلال الخدمة المدنية الدولية. ومع ذلك جاءت الممارسة مختلفة تماماً عن النظرية. فبعد عشرين سنة من إنشاء اللجنة يتفق المعقولون من المراقبين والمشاركين في عملية التشاور لتحديد شروط الخدمة في النظام الموحد كلهم تقريباً، كبار مديري العموم ولجنة التنسيق الإدارية ككل، على أن لجنة الخدمة المدنية الدولية مسيسة إلى حد مفرط. بل إن بعض المفوضين، مثل السيد/انطونيو فونسيكا بيمنتل، الذي يعمل في اللجنة منذ أيامها الأولى والذي شهد تدهور الحالة داخل اللجنة، يؤكد حالياً أن هناك حاجة إلى إصلاحات هيكلية جوهرية. وقد ذكر السيد/بيمنتل، وهو أقدم الأعضاء العاملين في اللجنة ويتسم تقييمه للحالة بالانساق والاستقلالية، في اجتماع عقد في أوائل أيار/مايو ١٩٩٥ في مونتريال، أن إنشاء هيكل ثلاثي جديد للجنة هو المخرج الوحيد من حالة الجمود الحالية فيما يتعلق بمشاركة الموظفين في أعمال اللجنة.

رابعاً - أوجه الضعف الجوهرية في عملية التشاور
مع لجنة الخدمة المدنية الدولية

١١ - يكمن الضعف الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية في الافتقار الكامل لنظام قائم على التجربة العملية للتفاوض المباشر بين الموظفين والإدارة أو حتى لما يشبه التشاور. لكن العملية التشاورية للجنة تشوبها عيوب بطرق عديدة أخرى. وترد أدناه قائمة ببعض أوجه القصور هذه:

ألف- لم تنفك لجنة الخدمة المدنية الدولية تتجاهل إلى
حد بعيد الاحتياجات الخاصة للوكالات والبرامج
المتخصصة

١٢ - يتألف النظام الموحد من وكالات وبرامج عديدة لها احتياجات وأولويات مختلفة. وهذه الوكالات جزء من النظام الموحد بموجب اتفاقات علاقة أبرمتها مع الأمم المتحدة في نيويورك. وفي البداية، أي في وقت سابق لإنشاء لجنة الخدمة المدنية الدولية قبل ٢٠ عاماً، كان المقصود هو أن تكون اتفاقات العلاقة هذه، التي ترتبط بها الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة من خلال الأخذ بنظام "خدمة مدنية دولية موحدة واحدة" (سميت فيما بعد "النظام الموحد للأمم المتحدة") اتفاقات بين أطراف متساوية. لقد اتفقت الأطراف على أن "تشاور" وأن "تتعاون" بخصوص شروط الخدمة وفي إنشاء آلية مناسبة لتسوية المنازعات. وتنعكس هذه المساواة بين الوكالات المتخصصة والأمم المتحدة في المادة ٩ من النظام الأساسي لمنظمة الخدمة المدنية الدولية. وفقاً لهذه المادة، تقدم اللجنة تقارير عن مسائل حاسمة جداً، منها مثلاً، ضمن مواضيع أخرى، مرتبات الفئة الفنية، إلى الجمعية العامة فقط ولا تقدمها إلى هيئات الإدارة الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. ويعني هذا، عملياً، أن للجمعية العامة للأمم المتحدة دوراً مهماً في سير أعمال اللجنة. ورغم أن الرؤساء التنفيذيين والهيئات المديرة الأخرى داخل النظام الموحد لها إمكانية إدراج مسائل في جدول أعمال لجنة الخدمة المدنية الدولية، فإن هذه اللجنة تنزع للتقليل إلى الحد الأدنى من أهمية احتياجات هذه المنظمات والتركيز، قصراً، على احتياجات الأمم المتحدة وعلى الطلبات المقدمة من الهيئة المديرة للأمم المتحدة، أي اللجنة الخامسة للجمعية العامة للأمم المتحدة. إن هذا الاتجاه المتمثل في التشديد أكثر مما ينبغي على الطلبات التي تقدمها الهيئة المديرة للأمم المتحدة وتجاهل أولويات منظمات النظام الموحد الأخرى لم ينفك يبدو جلياً في داخل اللجنة لكنه اكتسب مزيداً من القوة في السنوات الخمس الأخيرة. والسبب في هذه الظاهرة مرتبط بتسييس اللجنة وبالمناورات الانتخابية التي يقوم بها بعض أعضائها (للاطلاع على جانب اللجنة هذا، يرجى الرجوع إلى الفقرة (هـ) أدناه):

باء - لا تحترم لجنة الخدمة المدنية الدولية النظام الموحد

١٣ - كثيراً ما صرح بعض الممثلين في الهيئات المديرة بأن لجنة الخدمة المدنية الدولية تؤدي دور الحارس داخل النظام الموحد. ويدلي بهذه البيانات عادة في سياق بعض الاستحقاقات التي تبدو في بعض

المنظمات أكثر سخاء مما أوصت به اللجنة. وينسى الممثلون أن النظام الموحد يتكون من منظمات عديدة لها ولايات واحتياجات وإجراءات ميزنة وبيئات عمل مختلفة. إن ما قد يكون ممارسة إدارية مناسبة في الأمم المتحدة في نيويورك يمكن ألا يكون مناسباً لعملية يضطلع بها برنامج الأغذية العالمي في موزامبيق، أو لمشروع تابع لمنظمة الصحة العالمية في تايلند، أو لشعبة في مقر منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في باريس. إن لجنة الخدمة المدنية الدولية لا تضع في الاعتبار الاحتياجات المختلفة لمنظمات النظام الموحد وتتجاهل المادة ٩ من نظامها الأساسي التي تقضي بأن "تهتدي اللجنة بالمبدأ المبين في الاتفاقات بين الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى والذي يهدف إلى إقامة خدمة مدنية دولية موحدة وحيدة...".

