

Distr.: General
11 October 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون
البند ١٣٦ من جدول الأعمال
وحدة التفتيش المشتركة

العلاقات بين الموظفين والإدارة في الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وكذلك تعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "العلاقات بين الموظفين والإدارة في الأمم المتحدة" (انظر A/67/136).

موجز

يحدد تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "العلاقات بين الموظفين والإدارة في الأمم المتحدة" ويشجع الظروف التي من شأنها تعزيز العلاقات بين الموظفين والإدارة على جميع المستويات في الأمانة العامة للأمم المتحدة ومراكز عملها وفي الأجهزة والصناديق والبرامج والمحاكم وجامعة الأمم المتحدة وعمليات السلام والبعثات السياسية التي تدار بصورة مستقلة على أساس المبادئ والنصوص التي اتفقت عليها الدول الأعضاء.

وتعكس هذه المذكرة آراء المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات المقدمة في التقرير. وقد جمعت آراء المنظومة على أساس الإسهامات المقدمة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، الذي رحب بالتقرير وأيد بعض استنتاجاته.



أولاً - مقدمة

١ - كان هدف تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "العلاقات بين الموظفين والإدارة في الأمم المتحدة"، الذي أعد بناء على اقتراحات من ممثلي الإدارة والموظفين، هو تحديد وتشجيع الظروف التي من شأنها تعزيز العلاقات بين الموظفين والإدارة على جميع المستويات في الأمانة العامة للأمم المتحدة ومراكز عملها وفي الأجهزة والصناديق والبرامج والمحاكم وجامعة الأمم المتحدة وعمليات السلام والبعثات السياسية التي تُدار بصورة مستقلة على أساس المبادئ والنصوص التي اتفقت عليها الدول الأعضاء.

٢ - وخلص الاستعراض إلى أن تنفيذ مبادئ العلاقات بين الموظفين والإدارة، على النحو المحدد من وجهة النظر القانونية والسياسية، بعيد عن أن يكون مرضياً بنفس الدرجة داخل الكيانات المختلفة وارتأى أنه يطرح إشكالية على جميع مستويات التفاعل بين الموظفين والإدارة. ويشير التقرير إلى أن تحقيق الفعالية في العلاقات بين الموظفين والإدارة يقتضي من كلا الجانبين، استعداداً للمشاركة في المناقشات بحسن نية، وفهماً سليماً للقضايا المطروحة، علماً بأن هذه النقطة الأخيرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بضرورة التدريب على المسائل المتصلة بالعلاقات بين الموظفين والإدارة. ولاحظ أنه في عدد من الهيئات المشتركة، بما في ذلك اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة، وهي هيئة التفاوض المشتركة (بين الموظفين والإدارة) الوحيدة على نطاق الأمانة العامة، بعض الاتفاقات على المسائل المتعلقة بالموارد البشرية تكون نتيجة للمفاوضات، مما يدل على وجود تفاوض جماعي بحكم الواقع. ويقترح التقرير فيما بعد الاعتراف صراحة بهذا المفهوم لصالح هيئات التفاوض المشتركة ويدعو الجمعية العامة إلى الاعتراف بتطبيق صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة في هذا الصدد على موظفي الأمم المتحدة. كما يقترح إدخال مجموعة من التحسينات الملموسة على اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة.

ثانياً - تعليقات عامة

٣ - ترحب المنظمات التابعة للأمم المتحدة بالتقرير. وتشكر وحدة التفتيش المشتركة على تقديم تحليلات وتوصيات مفيدة تلقي الضوء على سبل تحسين إدارة شؤون الموظفين. وتطلع المنظمات المشمولة بنطاق هذا التقرير إلى تيسير ودعم مواصلة المناقشة بشأن تنفيذ التوصيات في لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة.

