

العلاقة بين الموظفين والإدارة في الوكالات المتخصّصة
التابعة للأمم المتحدة والنظام الموحد

من إعداد

جيرار بيرو

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٢



الأمم المتحدة

العلاقة بين الموظفين والإدارة في الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والنظام الموحد

من إعداد

جيرار بيرو

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة
جنيف، ٢٠١٢

موجز تنفيذي

هذا التقرير عن العلاقات بين الموظفين والإدارة في الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والنظام الموحد، هو متابعة لتقرير عام ٢٠١١ عن الموضوع ذاته ولكن داخل الأمم المتحدة فقط، الصادر في الوثيقة JIU/REP/2011/10 والوثيقة A/67/136. وقد أُعدَّ هذا التقرير، شأنه شأن تقرير عام ٢٠١١، في أعقاب الاقتراحات التي قدّمها وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية وشبكة الموارد البشرية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق وعدد من ممثلي الموظفين، وهو يستند إلى الاستنتاجات الواردة في الوثيقة JIU/REP/2011/10 ويكملها. فالتفاعل الجيد والفعل بين إدارة المؤسسات في نظام الأمم المتحدة الموحد والموظفين التابعين لها أمرٌ بالغ الأهمية لتقديم خدمات رفيعة الأداء. ويتمثل الهدف من التقرير في تحليل العمليات التي تساهم من خلالها جهات فاعلة محدّدة في إقامة علاقات منسجمة وفعّالة بين الموظفين والإدارة بما يخدم مصلحة المؤسسة، كما يهدف التقرير إلى تحليل نظام المرتبات والبدلات المشترك بين جميع المؤسسات والكيانات المرتبطة بالأمم المتحدة. ويركّز هذا التقرير على العمليات والآليات الخاصة بالعلاقات بين الموظفين والإدارة، بدلاً من التركيز على المسائل الموضوعية المتعلّقة بالموارد البشرية، التي لا يرد ذكرها إلا لأغراض التوضيح فحسب.

ومن المتوقَّع أن يساعد تنفيذ التوصيات الواردة في التقرير من جانب الجهات التقليدية المعنية بها وهي الهيئات التشريعية أو الإدارية التابعة للمؤسسات المعنية والرؤساء التنفيذيون واكتمال ذلك بنظر القيادات المنتخبة لهيئات تمثيل الموظفين في بعض الاقتراحات، على تحسين عمل مختلف الهيئات القائمة المشتركة بين الموظفين والإدارة، وأن يساهم في إزالة العقبات وفسح المجال لزيادة العلاقات بين الموظفين والإدارة فعاليةً من أجل المنفعة العامة للمؤسسات المشمولة بالاستعراض.

النتائج والاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

يخلص المفتش، استناداً إلى نتائج ما يزيد على ١٠٠ ساعة من المقابلات، إضافة إلى الردود على الاستبيان والوثائق التكميلية المقدّمة من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة في المؤسسات المعنية، إلى أن نوعية العلاقات بين الموظفين والإدارة في الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١١ اتّسمت بتفاوت شديد فيما بين كيانات منظومة الأمم المتحدة المشمولة بالاستعراض، واختلفت اختلافاً شديداً من مؤسسة إلى أخرى. فنوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة سيئة وتطرح تحدّيات خطيرة في بعض المؤسسات، مثل مركز التجارة الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، بينما تراوحت نوعية العلاقات بين الموظفين والإدارة من "جيدة" إلى "ممتازة" في مؤسسات أخرى، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية والمنظمة البحرية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة

المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومنظمة السياحة العالمية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وتبين لدى ست مؤسسات أخرى، هي منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة العمل الدولية واليونسكو وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية، أن نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة "متوسطة" عموماً، وأن بعض المشاكل الهيكلية والإجرائية تحتاج إلى معالجة داخل هذه المؤسسات الست.

وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة المالية العالمية الحالية لم تساعد في تحسين العلاقة بين الموظفين والإدارة لدى معظم الكيانات التي شملها الاستعراض. فحاجة الدول الأعضاء الملحة إلى الحد من التزاماتها المالية تجاه المؤسسات أفرزت حالة من التوتر الشديد بين الموظفين عموماً، الذين يشعرون بقلق متزايد إزاء شبح تقليص الوظائف، والإدارة التي تجد نفسها بين المطرقة والسندان باعتبارها مطالبة في الآن نفسه بتلبية طلبات الدول الأعضاء وبتقليل آثار فقدان الوظائف إلى الحد الأدنى.

ويتضمن هذا التقرير تسع توصيات: ثلاث توصيات للهيئات الإدارية للمؤسسات المعنية، وست توصيات لرؤسائها التنفيذيين. ويوجز التقرير أيضاً بعض الممارسات المفيدة والمقترحات الموجهة إلى الإدارة وهيئات تمثيل الموظفين في المؤسسات المشمولة بالاستعراض. وترد فيما يلي الاستنتاجات الرئيسية للتقرير والتوصيات المقابلة لها:

(أ) رغم الجهود المبذولة من بعض المؤسسات من أجل تسوية الوضع القانوني للموظفين، فإن نسبة فئات العمال من "غير الموظفين" شهدت زيادة مطردة بحيث أصبحت هذه الفئات تشكل عنصراً مهماً من القوة العاملة داخل منظومة الأمم المتحدة برمتها. والعمال من غير الموظفين هم في معظم الأوقات جزء من القوة العاملة الدائمة في المؤسسة، لكنهم لا يتمتعون بالأمن الوظيفي. وفي معظم المؤسسات، لا يتمتع غير الموظفين بمعاشات تقاعد ولا باستحقاقات التأمين، لا خلال الخدمة ولا بعد انتهائها، ولا يمكنهم اللجوء إلى إجراءات تقديم الشكاوى الخاصة بالموظفين وغيرها من آليات العدالة الداخلية. ويتبين من أحكام النظامين الإداري والأساسي لموظفي المؤسسات ومن الأنظمة الأساسية لهيئات تمثيل الموظفين، أن تواجد هذه الفئة من الموظفين بأعداد كبيرة لم يسفر حتى الآن عن تغييرات ملحوظة - على مستوى العلاقات المهنية والحوكمة على حد سواء - داخل مؤسسات الأمم المتحدة وفي نظامها الموحد للأجور والعلاوات. لقد آن الأوان لتتكب جميع الأطراف المعنية - من رؤساء تنفيذيين وأجهزة النظام الموحد وهيئات تمثيل الموظفين - على دراسة أفضل كيفية للتكيف مع الواقع المتغير وضمان حد أدنى منصف من الحماية والحقوق لهذه الفئة من الموظفين والعمل على إقامة علاقات فعالة بين الأفراد من غير الموظفين والإدارة وإضفاء الصبغة الرسمية على هذه العلاقات. وفي هذا الصدد، تطلب التوصية ١ إلى الرؤساء التنفيذيين أن يقدموا، في تقاريرهم إلى هيئاتهم

التشريعية أو الإدارية عن قضايا الموارد البشرية، بيانات عن عدد الأشخاص المصنّفين في كل فئة من الترتيبات التعاقدية الخاصة بغير الموظفين وعن الحقوق والاستحقاقات والتكاليف والواجبات التي تنطبق على كل فئة؛

(ب) تتأثر العلاقة بين الموظفين والإدارة تأثيراً شديداً عندما يُنتهك مبدأ حرية تكوين الجمعيات وحق هيئات تمثيل الموظفين في التنظيم من خلال ما يُفرض من رقابة مزعومة على حقّها في استخدام تسهيلات البث الدائم التابعة للمؤسسة. ولضمان عدم تكرار مثل هذه الأفعال، تطلب التوصية ٢ إلى الرؤساء التنفيذيين أن يحرصوا على تيسير وصول ممثلي الموظفين إلى جميع الوسائل المتاحة والضرورية للاتصال مع الموظفين عموماً دون أي رقابة؛

(ج) ما لفت انتباه المفتش، الإحساس بالخوف الذي أعرب عنه عددٌ كبيرٌ من الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات - وبخاصة الأشخاص الذين تنسم أوضاعهم التعاقدية بانعدام الاستقرار - من الانضمام إلى إحدى نقابات الموظفين أو المشاركة علناً في أنشطتها أو الاضطلاع بدور تمثيلي. ويترجم الخوف من انتقام الإدارة داخل مؤسسات الأمم المتحدة أزمة ثقة حادة وينقل رسالةً مربكة. ويتمتع ممثلو الموظفين بأشكال محدّدة من الحماية لدى الاضطلاع بوظائفهم التمثيلية وفقاً لما تقرّه المحاكم الإدارية الدولية - أي المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات والمحكمة الإدارية السابقة التابعة للأمم المتحدة - وحسب ما تنصّ عليه أحكام النظامين الإداري والأساسي لموظفي عدّة مؤسسات معنية وليس كلها. فقد أكّدت المحكمة الإدارية التابعة للأمم المتحدة بوضوح ما يلي: "يتمثّل أحد العناصر التي لا غنى عنها من الحق في تكوين الجمعيات، في عدم اتخاذ أي إجراء ضد أحد الموظفين بسبب كونه أحد مسؤولي رابطة الموظفين أو الممثلين فيها أو لقيامه بنشاط آخر داخل الرابطة." وسعيًا لضمان حماية رسمية لممثلي الموظفين، تطلب التوصية ٣ إلى الرؤساء التنفيذيين أن يعتمدوا القواعد الملائمة في المؤسسات التي تفتقر إلى أحكام تكفل هذه الحماية؛

(د) يوجد بمعظم المؤسسات هيئة رسمية مشتركة بين الموظفين والإدارة (هيئة مشتركة) مكرسة للقضايا التي تدخل في نطاق العلاقة بين الموظفين والإدارة، حيث يجري بصورة دورية حوار على أعلى مستوى يتناول القضايا التي تؤثر في رعاية الموظفين وشروط خدمتهم. ورغم قلة الهيئات المشتركة التي يُشار إليها صراحة بصفتها محافل للتفاوض، هناك بعض الهيئات المشتركة التي تشهد مفاوضات حقيقية، مثلما يدل على ذلك عدد الاتفاقات المتصلة بالموضوع التي يتم التوصل إليها ثم تنفيذها. وعلى الرغم من أن المناابر غير الرسمية للحوار بين الموظفين والإدارة مفيدة وضرورية، ينبغي لهذه المناابر أن تكمل الهيئات الرسمية (من قبيل الهيئات المشتركة) لا أن تحل محلها. فانعدام المناابر الرسمية/أو استغلالها على نحو غير كافٍ أو غير مناسب قد يثير، بل إنه يثير، شواغل

فيما يتعلق بمساءلة الإدارة. وفي هذا الصدد تطلب التوصية ٤ إلى الرؤساء التنفيذيين أن ينشئوا هيئات مشتركة تتمثل وظيفتها في تناول القضايا التي تدخل في نطاق العلاقة بين الموظفين والإدارة في المؤسسات التي تنعدم فيها تلك الوظيفة؛

(هـ) أبرزت المقابلات التي أجريت مع الموظفين الميدانيين، الحاليين منهم والسابقين، النتيجتين الرئيسيتين التاليتين: '١' إحساس لدى الجميع تقريباً بأن مصالح الموظفين العاملين في المقر تحظى، عن قصد أو عن غير قصد، بالأولوية على حساب شواغل الموظفين الميدانيين؛ '٢' انعدام الوعي عموماً في صفوف الموظفين الميدانيين، وبخاصة الموظفون الوطنيون، بأحكام النظامين الإداري والأساسي للموظفين، أي بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات بصفتهم موظفين في الأمم المتحدة. ويستلزم تعزيز العلاقة بين الموظفين والإدارة المزيد من العناية بشواغل الموظفين الميدانيين ومعالجة الصعوبات التي يواجهونها. وعلى ممثلي الموظفين المتواجدين في المقر الذين يحظون بفرص أفضل للوصول إلى الإدارة العليا، أن يهتموا أكثر بشواغل الموظفين الميدانيين من أجل تمثيلهم تمثيلاً أفضل. أما من ناحية الإدارة، فيجب عليها أن تحترم التزامها تجاه الموظفين والمنظمة فيما يتعلق بامثال الأنظمة والقواعد والسياسات والإجراءات الواجبة، وعليها أيضاً أن تكفل وعي جميع الموظفين - بصرف النظر عن مركز العمل - بما لهم من حقوق ومسؤوليات. وفي هذا الصدد تطلب التوصية ٥ إلى الهيئات الإدارية التابعة لمختلف المؤسسات التي لها وجود ميداني أن تكلف رؤساءها التنفيذيين بوضع قائمة مفصلة بالصعوبات التي يواجهها الموظفون الميدانيون، وذلك في إطار تقديم تقاريرها عن القضايا المتصلة بالموارد البشرية؛

(و) تكشف المقابلات والردود على الاستبيانات عن وجود اعتراف شامل لدى جميع ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة تقريباً بجدوى توفير التدريب على القضايا المتصلة بالعلاقة بين الموظفين والإدارة لممثلي الموظفين المنتخبين حديثاً والمديرين المعينين حديثاً. وفي هذا الصدد، تطلب التوصية ٦ إلى الرؤساء التنفيذيين أن يخصصوا الموارد الكافية للوحدات البشرية التابعة لكل منهم من أجل إعداد أنشطة تدريبية بشأن القضايا المرتبطة بالعلاقة بين الموظفين والإدارة (ويُستحسن 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؛

(ز) لا أحد يشك في قيمة التدريب في مجال العلاقات بين الموظفين والإدارة، ولكن مدى جدوى أداتين أخريين من أدوات تعزيز العلاقة بين الموظفين والإدارة، اللتين يتناولهما هذا التقرير بإيجاز، وهما تحديداً اتفاقات الاعتراف/التعاون والدراسات الاستقصائية الخاصة بالموظفين، يتوقف على ما يلي: (أ) ما تتضمنه اتفاقات الاعتراف/التعاون من عناصر جديدة ذات قيمة مضافة (أي أحكام واضحة تتعلق

بالتسهيلات وبتفرغ الموظفين للاضطلاع بمهام التمثيل - وهو عنصر غير متوافر حالياً لدى بعض المؤسسات المشمولة بالاستعراض؛ (ب) تصميم دراسة استقصائية تستوفي شرط الحياد الكامل، وذلك بمشاركة كل من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة. ومتى قررت مؤسسة من المؤسسات إجراء دراسات استقصائية، فإن ذلك لا يمنع ممثلي الموظفين من القيام بدراساتهم الاستقصائية الخاصة بهم (وذلك لتقييم أولويات الموظفين والوقوف على شواغلهم أو لالتماس تعليقاتهم على المواقف التي تتخذها هيئة تمثيل الموظفين). وفيما يتعلق بزيادة جدوى الدراسات الاستقصائية الخاصة بالموظفين زيادة قصوى، تطلب التوصية ٧ إلى الرؤساء التنفيذيين أن يضطلعوا بدراسة استقصائية مقارنة خاصة بالموظفين في فترات منتظمة كل سنتين إلى ٤ سنوات، على أن يضطلع بهذه الدراسات كيان خارجي مستقل وأن يشارك في تصميم الدراسة الاستقصائية وفي عملية تفسير النتائج كل من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة؛

(ح) تؤدي اتحادات الموظفين دوراً حيوياً في العلاقة بين الموظفين والإدارة على مستوى النظام الموحد، باعتبارها مكلفة بتبليغ شواغل هيئات تمثيل الموظفين المكونة لها إلى لجنة الخدمة المدنية الدولية ومجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق واللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة وشبكة الموارد البشرية. وعلى الرغم من الاعتراف الصريح بدورها في المداولات داخل كيانات النظام الموحد، فإن الممارسة الحالية التي بموجبها تتحمل المؤسسة القائمة بالتوظيف وحدها التكلفة الكاملة للوقت الذي يقضيه الموظف التابع لها لتمثيل أحد اتحادات الموظفين في حين لا تتحمل مؤسسات أخرى أية تكاليف من هذا النوع، هي ممارسة غير منصفة وغير متسقة لأن الاتحاد يمثل مصالح جميع الموظفين في المؤسسات المكونة له أمام النظام الموحد. فإذا كان تمثيل الموظفين على مستوى المؤسسة جدير بأن يلقى الدعم المالي اللازم - بمقتضى نصوص تنظيمية غالباً ما تكون قائمة لدى تلك المؤسسات - من المنطقي أن تنطبق نفس القاعدة انطباقاً تاماً على تمثيل الموظفين على مستوى النظام الموحد. لذا، تطلب التوصية ٨ إلى الهيئات التشريعية أو الإدارية للمؤسسات المعنية أن تكلف رؤساءها التنفيذيين بأن يعطوا الأولوية لوضع صيغة لتقاسم الأعباء والتوصل إلى اتفاق من أجل تمويل جميع التكاليف المتصلة بوظيفة التمثيل التي يضطلع بها مسؤولون في اتحادات الموظفين المعترف بها في النظام الأساسي والنظام الداخلي للجنة الخدمة المدنية الدولية؛

(ط) أخيراً وليس آخراً، يجب أن لا نغالي في تقدير الدور الحيوي للدول الأعضاء بصفتها الجهة الحاسمة في تحديد القواعد والشروط التي تنظم خدمة الموظفين في معظم المؤسسات. فعلى الرغم من الدور الحاسم الذي تؤديه الدول الأعضاء في تحديد مختلف الجوانب التي تخص رعاية الموظفين، يلاحظ أن سبع مؤسسات على الأقل تفتقر إلى أحكام مكتوبة ورسمية تكفل حق هيئات تمثيل الموظفين في نقل آرائها إلى الدول الأعضاء عبر اجتماعات الهيئات التشريعية/الإدارية. إن هيئات تمثيل الموظفين لا ترغب على الإطلاق

في أن تتدخل الدول الأعضاء في التفاصيل الدقيقة للعلاقة بين الموظفين والإدارة، ولكن هناك توافق عام فيما بينها على وجوب توافر حد أدنى من العناية الواجبة وفهم أفضل من جانب الدول الأعضاء لشواغلها من أجل تحسين العلاقة بين الموظفين والإدارة. وينطبق هذا بوجه خاص في فترة تتسم بتقييد الميزانية ويتوقع فيها الموظفون أن تتوخى الدول الأعضاء التحفظ الواجب فيما تصوغ من مقترحات يمكن أن تؤدي إلى ترويدي شروط الخدمة أو "تحفز" اللجوء إلى العقود الخاصة بالأفراد من غير الموظفين أو غيرها من أساليب التعاقد التي لا تكفل الاستقرار الوظيفي، لا سيما في الوظائف الأساسية. وفي هذا الصدد، تطلب التوصية ٩ إلى الهيئات التشريعية أو الإدارية التابعة للمؤسسات التي تغيب فيها الأحكام الرسمية ذات الصلة أن تعتمد أنظمة تكفل لهيئات تمثيل الموظفين الحق في تقديم بيانات خلال اجتماعات الأجهزة الداخلية المختصة بتناول قضايا تتعلق برعاية الموظفين.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
iii	.....	موجز تنفيذي
١	١١-١	مقدمة
١	١	ألف - معلومات أساسية
١	٤-٢	باء - الأهداف والنطاق
٣	١١-٥	جيم - المنهجية
٦	٢٧-١٢	ثانياً - صعوبة التمييز بين الموظفين والأفراد من غير الموظفين
٦	١٥-١٢	ألف - تنوع الموظفين وظهور فئة "الأفراد من غير الموظفين" وتطورها
		باء - التعرف على أوضاع مماثلة في المجتمع المدني والتوصية ذات الصلة لمنظمة
٨	١٨-١٦	العمل الدولية
٩	٢٠-١٩	جيم - النهج المتبع في الأمم المتحدة
١٠	٢٣-٢١	دال - تحديد النهج في الوكالات المتخصصة
١١	٢٧-٢٤	هاء - العلاقات بين الأفراد من غير الموظفين والإدارة
١٥	٣٣-٢٨	ثالثاً - الإطار القانوني للعلاقات بين الموظفين والإدارة
١٥	٢٨	ألف - الأنظمة الأساسية والإدارية للموظفين التي تُحدّد طبيعة العلاقة
١٦	٣١-٢٩	باء - المبادئ الأساسية والنصوص المرجعية
١٨	٣٢	جيم - الأنظمة الأساسية لهيئات تمثيل الموظفين
١٨	٣٣	دال - الطريق إلى الأمام
٢٠	٤٠-٣٤	رابعاً - هيئات تمثيل الموظفين: من هي وكيف تعمل
٢٠	٣٥-٣٤	ألف - المهام الأساسية
		باء - كيفية إدارة هيئات تمثيل الموظفين: حجية الأنظمة الأساسية والأحكام
٢٠	٣٧-٣٦	ذات الصلة
٢١	٣٩-٣٨	جيم - النظام الانتخابي
٢٣	٤٠	دال - عضوية هيئات تمثيل الموظفين
٢٤	٥٦-٤١	خامساً - ظروف العلاقات بين الموظفين والإدارة
٢٤	٤١	ألف - دور الرؤساء التنفيذيين
٢٤	٤٨-٤٢	باء - التسهيلات في أداء مهام تمثيل الموظفين
٢٥	٤٣	١ - انتداب الموظفين
٢٥	٤٧-٤٤	٢ - تفريغ ممثلي الموظفين
٢٧	٤٨	٣ - الحيز المكتبي والمعدات
٢٧	٥٠-٤٩	جيم - حرية الاتصالات
٢٨	٥٦-٥١	دال - حماية مهام تمثيل الموظفين