جيم - يشكل موقف عدم الاكتراث الذي تتخذه لجنة الخدمة المدنية الدولية توطئة لتفكيك النظام الموحد

١٤ - كثيراً ما قللت لجنة الخدمة المدنية الدولية من أهمية عدم احترامها للنظام الموحد. وقد تبين ذلك أثناء المناقشة بشأن تعيين الموظفين والاحتفاظ بهم، في إطار الاستعراض المجرى حديثاً لمبدأ نوبلمير الذي يطرق مسألة القدرة التنافسية لمنظومة الأمم المتحدة ضمن أصحاب العمل الآخرين. لم تبذل اللجنة أثناء الاستعراض أي جهد يذكر لكي توصي بحلول عملية تفي بالاحتياجات من الموارد البشرية التقنية المحددة للوكالات وللأمم المتحدة. وفي أثناء اجتماع لجنة التنسيق الإدارية المعقود حديثاً في ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، أعلن رئيس تنفيذي واحد على الأقل أن منظمته تقوم حالياً بإعادة النظر في علاقتها بالنظام الموحد أو انتمائها إليه لأنه لا يفي باحتياجات منظمته. وفي حين أن اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين لا يدعو في الوقت الحاضر إلى اتخاذ هذا الموقف، فإن ممثلي الموظفين والإدارات قد يضطرون إلى اللجوء إلى هذه الاستراتيجية إذا لم تقترح أي إصلاحات هيكلية في مستقبل قريب. ويمكن أن يعني هذا اضطرار الوكالات المتخصصة إلى الانسحاب من لجنة الخدمة المدنية الدولية بعد تقديم إخطار مسبق بموجب المادة ٣١ من النظام الأساسي بغية تأمين مشاورات ذات مغزى مع الأمم المتحدة بخصوص شروط الخدمة، خاصة في الحالات التي تحتاج فيها الوكالات المتخصصة إلى حلول موائمة لحالاتها الفريدة. ومن الواضح أن معاملة الوكالات المتخصصة في إطار النظام الموحد بصورة عامة، ومن جانب لجنة الخدمة المدنية الدولية بوجه خاص، تنطوي على عدم الإنصاف أو التمييز ضد تلك الوكالات، ويجب أن تطرق اللجنة الخامسة هذه المسألة لكي يكتب البقاء للنظام الموحد؛

دال - يتسم عمل اللجنة بالمركزية المفرطة ولا يُعنى
إلا باحتياجات الفرع السياسي لمجموعة
مؤسسات الأمم المتحدة، أي الأمم المتحدة في
نيويورك

١٥ - قد يبدو أن هذه المسألة غير هامة، لكنها لها جانب جوهري أكبر مما يبدو. وقد أدى هذا التفاوت المتزايد بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة إلى شك وغموض بخصوص تعريف مصطلح "صاحب العمل". إن المدير العام لوكالة متخصصة، في حين أنه يتحمل مسؤوليات المجيب على الدعوى حين تقدم طعون، ليس له دور يذكر في اتخاذ القرارات بشأن جوانب هامة لشروط التعيين، وهي شروط تضعها، عموماً، لجنة الخدمة المدنية الدولية وتقرها الجمعية العامة. ولا يمكن اعتبار لجنة الخدمة المدنية الدولية صاحب عمل، لكن المواد التمهيدية للنظام الأساسي للجنة تمنح الأمين العام للأمم المتحدة فعلاً بعض السلطة على سير أعمال اللجنة. هل يعني هذا ضمناً أن الأمين العام هو صاحب العمل بالنسبة لموظف تابع لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)؟ لا يمكن الرد على هذا السؤال بأي دقة لأن اليونسكو تتمتع بالاستقلال الذاتي ولأن سلطة الأمين العام على لجنة الخدمة المدنية الدولية محدودة. وبالتالي فمن يكون صاحب العمل بالنسبة لأحد موظفي وكالة متخصصة؟ الرئيس التنفيذي، أو الأمين العام للأمم المتحدة، أو رئيس لجنة الخدمة المدنية الدولية؟ إن هذا الغموض يثير مشاكل قانونية متنوعة وصعوبات يتعذر في بعض الأحيان تجاوزها بخصوص العلاقات بين الموظفين والإدارة.