٤ - ومع أن معظم المنظمات متفقة على أن التقرير يقدم وصفا عاما للعلاقات بين الموظفين والإدارة، فإنها تعلق بأنه لا يعكس بما يكفي العلاقة الإيجابية والبناءة بين الموظفين والإدارة السائدة حاليا، غير أنها تشير إلى أمثلة واردة في التقرير لعلاقات ممتازة قائمة بين الموظفين والإدارة في بعض المنظمات. وهي تتطلع إلى تبادل أفضل للممارسات والدروس المستفادة في ما يتصل بتيسير تهيئة ظروف ممتازة بين الموظفين والإدارة على صعيد المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٥ - وبالإضافة إلى ذلك، تشير المنظمات إلى أن التقرير يقدم توصيات مفصلة بشكل مدهش عن الكيفية التي ينبغي أن تعمل بها لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة في المستقبل. وبصفة خاصة، يرى معظم المنظمات أن الإشارتين إلى "المفاوضات" و "التفاوض الجماعي" لا تستندان إلى النظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة، على النحو الوارد في المرفق الأول للتقرير. فعلى سبيل المثال، يشير البند ٨-٢ بوضوح إلى الدور الذي تضطلع به الآلية المشتركة بين الموظفين والإدارة بوصفها آلية لإسداء المشورة، وتشير القاعدة ٨-١ (ح) إلى عبارة "للنظر فيها والتعليق عليها" في سياق الدور الذي يضلع به ممثلو الموظفين في استعراض التعليمات والتوجيهات الإدارية.

٦ - وعلاوة على ذلك، ترى المنظمات أن مسألة تفويض السلطة واسعة النطاق للغاية بحيث لا يمكن النظر فيها في سياق العلاقات بين الموظفين والإدارة لوحده. وتُبرز المنظمات الاختلافات الموجودة داخل منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما في الوكالات المتخصصة، ولذلك ينبغي التمييز بين الوكالات والصناديق والبرامج التي تندرج في هذه الفئة وأي منظمات أخرى يتسم فيها هذا التفويض بطابع رسمي بدرجة أقل. وفي هذا الصدد، تحيط المنظمات علما بالفقرة ٥٣ التي تشير إلى أشكال الالتباس في تفويض السلطة، وتترح أن يكون توضيح هذه المسألة إحدى المهام الرئيسية للمستشار القانوني للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة. ومع أن المنظمات تؤيد مسألة توضيح أي أشكال التباس في النظام الحالي لتفويض السلطة، فإن هذه المهمة تندرج ضمن اختصاص الأمين العام وليس المستشار القانوني للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة.

٧ - وعلقت أيضا الأمم المتحدة والمنظمات المشمولة بالتقرير على ما إذا كان الأمين العام ملزما بـ "التشاور" أو "التفاوض" مع الموظفين في ما يتعلق بمسائل الموارد البشرية. ويشار إلى هذه المسألة في الفقرات من ٦٤ إلى ٦٨ من التقرير. ففي الفقرة ٦٥، يشار إلى استخدام تعبير ينم عن الوجوب في البند ٨-١ (أ) من النظام الأساسي للموظفين: "ينشئ الأمين العام صلات واتصالات مستمرة بالموظفين ويحافظ عليها لضمان مشاركة الموظفين بصورة فعالة في تحديد

ودراسة وحل القضايا المتصلة برفاههم، بما في ذلك شروط العمل والأحوال العامة للمعيشة وغير ذلك من السياسات الخاصة بالموارد البشرية". وانطلاقاً من هذا الحكم، يؤكد تقرير وحدة التفتيش المشتركة في الفقرة ٦٥ أن "البند ٨-١ المذكور يجعل الناتج النهائي للمناقشات" قراراً ثنائياً، أي اتفاقاً، "ومن ثم، وفقاً لمنطق المحكمة يكون 'التفاوض' مناسباً". وعلى ما يبدو أن هذه النقطة تعكس رأي وحدة التفتيش المشتركة الذي مفاده أن الجمعية العامة ألزمت الأمين العام باتخاذ القرارات في المسائل المتعلقة بالموارد البشرية فقط بعد التوصل إلى اتفاق مع ممثلي الموظفين من خلال عملية تفاوض إلزامية.

٨ - وترى الأمم المتحدة أن هذا الرأي لا يتسق مع اللغة الواضحة للبنود والقواعد ذات الصلة من النظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة، وكذلك المادة ٩٧ من الميثاق. فمشاركة الموظفين في تسوية المسائل المتصلة برفاه الموظفين، على النحو المتوخى في البند ٨-١ لا تستوجب أن تُتخذ القرارات المتعلقة بمسائل الموارد البشرية ثنائياً من جانب الأمين العام والموظفين. وفي الواقع، ينص البند ٨-٢ والقاعدة ٨-٢ (ج) صراحة على أن دور الآلية المشتركة بين الإدارة والموظفين هو إسداء المشورة وتقديم التوصيات إلى الأمين العام. والأسلوب الذي تصوغ به الآلية المشتركة بين الإدارة والموظفين مشورتها وتوصياتها (سواء من خلال التفاوض أو المناقشة أو التشاور أو الاتفاق) لا يفرض أي التزام قانوني على الأمين العام بأن يتفاوض مع الموظفين وبأن يحصل على موافقتهم قبل اتخاذ أي قرار بشأن المسائل المتصلة برفاه الموظفين.