سادساً -	نوعية العلاقات بين الموظفين والإدارة عموماً.....	٥٧-٧٧	٣٢
ألف -	نوعية الاتصالات والمعلومات والمشاورات.....	٥٨-٥٩	٣٤
باء -	الاتصالات الرسمية (الهيئات المشتركة) والاتصالات غير الرسمية.....	٦٠-٦٥	٣٧
جيم -	التحديات الممكنة فيما يتعلق بالعلاقة بين الموظفين والإدارة في المكاتب الميدانية.....	٦٦-٧٦	٤٠
دال -	الطريق إلى الأمام.....	٧٧	٤٤
سابعاً -	أدوات لتعزيز العلاقة بين الموظفين والإدارة.....	٧٨-٩٥	٤٥
ألف -	التدريب.....	٧٨-٨٤	٤٥
باء -	اتفاقات الاعتراف/التعاون بين الموظفين والإدارة.....	٨٥-٩٠	٤٧
١ -	المحتوى المشترك لاتفاقات الاعتراف/التعاون.....	٨٦	٤٨
٢ -	أحكام إضافية لاتفاقات اعتراف/تعاون محددة.....	٨٧-٨٩	٥٠
٣ -	القيمة المضافة لاتفاقات الاعتراف/التعاون.....	٩٠	٥١
جيم -	الدراسات الاستقصائية للموظفين.....	٩١-٩٣	٥٢
دال -	الطريق إلى الأمام.....	٩٤-٩٥	٥٣
ثامناً -	العلاقات بين الموظفين والإدارة والأخلاقيات.....	٩٦-١١٣	٥٤
ألف -	الخدمات المتصلة بالأخلاقيات.....	٩٦-١٠٠	٥٤
باء -	الأخلاقيات ومدونات قواعد السلوك.....	١٠١-١٠٢	٥٥
جيم -	النظامان الإداري والأساسي للموظفين.....	١٠٣-١٠٤	٥٦
دال -	معايير السلوك.....	١٠٥-١١١	٥٧
هاء -	من المبادئ إلى الممارسة.....	١١٢	٦٠
تاسعاً -	العلاقات بين الموظفين والإدارة والنظام الموحد.....	١١٣-١٣٤	٦٢
ألف -	الولايات.....	١١٣	٦٢
باء -	العلاقات بين الموظفين والإدارة في لجنة الخدمة المدنية الدولية.....	١١٤-١٢٢	٦٢
جيم -	نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة داخل هيئات لجنة الخدمة المدنية الدولية ومجلس الرؤساء التنفيذيين.....	١٢٣-١٢٨	٦٦
دال -	آراء الشركاء كما أبدت لوحدة التفتيش المشتركة.....	١٢٩-١٣١	٦٨
هاء -	معالجة الاختلالات الداخلية.....	١٣٢-١٣٤	٦٩
عاشراً -	اتحادات الموظفين.....	١٣٥-١٤٨	٧١
ألف -	الخلفية والأهداف والتاريخ ومجالات المسؤولية.....	١٣٥-١٣٦	٧١
باء -	الحوكمة.....	١٣٧-١٣٩	٧٢
جيم -	الاتحادان والميدان.....	١٤٠	٧٣
دال -	مسائل التمويل.....	١٤١-١٤٦	٧٣
هاء -	الطريق إلى الأمام: التعاون والتقارب بين الاتحادين.....	١٤٧-١٤٨	٧٦

٧٧	١٥٣-١٤٩	..... الوصول إلى الدول الأعضاء ودورها في العلاقات بين الموظفين والإدارة	حادي عشر -
٨٠	١٦٢-١٥٤	..... الاستنتاجات	ثاني عشر -
٨٠	١٥٩-١٥٤	..... الدروس المستفادة	ألف -
٨٢	١٦٢-١٦٠	..... الطريق إلى الأمام	باء -
المرفقات			
٨٣		..... هيكل تنظيم هيئات تمثيل الموظفين	الأول -
٨٥		..... النظام الانتخابي لهيئات تمثيل الموظفين	الثاني -
٨٨		..... أعضاء هيئات تمثيل الموظفين والمشاركة الانتخابية	الثالث -
٨٩		..... التسهيلات والتفريغ لأداء وظائف تمثيل الموظفين	الرابع -
٩٢		..... عمليات استقصاء الموظفين التي أُجريت في كل مؤسسة	الخامس -
		..... لمحة عامة عن الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة	السادس -
٩٤		..... التفتيش المشتركة	

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

١ - قامت وحدة التفتيش المشتركة، في الفترة من تموز/يوليه ٢٠١١ إلى نهاية عام ٢٠١٢، باستعراض العلاقة بين الموظفين والإدارة في الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والنظام الموحد. وكما أعلن الوثيقة A/65/34 (الفقرة ١١٨)، فإن الاستعراض يستند إلى النتائج الواردة في الوثيقة JIU/REP/2011/10 ويكملها (العلاقات بين الموظفين والإدارة في الأمم المتحدة). وقد أُدرج الاستعراض في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة في أعقاب الاقتراحات التي قدمها وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية وشبكة الموارد البشرية ومجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق وعدد من ممثلي الموظفين. في البداية كان من المتوخى أن يشمل التقرير JIU/REP/2011/10 نظام الأمم المتحدة الموحد برمته، لكن تقرر فيما بعد تقسيمه إلى جزأين نظراً للطابع المعقد للتحديات التي تواجهها الأمم المتحدة والكيانات المرتبطة بها في مجال العلاقة بين الموظفين والإدارة وتنوع هذه التحديات وخصوصيتها^(١). ويشمل هذا الاستعراض ١٢ وكالة من الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة^(٢)، فضلاً عن الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومركز التجارة الدولية^(٣) وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وبرنامج الأغذية العالمي، بما في ذلك الهيئات والآليات التي يلتقي ويتفاعل فيها ممثلو الموظفين وممثلو الإدارة على مستوى "النظام الموحد".

باء - الأهداف والنطاق

٢ - المنطلق هو افتراض مفاده أن إقامة علاقة جيدة وفعالة بين إدارة مؤسسات نظام الأمم المتحدة الموحد المشمولة بالاستعراض وموظفيها، أمر بالغ الأهمية لتقديم خدمات

(١) وعليه، وجب تكييف نطاق الاستعراض الأول ليشمل الكيانات المشاركة في لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة فقط، والتي تضم مقر الأمم المتحدة، والمكاتب الموجودة بعيداً عن المقر، واللجان الإقليمية، وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وعملياتها المتعلقة بحفظ السلام، والمحاكم التابعة للأمم المتحدة.

(٢) منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونسكو، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومنظمة السياحة العالمية، واتحاد البريد العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(٣) أنشئ مركز التجارة الدولية في عام ١٩٦٤ بصفته مركز التجارة الدولية التابع للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات). وفي عام ١٩٦٧ اقترح كلٌّ من الأونكتاد والغات إنشاء مركز مشترك بين الكيائين، أصبح، في كانون الثاني/يناير ١٩٦٨ - بعد موافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة، مبادرة مشتركة بين الغات والأونكتاد. ويتقيد موظفو مركز التجارة الدولية تقيداً تاماً بأحكام النظامين الإداري والداخلي لموظفي الأمم المتحدة ما لم تتعارض هذه الأحكام مع السمات الخاصة للمركز.

رفيعة الأداء. ومن هذا المنطلق، اقتنع المفتش من خلال ما يزيد على ١٠٠ ساعة من المقابلات (التي أُجريت بالتوازي مع ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة) بأن نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة تختلف اختلافاً شديداً من مؤسسة إلى أخرى. ويتمثل الهدف من هذا الاستعراض في تحليل العمليات التي تساهم من خلالها جهات فاعلة مُحددة في إقامة علاقات منسجمة وفعالة بين الموظفين والإدارة. بما يخدم مصلحة المؤسسة، كما يهدف التقرير إلى تحليل نظام المرتبات والبدلات المشترك بين جميع المؤسسات والكيانات المرتبطة بمنظومة الأمم المتحدة، أي "النظام الموحد". ويقتصر نطاق هذا التقرير على العمليات والآليات الخاصة بالعلاقة بين الموظفين والإدارة، بدلاً من التركيز على المسائل الموضوعية المتعلقة بالموارد البشرية، التي لا يرد ذكرها إلا لأغراض التوضيح فحسب. ولا يتناول التقرير عنصر المعاشات في النظام الموحد.

٣- ويُحدد الاستعراض الممارسات التي تدخل في نطاق العلاقة بين الموظفين والإدارة في المؤسسات المشمولة بالاستعراض، وفي اتحادات موظفي الخدمة المدنية الدولية التي تنتسب إليها هيئات تمثيل الموظفين، ومنظمات حكومية دولية مماثلة^(٤) ولجنة الخدمة المدنية الدولية نظراً للدور الذي تؤديه في العلاقة بين الموظفين والإدارة. ويولي التقرير اهتماماً خاصاً بالعلاقة بين الموظفين والإدارة في بعض المكاتب الميدانية بسبب تواتر الشواغل إزاء ترجيح مصالح الموظفين العاملين في المقر على حساب اهتمامات الموظفين الميدانيين - سواء كان ذلك عن قصد أو عن غير قصد. ويرد أيضاً في التقرير تحليل للدور الذي تضطلع به الهيئات التشريعية/الإدارية في العلاقة بين الموظفين والإدارة، بصفتها الجهة التي تملك صفة البت في نهاية المطاف في الأنظمة الأساسية للموظفين وكذلك اتخاذ أية قرارات تنطوي على تبعات مالية فيما يخص رعاية الموظفين.

٤- ويستعرض التقرير أيضاً الأنظمة الإدارية والأساسية القائمة التي تُنظم العلاقة بين الموظفين والإدارة داخل المؤسسات، وكذلك قواعد ومعايير العمل الدولية، ويُحدد الممارسات الجيدة والأدوات العملية التي من شأنها أن تمكن ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة من الاضطلاع بمهامهم على نحو فعال. بما يخدم مصلحة المؤسسة. والحوار الحقيقي بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة، وكذلك المساءلة من الجانبين، أمران حيويان من أجل إقامة علاقة فعالة بين الموظفين والإدارة. وفيما يخص ممثلي الموظفين، يُحلل الاستعراض الآليات القائمة للتفاعل بين الموظفين والإدارة ويقترح تدابير من أجل تحسين تلك الآليات. أما فيما يتعلق بممثلي الإدارة، فيُحدد الاستعراض الممارسات/العمليات التي يمكن أن تُفضي إلى المزيد من الوضوح فيما يتعلق بمستوى السلطة المفوضة على جميع مستويات الإدارة والهياكل الرسمية

(٤) ترد فيما يلي قائمة بأسماء المنظمات الحكومية الدولية المماثلة السبع التي أُجريت معها مقابلات من أجل التعرف على ممارساتها الفضلى في مجال العلاقة بين الموظفين والإدارة: المفوضية الأوروبية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والمنظمة الدولية للهجرة، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والبنك الدولي.

لتمثيل الموظفين. ويُتوقع أن تساهم توصيات وحدة التفتيش المشتركة المقدمة إلى الجهات التقليدية المعنية بها (الهيئات التشريعية/الإدارية أو الرؤساء التنفيذيون)، إلى جانب التوجيهات المقدمة إلى القيادات المنتخبة لهيئات تمثيل الموظفين، في تحسين عمل مختلف الهيئات المشتركة القائمة وتساعد في إزالة العقبات من أجل علاقة أكثر فعالية بين الموظفين والإدارة بما يخدم المصلحة العامة للمؤسسات المشمولة بالاستعراض.

جيم - المنهجية

٥ - بالنظر إلى أن هذا التقرير يتناول الحالات التي تدافع فيها الجهات الفاعلة من هذا الجانب وذاك (الموظفون والإدارة) على مصالح مختلفة، فهو يبرز كلاً من نقاط الاتفاق والاختلاف على حد سواء ويعترف بتأثير الشخصيات في العلاقة بين الموظفين والإدارة. ويستند التقرير أساساً إلى وجهات نظر كل من الموظفين والإدارة في محاولة للإلمام بطبيعة العلاقات بينهما بحياد وموضوعية قدر الإمكان. ومن ثم اعتمد نهج متماثل واستخدمت استبيانات ومقابلات متوازنة، في حياد كامل ومع توفير ضمانات السرية، من أجل جمع آراء كل من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة في جميع المؤسسات المشمولة بالاستعراض واستيعاب تلك الآراء.

٦ - ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة وإجراءات عملها، شملت المنهجية المتبعة لإعداد هذا التقرير إجراء استعراض مكتبي أولي و٨٨ مقابلة منها ٢٤ مقابلة أجريت عن طريق الاتصال بالفيديو^(٥)، وخضعت هذه المقابلات لتحليل متعمق. إضافة إلى ذلك، أُرسِل ١٠٢ استبياناً مفصلاً إلى ممثلي الإدارة وهيئات تمثيل الموظفين في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي شملها الاستعراض وإلى وكالات مماثلة مختارة واتحادات هيئات تمثيل الموظفين. وبلغ معدل الاستجابة من الإدارة ومن هيئات تمثيل الموظفين ١٠٠ في المائة و٩٧ في المائة على التوالي. وأجاب معظم المشاركين بصفتهم ينتمون إلى المؤسسة ككل (أو، في حالات معينة، بصفتهم ينتمون إلى فئات محددة من الموظفين تمثلهم بعض هيئات تمثيل الموظفين). وفيما يتعلق بمنظمة الصحة العالمية ورابطة موظفي المقر وكذلك رابطات الموظفين في المكاتب الإقليمية الثلاثة (منظمة الصحة للبلدان الأمريكية/مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين، والمكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق البحر الأبيض المتوسط، والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ)، فقد ردت هذه الرابطات بمبادرة خاصة منها. كما أجرى المفتش مقابلات مع لجنة التنسيق

(٥) وجب استخدام تقنية الاتصال بالفيديو لإجراء المقابلة مع ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة في عدة منظمات مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة (الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وبرنامج الأغذية العالمي) وفي منظمات حكومية دولية مماثلة (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي) يوجد مقرها خارج جنيف.

لنقابات الرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة واتحاد رابطات الموظفين الدوليين، ورئيس لجنة الخدمة المدنية الدولية ونائبي الرئيس فيها، إضافة إلى خبراء قانونيين في مجال علاقات العمل.

٧- وفي إطار الاستعراض أيضاً، وبالإضافة إلى المؤسسات الموجودة في جنيف، أجرى المفتش مقابلات في برن (الاتحاد البريدي العالمي) وباريس (اليونسكو ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) وهانوي، والتقى بممثلين عن الموظفين وممثلين عن الإدارة في المكاتب القطرية لمختلف المنظمات المشاركة (منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية واليونسكو واليونيدو ومنظمة الصحة العالمية) وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، فضلاً عن منظمات مماثلة (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وصندوق النقد الدولي والمنظمة الدولية للهجرة والبنك الدولي) للوقوف على واقع العلاقة بين الموظفين والإدارة في الميدان. والتقى المفتش أيضاً مع مكتب المنسق المقيم التابع لمكتب الأمم المتحدة في هانوي، ومع اتحاد رابطات موظفي الأمم المتحدة في هانوي^(٦).

٨- واستفسر المفتش بشأن الجوانب الرئيسية، من كلا الجانبين التي قد تؤثر في نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة، آخذاً في الاعتبار جميع التصورات ودون استبعاد أي جهة من الجهات صاحبة المصلحة. فمن المعروف أن دور مفتشي وحدة التفتيش المشتركة من الوجهة القانونية^(٧) هو دور استشاري بحت؛ فهم لا يمتلكون سلطة اتخاذ القرارات ولا حق "التدخل في أعمال الدوائر التي يقومون بتفتيشها"، ولو أنه "يجوز لهم اقتراح إصلاحات أو تقديم توصيات" إلى المنظمات المشاركة.

٩- ويتضمن هذا التقرير مقارنة للأوضاع العامة فيما يتعلق بالعلاقة بين الموظفين والإدارة في ١٢ وكالة من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، فضلاً عن الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومركز التجارة الدولية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وبرنامج الأغذية العالمي، ويعرض بإيجاز الصعوبات المشتركة والممارسات الجيدة، إضافة إلى التفاعل على مستوى النظام الموحد. كما يعرض التقرير بإيجاز بعض الممارسات المفيدة والمقترحات الموجهة إلى الإدارة وهيئات تمثيل الموظفين. وينبغي لهيئات تمثيل الموظفين أن تناقش هذه الممارسات والاقتراحات وتحدد تلك التي يمكن تطبيقها وتنفيذها في المؤسسات التي تتبع لها. وفي إطار ممارسة حرية تكوين الجمعيات، يجوز لموظفي كل مؤسسة من المؤسسات أن يضعوا تصوراً للهيئات التي تمثلهم وينشئونها وينتقدونها

(٦) يتناول الفرع السادس-جيم بالتفصيل الصعوبات المعترضة في هانوي وكذلك الصعوبات التي قد تكون قائمة في مكاتب ميدانية أخرى، وذلك بالاستناد إلى الآراء والتجارب العامة للموظفين العاملين في هانوي، بمن فيهم من عملوا سابقاً في مكاتب ميدانية أخرى.

(٧) المادة ٥-٥ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، (مرفق القرار ١٩٢/٣١)، ويمكن تنزيله من الموقع www.unjiu.org.

ويتخذون ما يلزم من إجراءات لتحسينها بطريقة ديمقراطية، وذلك حسب ما يرونه مناسباً. ولا يمكن للإدارة أو أية جهة ثالثة، ولا للهيئات المشتركة أو الدول الأعضاء أن تتخذ القرارات نيابة عنهم في هذا المجال، لأن مثل هذا الفعل سيشكل تدخلاً في شؤون الموظفين، فضلاً عن أنه محظور بموجب معايير العمل لمنظمة العمل الدولية (لجنة الحرية النقابية).

١٠ - ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وضعت الصيغة النهائية لهذا التقرير بعد التشاور فيما بين المفتشين بغية اختبار ما ورد فيه من استنتاجات وتوصيات للتأكد من أنها تتفق مع الاتجاه الفكري العام للوحدة. وتيسيراً لتداول التقرير وتنفيذ ما ورد فيه من توصيات ورصد عملية التنفيذ، يتضمن المرفق السادس جدولاً يبين ما إذا كان التقرير مقدماً لاتخاذ إجراءات من جانب الهيئات المشتركة والرؤساء التنفيذيين للمؤسسات المشمولة بالاستعراض أو لعلم هذه الجهات فقط. ونظراً للقيود المفروضة فيما يتعلق بطول التقرير، ستُنشر كتمكّلة للتقرير ١٠/٢٠١٢ خصائص العلاقة بين الموظفين والإدارة في كل مؤسسة من المؤسسات على الموقع الشبكي التابع لوحدة التفتيش المشتركة (www.unjiu.org).

١١ - ويود المفتش أن يعرب عن بالغ تقديره لجميع الذين ساعدوه في إعداد هذا التقرير، وخصوصاً لممثلي الإدارة والموظفين الذين شاركوا في المقابلات وأرسلوا تعليقات وتبادّلوا معه عن طيب خاطر معارفهم وخبراتهم في مناخ من الثقة.

