

Distr.: General
10 February 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والخمسون

البندان ١١٤ و ١١٥ من جدول الأعمال

إدارة الموارد البشرية

وحدة التفتيش المشتركة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون: "استعراض اتفاقات المقر التي أبرمتها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة: قضايا الموارد البشرية التي تمس الموظفين" (JIU/REP/2004/2)

مذكرة مقدمة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على التقرير الذي قدمته وحدة التفتيش المشتركة المعنون: "استعراض اتفاقات المقر التي أبرمتها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة: قضايا الموارد البشرية التي تمس الموظفين" لكي تنظر فيها.

موجز

يتعلق التقرير الذي قدمته وحدة التفتيش المشتركة المعنون: "استعراض اتفاقات المقر التي أبرمتها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة: قضايا الموارد البشرية التي تمس الموظفين" بتحديد المجالات التي قد يكون من المستصوب أن تجرى فيها تعديلات في اتفاقات المقر، مع التأكيد بوجه خاص على المجالات الأساسية لإصلاح إدارة الموارد البشرية. كما هدف التقرير إلى المساهمة في وضع قواعد نموذجية لاتفاقات مقر مقبلة، وحيثما أمكن، تعديل الاتفاقات القائمة.

ويرحب أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بوجه عام بالنتائج التي خلص إليها التقرير ويتفقون عموماً مع ما ورد فيه من استنتاجات وتوصيات. وهم يعتبرونه مساهمة مفيدة في القانون والممارسة اللذين تنتهجهما المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ويعترفون بوجه خاص بما يكتسبه تحليل اتفاقات المقر من أهمية بوصفه عنصراً أساسياً في تحسين شروط خدمة الموظفين. كما يرحب أعضاء المجلس بالتوصيات الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة ويدعمونها. وهي توصيات تشجع على تنقل الموظفين وعمالة الأزواج وقيام السلطات الحكومية المعنية بتطبيق واحترام الامتيازات والحصانات الخاصة بالمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وبموظفيها، على النحو الملائم الذي يعزز فعالية منظومة الأمم المتحدة ككل.

أولا - مقدمة

١ - تتمثل أهداف التقرير الذي قدمته وحدة التفتيش المشتركة المعنون: "استعراض اتفاقات المقر التي أبرمتها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة: قضايا الموارد البشرية التي تمس الموظفين" في تحديد المجالات التي قد يكون من المستصوب أن تجرى فيها تعديلات في اتفاقات المقر، والمساهمة في وضع قواعد نموذجية لاتفاقات مقر مقبلة، أو تعديل الاتفاقات القائمة، مع التركيز بوجه خاص على المسائل التي تتعلق بإدارة الموارد البشرية. ويعترف التقرير، من بين جوانب أخرى، بأن أغلبية المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة قد أنشئت قبل عدة عقود خلت وبأن عددا لا بأس به من اتفاقات المقر الخاصة بها قد عُدل في بعض المجالات المحددة جدا سعيا لجعلها تعكس الحقائق الراهنة. ويركز التقرير بوجه خاص على المجالات المتصلة بإدارة الموارد البشرية التي تمس الموظفين والتي تثار في اتفاقات المقر.

ثانيا - تعليقات عامة

٢ - يقدر أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق ما تميز به التقرير الذي قدمته وحدة التفتيش المشتركة من حيث نطاقه ودقة توقيته وعمقه، ويعتبرونه مساهمة مفيدة في القانون والممارسة اللذين تنتهجهما المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ويشكل تحسين شروط خدمة الموظفين عنصرا أساسيا من عناصر برنامج إصلاح الموارد البشرية الذي تضطلع به المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وهذا لا يمكن تحقيقه في بعض المجالات إلا من خلال تعديل اتفاقات البلد المضيف. ويرحب أعضاء المجلس بوجه خاص بالتوصيات التي تدعم هذه التغييرات فضلا عن تطبيق الأحكام القائمة تطبيقا كاملا.