٩ - وعلاوة على ذلك، تشير الأمم المتحدة (والوكالات المشمولة بالتقرير) إلى أنه بموجب المادة ٩٧ من الميثاق، الأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة وتقع على عاتقه المسؤولية النهائية عن جميع جوانب عمل المنظمة، بما في ذلك إدارة الموارد البشرية. ولذلك، لا يمكن الحد من سلطة الأمين العام بمطالبته بالحصول على موافقة الموظفين قبل اتخاذ قرارات بشأن المسائل المتصلة بإدارة الموارد البشرية ورفاه الموظفين.

١٠ - كما تشير الأمم المتحدة والوكالات التي خضعت للدراسة في التقرير إلى أن الجدول ١، الوارد بعد الفقرة ٢٨، يتضمن الأمثلة التي تصور الموظفون فيها أنه لم يجر التشاور مع ممثلي الموظفين قبل اتخاذ قرار بشأن مسائل تتعلق بالموظفين. وتود المنظمات أن تُبرز أن اتحادات الموظفين تشارك مشاركة تامة في اجتماعات شبكة الموارد البشرية للجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق. وبالإضافة إلى ذلك، تقيم اتحادات الموظفين حواراً مع المنظمات خلال الدورات الرسمية لاجتماعات اللجنة الرفيعة المستوى.

١١ - غير أنه، بالأخص، يشارك بنشاط منذ عدد من السنوات كل من لجنة التنسيق بين الاتحادات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة واتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين بصفة مراقبين (ومشاركين) في اجتماعات الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية. ويشارك أيضا اتحادا الموظفين هذين في بعض الأفرقة العاملة التابعة للشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية بهدف الإسهام منذ أبكر المراحل في السياسات التي تؤثر على نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن. واتحاد موظفي الخدمة الميدانية ليس عضوا في لجنة التنسيق بين الاتحادات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة ولا في اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، ولكنه عضو في اتحاد موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين، وهو اتحاد ثالث للموظفين. ولم يطلب قط اتحاد موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين حتى الآن أن يشارك في اجتماعات الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية حيث تناقش مسائل السياسة العامة.

١٢ - وعلاوة على ذلك، تلاحظ الأمم المتحدة والمنظمات التابعة لها أن المنظمة نشطة جدا في التعامل ليس فحسب مع الجمعيتين السنويتين للموظفين للجنة التنسيق بين الاتحادات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة واتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، بل أيضا مع الاجتماع السنوي لاتحاد موظفي الخدمة الميدانية، حيث يخصص وقت للموظفين للدخول في حوار مباشر مع وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن بشأن عدد من مسائل الأمن. وتثار بشكل متكرر مسألة مشاركة الموظفين في أفرقة إدارة الأمن وما فتئت الأمم المتحدة تدعم هذه المشاركة باستمرار، حيثما أمكن ذلك، دون إعطاء إذن شامل في ما يتعلق بهذه المشاركة. وبالإضافة إلى ذلك، تعزز الأمم المتحدة باستمرار في العديد من المناسبات تبادلا مفتوحا للمعلومات بين الموظفين وإدارة شؤون السلامة والأمن بشأن المسائل المتصلة بالأمن. وبالتالي فالتقرير يعطي صورة مشوهة بتجاهله للحقائق الراهنة.

١٣ - وتلاحظ الأمم المتحدة والوكالات المعنية في التقرير أن توصياته تستند إلى تفاهم متبادل بين ممثلي الموظفين والإدارة، وتستخدم مصطلحات لها طابع ذاتي من قبيل "المتاحة والضرورية" و "الميسور" و "المتكرر". وبالإضافة إلى ذلك، على ما يبدو أن التقرير من خلال الدعوة إلى الاضطلاع بدور أقوى في لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة، يقترح الانتقال من مبدأ التشاور إلى مبدأ التفاوض. ولذلك تبدو التوصيات مناقضة لما للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها من تجربة كبيرة، ولا تأخذ في الاعتبار المخاطر أو الآثار السلبية المحتملة على منظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقا من حيث تنوعها وديناميتها. وي طرح مبدأ التفاوض والمفاوضة في إطار الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها تحديا معقدا نظرا لتنوع هياكل الحوكمة. وفي هذا الصدد، بالنظر إلى عدد هيئات تمثيل الموظفين وعدد وحجم الكيانات داخل النظام الموحد للأمم المتحدة، سيكون من غير العملي أن توضع تدايير محددة لكل سياق تنظيمي.