ثانياً - صعوبة التمييز بين الموظفين والأفراد من غير الموظفين

ألف - تنوع الموظفين وظهور فئة "الأفراد من غير الموظفين" وتطورها

١٢ - يود المفتش بادئ ذي بدء أن يتناول مسألة أساسية برزت بصفة تدريجية خلال البحث. ففي إطار العلاقة بين الموظفين داخل المؤسسات، أيّ الفئات من العمال تصنفهم الإدارة وهيئات تمثيل الموظفين في فئة "الموظفين"؟ إن المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تستخدم العديد من الأشخاص الذين لا يعتبرون من "الموظفين"، وإنما يُشار إليهم عادة بصفته "أفراداً من غير الموظفين". وبينما يستخدم مكتب العمل الدولي ومؤسسات أخرى على نحو ثابت لفظة "موظف" أو "مسؤول" للإشارة إلى "الموظفين" عملاً بالمادة ٦ (الفقرة الفرعية ١٨) من اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام ١٩٤٧^(٨)، "فإن نحو ٤٥ ٠٠٠ فرد من غير الموظفين المنتشرين في مختلف أصقاع العالم"^(٩)، بمن فيهم ما يزيد على ٢٦ ٥٠٠ شخص في الأمانة العامة للأمم المتحدة وحدها^(١٠)، يعملون بصفة تكاد تكون منتظمة لحساب المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ولكنهم لا يعتبرون كموظفين. فالوضع كذلك رغم الجهود المبذولة من أجل تسوية الوضع القانوني للموظفين في بعض المؤسسات (مثل منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٠ وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الفترة الأخيرة) حيث أُسندت عقود موظفين لعدد محدود من غير الموظفين الذي يضطلعون بوظائف تدخل بكل وضوح في فئة وظائف الموظفين.

١٣ - وقد وضحت منظمة العمل الدولية للمؤسسات التابعة لها مفهوم "المستخدم" الوثيق الصلة بهذه التصنيفات^(١١)، غير أن الخيوط التي تميز "الموظف" عن "غير الموظف" ازدادت ضبابية خلال العقود الماضية في ظل سعي المؤسسات للتوفيق بين ضغط تزايد المهام وانخفاض الموارد نتيجة اتباع سياسة النمو الصفري. ونتيجة لذلك، حادت المؤسسات عن الشروط العامة الثابتة، فابتكرت وطورت أنواعاً مختلفة من الترتيبات التعاقدية التي أدت بوجه خاص إلى ظهور عدد كبير من "الخبراء الاستشاريين" الذين لا يمثلون متعاقدين خارجيين من الأفراد كما توحى بذلك التسمية. ففئة "غير الموظفين" هي غطاء لأصحاب جميع أنواع

(٨) ملاحظة مقدمة من إدارة منظمة العمل الدولية إلى وحدة التفتيش المشتركة في سياق الاستعراض الحالي.

(٩) الوثيقة A/65/373، تقرير الأمين العام، الفقرة ١٧٥.

(١٠) ١٦ ٤٨٠ في العمليات الميدانية و ١٠ ٠٨٠ لا يعملون في الميدان، حسب تقرير الأمين العام الوارد في الوثيقة A/66/224، الفقرة ٢.

(١١) انظر على سبيل المثال القرار المتعلق بالتصنيف الدولي حسب وضع الوظيفة المعتمد من المؤتمر الدولي الخامس لخبراء الإحصاءات العمالية (كانون الثاني/يناير ١٩٩٣)، الفقرة ٨.

<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted->

[http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-\(by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087562/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-(by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087562/lang--en/index.htm)

العقود^(١٢). ومن الواضح أن بعض هذه العقود لا ينطبق، ولا يمكن أن ينطبق، على وظائف الموظفين، في حين أن البعض الآخر يصنف في فئة عقود "غير الموظفين" لأسباب أقل وضوحاً. ومع ذلك، من الواضح أن وضع استخدام "الأفراد من غير الموظفين" أقل استقراراً من وضع الموظفين أو المسؤولين، وهذا من شأنه أن يؤثر في الكيفية التي ينظر بها إليهم المديرون وممثلو الموظفين بصفتهم فاعلين أو مفعولاً بهم في العلاقة بين الموظفين والإدارة.

١٤ - وقد أبرز استعراض أجرته وحدة التفتيش المشتركة في الفترة الأخيرة^(١٣) الحاجة إلى تعريف فئتي "الموظفين" و"غير الموظفين"، وخصص فصلاً كاملاً^(١٤) لهذا الغرض. ويتفق المفتش تماماً مع التحليل والاستنتاجات الواردة في الاستعراض الذي أورد في موجزه التنفيذي الملاحظات الهامة التالية:

"أصبح الخبراء الاستشاريون والعاملون من غير الموظفين يمثلون جزءاً هاماً من القوى العاملة في المؤسسات. بيد أن السياسات والأنظمة لا تنص دائماً على معايير واضحة لاستخدام الموارد البشرية، كما أن تنفيذ السياسات هو مسألة تثير الشواغل من وجهة نظر ممارسات التوظيف المنصفة والمسؤولة اجتماعياً، وخاصة عندما يعمل الأفراد لفترات زمنية ممتدة بموجب عقود قصيرة الأجل خاصة بفئة غير الموظفين. فالضغط الواقع على المنظمات لكي تنجز في ظل تمويل غير كافٍ ونماذج توظيف غير مرنة، بالاقتران مع سياسات متساهلة بشأن تعيين الأفراد من غير الموظفين والافتقار إلى الرقابة، يؤدي بالمنظمات إلى استخدام ترتيبات التعاقد الخاصة بغير الموظفين استخداماً مفرطاً.

والأخذ بأنظمة تعاقدية مختلفة بشأن أنواع متماثلة من العمل في المنظومة لم تعد تخضع لمجموعة موحدة من القواعد والأنظمة، قد تكون له آثار سلبية من حيث ممارسات التوظيف وسمعة المنظمات وترابط القوى العاملة. فالممارسات الحالية تؤدي إلى إيجاد أنظمة تعاقدية غير مستقرة وغير متوائمة تماماً مع قيم الأمم المتحدة ولا مع الممارسات الدولية المتعلقة بالعمل. فالوضع الحالي لم يعد يطاق لا بالنسبة إلى

(١٢) اتفاقات الخدمات الخاصة، واتفاقات المتعاقدين الأفراد، وعقود الخدمة، والموظفون المعارون من الحكومات، والعقود الزائدة عن العدد المقرر، وعقود المتعاقدين الأفراد، وعقود التعاون الخارجي، ومتطوعو الأمم المتحدة، والخبراء الاستشاريون الأفراد، والأخصائيون الأفراد، واتفاقات الخدمات التعاقدية، والخبراء الاستشاريون، والعمال المؤقتون، والخبراء الزائرون، والمشاركون في اتفاقات الخدمات المهنية، والموظفون العاملون في المشاريع الوطنية، والمراسلون الوطنيون، والمشاركون في المشاريع بين الجنوب والجنوب، وخبراء التعاون الفني فيما بين البلدان النامية/التعاون الفني فيما بين البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، والحررون، ومصححو التجارب الطبيعية، والمدرسون، واتفاقات الخدمات التعاقدية، والعمليات الميدانية التابعة للوكالات، والموظفون الوزاريون، والموظفون الوطنيون، والموظفون المقدمون دون مقابل، من الصنفين الأول والثاني.

(١٣) استعراض عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد في منظومة الأمم المتحدة، الوثيقة JIU/REP/2012/5، الفقرات ١٥ إلى ١٩.

(١٤) المرجع نفسه، الفصل الثاني: العاملون من غير الموظفين في منظومة الأمم المتحدة، الفقرات ١٥ إلى ٣٩.

الأفراد ولا بالنسبة إلى المؤسسات التي تواجه تغيرات جذرية في تشكيلة القوى العاملة. وتحتاج المؤسسات إلى أن ترصد وتقيم بانتظام استخدامهما لأفراد من غير الموظفين وأن تأخذ بتدابير تخفف من المخاطر.

١٥- وللأسئلة أن يسأل هل وضعت لجنة الخدمة المدنية الدولية ومجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق تعريفاً و/أو معياراً مفيداً لكلمة "موظف"؟ وهل بوسعهما تأكيد المعيار القانوني المذكور أعلاه المتعلق باتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام ١٩٤٧ والتطبيق العام للمعيار؟ وهل أن خضوع العامل رسمياً للنظامين الإداري والأساسي لمؤسسة من المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة يشكل المعيار الأساسي؟ فعلاً، يبدو أن الأمر كذلك داخل الأمم المتحدة^(١٥).

باء- التعرف على أوضاع مماثلة في المجتمع المدني والتوصية ذات الصلة لمنظمة العمل الدولية

١٦- إن الوضع داخل المنظمات الدولية المشار إليه آنفاً، ينجم جزئياً عن مفاهيم وممارسات تتصل بإدارة الموارد البشرية في مجال تدبير الأعمال كانت قد وضعت لكي تُطبق في القطاع الخاص، ثم تم استيرادها إلى الخدمة العامة الدولية دون تمييز كاف. ونتيجة لذلك، يمكن استخلاص عدد من الدروس من التحليل الذي أجراه مؤتمر العمل الدولي للحالة في البلدان التي تنتمي إليها العناصر المكونة للمؤتمر (الحكومات وأصحاب العمل والعمال) والتي تتشابه في أوضاعها مع منظومة الأمم المتحدة.

١٧- وفي التوصية بشأن علاقة الاستخدام (رقم ١٩٨) لعام ٢٠٠٦ التي تستعرض توصيات مفيدة، على الرغم من طابعها غير الملزم، موجهة إلى الأعضاء فيما يتعلق بالسياسات والتدابير الوطنية ذات الصلة، يشير المؤتمر إلى "صعوبات تحديد وجود أو عدم وجود علاقة استخدام في الحالة التي لا تكون فيها حقوق والتزامات كل من الأطراف المعنية واضحة، أو الحالات التي سعي فيها إلى التستر على علاقة الاستخدام، أو الحالات التي توجد فيها نواقص أو قيود في الإطار القانوني أو في تفسيره أو تطبيقه". ويشير المؤتمر إلى "أوضاع قد تفضي فيها الترتيبات التعاقدية إلى حرمان العمال من الحماية المستحقة لهم" ويقر "بأن للإرشادات الدولية دوراً تضطلع به في مساعدة الدول الأعضاء على توفير هذه الحماية وبأن السياسة الموصى بها ينبغي أن تكون ثمرة مشاور مع الشركاء الاجتماعيين وأن تقدم الإرشاد للأطراف المعنية في مكان العمل"^(١٦).

(١٥) "إن الأحكام والشروط المطبقة على الموظفين ومبادئ القانون الإداري، التي تدعم النظام الإداري والنظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة والإطار الإداري للأمم المتحدة، لا تنطبق على الأفراد من غير الموظفين." (تقرير الأمين العام A/65/373، الفقرة ١٧٩).

(١٦) انظر التوصية بشأن علاقة الاستخدام (رقم ١٩٨) لعام ٢٠٠٦، الديباجة.

١٨ - وبما أن التشخيص يمكن أن ينطبق بسهولة على مختلف المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، يرى المفتش أن محتوى التوصية يمكن أن يلهم أيضاً سلطات النظام الموحد والرؤساء التنفيذيين للمؤسسات فيما يضطلعون به من عمل بخصوص هذه المسألة. وكخطوة أولى نحو التوضيح، يمكن استخدام المعايير والمؤشرات المقترحة لتحديد وجود علاقة استخدام من عدمه، وذلك بالاستناد إلى الوقائع لا إلى "الصفات"، وهو مبدأ تأخذ به المحاكم في بلدان عديدة^(١٧).

جيم - النهج المتبع في الأمم المتحدة

١٩ - بما أن أوضاع العاملين من غير الموظفين يمكن أن تفضي إلى شكاوى وقرارات تحكيم ضد الأمم المتحدة، طلبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٣٣/٦٤ (الفقرة ٨(ب))، إلى الأمين العام أن يقدم إليها "معلومات مستكملة بشأن العدد الدقيق للأشخاص من غير الموظفين الذين يعملون لدى الأمم المتحدة ولدى الصناديق والبرامج بموجب أنواع مختلفة من العقود، بمن فيهم المتعاقدون الأفراد والخبراء الاستشاريون والأفراد الذين يعملون بموجب عقود خدمة والأشخاص الذين يعملون بموجب اتفاقات الخدمة الخاصة والعمال الذين يعملون بأجر يومي". وفي عام ٢٠١١، أصدر مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق تقريراً متعمقاً من ١٣٠ صفحة يوسع نطاق التحليل ليشمل معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وبقي هذا التقرير في شكل مشروع لا غير نظراً لردود الفعل السلبية العديدة التي أعقبت صدوره. لذلك، تم الحصول على الإحصاءات المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين والواردة في هذا التقرير من مصادر أخرى، بما في ذلك الردود على استبيانات وحدة التفتيش المشتركة.

٢٠ - وفي القرار نفسه رقم ٢٣٣/٦٤، طلبت الجمعية العامة كذلك إلى الأمين العام "أن يتناول بالتحليل والمقارنة، فيما يتعلق بسبل الانتصاف المتاحة لمختلف فئات الأفراد من غير الموظفين، مزايا وعيوب كل من الخيارات المبينة أدناه، بما في ذلك آثارها المالية، آخذاً بعين الاعتبار الوضع الراهن فيما يتعلق بآليات تسوية المنازعات للأفراد من غير الموظفين"

(١٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٣ - ينبغي للدول الأعضاء أن تبحث في إمكانية أن تعرف في قوانينها ولوائحها، أو بأي وسيلة أخرى، المؤشرات الخاصة التي تدل على وجود علاقة استخدام. ويمكن لهذه المؤشرات أن تتضمن ما يلي:

(أ) كون العمل: يؤدي وفقاً لتعليمات طرف آخر وتحت إشرافه؛ يستتبع إدماج العامل في تنظيم المنشأة؛ يؤدي فقط أو بصورة أساسية لحساب شخص آخر؛ يجب أن يؤديه العامل شخصياً؛ يؤدي وفقاً لساعات عمل محددة أو في مكان عمل محدد أو مقبول من الطرف الذي طلب العمل؛ يندرج ضمن مدة معينة ويستدعي شيئاً من الاستمرارية؛ يقتضي من العامل أن يكون تحت تصرف؛ أو ينطوي على توفير الأدوات والمواد والآلات من جانب الطرف الذي طلب العمل؛

(ب) السمة الدورية لدفع أجر العامل؛ كون الأجر المذكور يشكل مصدر الدخل الوحيد أو الرئيسي للعامل؛ الدفع عيناً في شكل غذاء أو إيواء أو نقل أو غير ذلك؛ الاعتراف بالحقوق من قبيل الراحة الأسبوعية والعطلات السنوية؛ دفع نفقات السفر الذي يقوم به العامل من أجل أداء العمل، من طرف الشخص الذي طلب العمل؛ أو عدم وجود مخاطر مالية بالنسبة للعامل.

(الفقرة ٩). واستجابة لهذا الطلب، اضطلع بعمل كبير (جار حالياً)، كما يرد في التقارير المتعاقبة التي أعدها الأمين العام بخصوص إقامة العدل داخل الأمم المتحدة، وفي عدد من الأوراق المفاهيمية^(١٨).

دال - تجديد النهج في الوكالات المتخصصة

٢١- نفذت منظمة الطيران المدني الدولي، في عام ٢٠١١، سياسة مفصلة بشأن إجراءات وشروط استخدام الأفراد من غير الموظفين، وهم الخبراء الاستشاريون والمتعاقدون الأفراد. وتوثق هذه السياسة الإجراءات والظروف الخاصة بتعيين أفراد من غير الموظفين، وتحدد ظروف العمل التي تنطبق على هذه الفئة وتضع تفاهماً مشتركاً بين المؤسسة والأفراد من غير الموظفين. وتتضمن السياسة أيضاً حكماً يتعلق بتسوية المنازعات. وقد مكنت هذه التطورات

- (١٨) التقارير التي أعدها الأمين العام والقرارات التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة فيما يتصل بالموضوع:
- التقرير A/65/373؛ الفقرات ١٦٥ إلى ١٨٣ "آليات الانتصاف الخاصة بالأفراد من غير الموظفين"، وهو تقرير يتوخى حلولاً بديلة عديدة من أجل قرار تتخذه الجمعية العامة؛ والمرفق الرابع - العقود والأنظمة التي تنظم العلاقات بين الأمم المتحدة ومختلف فئات الأفراد من غير الموظفين؛
 - القرار ٢٥١/٦٥: الفقرة ٥٥ - تطلب توفير معلومات أكثر دقة (...) مع مراعاة مختلف فئات الأفراد المعنيين من غير الموظفين؛
 - التقرير A/66/275: الفقرة ١٩٠ - يقدم الأمين العام في المرفق الثاني للتقرير (الخطوط العامة لقواعد إجراءات التحكيم المعجلة بموجب عقود الأمم المتحدة مع الخبراء الاستشاريين والمتعاقدين الأفراد: ورقة مفاهيمية) مقترحاً بشأن آليات الانتصاف للأفراد من غير الموظفين؛
 - التقرير A/66/224: الفقرتان ٢ و ٣ - يؤكد مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة استعداداً لمعالجة قضايا الأفراد من غير الموظفين؛
 - القرار ٢٣٧/٦٦: الفقرات ٣٨ إلى ٤٠ - الجمعية العامة:
- "٣٨- تطلب إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في الجزء الرئيسي من دورتها السابعة والستين تقريراً يوفر فيه ما يلي:
- (أ) مقترح بشأن تنفيذ الآلية المقترحة المتعلقة بإجراءات التحكيم المعجلة لفردى المتعاقدين والخبراء الاستشاريين الواردة في المرفق الثاني لتقرير الأمين العام عن إقامة العدل، بما في ذلك ما يترتب على المقترح بمختلف جوانبه من آثار فيما يتعلق بالتكاليف؛
- (ب) تحليل للآثار المتعلقة بالسياسة العامة والآثار المالية التي تترتب في حالة السماح لفردى المتعاقدين والخبراء الاستشاريين المشمولين بإجراءات التحكيم المعجلة المقترحة بالاستفادة من الوساطة بموجب النظام غير الرسمي؛
- ٣٩- تطلب أيضاً إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في الجزء الرئيسي من دورتها السابعة والستين تقريراً عن سبل استفادة مختلف فئات الأفراد من غير الموظفين الذين لا تشملهم آلية حل المنازعات المقترحة في المرفق الثاني للتقرير المتعلق بإقامة العدل من نظام إقامة العدل؛
- ٤٠- تطلب كذلك إلى الأمين العام أن يضمن التقرير المطلوب في الفقرة ٣٩ أعلاه معلومات عن التدابير المزمع اتخاذها فيما يتعلق بالجانبين غير الرسمي والرسمي لنظام إقامة العدل من أجل مساعدة هؤلاء الأفراد من غير الموظفين في معالجة ما قد ينشأ من منازعات".

من تلبية احتياجات هذه الفئة من عمال الطوارئ، الذين يمثلون ١٠ في المائة من مجموع موظفي منظمة الطيران المدني الدولي (وهي إحدى أدنى النسب المئوية المسجلة بين المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة) على نحو كاف.

٢٢- إضافة إلى ذلك، وفي أعقاب تقديم مشروع هذا التقرير إلى الجهات صاحبة المصلحة من أجل التعليق عليه، تقاسم مدير الموارد البشرية في منظمة الصحة العالمية مع وحدة التفتيش المشتركة ورقة معلومات بناءة بشأن الترتيبات التعاقدية الخاصة بالأفراد من غير الموظفين^(١٩). ويرى المفتش أن هذه الورقة يمكن أن تفيد المؤسسات الأخرى. وإذ تشير الورقة إلى البيان الصادر في الفترة الأخيرة عن المدير العام لمنظمة الصحة العالمية والذي جاء فيه أن [المنظمة] "ستنظر في استخدام عقود الخبراء الاستشاريين أو أنواع أخرى من العقود الخاصة بالأفراد من غير الموظفين كخيار أفضل من تعيين موظفين جدد لاستخدامهم في إطار البرامج المتزايدة" وتتطرق إلى تشكيل فريق عامل معني بالأفراد من غير الموظفين يتكوّن من ممثلين من المقر وممثلين إقليميين، فإنها تتناول عدداً من القضايا المتعلقة بالخيارات التعاقدية فضلاً عن المعايير والشروط الخاصة بتطبيقها. وتتضمن الورقة شرحاً لطبيعة العمل بموجب الترتيبات التعاقدية الخاصة بالموظفين مقارنة بطبيعة العمل بموجب أنواع العقود الخاصة بالأفراد من غير الموظفين، فضلاً عن أنواع العقود المتاحة حالياً في إطار الترتيبات التعاقدية الخاصة بالأفراد من غير الموظفين في منظمة الصحة العالمية؛ وتشير الورقة إلى الشروط الأساسية لتعيين الأفراد من غير الموظفين وتؤكد على الحاجة الملحة للنظر في الاختلاف في طبيعة العمل المضطلع به وعلى ضرورة مراعاة ضمانات محددة لحماية مصالح المنظمة؛ كما تضع الورقة معايير دقيقة من شأنها أن تيسر رصد العقود الخاصة بالأفراد من غير الموظفين ومراقبتها.