١٦ - تظهر هذه الأسئلة أن هناك حاجة إلى مزيد من اللامركزية، وهو الحل الذي اقترحه العديد من الخبراء البارزين. وعلى سبيل المثال، فعلى مستوى أكثر اتساعاً بالطابع السياسي، انعكس الانشغال بالتركيز المفرط على الهيئات المديرية التي يوجد مقرها في نيويورك في مقترحات متنوعة لإصلاح الأمم المتحدة. وحديثاً، تقدم السير برايان أوركوهارت والسيد أرسكين تشايلدرز بمقترحات عديدة لإصلاح منظومة الأمم المتحدة، تهدف كلها إلى إعادة الاستقلال الذاتي والاختصاصات للوكالات المتخصصة مع زيادة تنسيق جميع الأنشطة. وذكر المؤلفان أن مؤسسي الأمم المتحدة قد أقروا باستقلال الوكالات إلا أن الاتفاقات الخاصة المبرمة بين الأمم المتحدة والوكالات لم تحترم في جميع الحالات، وذلك بصورة أولية من جانب الأمم المتحدة وفيما بعد من جانب الدول الأعضاء: "وفقاً للتصميم الأصلي، تم التنصيص في الاتفاقات الخاصة على العناصر الأساسية للعلاقات بين الأمم المتحدة والوكالات. وقد سمحت الدول الأعضاء بتجاهل العديد من هذه الأحكام ذات الأهمية الجوهرية. ويكتسي التنفيذ الكامل لتلك الأحكام أهمية حيوية بالنسبة لبناء منظومة أمم متحدة قادرة على الاستجابة لما هو مطلوب منها ومتسمة بالاتساق". ينبغي احترام روح ونص الاتفاقات المبرمة بين الوكالات والأمم المتحدة، بما في ذلك اتفاقات العلاقة داخل النظام الموحد. ولا جدال في أن النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية سوف يحتاج إلى إصلاح جوهري لو تم النظر بجديّة في إصلاحات من قبيل ما اقترحه السيدان أوركوهارت وتشايلدرز.

هـ - لا تتسم عملية اتخاذ القرارات داخل اللجنة بالشفافية ولا بالافتح، بل هي تقيد، بوضوح، بالأولويات السياسية المتصورة للجمعية العامة للأمم المتحدة

١٧ - يعتقد اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين أن هذا يعود بالسبب أساساً إلى تسييس جدول أعمال اللجنة سعياً، بصورة أساسية، إلى التكيف مع جدول الأعمال السياسي للجمعية العامة للأمم المتحدة، على نحو ما يتصوره عدد قليل من أعضاء اللجنة.

١٨ - وفي مقالة نشرتها في عام ١٩٨٧ مجلة التخطيط الإنمائي التي تصدرها الأمم المتحدة (ب)، كتب السيد جون رانيجر بخصوص لجنة الخدمة المدنية الدولية أن:

"مهمتها تتمثل في تقديم مشورة تقنية موضوعية، لكن بقدر ما يزداد تسييس المسائل المتصلة بالمرتبات، تزداد صعوبة أن تظل اللجنة في مستوى يسمو على النزاع السياسي. وتذكر أمانة لجنة الخدمة المدنية الدولية في إحدى الوثائق التي أعدتها للدورة الحادية والعشرين للجنة، صراحة، أن إحدى البدائل لتحديد نطاق للهامش يمكن أن يكون منطويًا على 'مخاطر سياسية'. وقد أظهرت الجمعية العامة، في مقررات حديثة، أنها أكثر انشغالاً بالتكاليف من الإجراءات أو الجوانب القانونية ... إن التقدم صراحة بتوصيات تستند إلى اعتبارات سياسية يعرض ... بصورة فادحة إلى خطر فقدان المصادقية تماماً في نظر الموظفين والمنظمات".

١٩ - وفي شباط/فبراير ١٩٩٥، ذكر وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية والتنظيمية بالأمانة العامة للأمم المتحدة في اجتماع للجنة التنسيق الإدارية أنه يعتبر لجنة الخدمة المدنية الدولية مكلفة، وغير قادرة على الاستجابة، ومسيسة إلى حد الإفراط. وفي أيار/مايو ١٩٩٤، قدم اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين في وقت مبكر جداً ورقة تتناول منهجية الدراسات الاستقصائية لمرتبات الفئة الفنية، كانت جاهزة في الوقت المناسب لتتأمل فيها لجنة الخدمة المدنية الدولية في دورتها الأربعين. ورغم أن المسألة كانت مدرجة في جدول أعمال لجنة الخدمة المدنية الدولية، استخدم رئيس اللجنة العذر الواهي المتصل بثقل حجم أعمال أمانة اللجنة ليعارض إجراء مناقشة موضوعية في اللجنة. وعلم اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين فيما بعد أن رئيس اللجنة كان يخشى أن يعرض للخطر حظوظ إعادة انتخابه لو قبل بإجراء مناقشة موضوعية لهذه المسألة إذ لا بد من أن يعني ذلك ضمناً إجراء تصحيحات مكلفة لأفدح الأخطاء في المنهجية المنقحة. وكان ممكناً أن تُزعج هذه التصحيحات المكلفة الممثلين الأكثر قدرة على التأثير داخل اللجنة الخامسة وأن تشجعهم على التصويت لفائدة مرشح آخر. وفي كل سنتين، تشوب المناقشات في لجنة الخدمة المدنية الدولية مناورات انتخابية يقوم بها أعضاء اللجنة، الذين ينحصر مهمهم في الاحتفاظ بولايتهم بعد أن يكونوا قد بلغوا سناً محترمة وتجاوزوها، إذ يبلغ متوسط عمر أعضاء اللجنة حوالي ٦٦ سنة. وبالتالي فإن لجنة الخدمة المدنية الدولية لا تشكل في نظر معظم المراقبين لجنة مستقلة بل مجموعة

من المسؤولين المنتخبين ذوي الاتجاهات السياسية الجلية يقومون، بأمانة، بالدفاع عن أولويات أولئك الذين انتخبوهم.