ثالثاً - تعليقات محددة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي أن يزود الأمين العام بجميع الدول الأعضاء بتقارير جميع دورات اللجنة المشتركة المقبلة، بما في ذلك مرفقاتها، وأن ييسر كذلك الترتيبات لعقد اجتماع غير رسمي بصفة سنوية يعرض خلاله رئيس اللجنة على الدول الأعضاء تقرير كل دورة، بما في ذلك الإبلاغ عن حالة تنفيذ الاتفاقات التي تم التوصل إليها في الدورات السابقة للجنة التنسيق.

١٤ - تلاحظ المنظمات التابعة للأمم المتحدة أنه في إطار الترتيبات الحالية لا يوجد أي حكم تشريعي ينص على علاقة من النوع المتوخى في إطار هذه التوصية بين اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة والدول الأعضاء. وتظل الصلاحية للجمعية العامة في البت في ما إذا كانت ترغب في عقد اجتماعات غير رسمية مع اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة أو تلقي تقارير منها.

التوصية ٢

ينبغي للأمين العام والرؤساء التنفيذيين للأجهزة والبرامج التي تدار بشكل مستقل، اعترافاً منهم بالمركز الرسمي لهيئات تمثيل الموظفين وممثلي الموظفين المنتخبين، أن ييسروا سبل وصولهم إلى جميع وسائل الاتصال المتاحة والضرورية مع عموم الموظفين، على النحو الذي أُنْفِقَ عليه في الدورة الثانية والثلاثين للجنة التنسيق (٢٠١١).

١٥ - ترحب المنظمات التابعة للأمم المتحدة التي هي قيد الاستعراض في تقرير وحدة التفتيش المشتركة بهذه التوصية وتأييدها، وهي بصدد تحديث سياساتها ومبادئها التوجيهية الداخلية من أجل تنفيذ القرارات الصادرة عن الدورة الثانية والثلاثين للجنة التنسيق (٢٠١١)، بما في ذلك تيسير سبل وصول هيئات تمثيل الموظفين وممثلي الموظفين المنتخبين إلى جميع ما هو متاح وضروري من وسائل الاتصال مع عموم الموظفين. أما في ما يتصل بالمنظمات غير الملزمة بالقرارات المتخذة في لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة أو اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة، فإن تيسير سبل الوصول إلى جميع وسائل الاتصال المتاحة والضرورية مع هيئات تمثيل الموظفين وممثلي الموظفين المنتخبين يستند إلى النظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة المعتمدين من الجمعية العامة.

التوصية ٣

بعد التوصل إلى اتفاق في إطار اللجنة المشتركة على معايير عادلة ومنسقة لتحديد ما يتاح من التسهيلات ووقت التفرغ لأداء المهام المتعلقة بتمثيل الموظفين، ينبغي أن يُصدر الأمين العام والرؤساء التنفيذيون للأجهزة التي تدار بشكل مستقل منشورات إدارية منقحة في هذا الصدد؛ وإلى أن يتم ذلك، ينبغي أن تنفذ كل من الوثيقة ST/AI/293 والوثيقة A/C.5/50/64 تنفيذًا كاملاً وأن تعتبر بمثابة حد أدنى للأحكام.

١٦ - المنظمات التابعة للأمم المتحدة تؤيد هذه التوصية وترحب بها، وستواصل بذل جهودها من أجل تكييف منشوراتها الإدارية في هذا الصدد.

التوصية ٤

ينبغي أن يخصص الأمين العام والرؤساء التنفيذيون للأجهزة والبرامج التي تدار بشكل مستقل لوحدات الموارد البشرية التابعة لكل منهم الموارد الملائمة لإعداد أنشطة تدريبية بشأن القضايا المرتبطة بالعلاقات بين الموظفين والإدارة (ويستحسن أن يتم ذلك بالاشتراك مع ممثلي الموظفين) وتنفيذ تلك الأنشطة، وأن يشجعوا بقوة على مشاركة المديرين المعينين حديثاً وممثلي الموظفين المنتخبين حديثاً في هذا التدريب.