٢٣- وتقاسمت منظمة الصحة العالمية أيضاً جدولاً مقارنةً عن "الأفراد من غير الموظفين" يستعرض طبيعة العمل الخاصة بكل نوع من أنواع العقود الخاصة بالأفراد من غير الموظفين الموجودة في المنظمة وكذلك المواصفات التي تحدد نوع العمل المطلوب؛ والكيان المسؤول؛ واستحقاقات الشخص المعني؛ إضافة إلى مقارنة مع العقود الأخرى الخاصة بأفراد من غير الموظفين (مع بيان أوجه الشبه وأوجه الاختلاف الرئيسية)؛ ومقارنة مع العقود المؤقتة العادية (مع ذكر أوجه الشبه وأوجه الاختلاف الرئيسية).

هاء- العلاقات بين الأفراد من غير الموظفين والإدارة

٢٤- يُمثل الأفراد من غير الموظفين (إلى حد ما) جزءاً من القوة العاملة "الدائمة" في مختلف المؤسسات، ولكنهم عادةً ما يعتبرون أنفسهم في حالة أقل استقراراً، من الناحيتين

(١٩) أُعدت بالتعاون مع إدارة العقود ودوائر المشتريات التابعة للمنظمة وقُدمت إلى اجتماع مجلس الإدارة الشاملة للموظفين التابع لمنظمة الصحة العالمية (٩-١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، واشنطن العاصمة).

القانونية^(٢٠) والتعاقدية، مقارنة بسائر الموظفين. ويصدق هذا بوجه خاص في وقت تقوم فيه بعض المؤسسات بخفض (أو هي خفضت فعلاً) عدد الوظائف الخاصة بالموظفين. فمعظم العمال المنتمين إلى فئة غير الموظفين لا يتمتعون باستحقاقات التقاعد والتأمين على المرض التي يتمتع بها الموظفون^(٢١). لذلك هم يتصورون بصفة طبيعية أنهم يعيشون وضعاً أكثر هشاشة وبالتالي قد يتجنبون المشاركة في اجتماعات الموظفين وغيرها من الأنشطة التي تضطلع بها هيئات تمثيل الموظفين ويمتنعون عن الترشح لانتخابات ممثلي الموظفين، ما قد يُفسر على أنه سلوك سلمي من جانب رئيسهم/رؤسائهم أو دائرة الموارد البشرية، لا سيما في الحالات التي تكون فيها العلاقة متوترة بين الموظفين والإدارة. ويشير هذا التقرير إلى المعايير المستخدمة في "مشروع التقرير" المذكور أعلاه الذي أعده مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، والذي جاء فيه أن العامل يعتبر واحداً من الموظفين بمجرد أن يكون خاضعاً للنظام الإداري والأساسي للمؤسسة التي يتبع لها. ويعني تطبيق هذه المعايير استبعاد فئات عدة من الموظفين العاملين لحساب مؤسسات تابعة لنظام الأمم المتحدة الموحد من نطاق "الموظفين". وعليه، ثمة حاجة لبذل المزيد من الجهود في هذا المجال.

٢٥- ويبين تحليل للأنظمة الإدارية والأساسية التابعة للكيانات المعنية من هم الأشخاص الذين يدخلون في فئة الموظفين في كل من منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية واليونسكو واليونيسكو والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (بشكل واضح) وبرنامج الأغذية العالمي. والحالة أقل وضوحاً أو غير واضحة تماماً في منظمة الطيران المدني الدولي ومركز التجارة الدولية (الذي يتبع النظام الإداري والأساسي للأمم المتحدة)، والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة السياحة العالمية والاتحاد البريدي العالمي. ولم يتطرق إلى مسألة الأفراد من غير الموظفين سوى قلة من ممثلي الموظفين أو ممثلي الإدارة الذين أجريت معهم مقابلات. ولكن عندما أثار المفتش هذه القضية، أعرب العديد من ممثلي الموظفين عن استعدادهم لتمثيل الأفراد من غير الموظفين رغم أن النظام الأساسي الخاص بهم لا يتضمن أية أحكام صريحة بخصوص هذا التمثيل. وأشار بعض ممثلي الموظفين أن الأنظمة الأساسية التي يخضعون لها هي أنظمة تشمل فعلاً جميع فئات الموظفين. وستشكل هذه المسألة واحداً من

(٢٠) يفتقر الأفراد من غير الموظفين عموماً إلى سبل الوصول إلى إجراءات التظلم الخاصة بالموظفين وغيرها من آليات العدالة الداخلية. وقد كانت هذه المسألة موضوع مناقشات جرت بين أعضاء الأمم المتحدة وأمانتها العامة.

(٢١) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر تقرير وحدة التفتيش المشتركة المذكور أعلاه بشأن عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد (JIU/REP/2012/5). ويضع بعض المؤسسات أحكاماً معينة خاصة بالأفراد غير الموظفين: فمُنظمة الصحة العالمية، على سبيل المثال، توفر تأميناً للأفراد من غير الموظفين (اتفاقات الخدمات الخاصة، والخبراء الاستشاريون وأعضاء المجلس التنفيذي، وأعضاء لجان الخبراء، والمستشارون المؤقتون، والمشاركون في برنامج الزمالة والتدريب الداخلي، والمستشارون) وذلك في إطار مستقل عن نظام التأمين الصحي للموظفين.

المواضيع الرئيسية التي ستطرح للمناقشة داخل النظام الموحد في السنوات القادمة بين المديرين وهيئات تمثيل الموظفين في كل مؤسسة وذلك في ضوء ما سيُقدم من ملاحظات إضافية وما سيجري من تحليلات أخرى. ويتفق المفتش مع المقترح المقدم من إدارة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والذي مفاده أن من مصلحة النظام الموحد (لجنة الخدمة المدنية الدولية وشبكة الموارد البشرية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى) أن يتناول مسألة الترتيبات الخاصة بالأفراد من غير الموظفين ويضع معايير للترتيبات التعاقدية الخاصة بهذه الفئة، بما في ذلك حقوق الأفراد المنتمين إلى هذه الفئة وواجباتهم، بغية التوحيد على نطاق منظومة الأمم المتحدة^(٢٢).

٢٦- ومن المرجح ألا تلزم الدول الأعضاء، المعنية فعلاً بالمناقشات الجارية في إطار اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة، الصمت عن هذه المسألة نظراً لبعثاتها المالية والقانونية والاجتماعية وغير ذلك من التبعات الأخرى، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بالمنازعة/التحكيم. فظهور فئة الأفراد من غير الموظفين وتطورها بهذا الحجم يجب أن يفرض تغييرات ملحوظة داخل المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ونظامها الموحد المتعلق بالأجور والعلاوات. ويتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية مساهمة المؤسسات المشمولة بالاستعراض، إذ تطلب التوصية إلى تلك المؤسسات أن تبلغ رسمياً عن شروط الخدمة الخاصة بالأفراد من غير الموظفين^(٢٣).

(٢٢) سيشكل موضوع الترتيبات التعاقدية الخاصة بالأفراد من غير الموظفين جزءاً من برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة للعام ٢٠١٣.

(٢٣) ترد فيما يلي بعض التعليقات المختارة الواردة من إدارة بعض المنظمات المشاركة رداً على التوصية ١: منظمة الأغذية والزراعة: "تقدم المنظمة تقارير دورية إلى هيئتها التشريعية حول تشكيل قوتها العاملة ... وترد الترتيبات التعاقدية الخاصة بالأفراد من غير الموظفين وكذلك الحقوق والواجبات المقابلة في أقسام أدلة الموظفين ذات الصلة".

الوكالة الدولية للطاقة الذرية: "تقدم إلى الدول الأعضاء إحصاءات تتعلق بعدد الخبراء المستشارين في التقرير نفسه المتعلق بالتوظيف ... وستقدم أمانة الوكالة إلى الدول الأعضاء موجزاً عن الشروط التي تنطبق على الخبراء الاستشاريين من غير الموظفين".

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية: "في الوقت الحاضر، يكفي أن يكون الأفراد من غير الموظفين مؤهلين للوصول إلى مرافق مثل مكتب الأخلاقيات، وهو ما يمكنهم من رفع شكاواهم. ويمكن أيضاً للأفراد من غير الموظفين العاملين في المنظمة أن يستفيدوا من الدعم والخدمات التي يُقدمها مجلس الموظفين والمستشار المكلف بشؤون الموظفين، عند الاقتضاء".

منظمة الصحة العالمية: "منذ عام ٢٠١٢، ترد الأرقام المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين في التقرير السنوي المتعلق بالموارد البشرية (A/65/34). وقد أصدرنا في الآونة الأخيرة مشروع مذكرة معلومات/إرشادات لمناقشته مع الموظفين الإقليميين لشؤون الموظفين المكلفين بالشؤون الإدارية والمالية والقانونية في الأقاليم. ويتوخى أن تشمل المناقشة شروط استخدام مختلف أنواع عقود الأفراد من غير الموظفين، بما في ذلك قوائم مرجعية، ومسألة وضع تعريف لمختلف فئات الموظفين والوظائف ومجموعات المهارات المطلوبة لتلبية احتياجات المنظمة من العقود بمختلف أنواعها".

اتحاد البريد العالمي: "تلك هي الحال بالفعل في التقارير المتعلقة بالموارد البشرية التي تقدم إلى مجلس الإدارة".

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في المؤسسات المشمولة بالاستعراض - ممن لم يقوموا بذلك بعد - أن يقدموا تقريراً عن عدد الأشخاص المشمولين بكل فئة من فئات الترتيبات التعاقدية الخاصة بالأفراد من غير الموظفين وعن الحقوق والاستحقاقات والتكاليف والواجبات المقابلة التي تنطبق على مختلف الفئات، وذلك في إطار التقارير التي يقدمونها إلى هيئاتهم التشريعية/الإدارية عن القضايا المتصلة بالموارد البشرية، بما في ذلك تشكيل القوة العاملة.

٢٧- ومع مراعاة الواجبة لمبدأ حرية تكوين الجمعيات، فإن مسألة مراعاة شواغل مختلف فئات الأفراد من غير الموظفين ومصالحهم من عدم ذلك، وكذلك كيفية مراعاة هذه الشواغل والمصالح وإمكانية تمثيل هذه الفئات، هي مسألة ترجع برمتها لتقدير كل هيئة من هيئات تمثيل الموظفين وقد تستوجب بدورها تحديث الأنظمة الأساسية لهذه الفئة من الموظفين.

ثالثاً - الإطار القانوني للعلاقات بين الموظفين والإدارة

ألف - الأنظمة الأساسية والإدارية للموظفين التي تُحدّد طبيعة العلاقة

٢٨ - يتكون الإطار القانوني للعلاقة بين الموظفين والإدارة من نصوص اعتمدها المؤسسات وتتناول "العلاقات مع الموظفين" ونصوص أخرى وضعتها هيئات تمثيل الموظفين واعتمدها بحرية بصفتها أنظمتها الأساسية أو قانونها الداخلي عملاً بمبدأ حرية تكوين الجمعيات. ويعمل جميع المنظمات المشاركة بموجب أنظمة أساسية مُلزِمة قانوناً اعتمدها الدول الأعضاء الممثلة في هيئاتها التشريعية/الإدارية في حين تُعتمد الأنظمة الإدارية للموظفين من قِبَل الرؤساء التنفيذيين عَقِبَ مفاوضات أو مشاورات مع هيئات تمثيل الموظفين^(٢٤) (عدا منظمة العمل الدولية التي اعتمدت نظاماً أساسياً للموظفين ولكنها لم تعتمد أي نظام إداري)^(٢٥). وتتضمن الأنظمة الإدارية للموظفين عادةً فرعاً يهدف إلى تيسير العلاقة بين الموظفين والإدارة^(٢٦). ويجوز للرؤساء التنفيذيين، بعد إجراء مشاورات أو مفاوضات (وفقاً للأحكام السارية وحسب الهيئات المشتركة المعنية) استكمال هذه الأحكام بقواعد إدارية أخرى تركز على قضايا محدّدة (من قبيل التسهيلات القائمة لتمكين ممثلي الموظفين من أداء وظيفتهم التمثيلية

(٢٤) تمثل الكيانات التالية استثناءات، فهي تستمد أنظمتها الأساسية والإدارية من المنظمات المستعرّضة: برنامج الأغذية العالمي من منظمة الأغذية والزراعة (بالنسبة إلى الموظفين الدوليين والموظفين المحليين في فئة وظائف الخدمة العامة بال مقر ومكاتب الاتصال (حيث يُعتبرون موظفين منتدبين)؛ ويخضع الموظفون المحليون التابعون لبرنامج الأغذية العالمي والعاملون في الميدان حالياً للنظامين الإداري والأساسي للأمم المتحدة؛ ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز من منظمة الصحة العالمية؛ وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها وكذلك مركز التجارة الدولية من النظامين الإداري والمالي للأمم المتحدة.

(٢٥) تنص المادة ١٤-٧ بشأن التعديلات المُدخلة على النظام الأساسي لموظفي منظمة العمل الدولية على ما يلي: "رهن موافقة الهيئة الإدارية، يجوز للمدير العام، بعد التشاور مع لجنة التفاوض المشتركة، أن يُعدّل النظام الأساسي للموظفين شرط عدم المساس بالحقوق المكتسبة للموظفين. ويقوم المدير العام أيضاً بتعديل النظام الأساسي، شرط عدم المساس بالحقوق المكتسبة للموظفين وبعد التشاور مع لجنة التفاوض المشتركة، من أجل إنفاذ القرارات التي تتخذها لجنة الخدمة المدنية الدولية فيما يتعلق بما يلي: (١) معدلات العلاوات والاستحقاقات (غير معاشات التقاعد وبدل الإعالة ومنحة التعليم وإجازة زيارة الوطن ومنحة العودة إلى الوطن وتعويض إنهاء الخدمة)، وشروط الأهلية ذات الصلة، ومعايير السفر؛ و(٢) تصنيف مراكز العمل لأغراض تطبيق تسويات مقر العمل؛ وينبغي إعلام الهيئة الإدارية بمثل هذه التعديلات".

(٢٦) لدى الوكالات الأخرى "الشبيهة" التي لا تنتمي إلى منظومة الأمم المتحدة أيضاً أنظمة إدارية وأساسية خاصة بها تشمل في بعض الحالات صكوكاً قانونية وتعاقدية تعترف بأهمية العلاقات مع الموظفين. ومن الأمثلة على ذلك ما يلي: الاتفاق بشأن العلاقات بين المفوضية الأوروبية ونقابات العمال ورابطات الموظفين ("الاتفاق الإداري")؛ والنظامان الإداري والأساسي الخاصان بموظفي المنظمة الدولية للهجرة؛ والنظام الإداري والأساسي لموظفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي و"التوجيهات المنطبقة" [على موظفي المنظمة].

الرسمية، ونصوص تهدف إلى حمايتهم من التمييز فيما يتعلق بدورهم كممثلين للموظفين^(٢٧). وإضافة إلى الإطار القانوني القائم، أبرمت أربع مؤسسات مع هيئاتها المكلفة بتمثيل الموظفين المعترف بها اتفاقات اعتراف/تعاون ملزمة للطرفين (يرد عرضها في الفرع السابع-باء).

باء- المبادئ الأساسية والنصوص المرجعية

٢٩- لاحظت جميع هيئات تمثيل الموظفين أنه لا يوجد نص رسمي سار داخل المؤسسات التي تتبع لها يتعلق بتطبيق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو الصكوك ذات الصلة التابعة لمنظمة العمل الدولية، ولكن الأنظمة الأساسية لهذه الهيئات تشير عادةً إلى هذه النصوص^(٢٨). أما الردود الواردة من ممثلي الإدارة، فقد جاءت مختلفة حسب فهمهم للمسألة: فالبعض ردّ بـ "نعم"، مشيراً بذلك على الأرجح إلى الممارسة (= تطبيق)، في حين ردّ البعض الآخر بـ "لا" مشيراً إلى مفهوم الاعتراف الرسمي (= رسمي). وثمة استثناء ملحوظ وإيجابي تجسده منظمة العمل الدولية، حيث سلّطت إدارة المنظمة الضوء على الاتفاق المتعلق بالاعتراف والجوانب الإجرائية ذات الصلة المُبرّم في عام ٢٠٠٠ بين المكتب ونقابة موظفي منظمة العمل الدولية، والذي يشير إلى المبادئ والحقوق المكرسة في اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم (رقم ٨٧) لعام ١٩٤٨، والاتفاقية المتعلقة بتطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (رقم ٩٨) لعام ١٩٤٩، والاتفاقية المتعلقة بعلاقات العمل في الخدمة العامة (رقم ١٥١) لعام ١٩٧٨، والمادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ولم يرد ممثلون آخرون عن الإدارة إطلاقاً أو هم لمحو أو أشاروا بشكل غير مباشر إلى مبادئ مماثلة ترد في نصوص أخرى، كمعايير السلوك التابعة للجنة الخدمة المدنية الدولية. ويعكس الرد التالي الحالة النمطية في مختلف المؤسسات: "لا توجد إشارة قانونية محدّدة إلى هذه الوثائق في النظام الأساسي للوكالة ولا في نظامها الإداري أو المالي. ومع ذلك، تطبّق الوكالة هذه المبادئ التوجيهية في سياق أنشطتها المتعلقة بإدارة الموظفين".

٣٠- وسأل المفتش جميع الجهات المعنية هل أن النصوص المذكورة أعلاه والمبادئ العالمية التي تتضمنها هي نصوص صالحة فقط في السياقات الوطنية للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية التي اعتمدها والبالغ عددها ١٨٥ دولة ولا تنطبق في سياق المنظمات الحكومية الدولية مثل المؤسسات التابعة لنظام الأمم المتحدة الموحد حيث لا يخضع الموظفون لقوانين

(٢٧) انظر أيضاً الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفصل السادس، الفقرات ١١٨ إلى ١٣١ والمرفق الأول.

(٢٨) على سبيل المثال، من الأهداف الواردة في المادة ٢ من دستور جمعية موظفي أمانة برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ما يلي: "ضمان امتثال شروط استخدام موظفي أمانة البرنامج لـ ١٠ معايير العمل المقبولة عموماً، وبخاصة المعايير الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية". ومن الأمثلة الأخرى على ذلك، الأحكام الواردة في النظام الأساسي لاتحاد موظفي الخدمات العامة في منظمة الأغذية والزراعة - برنامج الأغذية العالمي.

العمل في أي دولة من الدول؟^(٢٩) ثمة بالفعل تصور مفاده أن هذه المبادئ لا يمكن إنفاذها قانوناً داخل الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. غير أنه بالنظر إلى وجوب التطبيق الشامل للإعلان العالمي لحقوق الإنسان على جميع الأفراد أينما وجدوا، فإن المنطق يملّي بأن تُطبق تلك المبادئ على جميع العاملين في الأمم المتحدة - من "موظفين" و "أفراد من غير الموظفين". وينبغي أن يرد ذلك بصيغة واضحة في الأنظمة الأساسية للموظفين العاملين في مختلف المؤسسات بما يكفل الانتقال من تطبيق "بحكم الواقع" إلى تطبيق "بحكم القانون". ويُشار في هذا الصدد إلى أن التوصية رقم ٥ الواردة في الوثيقة JIU/REP/2011/10 الموجهة إلى الجمعية العامة تطلب تحديداً هذا الوضوح فيما يتعلق بموظفي الأمم المتحدة والكيانات المرتبطة بها^(٣٠).