واو - لا توجد أي آلية قائمة لكفالة أن تتوفر في أعضاء اللجنة الكفاءات المطلوبة

٢٠ - رغم أنه كان مقررا أن "يجرى تعيين أعضاء اللجنة بصفتهم الشخصية كأفراد معترف بكفاءتهم وتتوفر لديهم خبرة هامة في مجال المسؤولية التنفيذية في ميدان الإدارة العامة أو في ميادين متصلة بها ولا سيما إدارة شؤون الموظفين" (المادة ٣-١ من النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية)، فإن ذلك لم يحدث على صعيد الممارسة. وبخصوص هذا الموضوع كتب السيد رانيجر:

"خلافًا لتوقعات أولئك الذين قبلوا النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية، تبدو اللجنة، بصورة متزايدة كهيئة متألّفة من أشخاص لهم معلومات أساسية وخبرة محدودة في مجال الإدارة العامة أو إدارة شؤون الموظفين ...

"لقد كانت اللجنة، لدى إنشائها، مختلفة بصورة جوهرية عما هي عليه الآن وذلك لأن عملية الانتقاء تمت، حين جرى تشكيل اللجنة لأول مرة، على النحو المصمم ووفقا لما توقعته الأطراف المعنية. وقد اقترحت المنظمات المشاركة في النظام الموحد و/أو رابطات الموظفين أسماء بعض الأعضاء في أول لجنة. لكن ذلك لم يحدث إلا مرة واحدة. وفيما بعد لم تنفك المجموعات الإقليمية في الجمعية العامة تختار جميع الأعضاء. ويجري بصورة روتينية تجاهل اقتراحات المنظمات والموظفين. ولم تنفك الدول الأعضاء في اللجنة الخامسة تتجاهل جهود لجنة التنسيق الإدارية الرامية إلى إعطاء مغزى أكبر لعملية التشاور. ولا يمكن اعتبار هذا إلا رفضا وعدم استعداد للاعتراف بالمنظمات والموظفين بوصفهم شركاء في النظام الموحد كما هو معرف في النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية."

٢١ - فضلا عن ذلك، فمع تزايد أهمية تنمية الموارد البشرية خلال عقد الثمانينات بوصفها جزءا لا يتجزأ من مجالات الدراسة والبحث والتطبيق، ازدادت الحاجة إلى وضع تعريف واضح للمهارات المطلوب توفرها في أعضاء اللجنة وتحديد تلك المهارات وتدوينها خطيا والتقييد بها.

زاي - اللجنة مكلفة وببيروقراطية أكثر مما ينبغي

٢٢ - إن تكاليف الإبقاء على ما يسمى "الدور القيادي" للجنة الخدمة المدنية الدولية في تنظيم وتنفيذ الدراسات الاستقصائية لمرتبات الفئة الفنية وفئة الخدمات العامة مفرطة وفقا لكل المعايير. فالبيروقراطية التي تتسم بها اللجنة خانقة و تبديدية. كذلك، فإن التكاليف القانونية التي تتكبدها المنظومة للدفاع عن

قرارات اللجنة، التي لا يمكن الدفاع عنها، تستهلك مبالغ كبيرة من موارد الإدارات والموظفين على حد سواء. ويتمثل التدبير الوحيد الفعال من حيث التكلفة في إلغاء اللجنة والاستعاضة عنها بفريق خبراء يكون خاضعا لاشرف الأطراف المعنية وقادرا على الاستجابة للاحتياجات الحقيقية للمنظمات والموظفين والإدارات على حد سواء.

حاء - لا تخضع اللجنة للمساءلة بشأن قراراتها
وتوصياتها حين تنفذ منظمات الأمم المتحدة
ووكالاتها المتخصصة تلك القرارات

٢٣ - حين يظهر خطأ في توصية أو قرار صادرين عن لجنة الخدمة المدنية الدولية يكون قد تم تنفيذهما بعد أن أصبحا قرارا للجمعية العامة، لا يجري تقديم الطعن ضد اللجنة بل ضد إدارة محددة لم تتح لها حتى فرصة الاشتراك في عملية اتخاذ القرارات. وتتولى إحدى المنظمات، وليس اللجنة، تسديد التعويض الذي يحكم بدفعه في حالة نجاح الطعن القانوني. ويمكن أن تكون هذه التعويضات باهظة التكاليف بالنسبة للمنظمات المعنية، وكثيرا ما تتطلب إدراج اعتمادات إضافية في ميزانياتها من أجل التعويض عن أخطاء ترتكبها اللجنة. وهناك مثالان حديثان لذلك هما: التعويض عن خطأ في حساب جداول مرتبات فئة الخدمات العامة في جنيف في ١٩٩١ وفي فيينا في ١٩٨٧.

طاء - تحولت اللجنة إلى هيئة تنظيمية

٢٤ - لقد أصبح الآن معروفا، بصورة عامة، أن الأمم المتحدة فقدت تفوقها في المنافسة مع المستخدمين الآخرين وهو ما أقرت به على نطاق واسع الإدارات والدول الأعضاء واللجنة ذاتها. ونظرا لمعدلات أجور الأمم المتحدة الحالية، وهي أدنى بنسبة تتراوح بين ٤٠ و ٥٠ في المائة من منافسيها في سوق العمل الدولية، يجوز تقدير أن الأمم المتحدة ووكالاتها لا يمكنها جلب المرشحين إلا في مستوى الربع الأدنى من تلك السوق. ولم تكن الحالة ذلك دائما، كما لا يبدو أن من محض الصدفة أن وافق ظهور هذا الاتجاه نحو الهبوط في قيمة الأجور تاريخ إنشاء لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام ١٩٧٦، بل وحتى أنه بدأ في ذلك الوقت. إن اللجنة، عوضا عن القيام بتحليل موضوعية لأسواق العمل، نظمت قيما كلية للمرتبات وفقا لقيود مالية حددتها ضمنا، وفي حالات كثيرة صراحة، الدول الأعضاء في هيئة مديرة واحدة هي الجمعية العامة للأمم المتحدة. وقد تجاهلت اللجنة احتياجات الوكالات المتخصصة في سوق العمل الدولية.