٣ - وتلقى النتائج والتوصيات التي خلصت إليها وحدة التفتيش المشتركة استحسانا عاما، لا سيما التوصيات ١ و ٤ و ٧، التي تخدم تعزيز إنفاذ سياسة الأمين العام لصالح تنقل الموظفين وتيسير عمالة الأزواج وضمان قيام السلطات الوطنية بتطبيق واحترام الامتيازات والحصانات الخاصة بالمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وموظفيها على نحو ملائم. كما تضمن هذه التوصيات توفير تسهيلات سريعة لسفر موظفي منظومة الأمم المتحدة، وهي تسهيلات تعتبر من حقهم بموجب المادة السابعة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (الاتفاقية).

٤ - ويلاحظ أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بأن التوصيات تجمع على موضوع مشترك يتمثل في الحاجة إلى زيادة الاتصال وتقاسم المعلومات

وتحسينهما لصالح البلدان المضيضة والموظفين على السواء. ويؤيد أعضاء المجلس أي جهد يهدف إلى كفالة تزويد الموظفين بالمعلومات ذات الصلة، فضلاً عن الاعتراف بأهمية توعية الدول الأعضاء تماماً بما يترتب على بعض القيود التي تفرضها من آثار، وبالحاجة إلى إيلاء الاهتمام لمسألة توحيد شروط الخدمة في مختلف مراكز العمل.

٥ - ويعرب أعضاء المجلس عن قلقهم إزاء بعض التوصيات الواردة في التقرير التي يبدو أنها لا تراعي الإطار المطبق على الخبراء في البعثات الذين يحق لهم بموجب المادة السادسة من الاتفاقية، التمتع بامتيازات وحصانات قوية. لذا ينبغي إيلاء الخبراء في البعثات ما يستحقون من اهتمام، وبخاصة ما يتصل منه بالتوصيات ٤ و ٥ و ٧. إذ يحق للخبراء في البعثات الذين يسافرون في مهام رسمية، في ما يتعلق بالتوصية الأخيرة، الحصول على تسهيلات سريعة للسفر طبقاً للمادة السابعة من الاتفاقية.

ثالثاً - تعليقات محددة بشأن التوصيات

التوصية ١

ينبغي للهيئات التشريعية للمنظمات أن توجه عناية البلدان المضيضة إلى استصواب القيام، حسب الاقتضاء، باعتماد سياسات أكثر تحملاً في ما يتعلق بمنح رخص عمل لأزواج الموظفين والمسؤولين في المنظمات الدولية أو بوضع ترتيبات مشابهة لصالحهم.

٦ - يؤيد أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بشدة هذه التوصية. بيد أنهم يرغبون في تذكير الدول الأعضاء بالوقائع المتغيرة للمنظمات الدولية، وبوجه خاص، بأن نموها المستدام من حيث عدد الأنشطة ونطاقها يستلزم، إضافة إلى الحقوق الأساسية المعترف بها في اتفاقيتي العامين ١٩٤٦ و ١٩٤٧، منح مزايا إضافية من أجل تيسير الأنشطة التنفيذية وشروط العمل في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وموظفيها. وتبقى مسألة عمالة الأزواج أحد العوامل الرئيسة التي ما زالت تطرح مشاكل على صعيد المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة من حيث اجتذاب موظفين متمرسين والإبقاء عليهم. فبعض أرباب العمل لا يؤيد الإجراء المعمول به في بعض البلدان المضيضة والذي يتعين بموجبه على الزوج/الزوجة أن يكون حاصلاً على عرض عمل، وأن يقدم بعد ذلك طلباً للحصول على رخصة عمل. لذا يفضل أعضاء المجلس إما نظاماً تلقائياً كالذي يقدمه بعض البلدان المضيضة، حيث يمنح إصدار تأشيرة للموظف الحق للزوج/الزوجة في الحصول على رخصة عمل، أو نظاماً تمنح بموجبه رخص العمل قبل البحث عن وظيفة. ففي كلتا الحالتين، يمكن أن يتيسر عمل الأزواج حيث يدرك أرباب العمل على الفور

وضعهم هذا. فأرباب العمل يميلون أكثر إلى عرض العمل إذا أصبحت العملية أقل تعقيدا مما هي عليه الآن.