١٧ - ترحب المنظمات التابعة للأمم المتحدة بهذه التوصية. إلا أنها تلاحظ أنه يوجد حالياً فريق عامل تابع للجنة المشتركة بين الموظفين ينظر في المسائل التي أثارها التوصية. وبالنظر إلى محدودية الموارد المتاحة، سيكون أكثر واقعية أن تُدمج أنشطة التدريب على مسائل العلاقات بين الموظفين والإدارة في أنشطة التدريب القائمة وليس تخصيص موارد إضافية لها.

التوصية ٥

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم إليها للحصول على موافقتها بنداً ملائماً من بنود النظام الأساسي للموظفين يؤكد الاعتراف بحق موظفي الأمم المتحدة في المفاوضة الجماعية على النحو المحدد في مرفق قرارها ١٢٨ (د-٢). وينبغي أن يطبق الأمين العام والرؤساء التنفيذيون للأجهزة والبرامج التي تدار بشكل مستقل على موظفي الكيانات التابعة لكل منهم المعايير والمبادئ المنبثقة عن صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة، ولا سيما إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨).

١٨ - تحيط المنظمات علماً بهذه التوصية الموجهة إلى الهيئات التشريعية. وتحدد الجمعية العامة شروط خدمة موظفي الأمم المتحدة من خلال إقرار النظام الأساسي لموظفي الأمم

المتحدة. وإلى يومنا هذا، لم تصدر الجمعية العامة أي قرار يدرج الحق في التفاوض الجماعي في شروط الخدمة. غير أن الجمعية العامة نصت على مشاركة ممثلي الموظفين على نطاق واسع في المناقشات المتعلقة بمسائل الموارد البشرية، وذلك بإصدار البند ٨ من النظام الأساسي للموظفين الذي يطلب إلى الأمين العام أن "ينشئ صلات واتصالات مستمرة بالموظفين ويحافظ عليها لضمان مشاركة الموظفين بصورة فعالة في تحديد ودراسة وحل القضايا المتصلة برفاههم، بما في ذلك شروط العمل والأحوال العامة للمعيشة وغير ذلك من السياسات الخاصة بالموارد البشرية".

١٩ - وفي ما يتعلق باتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٨)، المشار إليها في الفقرة ١٢٧ والحاشيتين ١٠٧ و ١٠٨ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة، تجدر الإشارة إلى أن المادة ٦ تبين على وجه التحديد أن الاتفاقية "لا تتناول وضع موظفي الخدمة العامة العاملين في إدارة الدولة". ولذلك، لا يمكن القول أنها تنطبق، ولو على سبيل القياس، على موظفي الخدمة المدنية الدولية. وبالتالي، يظل من اختصاص الجمعية العامة النظر في موقفها بشأن ما إذا كان إقرار الحق في التفاوض الجماعي يتمشى مع سلطتها الفريدة في الموافقة على ميزانية المنظمة، عملاً بالمادة ١٧ من ميثاق الأمم المتحدة.

٢٠ - وفي ما يتعلق بالإشارات إلى تطبيق معايير ومبادئ صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة، ولا سيما إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨)، تلاحظ المنظمات أن الإعلان يدعو منظمة العمل الدولية وأعضائها، في جملة أمور، إلى القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي والقضاء الفعلي على عمل الأطفال. وتشكك المنظمات في أهمية هذه المبادئ في سياق مسائل العمالة في الأمم المتحدة.

التوصية ٦

ينبغي للأمين العام والرؤساء التنفيذيين للأجهزة والبرامج التي تدار بصورة مستقلة أن يكفلوا لهيئات تمثيل الموظفين في الكيانات التابعة لكل منهم إمكانية الوصول الميسور والمتكرر إلى جميع مستويات الإدارة المناسبة، بما فيها أعلى مستوى، من خلال القنوات الرسمية وغير الرسمية على السواء.

٢١ - تؤيد المنظمات التابعة للأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها. وتلاحظ أن سبل الوصول إلى جميع مستويات الإدارة مكفولة بالفعل. وبالإضافة إلى ذلك، تواصل المنظمات تذكير الإدارة بالتزامها بالتشاور مع ممثلي الموظفين بشأن أي مسألة من شأنها التأثير على ظروف عملهم. وفي هذا الصدد، ستواصل كفالة أن تظل قنوات الاتصال مفتوحة وميسرة.