ياء - لم ينفك سير عمل اللجنة يعاني من تصلّبات إجرائية في مجالات مثل وضع جداول الأعمال وتقديم التقارير، ومن البيانات الدبلوماسية التي لا طائل من ورائها وعبارات المجاملة الصادرة عن أعضاء اللجنة

٢٥ - إن هذه المواقف المتصلبة أو مدونات قواعد السلوك يمكن حقا أن تكون ذات أهمية أساسية في المناقشات السياسية مثل تلك التي تجرى في مجلس الأمن، لكنها عديمة الفائدة في لجنة الخدمة المدنية الدولية وتشكل عوائق أمام إقامة الحوار ووضع التوصيات المقبولة للطرفين بشأن شروط الخدمة. بيد أن المسائل الاجرائية، في حين تبدو تسويتها يسيرة، لم تطرق بصورة مرضية، كما أن مجرد تغيير الأسلوب لن يسمح بطرق المسائل الجوهرية الموجزة في الفروع من ألف طاء أعلاه، على النحو المرضي.

٢٦ - ومن الواضح أن الحاجة لاستعراض عملية التشاور الذي دعا إليه قرار الجمعية العامة ٢٢٣/٤٩ ليست عاجلة فحسب بل هي أيضا أمر لا مناص منه. وينبغي هنا إبراز أن اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين واللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية قد اقترحا في مناسبات متنوعة إجراء إصلاح للجنة الخدمة المدنية الدولية داخل حدود بارامترات نظامها الأساسي الحالي، وذلك مثلا، من خلال الطلب إلى اللجنة بألا تتخذ قرارات في أثناء اجتماعاتها التنفيذية المغلقة، وبمحاولة تحسين طريقة اختيار أعضاء اللجنة. ومما نأسف له كثيرا أن معظم هذه الجهود فشلت في تحقيق أي تحسن في أداء اللجنة.

خامسا- جدوى الأخذ بنظام المساومة الجماعية داخل النظام الموحد للأمم المتحدة

٢٧ - يعتقد ممثلو الموظفين أنه ينبغي أن يكون هناك عملية تفاوض مباشر بين المستخدمين والموظفين في المنظمات الدولية. وقد سبق لمجلس اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين أن اعتمد في ١٩٧٩ قرارا أعلن فيه أن للموظفين المدنيين الدوليين الحق في الاشتراك في اتخاذ القرارات المتصلة بشروط خدمتهم. وشجع القرار ذاته الإدارات على وضع إجراءات مناسبة للتفاوض، والتوفيق، والتحكيم بشأن المنازعات المتعلقة بالعمل. ولم تنفذ أي توصية من هذه التوصيات على مستوى النظام الموحد، وتمثل أحد الأسباب الرئيسية لذلك في أن الإدارات التي وجهت إليها هذه التوصيات ليس لها أي سلطة لاتخاذ قرارات تنظيمية ملزمة للجنة الخدمة المدنية الدولية.

٢٨ - وفي كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، قامت ندوة لخبراء قانونيين عقدها في نيويورك اللقاء السنوي لممثلي الخدمات المدنية الدولية، باستعراض النظم القانونية المنطبقة حاليا على الموظفين المدنيين الدوليين في تشكيلة متنوعة من المنظمات، من بينها منظومة الأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون - وودز والمنظمات المنسقة، والاتحاد الأوروبي. ورأى الخبراء القانونيون أن الوقت حان لمنح حقوق معينة دنيا لهذه الفئة من العمال ولرفع مستوى نظمهم القانونية لكي تتواءم مع ممارسات العمل العصرية. وفي ٣١ كانون الثاني/يناير

١٩٩٥، اعتمدت الندوة إعلان نيويورك بشأن استقلال وحقوق الموظفين المدنيين الدوليين (انظر التذييل الأول لهذا المرفق). وتحتل المساومة الجماعية مكانة بارزة في الاعلان الذي وافق عليه بالاجماع المشاركون في الندوة وكان من بينهم رئيس سابق للجنة الخدمة المدنية الدولية، ونائب سابق للمستشار القانوني للأمم المتحدة، ورئيس فريق العمال التابع لمنظمة العمل الدولية. ويمكن، نظرا لهذا التأييد من جانب فريق من كبار الخبراء ذوي المؤهلات العالية، الخلوص إلى أن المساومة الجماعية، خلافا لما تتصوره بعض الدول الأعضاء، لن يكون بالضرورة مضرًا بالنظام الموحد.

٢٩ - وفي كانون الثاني/يناير ١٩٨٩، كانت لجنة الجمعية البرلمانية الأوروبية المعنية بالميزانية وبرنامج العمل الحكومي الدولي قد اعتمدت بالاجماع توصية بشأن حقوق موظفي مجلس أوروبا تناولت بوجه خاص منظومة الأمم المتحدة. وتطلب التوصية من لجنة الوزراء أن تتولى مواءمة حقوق موظفي مجلس أوروبا مع حقوق الموظفين المدنيين في البلدان الأعضاء، وهو ما يعني ضمنا، من بين أمور أخرى، أن يتمتع موظفو المنظمات بالحقوق المنصوص عليها في المادة ٦ من الميثاق الاجتماعي (الحق في المساومة الجماعية) وفي المادتين ٢ و ٣ من البروتوكول الإضافي (الحق في الحصول على المعلومات وفي التشاور؛ والحق في الاشتراك في تحديد وتحسين شروط الخدمة وبيئة العمل). وبخصوص منظومة الأمم المتحدة، طُلب إلى لجنة الوزراء أن تحت حكومات الدول الأعضاء على اتخاذ موقف إيجابي من الخدمة المدنية الدولية، من خلال العمل على صون استقلال الموظفين الذين يشملهم النظام الموحد للأمم المتحدة وكفالة أن يتمتعوا بالحقوق التي تنص عليها اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥١.