التوصية ٢

ينبغي للهيئات التشريعية للمنظمات أن تُذكر البلدان المضيفة بأهمية تنفيذ أحكام اتفاقات المقرر تنفيذاً كاملاً، وضمان استخدام إجراءات مبسطة لتيسير ممارسة الامتيازات والحصانات والمزايا الممنوحة للمنظمات ول موظفيها وللمسؤولين فيها، بما في ذلك في مجالات مثل:

- منح رخص عمل للأولاد وتأشيرات دخول للمعاونين المتزولين
- حيازة العقارات واستئجارها
- الإدماج في نظام الضمان الاجتماعي
- التقاعد في البلد المضيف
- مزايا الإعفاء الضريبي، وإصدار بطاقات خاصة لاستخدامها في معاملات معفاة من الضرائب، فضلاً عن إجراء استعراض دوري للأحكام المتعلقة بفرض الضرائب، مع مراعاة التغييرات التي تطرأ على التشريع الداخلي والتطورات التي تحدث داخل المنظمات.

٧ - يؤيد أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بشدة تطبيق كافة التدابير الرامية إلى تيسير التمتع بالامتيازات والحصانات في المجالات المذكورة في التوصية، إنما باستثناء واحد يتعلق بالإدماج في نظام الضمان الاجتماعي الذي يعارضه الأمين العام جدياً على أساس أن الاشتراكات "الإلزامية" في برامج الضمان الاجتماعي وفقاً للتشريع الوطني تعتبر، حسب الممارسة والسياسة الثابتتين اللتين دأبت عليهما المنظمة منذ أكثر من خمسة عقود، شكلاً من أشكال الضرائب المباشرة على الأمم المتحدة وهي بالتالي تخالف الفقرة الفرعية (أ) من الجزء ٧ من المادة الثانية من الاتفاقية. كما تتضح ضرورة إعفاء المنظمة من برامج الضمان الاجتماعي الوطنية من حقيقة أن الأمم المتحدة تملك برنامجاً شاملاً للضمان الاجتماعي خاصاً بموظفيها، يتوجب إنشاؤه عملاً بالقاعدة ٧-٢ من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة الذي وضعته الجمعية العامة طبقاً للمادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة.

التوصية ٣

بهدف تعريف الموظفين، وخاصة الموظفين الجدد والموظفين الذين وصلوا حديثاً إلى مقر العمل، تعريفاً أفضل على مضامين اتفاقات البلد المضيف، يُطلب إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات إصدار تعاميم إعلامية شاملة عن الامتيازات والحصانات وغيرها من المزايا الممنوحة للموظفين والمسؤولين، وكذلك عن التزاماتهم، ونشرها على نطاق واسع بالوسائل الإلكترونية وغيرها من الوسائل المناسبة.

٨ - يشير أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق إلى أن يجري حالياً تنفيذ هذه التوصية بالفعل. ففي الوقت الحالي، يقدم البرنامج التوجيهي في الأمم المتحدة، الموجه إلى الموظفين الجدد، المعلومات الأساسية المتعلقة بمسائل التعليم والسكن والضرائب. بيد أن الموظفين يحاولون إلى المكاتب الفنية المختصة للحصول منها على المشورة بشأن حالات محددة قد تنشأ خلال مدة الوظيفة. كما تزود الإدارة الموظفين بالتعليمات الإدارية ذات الصلة التي تعرض الإجراءات المعمول بها للحصول على رخصة عمل للأزواج والأولاد في البلدان المضيقة. كما تصدر تعاميم إعلامية من وقت إلى آخر من أجل لفت انتباه الموظفين إلى التغييرات الهامة في النظام الضريبي، إنما يبقى على الموظف أن يستشير المحترفين في الشؤون الضريبية وأن يمثل للقوانين النافذة. أما الموظفون ذوو المركز الدبلوماسي وأزواجهم وأولادهم فتصلهم معلومات عبر دائرة المراسم والاتصال التي تعنى بتسجيل جميع الدبلوماسيين التابعين للأمم المتحدة.