٣١- وتقتصر التوصية ذاتها أيضاً أن تولى عناية خاصة بإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ الأساسية والحقوق في العمل الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في عام ١٩٩٨. ومن المبادئ التي تتسم بأهمية خاصة في هذا الصدد، مبدأ الحرية النقابية والاعتراف الفعلي بحق المفاوضة الجماعية^(٣١) الذي يجسد ويعزز قيم "الديمقراطية وحرية الاختيار وسيادة القانون (...). فاحترام معايير العمل الدولية هذه يمكن أن يهيئ بيئة مؤاتية لتنظيم العمل بكفاءة أكبر ويشجع الابتكار ويساهم في زيادة الإنتاجية. أخيراً، إن تطبيق هذه المعايير من شأنه أن يساهم في السلم الاجتماعي، وبالتالي يساعد في جلب الاستثمار ويسر تكيف المؤسسات مع الصدمات الخارجية، كالأزمات المالية"^(٣٢). وتبين الردود على الاستبيان الواردة من عدة ممثلين عن الإدارة وعن الموظفين ومن اتحادات الموظفين حرص هذه الجهات على أن تغطي المبادئ والحقوق المذكورة أعلاه باعتراف رسمي وأن يتم إعمالها على أرض الواقع.

(٢٩) دليل منظمة العمل الدولية الخاص بأصحاب العمل، ٢٠٠١، ينص الفصل الثاني على ما يلي "معايير العمل الدولية موجهة في المقام الأول إلى الحكومات. لكنها تم أيضاً أصحاب العمل [...] فأصحاب العمل مسؤولون، إلى جانب الحكومات والعمال، عن جعل معايير العمل الدولية وتنفيذها أمراً واقعياً وهادفاً. ولا بد لأصحاب العمل أن يشاركوا مشاركة نشطة إذا أريد لمعايير العمل الدولية أن تحقق التوازن اللازم الذي يمكنها من الاستجابة للتوقعات".

(٣٠) الوثيقة JIU/REP/2011/10، التوصية رقم 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)".

(٣١) في عام ١٩٧٨، طبق مؤتمر العمل الدولي هذا المفهوم على الخدمة العامة من خلال اعتماده اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة (رقم ١٥١) لعام ١٩٧٨. وفي هذا الصدد، انظر أيضاً الدليل المتعلق بالمفاوضة الجماعية وحل المنازعات في الخدمة العامة (إدارة الأنشطة القطاعية في منظمة العمل الدولية):

<http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang-en/index.htm>

(٣٢) المرجع نفسه، الفقرة ٨.

جيم - الأنظمة الأساسية لهيئات تمثيل الموظفين

٣٢ - عملاً بمبدأ الحرية النقابية والحق في التنظيم، ووفقاً لاتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ لعام ١٩٤٨ ورقم ٩٨ لعام ١٩٤٩، تعتمد هيئات تمثيل الموظفين الأنظمة الأساسية الخاصة بها عادةً من خلال استفتاء مجموع الموظفين، أو من خلال الجمعية العامة لأعضاء هيئة تمثيل الموظفين. ويتبين من الأنظمة الأساسية والإدارية أن نحو نصف الأنظمة الأساسية لهيئات تمثيل الموظفين في الكيانات التي شملها الاستعراض تخضع، في بعض الحالات، لموافقة الرئيس التنفيذي، وذلك فقط للتأكد من أن الميثاق أو الدستور أو إعلان الأهداف لا يتعارض مع مصالح المنظمة. وهذا الإجراء إلزامي في الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي والاتحاد الدولي للاتصالات واليونسكو واليونيدو، ولكنه غير إلزامي في منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية ومركز التجارة الدولية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والاتحاد البريدي العالمي^(٣٣) والمنظمة العالمية للملكية الفكرية. وربما ظهرت وسُنت بعض "القواعد [الإضافية] المتعلقة بتمثيل الموظفين"^(٣٤) في حالات قليلة، وهي تحديداً حالات يتواجد فيها أكثر من هيئة لتمثيل الموظفين داخل منظمة واحدة. وتوضع هذه القواعد الإضافية مبدئياً لتجنب امتداد النزاعات، غير أنها تتفاوت من حيث النتيجة، مثلما هو الحال في الاتحاد الدولي للاتصالات. وإضافة إلى ذلك، يُشار إلى أن الرؤساء التنفيذيين وهيئات تمثيل الموظفين لدى بعض الوكالات المتخصصة وقعوا اتفاقات اعتراف/تعاون.

دال - الطريق إلى الأمام

٣٣ - ينطبق محتوى الفصل السابع من الوثيقة JIU/REP/2011/10 المعنون "خضوع الجميع للمساءلة" أيضاً على الجهات الفاعلة في إطار العلاقة بين الموظفين والإدارة كما يحددها هذا التقرير. فهناك تفاوت في نطاق الأحكام الصريحة التي تنص على امتثال المبادئ الدولية الأساسية التي تنظم علاقات العمل بين النصوص التي تعتمد عليها المؤسسة (الأنظمة الأساسية والإدارية) والنصوص التي تعتمد عليها هيئات تمثيل الموظفين (الأنظمة الأساسية). ومع ذلك، فحتى الاعتراف والإقرار غير الرسميين من جانب كل من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين بأن المبادئ الواردة في تلك النصوص (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وصكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة) ينبغي أن توجه العلاقات المتبادلة بين الجانبين، يمكن أن يشكل نقطة انطلاق جيدة نحو علاقة بناءة بين الموظفين والإدارة. أجل، من بين المبادئ والحقوق الأساسية الأربعة الواردة في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ الأساسية والحقوق في العمل،

(٣٣) عدا فيما يتعلق بعملية انتخاب الرئيس.

(٣٤) انظر الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفقرة ٧٨، فيما يتعلق بمثل هذه القواعد في مكتب الأمم المتحدة بجنيف.

ثمة مسألتان غير مطروحتين في بيئة العمل بالأمم المتحدة - هما عمل الأطفال والسخرة (فلا وجود لهذين الشكلين من العمل)، في حين أن مسألة التمييز في الاستخدام والمهنة يجري التصدي لها من خلال مبدأ احترام التنوع، كقيمة من القيم الأساسية الثلاث في الأمم المتحدة. وبناءً عليه، فإن المسألة الوحيدة التي تظل مطروحة داخل المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بخصوص المبادئ الأساسية الأربعة، هي مسألة تتعلق تحديداً بمبدأ الحرية النقابية والاعتراف الفعلي بحق المفاوضة الجماعية.

رابعاً - هيئات تمثيل الموظفين: من هي وكيف تعمل

ألف - المهام الأساسية

٣٤- يشير تحليل الأنظمة الأساسية لهيئات تمثيل الموظفين في الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومركز التجارة الدولية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وبرنامج الأغذية العالمي والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، البالغ عددها ٢٠ هيئة، إلى أن أهدافها تشمل بصفة عامة الحفاظ على حقوق جميع الموظفين وامتيازاتهم ومصالحهم وكل ما يتعلق برعايتهم؛ وتوفير الخدمات والأنشطة التي تفيد الموظفين (كالخدمات الاستشارية الخاصة بالموظفين ومراكز رعاية الأطفال والتأمين القانوني وما إلى ذلك) وتمويل هذه الخدمات والأنشطة أو الاشتراك في تمويلها؛ وضمان المشاركة الكاملة للموظفين في هيئات التمثيل، سواء بصفة جماعية أو فردية، وذلك من خلال بلورة مواقف موحدة حول قضاياهم الموظفين والدفاع عنها؛ وتشجيع مشاركة الموظفين في أنشطة هيئات تمثيل الموظفين؛ وزيادة التعاون مع هيئات تمثيل الموظفين في المؤسسات/الكيانات الأخرى من أجل تعزيز المصالح المشتركة.

٣٥- وعلى الصعيد الفردي، يمكن مقارنة هيئة تمثيل الموظفين بشركة تأمين تعرض على أعضائها ضمانات بأن تدافع عن حقوقهم المكتسبة في إطار علاقاتهم التعاقدية مع منظمة ما في حالات عديدة أو في معظم الحالات، على أن تكون هذه الضمانات مرتبطة بنوعية الزملاء الذين يخصصون وقتهم ومعارفهم ومهاراتهم لخدمة هذه الأهداف وأن يتم اختيارهم من خلال عملية انتخابية ديمقراطية. وتقدم هذه الهيئات، حسب الاقتضاء، المشورة للموظفين، على أساس فردي، في الحالات المتأزمة أو التي يواجه فيها الموظف صعوبات تتعلق بشروط الخدمة. ومن الناحية الفلسفية، تؤثر هذه الوظائف القائمة على أساس التطوع إلى تضامن نشط وطبيعي بين مجموعة الزملاء. ومن وجهة نظر الإدارة، تمثل هذه الوظائف التمثيلية مهام رسمية وضرورية من أجل إقامة حوار اجتماعي سلس بشأن العناصر الناشئة في إدارة الموارد البشرية التي تؤثر في رعاية الموظفين. ومعظم هيئات تمثيل الموظفين تعرف نفسها على أنها رابطة موظفين، في حين أن قلة من هذه الهيئات تعرف نفسها على أنها نقابة موظفين أو مجلس موظفين، مثلما هو الشأن لدى معظم هيئات تمثيل الموظفين في منظومة الأمم المتحدة. ويُشار في هذا الصدد إلى أن الاختلاف في المصطلحات لا يقابله اختلاف في نوعية هيئة تمثيل الموظفين وأدائها.

باء - كيفية إدارة هيئات تمثيل الموظفين: حجية الأنظمة الأساسية والأحكام ذات الصلة

٣٦- النظام الأساسي هو دستور هيئة تمثيل الموظفين وقانونها الداخلي. وهو يحدد الأهداف والنطاق وفتات الموظفين التي تعمل الهيئة على خدمة مصالحها وتمثيلها أمام الرئيس التنفيذي

وممثلي الإدارة العليا في المؤسسة المعنية؛ ويوضح كلاً من الهيكل التنظيمي للهيئة والإجراءات التي تحدد كيفية إدارتها، وعادةً ما يقوم هذا الهيكل على أساس نظام من مستويين: لجنة تنفيذية أو مجلس موظفين من ٧ إلى ٤٠ عضواً ينتخبهم مجموع الموظفين بموجب قواعد معينة تكفل التمثيل الديمقراطي للموظفين؛ ومكتب، يُنتخب عادة من أعضاء المجلس ويتكون من رئيس يمكن أن ينضم إليه أمين عام ونائب رئيس (أو أكثر) وأمين مال (انظر الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفقرات ٧٩ إلى ٨٧).

٣٧- وقد أنشأت الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومركز التجارة الدولية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وجميع الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة (عدا منظمة الأغذية والزراعة) هيئات تمارس اختصاصها على نطاق المؤسسة برمتها (على نقيض الأمانة العامة للأمم المتحدة)، وتمثل الموظفين في جميع المكاتب بغض النظر عن المكان^(٣٥). وتمثل هذه الخصائص ميزة أساسية من الناحية العملية بالنسبة للمؤسسة وللعمل العادي لهيئة تمثيل الموظفين؛ فهي تجنب المهمة الصعبة المتمثلة في التوفيق بين مصالح مختلف هيئات التمثيل المحلية ومسار العلاقة بين الموظفين والإدارة الطويل والمعقد والمكلف، مثلما هو الشأن بالنسبة إلى لجنة التنسيق بين الإدارة والموظفين - وهو تحدٍ مطروح أمام اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة، بصفتها الهيئة التي خلفت لجنة التنسيق.

جيم - النظام الانتخابي

٣٨- يُتوقع من مجالس (أو لجان) الموظفين أن "تكفل التمثيل العادل لجميع الموظفين" على نحو ما تنص عليه أنظمتها الأساسية (انظر الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفقرة ٧٦). وحسب المؤسسة، يخصص عدد معين من المقاعد في مجلس الموظفين لممثلي فئة محددة من الموظفين (هي عادة الفئة الفنية والفئات الأعلى مقابل فئة الخدمات العامة) مثلما هو الحال في منظمة الطيران المدني الدولي والاتحاد البريدي العالمي ومنظمة الصحة العالمية - المقرر والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، أو لنوع محدد من مراكز العمل (مثل المقرر مقابل مراكز العمل الواقعة خارجه) مثلما هو الشأن في منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وبرنامج الأغذية العالمي. ويُجمع في بعض الحالات بين الصنفين، مثلما هو الشأن في منظمة الطيران المدني الدولي، حيث يتألف المجلس من ستة أعضاء من الفئة الفنية وستة أعضاء من فئة الخدمات العامة، وينتمي عضوٌ من كل فئة إلى مكتب إقليمي.

(٣٥) تمثل منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي حالتين معزولتين، حيث تقتصر مهام هيئة التمثيل داخل كل من هاتين المؤسستين على تمثيل الموظفين الدوليين من الفئة الفنية (رابطة الموظفين الفنيين في منظمة الأغذية والزراعة وفي برنامج الأغذية العالمي)، في حين يمثل اتحاد موظفي الخدمات العامة في منظمة الأغذية والزراعة - برنامج الأغذية العالمي الموظفين من فئة الخدمات العامة العاملين في كل من المقرر ومكاتب الاتصال. ولا يحظى الموظفون الوطنيون العاملون خارج المقرر والموظفون من فئة الخدمة العامة والموظفون الوطنيون بأي تمثيل في إطار الهيئتين المذكورتين آنفاً.

وفي عدد قليل من المؤسسات، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية^(٣٦) واليونسكو^(٣٧)، يتم تمثيل الموظفين في إطار وحدات انتخابية تعكس تقسيماً حسب الإدارة داخل المؤسسة. ونمط التمثيل هذا هو الشكل السائد في سياق تمثيل موظفي مقر الأمم المتحدة في نيويورك (انظر الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفقرة ٨٥). وتقدم لجنة رابطة الموظفين التابعة لصندوق النقد الدولي مثلاً على ممارسة جيدة لاختيار ممثلين ممكنين للموظفين، حيث يتصل أعضاء اللجنة السابقة قبل نهاية مدة ولايتهم بأفراد يعتبرون أنهم يمتلكون الصفات اللازمة للاضطلاع بمهمة تمثيل الموظفين على أكمل وجه ويشجعونهم على المشاركة في انتخابات اللجنة. وضمناً لاستمرارية التمثيل، تبين لدى ثنائي هينأت أن الانتخابات تُعقد لعدد لا يتجاوز نصف الأعضاء في لجنة تمثيل الموظفين في أي وقت من الأوقات. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك، طريقة الانتخاب المتبعة داخل المنظمة البحرية الدولية، حيث تفصل مدة شهرين بين تاريخ الانتخابات وتاريخ تقلد المنصب. وخلال هذه الفترة يضطلع الرئيس المنتهية ولايته والرئيس المنتخب حديثاً بالدور نفسه، ما يسمح بتحقيق انتقال سلس. وتُعقد هيئة تمثيل الموظفين اجتماعاً عاماً عادياً مرة في السنة.

٣٩- وتجتمع الهيئة الإدارية (مجلس الموظفين أو لجنة الموظفين أو اللجنة التنفيذية)، يُشار إليها من هنا فصاعداً باسم "مجلس الموظفين"، إما شهرياً أو كل شهرين في بعض الحالات. وتتألف الهيئة التنفيذية المنتخبة من مجلس الموظفين (يُشار إليها من هنا فصاعداً باسم "المكتب") من أربعة إلى عشرة أعضاء يجتمعون مرتين إلى أربع مرات في الشهر. وينبغي عادةً توفر نصاب معين لاتخاذ قرارات صالحة على مختلف المستويات. وضمناً للسير العادي لهيئة تمثيل الموظفين، وضع اتحاد موظفي الخدمات العامة في برنامج الأغذية العالمي التابع لمنظمة الأغذية والزراعة أحكاماً للتصدي لمشكلة الغياب المتكرر لأعضاء المكتب عن اجتماعاته. وينص النظام الأساسي للاتحاد على ما يلي: "كل عضو في اللجنة التنفيذية يتخلف، دون أسباب مسوغة، عن حضور أكثر من أربع دورات عادية متتالية، يُعتبر متخلياً عن منصبه". وفي معظم هيئات تمثيل الموظفين التي شملتها المقارنة، يبقى الأعضاء في مناصبهم لولاية مدتها سنتان، في حين لا تتجاوز مدة الولاية سنة واحدة في هيئات تمثيل الموظفين بثلاث مؤسسات، هي منظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة السياحة العالمية والاتحاد البريدي العالمي. وإضافة إلى ذلك، تختلف مدة ولاية الرئيس وولاية أعضاء المجلس العاديين على التوالي لدى كل من منظمة السياحة العالمية واليونسكو. وفي ٥٠ في المائة من الحالات، لا يكون ممثلو الموظفين مقيدين بفترة ولاية مُحددة. وبالنسبة للنصف المتبقي من الحالات، لا يجوز للعضو

(٣٦) تنص المادة ٢٥ من الفصل العاشر من القانون الأساسي لرابطة موظفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية على ما يلي: "تتألف كل وحدة من أعضاء ينتمون إلى نفس الدوائر أو إلى الدوائر المعنية التابعة للمؤسسة".

(٣٧) تنص المادة ٢٥ من الفصل التاسع من القانون الأساسي لنقابة موظفي منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية على ما يلي: "تقابل الوحدات، قدر الإمكان، إدارات أو أقسام تابعة لتلك الإدارات وذلك استناداً إلى المخطط التنظيمي لأمانة منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية".

شغل المنصب لأكثر من سنة واحدة أو سنتين متتاليتين أو ثلاث سنوات متتالية. وفي هذه الحالات، يجوز للممثل أن يتقدم إلى الانتخابات من جديد بعد التخلي عن منصبه للفترة المحددة في النظام الأساسي.

دال - عضوية هيئات تمثيل الموظفين

٤٠ - رغم العوامل غير المؤاتية، الخارجية منها والداخلية (انظر المرفق الثالث)، فإن نسبة كبيرة من مجموع الموظفين المؤهلين لعضوية هيئة تمثيل الموظفين يختارون طوعاً الانخراط في الهيئة عن طريق سداد الرسوم. ويؤكد التوجيه رقم ٢٠٠٣/١٠ الخاص بموظفي منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشدة على "وجوب احترام مبدأ الحرية النقابية. فجميع الموظفين وأعضاء البعثات يتمتعون بحق المشاركة أو عدم المشاركة في الهيئات المنتخبة للجان/هيئات الموظفين" (الفقرة ٥-١). وتُحدد الرسوم، التي تجمع عادةً من خلال الحسم المباشر من الرواتب، حسب الرتبة وتتراوح (حسب هيئة تمثيل الموظفين) بين ٠,٠١ في المائة و٠,٥ في المائة من الأجر الصافي، على أن يحتفظ الموظف بحق الاختيار بين القبول وعدم القبول. وثمة حالياً نظامان يمكن من خلالهما للموظفين (كما تُعرفهم المؤسسات التي يتبعون لها) أن يشاركوا في اختيار ممثليهم: (أ) في المؤسسات حيث يُعتبر جميع الموظفين بصفة تلقائية أعضاء في هيئة تمثيل الموظفين، يمكنهم التصويت لانتخاب الهيئة الإدارية وبالتالي المساهمة في تحديد توجهاتها؛ (ب) في الهيئات حيث لا تكون العضوية تلقائية، يجب أن يُفتح باب التسجيل وسداد الرسوم على مصراعيه لجميع موظفي المؤسسات الذين يمثلون الفئة المستهدفة لهيئة التمثيل (انظر الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفقرة ٨٤) دون أي شروط مسبقة أخرى، عدا الموافقة على النظام الأساسي للهيئة وسداد الرسوم الفردية من أجل اكتساب الحق في التصويت. ومن بين المعايير الأخرى التي تساعد في قياس التمثيلية، مستوى المشاركة في الانتخابات العامة (انظر المرفق الثالث) أو الاستفتاءات، ومستوى التعبئة في فترات الأزمات عن طريق العمل المباشر (تقديم العرائض والتظاهر، وما إلى ذلك).