٣٠ - تنص الاتفاقية رقم ١٥١ في المادة ٧ على اتخاذ تدابير، حيثما لزم ذلك، لتشجيع وتعزيز الوضع والاستخدام الكاملين لآلية التفاوض بشأن شروط وظروف العمل بين السلطات العامة المعنية ومنظمات موظفي القطاع العام، أو بشأن أي طرائق أخرى تسمح لممثلي موظفي القطاع العام بالاشتراك في البت بشأن هذه المسائل. وفضلا عن ذلك، تنص المادة ٨ من الاتفاقية على أن السعي إلى تسوية المنازعات الناشئة بخصوص تحديد شروط وظروف الخدمة، على النحو الذي يكون مناسباً للأوضاع الوطنية، سيتم من خلال التفاوض بين الأطراف أو بواسطة آلية مستقلة ومحيدة مثل الوساطة، والتوفيق، والتحكيم، تنشأ بطريقة تكفل حصولها على ثقة الأطراف المشاركة.

٣١ - لم تطبق في منظومة الأمم المتحدة الحقوق المتوخاة في توصية مجلس أوروبا، وذلك على الرغم من الاعلان الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، ورغم الدعوة إلى إصلاح الأمم المتحدة في أثناء الاحتفال بالذكرى الخمسين لإنشائها، ورغم النداءات الأخرى الداعية إلى الإصلاح والتي وجهها خبراء قانونيون ورؤساء تنفيذيون وأعضاء سابقون في لجنة الخدمة المدنية الدولية وممثلو الموظفين. والدرس الأساسي الذي يجب استيفاؤه من النصوص أعلاه هو أن النظام الموحد للأمم المتحدة يبدو دائما في حالة تأخر. وإذا كانت المنظمات الأوروبية المتكاملة إقليميا قادرة على تطبيق ما تدعو إليه على صعيد الممارسة، فإنه ليس هناك أي سبب يحول دون تمكن النظام الموحد من مجابهة الصعوبات التي تنشأ عن ترتيبات للمساومة الجماعية.

سادسا - التفاوض داخل النظام الموحد للأمم المتحدة: تدبير مؤقت
مقترح من اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين

٣٢ - بالرغم من أن هناك مصادر مختصة عديدة في أوروبا وخارجها تدعو إلى التفاوض المباشر أو المساومة الجماعية بوصفه آلية لتحديد شروط الخدمة لموظفيها، وهي تمارس ذلك على الصعيد العملي، يعرب اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين عن استعداده للشروع في العمل تدريجيا وبالاتسناد إلى التجربة العملية، مع مراعاة الظروف المحددة للنظام الموحد للأمم المتحدة. إن المساومة الجماعية لم تنفك أبدا تمثل هدفا. ويمثل المقترح الوارد في التذييل الثاني لهذا التقرير تدبيرا مؤقتا. وقد نوقش هذا المقترح وقدم إلى لجنة التنسيق الإدارية وإلى زملائنا في لجنة التنسيق للاتحادات والرابطات الدولية لمنظومة الأمم المتحدة، وتم التوصل إلى توافق آراء واضح على الحاجة إلى الإصلاح وعلى الأساس المنطقي لإنشاء لجنة ثلاثية. وتم كذلك أثناء المناقشة استعراض خيارات متنوعة أخرى (لجنة رباعية، أو ثنائية، إلى غير ذلك) واستبعادها لأنها لا تستجيب لاحتياجات النظام الموحد. ويوافق مخاطبونا في الإدارات وكذلك في لجنة التنسيق للاتحادات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة على أن التكوين الثلاثي للجنة الجديدة ينبغي أن ينعكس أيضا في تكوين مكتبها أو أمانتها. والأساس الذي يقوم عليه هذا التدبير المؤقت المقترح هو التكافؤ، أي التمثيل على قدم المساواة للأطراف الثلاثة المعنية، وهي الهيئات المديرة، والإدارات، والموظفون، على غرار ما يحدث في مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة. وهناك هيكل آخر يمكن اتخاذه نموذجا، وهو هيئة إدارة منظمة العمل الدولية التي تتكون من ثلاثة أطراف والتي يعكس تكوين أمانتها بدوره هذه الطبيعة الثلاثية أيضا.

٣٣ - إن التدبير المؤقت الذي يقترحه اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين يشكل في نظر ممثلي الموظفين أنسب استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٢٣/٤٩ الذي تقرر فيه الجمعية العامة أساسا بالطبيعة الثلاثية لعملية التشاور. وقد طلبت الجمعية العامة بالفعل "إلى هيئات الموظفين والمنظمات واللجنة أن تستعرض، على وجه السرعة البالغة، الطريقة التي يمكن أن تعزز، على أفضل وجه، عملية التشاور، وأن تقدم تقريرا عن ذلك إلى الجمعية العامة". واستعرض اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين عملية التشاور التي تضطلع بها اللجنة وخلص إلى أن إنشاء آلية ثلاثية يكفل على أفضل وجه إقامة نظام عادل ومنصف لتحديد شروط الخدمة.