التوصية ٤

ينبغي للهيئات التشريعية للمنظمات أن توجه عناية البلدان المضيقة إلى أهمية إطلاع الإدارة المحلية والدوائر الحكومية والأوساط التجارية، لا سيما تلك الواقعة خارج العاصمة أو خارج مقر المنظمات المختلفة، إطلاعاً وافياً، على الامتيازات والحصانات والمزايا الممنوحة للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ولوظيفيها والمسؤولين فيها، بما يتيح تسهيل التمتع بهذه الامتيازات والحصانات والمزايا ويضمن حصول الموظفين التابعين للمنظمات والمسؤولين فيها على قدر مناسب من التعاون والتفهم في إطار وفائهم بالتزاماتهم.

٩ - هذه التوصية مقبولة.

التوصية ٥

ينبغي للهيئات التشريعية للمنظمات أن تذكّر البلدان المضيفة باستصواب ضمان مد نطاق أية تسهيلات إضافية ممنوحة لمنظمات حكومية دولية داخل البلد المضيف ليشمل جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وموظفيها والمسؤولين فيها في ذلك البلد.

١٠ - هذه التوصية مقبولة.

التوصية ٦

بناء على ما خلص إليه هذا التقرير من نتائج وعلى معلومات أخرى ذات صلة، ينبغي للأمين العام للأمم المتحدة، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، أن يطلب إلى المجلس المذكور تنسيق صياغة اتفاق مقرر إطار نموذجي، أو، على الأقل، مواد موحدة تكفل التماثل، كيما تقرهما الجمعية العامة. ويمكن استخدام مثل هذا الإطار النموذجي أو هذه المواد الموحدة كدليل يُهتدى به في إبرام اتفاقات مقرر مقبلة و/أو تحديث اتفاقات المقرر القائمة بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والبلدان التي تستضيفها. وينبغي ألا يُخلل أي اتفاق مقرر إطار نموذجي أو أي مواد موحدة بأي اتفاقات قائمة من قبل تنص على شروط أكثر مؤاتاة.

١١ - يعرب أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق عن تحفظاتهم بشأن هذه التوصية وفق الصيغة التي صدرت بها. وهم يلاحظون، إلى جانب ما هو متوقع عموماً بأن يطرح تطبيق الإطار النموذجي على نطاق المنظومة إشكالية، أن التوقعات المتمثلة في تمكن الإطار النموذجي المطبق على كافة المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة من جمع السيناريوهات الممكنة كلها غير واقعية، بما في ذلك الظروف والأحوال الخاصة بالمقر والميدان، وما يرتبط بها من صعوبات محتملة. كما أن اتفاقات عديدة قائمة مع البلدان المضيفة تشمل بشكل أساسي مختلف الأنشطة والعمليات، وقد طورت مختلف المنظمات عبر الوقت نظماً عرفية تتلاءم وأنشطة المساعدة والأماكن وغير ذلك من الظروف الفريدة الخاصة بكل منها. لذا، قد لا يكون ممكناً تطبيق نهج قائم على "القياس الواحد المناسب للجميع".

التوصية ٧

ينبغي للهيئات التشريعية للمنظمات أن تذكّر البلدان المضيفة بأهمية تبسيط الإجراءات التي تكفل الإسراع في تجهيز تأشيرات الدخول للموظفين والمسؤولين المسافرين في مهام لصالح منظمات الأمم المتحدة، والتي تحول دون حدوث تأخير لا مبرر له في عمل المنظمة الأساسي وتحد من الخسائر المالية الممكنة.

١٢ - هذه التوصية مقبولة.