خامساً - ظروف العلاقات بين الموظفين والإدارة

ألف - دور الرؤساء التنفيذيين

٤١ - خلص المفتش إلى أن موقف الرئيس التنفيذي يشكّل عاملاً حاسماً في نجاح أو فشل العلاقة بين الموظفين والإدارة في أي مؤسسة. والكفاءات المطلوب توفرها لدى الرئيس التنفيذي هي إدراك أهمية إرساء علاقات ذات نوعية جيدة مع الموظفين؛ والاستعداد (عادة من خلال مدير الموارد البشرية، ولكن بشكل مباشر أيضاً) لإجراء حوار دوري ومتكرر مع رئيس هيئة تمثيل الموظفين عبر سياسة الباب المفتوح؛ والاستعداد للرد بسرعة على استفساراته، وكلها عوامل أساسية لتحسين نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة. وتمثل الشفافية في تناول المسائل التي تدخل في نطاق العلاقات بين الموظفين والإدارة مع الدول الأعضاء مؤشراً إيجابياً آخر ذا دلالة. وفي المقابل، فإن كثرة الدوران في منصب مدير الموارد البشرية؛ والعلاقات المحصورة في الجانب الرسمي فقط؛ والانتقائية في اللقاءات المفتوحة؛ وتفسير أي نقد على أنه تهجم شخصي؛ وفرض الرقابة على اتصالات هيئة تمثيل الموظفين مع بقية الموظفين بشكل عام؛ وممارسة ضغوطات منفصلة على أفرادها، والإحجام عن كشف حالة العلاقات بين الموظفين والإدارة إلى الدول الأعضاء (بما في ذلك من خلال وحدة التفتيش المشتركة) كلها أعراض تدل على علاقات صعبة بين الموظفين والإدارة.

باء - التسهيلات في أداء مهام تمثيل الموظفين

٤٢ - وفقاً لمعايير منظمة العمل الدولية، ينبغي لإدارات المؤسسات توفير عدد من التسهيلات لهيئات تمثيل الموظفين بوصفها جزءاً أساسياً من علاقات العمل في الخدمة العامة^(٣٨)، وذلك لتمكين ممثلي الموظفين^(٣٩) من أداء مهامهم الرسمية بصورة فعالة بما يخدم مصلحة العلاقة بين الموظفين والإدارة. وتشمل التسهيلات ما يلي:

(٣٨) تنص المادة ٦ من اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة لعام ١٩٧٨ (رقم ١٥١) على مبدأ تقديم الخدمات إلى منظمات موظفي الخدمة العامة:

"١- يُمنح ممثلو منظمات الموظفين العموميين المعترف بها من التسهيلات ما يكون مناسباً لتمكينهم من أداء مهامهم بصورة سريعة وفعالة، خلال ساعات العمل وخارجها على السواء.

٢- لا ينبغي أن يكون في منح التسهيلات ما يهون من فعالية سير العمل في الإدارة المعنية أو المرفق المعني.

٣- تُحدّد طبيعة هذه التسهيلات ونطاقها طبقاً للطرائق المشار إليها في المادة ٧ من هذه الاتفاقية أو بوسائل أخرى [مثل التفاوض الجماعي]".

(٣٩) انظر JIU/REP/2011/10، الفقرات ١١٠-١١٤.

- الاتصال المستمر بين الرؤساء التنفيذيين وممثلي الموظفين لمناقشة أوجه المصلحة المشتركة في سياسة الموارد البشرية (على النحو المنصوص عليه في معظم النظم الأساسية للموظفين)؛
- تمكين ممثلي الموظفين من المشاركة في مختلف اللجان التي يُمثل فيها الموظفون، مع منحهم دوراً استشارياً، وتفاوضياً في بعض الأوقات، وفقاً للنصوص القانونية و/أو الممارسة العملية من خلال الهيئات المعنية المشتركة بين الموظفين والإدارة.
- وقد قامت قلة من المؤسسات فقط بوضع نصوص أو اتفاقات إدارية تنص على هذه التسهيلات كانداب الموظفين وتفرغ ممثلي الموظفين، وتوفير الحيز المكتبي والمعدات.

١- انتداب الموظفين

٤٣- خلافاً لبعض الوكالات التي تتمتع فيها هيئات تمثيل الموظفين بوضع مالي ملائم يمكنها من دفع تكاليف موظفي الدعم الخاصين بها (مثل رابطة موظفي البنك الدولي ورابطة موظفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي اللتين تُشغّلان سبعة وأربعة موظفي دعم متفرغين على التوالي، وتدفعان تكاليفهما من ميزانيتيهما)، فإن أكثر هيئات تمثيل الموظفين في وكالات الأمم المتحدة المتخصصة تفتقر إلى التمويل اللازم لتعيين موظفين. ونتيجة لذلك، يتعين على المؤسسة، بالإضافة إلى تفرغ ممثلي الموظفين المنتخبين تفرغاً كاملاً لعملهم، أن تقدم مساهمة حاسمة الأهمية تتمثل في تخصيص موظفين، أغلبهم من موظفي الخدمات العامة، للمهام الإدارية اللازمة لإدارة هيئة تمثيل الموظفين بشكل سليم. ويتراوح عدد هؤلاء الموظفين حسب المؤسسة بين صفر (مركز التجارة الدولية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للسياحة) ووظيفتين بدوام كامل (الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، والمقر الرئيسي لمنظمة الصحة العالمية). وترتبط هذه الوظائف بجدول التوظيف العادي، وعلى هذا الأساس، تنطبق القواعد المالية والنظام الإداري للموظفين على الأشخاص المعيّنين. وينبغي أن تُتاح لهيئات تمثيل الموظفين حرية اختيار الأشخاص المتدربين، وعادة ما يحصل ذلك.

٢- تفرغ ممثلي الموظفين

٤٤- إن الشكل الثاني من أشكال مشاركة المؤسسة في الحوار الاجتماعي يتم من خلال إعفاء بعض مسؤولي هيئات تمثيل الموظفين المنتخبة من مهامهم العادية في خدمة المؤسسة. وقد يمثل التعميم الإداري للأمم المتحدة (ST/AI/293) والوثيقة A/C.5/50/64^(٤٠) مرجعين في هذا الصدد لأنهما يُثبتان وجود توافق بين العدد الإجمالي للموظفين ومجموع ساعات التفرغ الممنوحة لممثلي الموظفين. وتظهر اختلافات بين المؤسسات، من حيث مجموع ساعات التفرغ

(٤٠) انظر JIU/REP/2011/10، الفقرات ١١٠-١١٣.

وتوزيعها بين ممثلي الموظفين، إما كتفرغ كامل أو كتفرغ بنسبة مئوية من وقت العمل العادي، تتراوح بين ١٠ و ٥٠ في المائة.

٤٥ - وإجراء مقارنات بين المؤسسات - بما أن توزيع وقت التفرغ يتبع أنماطاً مختلفة (مثل التفرغ الرسمي لوظيفة محددة (مثل الرئيس) أو عدد مُحدد من الساعات يُوزع بين جميع ممثلي الموظفين) - يُحسب التفرغ التام على أساس ١٢ شهراً في السنة، وأربعة أسابيع في الشهر، و ٤٠ ساعة في الأسبوع (انظر المرفق الرابع). ويُمنح وقت التفرغ لتيح أداء خدمة حقيقية ورسمية وضرورية للمؤسسة. وبالإضافة إلى ذلك، يتطلب الحصول الفعلي على وقت التفرغ تقديم طلب خطي رسمي إلى جميع الرؤساء في التسلسل الإداري (وليس فقط إلى الرئيس المباشر) للحصول على الموافقة وعلى تقليص لعبء العمل بما يتناسب مع وقت التفرغ الممنوح. وسيكون من الأسهل تطبيق هذا المبدأ دون توترات إذا عوّضت المؤسسة الوحدات التي تمنح وقت تفرغ تعويضاً مادياً عما خسرت من وقت عمل في منح ممثلي الموظفين وقت تفرغ. وقد قبل ذلك حتى الآن في منظمة الأغذية والزراعة لكنه حُصر فقط في المشاركة في عملية إصلاح المنظمة.

٤٦ - خلص المفتش إلى أنه باستثناء حالات التفرغ الكامل لشخص واحد، توجد حالات عديدة فسر فيها الرؤساء التسهيل المطلوب على أنه مجرد إجراء مرونة في ساعات العمل، دون أي إعفاء من الواجبات، ولا يغير استعداد ممثل الموظفين للعمل ليلاً وخلال عطلة نهاية الأسبوع شيئاً في خطة أداء الموظف المعني. وربما يفسر ذلك سبب تفضيل عدد من هيئات ممثلي الموظفين طلب تفرغ مسؤول واحد تفرغاً كاملاً بدلاً من تفرغ مسؤولين بنصف دوام (مثلاً الرئيس ونائب الرئيس)، رغم المزايا الكبيرة للصيغة الثانية التي تتيح للمسؤولين:

- مواصلة المشاركة في العمل المهني بنشاط ومواصلة تطوير مهارتهما في مجالات تخصصهما، بما في ذلك الاحتفاظ بعلاقاتهما مع الشبكة المهنية لكل منهما؛
- مواصلة الاستفادة من التدريب في مجال التخصص؛
- الاستمرار في تلقي تقييمات الأداء السنوية؛ عدا منظمة الأغذية والزراعة^(٤١)، لا توجد مؤسسة أخرى لديها أحكام مكتوبة رسمية تنص على إدراج واجبات ممثلي الموظفين ضمن العناصر المشمولة بتقييم الأداء. ولاحظ ممثلو الموظفين ضرورة الإقرار بأنهم انتخبوا من جانب أقرانهم لتنفيذ مهام تمثيل الموظفين، وهذه الصفة فإنهم يقدمون مساهمة قيمة للمؤسسة. وبالإضافة إلى اكتسابهم طائفة واسعة من المهارات ومعرفة عميقة بمؤسستهم، فإن عملهم يسهم في تحقيق أهداف المؤسسة/ولايتها وينبغي بالتالي الإقرار به. ومن شأن ذلك أيضاً أن يشجع الآخرين على المشاركة

(٤١) وفقاً لاتحاد موظفي الخدمات العامة في منظمة الأغذية والزراعة، ثمة نص رسمي مكتوب يتيح لممثلي الموظفين إدراج مهام تمثيل الموظفين التي يضطلعون بها في نظام إدارة تقييم أدائهم. بيد أن هذا الجانب لا يقيمه الرؤساء بل النظراء فقط. وبالإضافة إلى ذلك، ليس لهذا التقييم أي وزن فيما يتعلق بالتطوير الوظيفي أو الترقية.

في أنشطة تمثيل الموظفين ويساعد في مكافحة أي شكل من أشكال الوصم يرتبط بدور ممثلي الموظفين؛

- تعزيز التضامن مع الموظفين بشكل عام (والعكس بالعكس) من خلال تقاسم ظروف عملهم أثناء تمثيلهم لهم.

٤٧- وتجدر الإشارة إلى أن جمعية موظفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بصفتها وكالة مماثلة، أبرزت الصعوبات التي واجهتها في تحديد الموظفين المستعدين للتفرغ الكامل كممثلين للموظفين، بسبب خوفهم من أن يقوض ذلك مستقبلهم الوظيفي؛ وبالتالي فقد كانوا أكثر ميلاً للتفرغ بنصف دوام. وهناك نظام آخر يواجه نفس المخاطر التي يواجهها نظام التفرغ، وهو تحديد عدد من الأيام تمنح كل سنة لهيئة ممثلي الموظفين وتخصص لهم بحرية حسب احتياجات عملهم التمثيلي.

٣- الحيز المكتبي والمعدات

٤٨- رغم أن الموارد البشرية لهيئات تمثيل الموظفين هي الإنفاق الرئيسي لهذه الهيئة، فإنها تحتاج لأصول مادية كالحيز المكتبي (لضمان الخصوصية)، وحد أدنى من الأثاث والحواسيب، ومعدات الطباعة ومعدات لتقديم العروض العامة، فضلاً عن تيسير استخدامهم لقاعة اجتماعات يمكنها استيعاب اجتماعات المجلس والمكتب أو توفير قاعة تُخصّص حصرياً لاجتماعاتها. ومع أن بعض هيئات تمثيل الموظفين تحصل على تسهيلات محدودة (مركز التجارة الدولية)^(٤٢)، أو لا تحصل على أية تسهيلات (المنظمة العالمية للسياسة)، فإن معظم المؤسسات تقر بضرورة تقديم هذا الدعم وتوفير التسهيلات اللازمة في هذا الصدد.

جيم- حرية الاتصالات

٤٩- تضمن معظم المؤسسات المشمولة بالاستعراض هيئات ممثلي موظفيها وسائل الاتصالات اللازمة للتفاعل مع الموظفين بشكل عام، وذلك من خلال إتاحة تسهيلات الطباعة والنشر الإلكتروني والبث (البريد الإلكتروني)، فضلاً عن حيز مخصص على الشبكة الداخلية التابعة للمؤسسة، وبالتالي تكفل حرية الاتصالات نظرياً (كجزء من حرية تكوين الجمعيات وحق التنظيم)^(٤٣) وعملياً. واستخدام الهاتف مجاني في الغالبية العظمى للمؤسسات

(٤٢) يتاح الاستخدام المجاني للطابعات وآلات النسخ التصويري والاستفادة من خدمات المؤتمرات (القاعات والمعدات الصوتية وخدمات الترجمة الفورية) بناء على طلب.

(٤٣) تنص المادة ٣ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ على ما يلي:

"١- لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الحق في وضع دساتيرها ولوائحها الإدارية، وفي انتخاب ممثليها بحرية كاملة، وفي تنظيم إدارتها ونشاطها، وفي إعداد برامج عملها.

٢- تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يقيد هذا الحق أو أن يعوق ممارسته المشروعة".

لكنه بمقابل فقط في منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي واتحاد موظفي الاتحاد الدولي للاتصالات؛ وينطبق الأمر نفسه على استخدام آلات النسخ التصويري والطابعات (بمقابل في منظمة الأغذية والزراعة، وبالنسبة لاتحاد موظفي الاتحاد الدولي للاتصالات وأنشطة الطباعة في الرابطة المهنية لموظفي برنامج الأغذية العالمي).

٥٠ - وثمة أمر أكثر أهمية لضمان احترام مبدأ حرية تكوين الجمعيات وحق التنظيم (JIU/REP/2011/10، الفقرة ٩٧ والتوصية ٢) هو واجب جميع المؤسسات في أن تضمن لهيئات تمثيل موظفيها حق استخدام الشبكة الداخلية الخاصة بكل منها ونظام التواصل عبر البريد الإلكتروني، وهو أمر تضمنه فعلاً غالبية المؤسسات، دون أي رقابة مسبقة ودون إذن أو ترخيص مسبقين. وقد حصلت أكثر الأزمات خطورة في العلاقات بين الإدارة والموظفين عندما ادعى الموظفون أن الإدارة أعاقَت هذه الحرية في كل من منظمة العمل الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي. وبالمثل، يجب على هيئات تمثيل الموظفين أن تتصرف بمهنية وتمتنع عن استخدام أي لغة غير مناسبة أو عن التهجم الشخصي في سياق انتقادها لما تتخذه الإدارة من إجراءات ومواقف أو في سياق انتقادها لإغفال الإدارة عن اتخاذ أية إجراءات في النصوص التي توزعها هذه الهيئات على نطاق واسع بين الموظفين و/أو عامة الجمهور أو الدول الأعضاء. وتبين التجربة أن استخدام لغة مضبوطة يعزز عادة مصداقية الوقائع المعروضة. ولجنة منظمة العمل الدولية المعنية بالحرية النقابية هي الهيئة المنوط بها رصد هذه العناصر في الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية^(٤٤). ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزز التعاون والتنسيق بين هيئات تمثيل الموظفين والموظفين بشكل عام.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في المؤسسات المشمولة بالاستعراض، اعترافاً منهم بالمركز الرسمي والمهام الرسمية لهيئات تمثيل الموظفين ولمثلي الموظفين المنتخبين، أن يُيسروا سبل وصولهم إلى جميع وسائل الاتصال المتاحة والضرورية مع عموم الموظفين، دون رقابة.

دال - حماية مهام تمثيل الموظفين

٥١ - فيما يتعلّق بهذا الموضوع تنطبق الفقرتان ٩٤ و ٩٥ من الوثيقة JIU/REP/2011/10، اللتان تتضمنان اقتباسات من أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، مع تغيير ما يلزم تغييره على المنظمات المشمولة بالاستعراض. ففي الحكم رقم ٤٩٦ (١٩٨٢)، تؤكد المحكمة أن "المنظمة تقبل في كلِّ عقد تعيين وكجزءٍ من الشروط التعاقدية الالتزام بعدم انتهاك حقِّ

(٤٤) <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>

تكوين الجمعيات" (الحيثية ٦) وأن جمعية الموظفين "يرجع وجودها جزئياً إلى فوائد المنظمة من وجودها. ولو كان الأمر يتعلق فقط بالموظفين، لما كانت المنظمة اهتمت بها ولما كان لها مكان في النظام الأساسي للموظفين" (الحيثية ١٧). ورأت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أن "حرية تكوين الجمعيات هي مصلحة هامة للغاية للموظفين وللإدارة على السواء، ويجب حمايتها من أي إساءة لاستخدام السلطات. [...] ولكن الصحيح أيضاً أن ثمة ضرورة لإيجاد توازن معقول بين حرية تكوين الجمعيات وحسن الإدارة في المنظمة" (٤٥).

٥٢ - تتمتع هيئات تمثيل الموظفين بأشكال خاصة من الحماية تقرّها المحاكم الإدارية الدولية. وقد ذكرت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ما يلي: "يتمثل أحد العناصر التي لا غنى عنها من الحق في تكوين الجمعيات في عدم اتخاذ أي إجراء ضد أحد الموظفين بسبب كونه حالياً أو عمله في السابق مسؤولاً في رابطة الموظفين أو الممثلين فيها أو لقيامه بنشاط آخر في الرابطة" (٤٦). ويجب أن تنطبق أشكال الحماية هذه بوجه خاص خلال الاجتماعات مع الإدارة. وقد لاحظت المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية أن "مبدأ (التسلسل الهرمي) ينبغي أن ينطبق فقط داخل المؤسسة أي عندما يتصرف الرئيس بصفته كرئيس؛ ومن المؤكد أنه إذا كان هذا المبدأ ينطبق خارج هذا الإطار فلا بد من تخفيفه وفقاً للظروف". وينبغي أن تشمل هذه الحماية فقط الإجراءات التي تتخذ فيما يتعلق بمهام تمثيل الموظفين (انظر الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفقرتان ٩٤ و ٩٥).

٥٣ - ويأخذ مبدأ المجاملة مكان مبدأ التسلسل الإداري خلال المفاوضات. ولا يجوز للإدارة فرض عقوبات تأديبية من أجل الضغط على ممثلي الموظفين. وقد ذكرت المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية ما يلي: "يتيح القانون والممارسة حرية أوسع في التعبير وستكون الإساءات الجسيمة فقط غير مقبولة" (٤٧). وفي السياق نفسه، "أكدت المحكمة باستمرار وجوب منح أعضاء لجنة الموظفين صلاحية تقديم الشكاوى بصفتهُم ممثلين لتلك الهيئة. ويتمثل الأساس المنطقي لذلك في أنه لو كانت لجنة الموظفين غير قادرة على تقديم الشكاوى فإن السبيل الوحيد لصون الحقوق والمصالح المشتركة للموظفين هي السماح لفرادى المسؤولين بالتصرف كممثلين" (٤٨).

٥٤ - وحماية ممثلي الموظفين في أداء مهامهم التمثيلية مبنية بشكل محدد في نصوص رسمية في منظمة الأغذية والزراعة (القاعدة ٣٠١-٨ من قواعد النظام الإداري للموظفين، اتفاق الاعتراف، معايير السلوك)؛ ومنظمة العمل الدولية (المادة ٤ من اتفاق الاعتراف والمسائل الإجرائية ذات الصلة)؛ والمنظمة البحرية الدولية (البندان ٨-١ و ٨-٢ من النظام الأساسي

(٤٥) حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم ٩٢٤ (١٩٩٩).

(٤٦) المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، الحكم رقم ١٥، روبنسون (١٩٥٢).

(٤٧) الحيثية ٨ من الحكم ٩١١ (١٩٨٨)؛ انظر أيضاً المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، الحكم رقم ٨٥٥ (١٩٩٧).

(٤٨) المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية، الحكم رقم ٢٧٩١، الحيثية ٢ (٢٠٠٩).