٣٤ - وتتمثل إحدى الميزات الرئيسية للحل المقترح هنا في مطابقته لتكوين لجنة ثلاثية أخرى هي لجنة الاتحادات الأوروبية التي أنشئت في عام ١٩٨١ على أساس أسلوب إدارة الموارد البشرية قد يكون أكثر تقدما من أسلوب المنظمات التي يشملها النظام الموحد للأمم المتحدة. وقد وضع السيد نيكولاس فالتيكوس الذي عمل حديثا قاضيا لدى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والذي قضى فترة عمل مرموقة في منظمة العمل الدولية ومحكمة العدل الدولية في لاهاي، مقارنة مثيرة للانتباه بين نظام الاتحاد الأوروبي والنظام الموحد للأمم المتحدة:

"إن حالة النظام الموحد للأمم المتحدة الذي يشتمل أيضا على "حجاب" في شكل لجنة ذات اختصاصات غير محددة بدقة ووجهات نظر تقييدية بخصوص الموضوع قيد النقاش، حالة هي أكثر إثارة للانتباه. وبصورة عامة، يمكن بالتالي القول بأنه ليس هناك تشاور حقيقي، ناهيك عن التفاوض، بين رابطات الموظفين المدنيين الدوليين وأولئك الذين يقومون في الواقع بتحديد مركزهم ...

"وينبغي بالتالي إيلاء اهتمام خاص للنظام المهم الذي بدأت الاتحادات الأوروبية العمل به في عام ١٩٨١، والذي ينص على إجراء تشاوري داخل لجنة مكونة على أساس ثلاثي ومن ثم فهي تشمل ممثلي الدول الأعضاء والموظفين والسلطات الإدارية المعنية، لكفالة اطلاع ممثلي الدول الأعضاء على وجهات نظر الموظفين والسلطات الإدارية قبل أن يتخذوا أي موقف نهائي. إن هذا لا يشكل حقا عملية تفاوض، لكنه على أي حال شكل من أشكال الحوار".

٣٥ - يبين هذا النص المقتبس الرأي بأن: (أ) النظام الموحد للأمم المتحدة بصورة عامة ولجنة الخدمة المدنية الدولية بصورة خاصة في وضع متأخر مرة أخرى؛ و (ب) أن وضع ترتيب ثلاثي مفيد للمنظمات وكذلك للموظفين. إن لجنة الخدمة المدنية الدولية لم تنفك تشكل "حجابا" بحسب عبارة القاضي فاليتكوس، وليس من مصلحة المنظمات إقامة حجاب داخل النظام الموحد يفصلها عن الموظفين، وهو حجاب بينت الأحداث أنه لا يخدم مصالح المنظمات ولا مصالح الموظفين.

٣٦ - وأخيرا، تكمن الميزة الثالثة والأكثر جلاء لآلية ثلاثية في أنها مماثلة لتكوين الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة الذي يديره مجلس ولجنة توجيهية يتكون كل منهما من ثلاثة أطراف. ويشترك في انتخاب أعضاء هاتين الهيئتين كل من هيئات الإدارة، والرؤساء التنفيذيين، والمشاركين (من موظفين وموظفين سابقين) لـ ١٤ منظمة يشملها النظام الموحد. وبما أن مسائل المرتبات والمعاشات التقاعدية مترابطة على نحو وثيق، فليس هناك أي حجة تقنية صحيحة ضد توحي التكوين الثلاثي ذاته لدى إنشاء "اللجنة المعنية بتحديد شروط الخدمة في النظام الموحد للأمم المتحدة" الجديدة.

٣٧ - ومن أجل إقامة هذه الهيئة الثلاثية الجديدة، سيتعين إلغاء لجنة الخدمة المدنية الدولية في شكلها الحالي تدريجيا في غضون فترة معقولة من الوقت. وفي أثناء هذه الفترة، التي ينبغي ألا تتجاوز سنة واحدة إذ أن فترة سنة ستكون كافية لتنقيح النظام الأساسي للجنة أو إعادة صياغته، ينبغي ألا تتناول اللجنة إلا المسائل الروتينية. وينبغي أن تقوم بإعداد النظام الأساسي للمنقح لجنة عاملة صغيرة تتألف من مكتب اللجنة الخامسة، وممثلي الإدارة و/أو الهيئة المديرة لمنظمة واحدة أو منظميتين، واتحادي الموظفين. وبعد أن يتم الاتفاق في إطار الفريق العامل على النظام الأساسي، ينبغي تقديمه للموافقة عليه إلى الهيئات المديرة لمنظمات النظام الموحد ومجلسي اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين ولجنة التنسيق للاتحادات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة. والاتحاد مستعد للعمل مع أعضاء اللجنة

الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية لإعداد المشروع الأولي للنظام الأساسي للهيئة الجديدة لكي تنظر فيه الجمعية العامة والهيئات المديرة الأخرى داخل النظام الموحد.

الحواشي

(أ) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (A/CONF.166/9)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول.

(ب) مجلة التخطيط الإنمائي العدد ١٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 87.II.A.22).