للموظفين والقاعدة ١٠٨-١ من قواعد النظام الإداري للموظفين)؛ ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز (النظام الأساسي للموظفين في منظمة الصحة العالمية (المادة الثامنة) والبند (٩١٠-٩٣٠) من قواعد النظام الإداري لموظفي منظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بالمنظمتين^(٤٩) والمادة ٤ من الاتفاق المتعلق بالتعاون المنطبق على برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز فقط)؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (معايير السلوك ومدونة قواعد السلوك الأخلاقي في لجنة الخدمة المدنية الدولية)؛ والاتحاد البريدي العالمي (مدونة قواعد السلوك الخاصة بالاتحاد البريدي العالمي)؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (البند ٨-١ من النظام الأساسي للموظفين)؛ وبرنامج الأغذية العالمي (اتفاق الخدمات المهنية، اتفاق الاعتراف (المادة ٤-٢)، واتفاق الاعتراف الخاص باتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي (المادة ٤-٥) والنظام الإداري للموظفين في برنامج الأغذية العالمي (الباب ٣٠٤ من دليل التعليمات الإدارية)). وفي المقابل لا وجود لنصٍّ محدّد في هذا المجال في كلّ من الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونسكو، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. ومن المتوقع أن يؤدّي تنفيذ التوصية التالية، وفقاً للفقرة ٢٨ من معايير السلوك في لجنة الخدمة المدنية الدولية، إلى تعزيز فعالية تمثيل الموظفين.

التوصية ٣

إنما كانت هذه النصوص غير متوفرة حالياً، ينبغي للرؤساء التنفيذيين في المؤسسات المشمولة بالاستعراض اعتماد نظام إداري للموظفين من أجل حماية ممثلي الموظفين من أي معاملة تمييزية أو ضارة على أساس مركزهم أو أنشطتهم بصفتهم ممثلي الموظفين، سواء أثناء فترة تمثيلهم للموظفين أو بعد انتهائها.

٥٥- ولاحظ ممثلو الموظفين في عدد من المنظمات أن بعض الموظفين المهمين بالترشح لمنصب تمثيل الموظفين يمتنعون في الكثير من الأحيان عن ذلك خوفاً من انتقام بعض المدراء منهم. وينبغي أن تؤدّي القواعد المذكورة أعلاه والسوابق القضائية إلى تبديد مخاوف التعرّض للتمييز؛ ويتعيّن على الإدارة في جميع مستوياتها بمختلف درجات سلطتها أن تكتسب فهماً سليماً للمبادئ والقواعد القائمة في هذا السياق. والجدير بالذكر أن الحماية في منظمة

(٤٩) تعليق من إدارة منظمة الصحة العالمية على مشروع التوصية ٣: "إن لدى منظمة الصحة العالمية قواعد واضحة في النظام الإداري للموظفين والنظام الأساسي للموظفين تتيح حق تكوين الجمعيات وتحدد دور جمعية الموظفين وحقوقها. بالإضافة إلى ذلك، نفذت سياسات لمكافحة التحرش وسياسات تتعلق بالمبلغين عن الفساد في منظمة الصحة العالمية، ويمكن لأي موظف استخدامها في أي وقت سواء أكان ممثلاً للموظفين أو غير ذلك، وذلك من أجل رفع شكوى رسمية. وبالإضافة إلى ذلك، نعمل بالاشتراك مع جمعية الموظفين على اتفاق يُرسي آلية للحفاظ على مكان عمل يسوده الاحترام ومواصلة تطويره في منظمة الصحة العالمية، وهو اتفاق يشمل تدابير عملية لمنع التحرش وتفادي الخلافات".

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهي وكالة مماثلة للمؤسسات المشمولة بالاستعراض، تُقدّم حتى بعد انتهاء فترة تمثيل الموظفين، لأن خدمات رئيس رابطة موظفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لا يمكن إنهاؤها إلا بعد سنة من انتهاء مهامه (وهو أمرٌ مضمونٌ في رسالة من الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

٥٦ - ولا بدّ من نظام قضائي مستقل وشفاف ويتمتع بمصداقية لمعالجة القضايا المتعلقة بالثقة بين الموظفين والإدارة. وينطبق ذلك بشكل خاص في المجالات الحساسة للغاية مثل "تعيين وفصل" الموظفين، وهي حالات تكون فيها المشاركة الفعلية لممثلي الموظفين في الآليات ذات الصلة من الشروط اللازمة لعلاقة جيدة بين الموظفين والإدارة. وفي منظمة الصحة العالمية، بينما كان مستوى مشاركة ممثلي الموظفين ومدى فعاليتهم في عملية إلغاء المناصب مسألة خلافية، فإن ممثلي الموظفين في مقرّ منظمة الصحة العالمية يتمتعون بإمكانية المشاركة الكاملة في أفرقة اختيار الموظفين (بينما تختلف مستويات مشاركتهم في المكاتب الإقليمية).

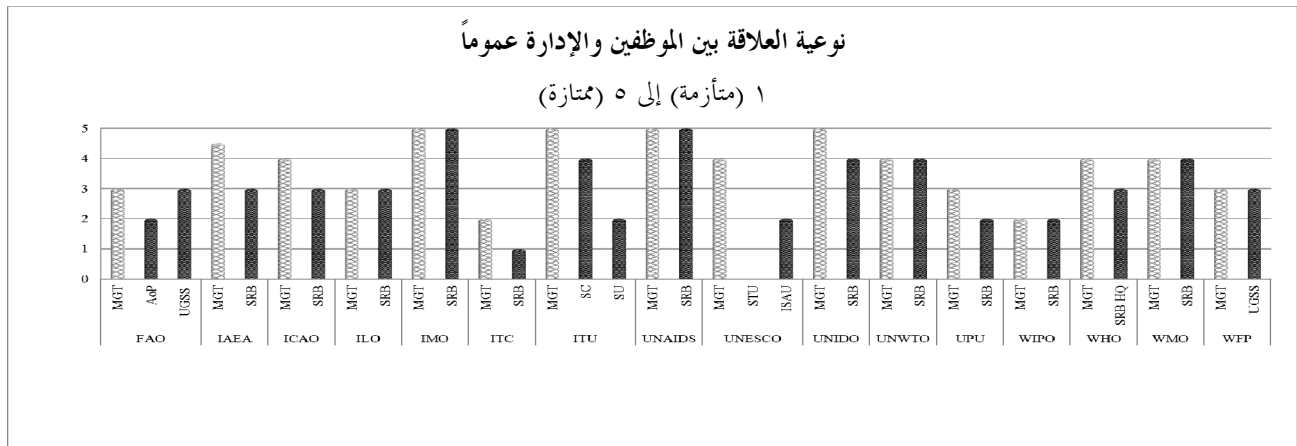
سادساً- نوعية العلاقات بين الموظفين والإدارة عموماً

٥٧- يجب البحث في عنصرين لدى تقييم نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة عموماً من جانب الطرفين أنفسهما: (أ) تقييم العلاقة من جانب كل من الإدارة والموظفين، و(ب) الاختلاف في التصورات بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة داخل المؤسسة الواحدة. وفي تقييم يعتمد علامات تتراوح بين ٥ (ممتازة) و ١٠ (متأزمة)، أعطى كل من هيئات ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة التقييم نفسه لنوعية علاقات الموظفين بالإدارة في المؤسسات التالية: ممتازة في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والمنظمة البحرية الدولية؛ وجيدة في المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والمنظمة العالمية للسياحة؛ ومتوسطة في منظمة العمل الدولية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة (ينطبق على اتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة)^(٥٠) وسيئة/صعبة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية. وفي تسع مؤسسات أخرى حيث كان تقييم هيئات تمثيل الموظفين لنوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة أكثر سلبية مقارنة بممثلي الإدارة، يرد التصنيف حسب ترتيب تصاعدي من حيث التفاوت في التقييم بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين في المؤسسة الواحدة: تفاوت بدرجة واحدة: ممتازة مقابل جيدة في اليونيدو والاتحاد الدولي للاتصالات (بالنسبة لمجلس موظفي الاتحاد الدولي للاتصالات)؛ وجيدة مقابل متوسطة في الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة الصحة العالمية؛ ومتوسطة مقابل سيئة في الاتحاد البريدي العالمي؛ تفاوت بدرجتين: جيدة مقابل سيئة/صعبة في اليونسكو (بالنسبة لرابطة الموظفين الدوليين باليونسكو)^(٥١)؛ تفاوت بثلاث درجات: ممتازة مقابل سيئة/صعبة في الاتحاد الدولي للاتصالات (بالنسبة لاتحاد موظفي الاتحاد الدولي للاتصالات).

(٥٠) قُيِّمَت رابطة الموظفين الفنيين في منظمة الأغذية والزراعة نوعية العلاقات بين الموظفين والإدارة عموماً بأنها "سيئة/صعبة".

(٥١) رغم إرسال رسائل تذكير متعددة، لم يرد اتحاد موظفي اليونسكو على استبيان وحدة التفتيش المشتركة حول هذه النقطة.

الرسم البياني ١
نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة عموماً

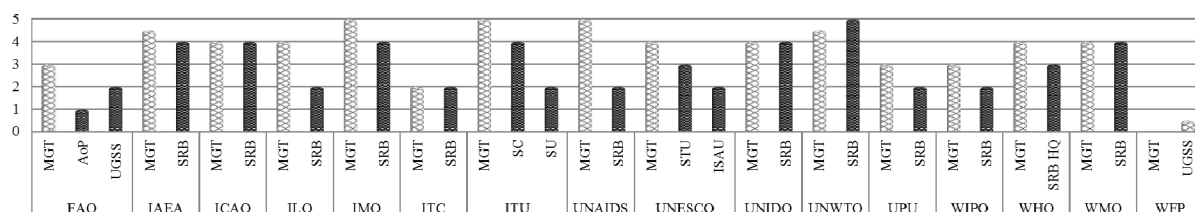


المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

- FAO (منظمة الأغذية والزراعة): MGT (الإدارة)؛ AoP (رابطة الموظفين الفنيين)؛ UGSS (اتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي).
- IAEA (الوكالة الدولية للطاقة الذرية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ICAO (منظمة الطيران المدني): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ILO (منظمة العمل الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- IMO (المنظمة البحرية الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ITC (مركز التجارة الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ITU (الاتحاد الدولي للاتصالات): MGT (الإدارة)؛ SC (مجلس الموظفين)؛ SU (اتحاد الموظفين).
- UNAIDS (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UNESCO (اليونسكو): MGT (الإدارة)؛ STU (اتحاد الموظفين)؛ ISAU (رابطة الموظفين الدوليين باليونسكو).
- UNIDO (اليونيدو): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UNWTO (المنظمة الدولية للسياحة): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UPU (الاتحاد البريدي العالمي): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WIPO (المنظمة العالمية للملكية الفكرية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WHO (منظمة الصحة العالمية): MGT (الإدارة)؛ SRB HQ (هيئة تمثيل الموظفين في المقر).
- WMO (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WFP (برنامج الأغذية العالمي): MGT (الإدارة)؛ UGSS (اتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي).

الرسم البياني ٢ نوعية الاتصالات والمعلومات عموماً

١ (متأزمة) إلى ٥ (ممتازة)
الاتصالات والمعلومات عموماً



المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

- FAO (منظمة الأغذية والزراعة): MGT (الإدارة)؛ AoP (رابطة الموظفين الفنيين)؛ UGSS (اتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي).
- IAEA (الوكالة الدولية للطاقة الذرية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ICAO (منظمة الطيران المدني): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ILO (منظمة العمل الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- IMO (المنظمة البحرية الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ITC (مركز التجارة الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ITU (الاتحاد الدولي للاتصالات): MGT (الإدارة)؛ SC (مجلس الموظفين)؛ SU (اتحاد الموظفين).
- UNAIDS (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UNESCO (اليونسكو): MGT (الإدارة)؛ STU (اتحاد الموظفين)؛ ISAU (رابطة الموظفين الدوليين باليونسكو).
- UNIDO (اليونيدو): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UNWTO (المنظمة الدولية للسياحة): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UPU (الاتحاد البريدي العالمي): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WIPO (المنظمة العالمية للملكية الفكرية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WHO (منظمة الصحة العالمية): MGT (الإدارة)؛ SRB HQ (هيئة تمثيل الموظفين في المقر).
- WMO (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WFP (برنامج الأغذية العالمي): MGT (الإدارة)؛ UGSS (اتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي).

ألف - نوعية الاتصالات والمعلومات والمشاورات^(٥٢)

٥٨ - أعطى كل من الموظفين والإدارة في المنظمة العالمية للسياحة فقط تقييماً عالياً لنوعية الاتصالات والمعلومات، وهذه المنظمة هي الأصغر بين جميع المنظمات وظروفها هي الأسهل في هذا الصدد؛ وجاء هذا التقييم عالياً من جانب الإدارة فقط في كل من المنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، حيث اعتبر

(٥٢) لم تقدم إدارة برنامج الأغذية العالمي أي تقييم لنوعية الاتصالات والمشاورات والمفاوضات.

الموظفون نوعية الاتصالات/المعلومات سيئة/صعبة رغم أنهم قِيمُوا نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة عموماً بالمتازة، مشيرين إلى أن: "التقييم كان من المفترض أن يكون "جيداً" في الظروف الطبيعية؛ لكننا في خضم مراجعة لوظائف أفراد قوة العمل، يعاني خلالها العديد من الموظفين من إحباط شديد نتيجة ضعف الاتصال من جانب الإدارة بشأن هذه العملية والتقدم المحرز". ووصف الموظفون والإدارة على السواء النوعية بـ "الجيدة" في كل من الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، واليونسكو، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. ولوحظ أن التقييم تفاوت بين إدارة متفائلة وهيئة تمثيل موظفين أقل من متحمسة في كل من منظمة العمل الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات حيث وجد اتحاد الموظفين في الاتحاد الدولي للاتصالات التواصل ("ضعيفاً/صعباً")، وهو تقييم ينطوي على قدر أكبر من الانتقاد مقارنة بالتقييم الذي أدلى به مجلس موظفي الاتحاد الدولي للاتصالات ("جيد").

٥٩- وبين ممثلي الإدارة، رأى مركز التجارة الدولية فقط أن نوعية المشاورات كانت "مقبولة"، بينما رأى ممثلو الإدارة في كل من منظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي واليونسكو والمنظمة العالمية للسياحة والاتحاد البريدي العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية نوعية المشاورات بأنها "جيدة"، فيما قِيمَها ممثلو الإدارة في كل من المنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، واليونسكو بأنها "ممتازة". وفيما يتعلق بالموظفين، فإنهم متحمسون إزاء نوعية المشاورات فقط في رابطة موظفي المنظمة العالمية للسياحة، بينما قِيمَته هياكل تمثيل الموظفين في كل من المنظمة البحرية الدولية، ومجلس موظفي الاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، ورابطة الموظفين الدوليين باليونسكو بأنها "جيدة"، فيما اعتبرها ممثلو الموظفين في اتحاد موظفي الخدمات العامة في منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، واليونسكو، ومقر منظمة الصحة العالمية^(٥٣)، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، واتحاد موظفي الخدمات العامة في برنامج الأغذية العالمي "مقبولة"، بينما رأى ممثلو الموظفين في كل من الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومركز التجارة الدولية، واتحاد موظفي الاتحاد الدولي للاتصالات، ورابطة الموظفين الدوليين باليونسكو، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية أنها "سيئة/صعبة". وقالت هيئة تمثيل الموظفين في كل من رابطة الموظفين المهنيين في منظمة الأغذية والزراعة، والاتحاد البريدي العالمي إن نوعية المشاورات في المؤسستين تعاني من "أزمة"^(٥٤).

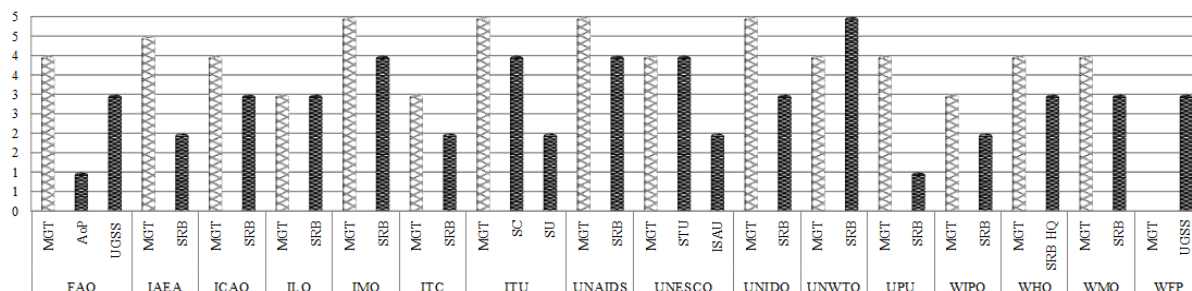
(٥٣) أقرت رابطة موظفي مقر منظمة الصحة العالمية أنها رغم تلبية معظم الشروط الدنيا لعلاقة جيدة بين الموظفين والإدارة، فإنها تعزو تقييمها الذي ينم عن عدم الرضا الكامل إلى الضغوط التي أصابت العلاقة بسبب تقليص عدد الموظفين في السنتين الماضيتين. وهذا مثال لحالة يؤثر فيها عامل محدد على نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة، حتى عندما تكون معظم الشروط النظامية لعلاقة جيدة بين الموظفين والإدارة قد استوفيت.

(٥٤) مع أن استبيان وحدة التفتيش المشتركة الذي أرسل إلى هيئات تمثيل الموظفين وممثلي الإدارة شمل سؤالاً عن نوعية المفاوضات، فإن الردود لم تقدم على هذه النقطة وذلك بسبب الاختلافات الملحوظة فيما بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين أنفسهم وبين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين حول الكيفية التي ينظرون بها إلى مصطلح "المفاوضات" وحول فهمهم له وتكون المفاوضات (موجودة أحياناً بحكم الواقع لكنها غير موجودة بحكم القانون مما يقوض مصداقية أي مقارنة أو تقييم معيارين).

الرسم البياني ٣ نوعية المشاورات عموماً

نوعية المشاورات عموماً

١ متأزمة) إلى ٥ (متأزمة)



المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

- FAO (منظمة الأغذية والزراعة): MGT (الإدارة)؛ AoP (رابطة الموظفين الفنيين)؛ UGSS (اتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي).
- IAEA (الوكالة الدولية للطاقة الذرية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ICAO (منظمة الطيران المدني): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ILO (منظمة العمل الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- IMO (المنظمة البحرية الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ITC (مركز التجارة الدولية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- ITU (الاتحاد الدولي للاتصالات): MGT (الإدارة)؛ SC (مجلس الموظفين)؛ SU (اتحاد الموظفين).
- UNAIDS (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UNESCO (اليونسكو): MGT (الإدارة)؛ STU (اتحاد الموظفين)؛ ISAU (رابطة الموظفين الدوليين باليونسكو).
- UNIDO (اليونيدو): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UNWTO (المنظمة الدولية للسياحة): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- UPU (الاتحاد البريدي العالمي): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WIPO (المنظمة العالمية للملكية الفكرية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WHO (منظمة الصحة العالمية): MGT (الإدارة)؛ SRB HQ (هيئة تمثيل الموظفين في المقر).
- WMO (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية): MGT (الإدارة)؛ SRB (هيئة تمثيل الموظفين).
- WFP (برنامج الأغذية العالمي): MGT (الإدارة)؛ UGSS (اتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي).

باء- الاتصالات الرسمية (الهيئات المشتركة) والاتصالات غير الرسمية

٦٠- يجيل مصطلح "هيئة مشتركة" إلى مجموعة يعمل فيها ممثلو الإدارة وممثلو الموظفين، الذين يشاركون بأعداد متساوية في العادة، على طائفة من القضايا، تتراوح بين مجالس الترقية ولجان خدمات إيواء السيارات وإصلاحها. ويختلف عدد الهيئات المشتركة وأنواعها اختلافاً كبيراً بين مؤسسة وأخرى. ويرد بيان المهمة الأساسية للهيئات المشتركة الرئيسية عادةً في النظم الأساسية والإدارية للموظفين. وبالإضافة إلى ذلك، جرى في الكثير من الأحيان إنشاء هيئات مشتركة مخصصة لمهام محدودة ومحددة بموجب قرارات إدارية.