التذييل الأول

إعلان نيويورك بشأن استقلال وحقوق الموظفين المدنيين الدوليين، اعتمدته الندوة المعنية بالمركز القانوني للموظفين المدنيين الدوليين في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥

عقدت الندوة المعنية بالمركز القانوني للموظفين المدنيين الدوليين لطرق مسألة الحقوق الأساسية للموظفين المدنيين الدوليين واستقلالهم في مختلف أنحاء العالم.

إن الأفراد العاملين في خدمة المنظمات الدولية يخضعون للنظم الأساسية لتلك المنظمات ولوائحها ولمبادئ القانون العامة. وقد منعت الحصانة الممنوحة من أجل صون استقلال المنظمات الدولية موظفي تلك المنظمات من التمتع بحماية القوانين الوطنية. ولذلك، فإنه يجب إيجاد إطار قانوني عملي متسق مع الممارسات العصرية لإدارة القوى العاملة، يضمن لجميع الموظفين المدنيين الحق في الإجراءات الواجب اتباعها والحماية على أساس المساواة، المتكافئين مع الحقوق والمبادئ التي كانوا سيتمتعون بها لو خضعوا للقوانين الوطنية ذات الصلة.

ونظرا لما سبق، فمن أجل حماية حقوق واستقلال الموظفين المدنيين الدوليين، ينبغي أن يُمنحوا ما يلي:

حرية الانتماء إلى جمعيات:

- ينبغي أن يكون للموظفين المدنيين الدوليين الحق في حرية الانتماء إلى جمعيات، ويشمل ذلك الحق في تكوين رابطات أو اتحادات للموظفين يختارونها والانضمام إليها، وفي تكوين رابطات دولية للموظفين المدنيين الدوليين؛
- ينبغي أن تتاح للموظفين المدنيين الدوليين الوسائل اللازمة لكي يمارسوا بصورة فعلية هذا الحق في الانتماء إلى جمعيات؛
- ينبغي أن يكون لرابطات الموظفين المدنيين الدوليين الحق في الانتماء إلى رابطات أو اتحادات دولية أخرى بوصفها جزءا من اتحاد؛

المساواة الجماعية:

- ينبغي أن يكون للموظفين المدنيين الدوليين الحق في المساواة الجماعية بخصوص شروط خدمتهم، وذلك من خلال رابطات أو اتحادات الموظفين التي ينتمون إليها؛

- ينبغي أن يكون لرابطات أو اتحادات الموظفين المدنيين الدوليين الحق في توجيه العرائض لهيئات إدارة منظماتهم وفي الإدلاء ببيانات أمامها؛

- ينبغي أن يكون للموظفين المدنيين الدوليين الحق في اتخاذ إجراءات جماعية، بما في ذلك الحق في الاضراب؛

الإجراءات الواجب اتباعها والنظر في القضايا المقدمة:

- ينبغي أن يتمتع الموظفون المدنيون الدوليون بالحق في الإجراءات الواجب اتباعها حسب الأصول في إطار النظر الإداري في دعاويهم وفي أثناء عملية الطعن؛

- ينبغي أن يخول للموظفين المدنيين الدوليين الحق في رفع دعاوي إلى محكمة إدارية مستقلة تتألف من محامين وقانونيين. وينبغي أن يشمل هذا الحق الحقوق في الإجراءات الواجب اتباعها حسب الأصول، وفي محاكمة عادلة وسريعة، والحق في أن تسمع المحكمة مرافعاتهم؛

- ينبغي أن يشمل هذا الحق في رفع الدعاوي إلى محكمة إدارية حق الأفراد، وراابطات واتحاد الموظفين في تمثيل الحقوق الجماعية للموظفين؛

حماية الحقوق الأساسية:

- ومن أجل حماية الحقوق الأساسية للموظفين المدنيين الدوليين، ينبغي أن يتمتعوا بالحقوق المخولة بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وكذلك بموجب مقاييس العمل الدولية ذات الصلة، بصيغتها المنصوص عليها في اتفاقيتي منظمة العمل الدولية والتوصيات المتصلة بشروط التعيين.

التذييل الثاني

مقترحات مقدمة من اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين فيما يتعلق بالتفاوض داخل النظام الموحد للأمم المتحدة

أولا - الهدف الذي يرمي إليه اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين
- المساومة الجماعية.

- اتفاقات ملزمة يجرى التفاوض بشأنها على أساس ثنائي، أي عن طريق هيئة ثنائية يُمثل فيها العامل وصاحب العمل.

ثانيا - الهدف المؤقت
- اتفاق ملزم متفاوض بشأنه على أساس ثلاثي.

ألف - تكوين هيئة التفاوض:
- سبعة أعضاء، منهم ثلاثة تنتخبهم أو تعينهم الجمعية العامة للأمم المتحدة، وأربعة أعضاء تنتخبهم أو تعينهم الهيئات المديرة الأخرى للوكالات المتخصصة على أساس التناوب^(أ).

- سبعة أعضاء، منهم ثلاثة تعينهم الإدارات التي تشرف عليها مباشرة الجمعية العامة للأمم المتحدة (أي الأمم المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) وأربعة أعضاء يعينهم ممثلو الوكالات المتخصصة على أساس التناوب^(أ).

- سبعة أعضاء ينتخبهم اتحادا الموظفين (اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين ولجنة التنسيق للاتحادات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة) على أساس التمثيل التناسبي وفقا للأحصاءات السنوية للموظفين التي تجريها اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية.

باء - اتخاذ القرارات:
- بأغلبية المصوتين بعد حساب الأصوات.

حاشية

(أ) تحدد آلية التناوب على أساس تناسبي مع مراعاة عدد الموظفين في كل منظمة.

— — — — —