٦١- ولدى معظم المؤسسات هيئة مشتركة رئيسية تركز جهدها للقضايا التي تدخل في نطاق العلاقة بين الموظفين والإدارة، وهي هيئة يجري فيها الحوار بين الموظفين والإدارة على أعلى مستوى على أساس دوري فيما يتعلق بالقضايا التي تؤثر على رفاه الموظفين وشروط خدمتهم. وتُعرف قلة من الهيئات المشتركة بأنها منتديات تفاوضية: يحدث ذلك على وجه الخصوص في الأمم المتحدة (لجنة إدارة الموظفين على نطاق الأمانة العامة للأمم المتحدة^(٥٥))، و(بشكل تدريجي) في لجان التفاوض المشتركة في مراكز العمل الرئيسية) وفي منظمة العمل الدولية التي تقر فيها النصوص القانونية المعمول بها (المادة ١٠-١١ ج) من النظام الأساسي للموظفين) بأن شروط التوظيف في منظمة العمل الدولية يمكن أن تحدّد على نحو مشترك بين المدير العام أو من يعينهم من ممثلين واتحاد موظفي منظمة العمل الدولية من خلال الحوار الاجتماعي، والمعلومات والمشاورات، والتفاوض الجماعي. إذ "يتولى المدير العام سلطة التفاوض الجماعي مع اتحاد موظفي منظمة العمل الدولية بغية التوصل إلى اتفاقات جماعية. وتُرفق الاتفاقات الجماعية المبرمة بـ (هذا) النظام الأساسي للموظفين"^(٥٦). بيد أن أي اتفاق جماعي تكون له تداعيات مالية أو ينجم عنه تعديل للنظام الأساسي للموظفين يُشترط التصديق عليه من جانب مجلس الإدارة^(٥٧).

٦٢- وفي جميع المؤسسات التي يُتوخى إجراء مناقشات في لجائها الاستشارية المشتركة، فإن هذه المناقشات، بحكم تعريفها، تشاورية ليس إلا، والاتفاقات التي يمكن التوصل إليها في هذه المناقشات هي، في أفضل الأحوال، ملزمة أخلاقياً وليس قانونياً. وحيثما تشكل اللجان الاستشارية المشتركة الهيئة المشتركة الرئيسية المكلفة لقضايا العلاقات بين الموظفين والإدارة، تكون لدى ممثلي الموظفين إمكانية عدم الاكتفاء بمناقشة بعض القضايا وصياغة قرارات إدارية تعدها الإدارة، بل تكون لديهم إمكانية أيضاً لتقديم اقتراحاتهم الخاصة حول أي موضوع

(٥٥) انظر اختصاصات لجنة إدارة الموظفين (ST/SGB/2011/6).

(٥٦) النظام الأساسي لموظفي منظمة العمل الدولية، المادة ١٠-١١ ج).

(٥٧) يُعرف التفاوض الجماعي في منظمة العمل الدولية على أنه مفاوضات بحسن نية تهدف إلى التوصل إلى اتفاقات جماعية بشأن المسائل المحددة في المادة ٢ من الاتفاق المتعلق بالاعتراف والمسائل الإجرائية ذات الصلة.

يقع ضمن النطاق الذي يحدده النظامان الأساسي والإداري للموظفين. ومن الأمثلة المثيرة للاهتمام المنظمة البحرية الدولية، حيث "تقدّم اللجنة التوصيات إلى جانب أية آراء مخالفة طلب تقديمها فرادى أعضاء اللجنة، إلى الأمين العام". وبلاستناد إلى النصوص، يلاحظ ممثلو الإدارة وممثلو الموظفين أن القرار النهائي يرجع إلى الرئيس التنفيذي، لأن أي اقتراح أو توصية يتم التوصل إليها غير ملزمين قانوناً بطبيعتهما. لكن، رغم إمكانية تفسير ذلك ببساطة على أنه شكل من أشكال الحذر من جانب الإدارة، فإنه بالنسبة لمثلي الموظفين يسبب حيرة أمل لأنه يترك لديهم انطباعاً بأن الهيئات المشتركة "لا سلطة لها" وأنها بمثابة منتديات يقدم فيها ممثلو الإدارة وعوداً بدعم المواقف المتفق عليها أمام الرئيس التنفيذي.

٦٣- وإلى جانب النصوص القانونية وبمعزل عنها، تحدث المفاوضات الحقيقية في الممارسة العملية في اللجان الاستشارية المشتركة و/أو اللجان التشاورية المشتركة في عدد من المؤسسات. وتجري المفاوضات أيضاً في الأفرقة العاملة المخصصة التكميلية (فضلاً عن مجموعات التركيز في المنظمة البحرية الدولية) التي تُنشأ للتوصل إلى قرارات رسمية للهيئة المشتركة حول قضايا محدّدة تخصّ العلاقة بين الموظفين والإدارة (على سبيل المثال، اللجنة الاستشارية المشتركة المعنية بإصلاح منظمة الأغذية والزراعة). وكشف الاستعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة عن حالات تم فيها التوصل إلى "اتفاقات" ذات صلة (وإن كانت غير ملزمة) من خلال هيئات مشتركة يُفترض أنها غير تفاوضية. ويمكن ذكر الأمثلة التالية^(٥٨) على هذه الاتفاقات في منظمة الأغذية والزراعة^(٥٩): نظام جديد لإدارة تقييم الأداء، وسياسات بشأن ترتيبات العمل المرنة، وبرنامج وساطة، والسلامة والصحة المهنية؛ وفي البويندو: سياسات تتعلق بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، ومدونة قواعد السلوك الأخلاقي، والحماية من الانتقام المحتمل في حال الإبلاغ عن سوء سلوك أو في حال التعاون مع مراجعي الحسابات والمحققين، والإقرار المالي وبيان المصالح، وإدخال تعديلات على سياسة

(٥٨) هذه القائمة ليست شاملة.

(٥٩) رغم أن حق التفاوض في منظمة الأغذية والزراعة مبين بوضوح في البند ٣٠١-٨-١ من النظام الأساسي، فإن البندين ٨-١١ و ٨-١٢ من النظام الأساسي للموظفين اللذين يأتيان بعده يضعان قيوداً على نطاقه:

"٣٠١-٨-١ طبقاً للمبدأ القائل بأن من حق الموظفين التنظيم بغرض حماية مصالحهم والدفاع عنها، يقوم واحد أو أكثر من الهيئات الممثلة للموظفين التي يعترف بها المدير العام بإقامة علاقات مستمرة مع المدير العام والتفاوض معه بشأن أحكام وشروط تشغيل الموظفين ورعايتهم بشكل عام.

٨-١١ أي مفاوضات بين الهيئات المعترف بها التي تمثل الموظفين وبين المدير العام ستُفهم على أن للمدير العام - طبقاً للأحكام التي تُحدّد مسؤوليته الدستورية - أن يحتفظ لنفسه بحق اتخاذ القرار النهائي في المسائل التي تدخل في حدود سلطته.

٨-١٢ في أي مفاوضات تجري مع هذه الهيئات التي تمثل الموظفين، لا يُلزم المدير العام باتخاذ أي قرار نهائي، إذا كان مثل هذا القرار من سلطة الهيئات الإدارية للمنظمة أو إذا كان يخرج عن النظام الموحد للأمم المتحدة، وفي مثل هذه الحالات، يسعى المدير العام إلى التوصل إلى مواقف متفق عليها تُرفع إلى الأجهزة المختصة في المنظمة أو إلى النظام الموحد".

التنقل الميداني؛ وفي منظمة الطيران المدني الدولي: تمّ التوصل إلى اتفاقات بشأن إدخال تنقيحات وتعديلات على كامل "مدونة قواعد السلوك في الخدمة"، وهي معادلة للنظام الإداري للموظفين.

٦٤- ويُشكّل نوعٌ ثانٍ من الهيئات المشتركة لتقديم المشورة إلى الرئيس التنفيذي (أو بالأحرى إلى الإدارة) حول قضايا محدّدة ويشارك ممثلو الموظفين في هذه الهيئات في عمليات إدارة الموارد البشرية الخاصة بالتعيين والترقية والفصل^(٦٠)، وفي الإجراءات الواجبة والإجراءات التأديبية والإجراءات السابقة للمقاضاة في إقامة العدل الداخلي^(٦١). ويركّز نوعٌ ثالثٌ من الهيئات المشتركة على إدارة الخدمات والمرافق الخاصة بمركز عمل معين وتشمل هذه الهيئات ما يلي: لجان توريد الأغذية الجاهزة، وعمليات المرائب، والمتجر التعاوني، ومرفق حضانة الأطفال، والنقل المحلي، والصناديق الخيرية للموظفين، وما إليها. والدور الذي يقوم به الموظفون في هذه الهيئات هو دور استشاري إلى حدٍّ كبير. ومن المتوقَّع أن يؤدّي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز التنسيق والتعاون بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة.

التوصية ٤

في المؤسسات التي لا توجد فيها هيئات مشتركة بين الموظفين والإدارة تُعنى بقضايا العلاقات بين الموظفين والإدارة، ينبغي أن يُنشئ الرؤساء التنفيذيون في المؤسسات المشمولة بالاستعراض هذه الهيئات كي تضطلع بمشاورات رسمية بشأن القضايا التي تؤثر على شروط الخدمة ورفاه الموظفين.

٦٥- يقرُّ ممثلو الموظفين وممثلو الإدارة في معظم مؤسسات المنظومة بأن الحوار غير الرسمي يجري في الكثير من الأحيان بين رئيس الموارد البشرية ورئيس هيئة تمثيل الموظفين، على أساس يومي (كما يجري في المنظمة البحرية الدولية)، أو أسبوعي (في منظمة الصحة العالمية)، أو شهري (في اليونسكو). وفي المؤسسات الصغيرة، كالمنظمة العالمية للسياحة، فضلاً عن بعض المؤسسات الكبيرة، كمنظمة الصحة العالمية، تُعقد، في الكثير من الأحيان، اجتماعات غير رسمية تحسّن التواصل بين الموظفين والإدارة والعلاقات بينهما. وما "سياسة الباب المفتوح" التي تتبعها الإدارة العليا (كما هو الحال في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز) إلا تعبير عن اهتمام واضح بالموظفين يديه المسؤولون التنفيذيون في المؤسسة ويؤدّي إلى علاقة بناءة بين الموظفين والإدارة. وعندما يكون هناك حوارٌ غير رسمي متواصل وفَعّال بين ممثلي الموظفين

(٦٠) انظر الوثيقة JIU/REP/2012/4 "استخدام الموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: تحليل مقارنة وإطار مرجعي"، لا سيما المرفق المتعلّق بالخطوات المتبعة في عملية استخدام الموظفين: أفرقة التقييم المخصصة والهيئات الدائمة المعنية بالاستعراض (بحسب المنظمة).

(٦١) للاطلاع على دور ممثلي الموظفين في إصلاح إقامة العدل في الأمم المتحدة وإضفاء الصبغة المهنية عليها، انظر JIU/REP/2011/10، الفقرة ١٠٦.

ومثلي الإدارة على مستوى صنع القرار، فإن الحاجة إلى الهيئات المشتركة الرسمية تقل لأن هذه الهيئات تصبح هيئات رسمية صرفة. بيد أن الهياكل الرسمية للعلاقات بين الموظفين والإدارة ينبغي استخدامها على النحو المحدد في النظامين الأساسيين والإداري. وفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية، تُستخدم اللجنة الاستشارية المشتركة استخداماً غير ملائم إذ تقوم بتناول مسائل تأديب الموظفين قبل كل شيء، مما يقوّض ثقة الموظفين والإدارة على السواء.

جيم - التحديات الممكنة فيما يتعلق بالعلاقة بين الموظفين والإدارة في المكاتب الميدانية

٦٦ - تمكّن فريق الاستعراض التابع لوحدة التفتيش المشتركة من القيام ببعثة إلى مكتب ميداني واحد في هانوي بفييت نام (وهو بلد من "البلدان (الثمانية) المشاركة في تجربة" مبادرة توحيد الأداء في الأمم المتحدة). وهناك، قابل الفريق ممثلي الإدارة والموظفين في سبع منظمات مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة^(٦٢) وفي أربع مؤسسات مماثلة^(٦٣). ولذلك فإن هذا الجزء لا يُقصد منه التغطية الشاملة لجميع التحديات الموجودة في الميدان، ولا يدّعي أن التحديات المذكورة هنا هي تحديات شائعة أو ذات صلة بجميع المكاتب الميدانية على نحو متساوٍ. لكنه يبين بالأحرى بعض التحديات التي لوحظت في هانوي، ويلقي الضوء على التحديات التي يمكن أن توجد في مكاتب ميدانية أخرى - استناداً إلى جميع آراء وتجارب الموظفين العاملين في هانوي، بما في ذلك آراء وتجارب الموظفين الذين عملوا سابقاً في مكاتب ميدانية أخرى. وفيما يلي التحديات الرئيسية التي أُلقي الضوء عليها.

٦٧ - لا توجد في الغالبية العظمى للوكالات المتخصصة رابطة محلية رسمية للموظفين لها نظم أساسية قائمة على مستوى المكتب الميداني. والسبب الذي يُعطى في الكثير من الأحيان هو عدم وجود عدد كافٍ من الموظفين في مكتب ميداني معيّن يستدعي إنشاء هيئة رسمية لتمثيل الموظفين، خصوصاً عندما تكون هناك إمكانية لحل المشاكل داخلياً. وفي هذا السياق، من المفيد ملاحظة الممارسة المتبعة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، التي تقرّ رسمياً بالحق في إنشاء اتحاد للموظفين المحليين في أي كيان أو قسم مكون من أكثر من ١٧ موظفاً وحق الاستفادة من لجنة موظفين ميدانية، يوضع هيكلها على غرار هيكل لجنة الموظفين المقرّ الرئيسي.

٦٨ - ونتيجة لذلك، ونظراً لغياب هذه الهيئات، يوجد أيضاً القليل من الحوافز أو تنعدم الحوافز التي تدفع الإدارة إلى إنشاء هيئات مشتركة على صعيد المكاتب الميدانية لمناقشة القضايا التي تطلّ رفاه الموظفين بشكل مباشر. ويضفي ذلك في المحصلة طابعاً غير رسمي إلى حدّ كبير على العلاقة بين الموظفين والإدارة في الميدان حيث يتطوّر الموظفون المهتمون

(٦٢) منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، واليونسكو، واليونيدو، ومنظمة الصحة العالمية، ومكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة.

(٦٣) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وصندوق النقد الدولي، والمنظمة الدولية للهجرة، والبنك الدولي.

بالقضايا المتصلة بعلاقة الموظفين بالإدارة، في العادة، للعمل كممثلين للموظفين (بدلاً من أن يكونوا منتخبين) وهم في الكثير من الأحيان غير مطلّعين على النظامين الأساسي والإداري للموظفين في المؤسسة. ويزداد الوضع صعوبة في مراكز العمل التي تشارك في مبادرة توحيد الأداء كقيمت نام لأن المهام العادية لهذه المكاتب زادت زيادةً كبيرة نتيجة الامتثال لنهج توحيد الأداء حيث تعمل الأفرقة القطرية للأمم المتحدة على إيجاد حلول مشتركة لمعظم المشاكل. وبما أن ممثلي الموظفين لا يحصلون على وقت تفرُّغ رسمي، فهم يضطرون إلى التضحية بوقتهم لإنجاز مهام المكتب الزائدة ومهام تمثيل الموظفين. وبما أن معظم المكاتب الميدانية تعمل بعدد قليل من الموظفين، فإن ذلك يحدُّ من إمكانية قيام ممثلي الموظفين بتفويض المهام التمثيلية إلى موظفين آخرين.

٦٩- وللتحدّيات المذكورة أعلاه تأثير مقابل على فعالية الاتحادات المحلية لرابطات موظفي الأمم المتحدة التي تهدف إلى جمع موظفي جميع وكالات الأمم المتحدة في مركز عمل معين للتصدّي على نحو جماعي للتحديات المشتركة المتصلة برفاه الموظفين في ذلك المكان. وكشفت النقاشات التي أجريت مع اتحاد رابطات موظفي الأمم المتحدة في هانوي عن أن معظم ممثلي الموظفين يفتقرون أصلاً للوقت الكافي للمشاركة بفعالية في اجتماعات الرابطة كما يفتقرون إلى مستوى كافٍ من المعارف والتدريب على شؤون تمثيل الموظفين. وبالتالي فإن دور اتحاد رابطات موظفي الأمم المتحدة في هانوي ينحصر إلى حدٍّ كبير في تنظيم أنشطة اجتماعية ولا يفي بالمعايير التي توقّعها الاتحاد عندما اقترح نموذج اتحاد رابطات موظفي الأمم المتحدة وهو نموذج متبع حالياً في ٢٧ مكاناً آخر.

٧٠- وللسياق الثقافي المحلي وعوائق اللغة أثرٌ على علاقات الموظفين بالإدارة في هانوي. وقد ذكر العديد من الموظفين المحليين الذين جرت مقابلتهم أن الأولوية بالنسبة إليهم كانت عدم "بذل ماء الوجه" ولذلك تجنبوا التظلم، لأنهم لا يريدون الظهور بمظهر "المشاغبين". وذكر البعض أيضاً أن معرفتهم المحدودة بلغة العمل في المكتب (الإنكليزية) - خصوصاً بالمقارنة مع الموظفين الدوليين - أثّرت تأثيراً مباشراً على ثقّتهم ويبدو من الطبيعي تماماً وجود تحدّيات مشابهة في مكاتب ميدانية أخرى لا تلمّ فيها نسبة كبيرة من الموظفين المحليين إلماماً كافياً بلغة العمل.

٧١- ورأى الأشخاص الذين جرت مقابلتهم في هانوي أن معنى الأمن الوظيفي يختلف بين الموظفين المحليين والدوليين، بسبب اختلاف خيارات الحراك الوظيفي والاختلاف في مستوى فهم النظامين الأساسي والإداري. فقد تلقّى معظم الموظفين الدوليين شكلاً من أشكال التدريب على قضايا العلاقات بين الموظفين والإدارة لأنهم تولّوا مهام إدارية معينة وهم أيضاً يدركون بشكل أفضل الحقوق الممنوحة لهم في النظامين الأساسي والإداري للموظفين مقارنةً بالموظفين المحليين الذين يقرّون في العديد من الحالات بأنهم لا يعرفون

إلا القليل أو لا يعرفون شيئاً عن النظامين الأساسيين والإداريين المنطقيين عليهم^(٦٤). ولاحظ موظفون محليون أيضاً أنه بغض النظر عن الظروف، فإنهم يشعرون، في أغلب الأحيان، أنهم مضطرون للحفاظ على علاقات جيدة مع مديريهم لأن احتمالات حراكهم الوظيفي محدودة في العادة وتتحصر في المكتب القطري (الصغير في الكثير من الحالات). وفي بعض الحالات، تُسند الوظائف الإدارية إلى شخص واحد هو، في العادة، مدير المكتب الذي يكون مسؤولاً عن تقييم أداء جميع الموظفين المحليين. وهذا السيناريو يزيد من أهمية فهم الموظفين المحليين/الوطنيين لحقوقهم (وواجباتهم) فهماً كافياً بصفاتهم ومعرفة وجود آليات الانتصاف وبأساليب عملها، حتى لا يتصوروا خطأ أن مديريهم هو صاحب الحل والربط فيما يتعلق بمسيرتهم المهنية. وحيثما وُجدت ظروف مشابهة لما ذُكر أعلاه في مكاتب ميدانية أخرى، من المنطقي تماماً أن يشعر الموظفون المحليون بمحدودية أمنهم الوظيفي مقارنةً بغيرهم، بغض النظر عما إذا كانوا مصابين أو مخطئين في ذلك.

٧٢- وفي مكتب ميداني واحد على الأقل في هانوي، لاحظ المفتش موقفاً ألبياً من جانب الإدارة إزاء الموظفين المحليين. وخلال المقابلات، أشار بعض مدراء المكاتب القطرية إلى "الاختلافات الثقافية" للإيحاء بأن الموظفين المحليين عاجزون نوعاً ما عن الدفاع عن حقوقهم وبالتالي فإن على المدير أن يتحرك ويقوم بذلك لأجلهم - وهو موقف لا يراعي تضارب المصالح بما أن المستخدم الفعلي للموظفين هو من يدافع عن حقوقهم في مواجهة صاحب العمل.

٧٣- وأشار ممثلو الموظفين في العديد من الوكالات المتخصصة في هانوي إلى عدم وجود مستوى كافٍ من التفاعل مع ممثلي الموظفين في المقر الرئيسي، إذ يقتصر التواصل في الكثير من الأحيان على تلقي رسائل إلكترونية بين الفينة والأخرى، وإلى عدم تمكنهم من الاتصال عملياً بممثلي الدول الأعضاء. وبالفعل، يقر ممثلو الموظفين العاملون في المقر في وكالات متخصصة عدة (وليس كلها) بإمكانية القيام بالمزيد لتحسين التواصل مع نظرائهم في المكاتب الميدانية. ويبدو أن ممثلي الموظفين في هانوي لا يبلغون حتى بالتطورات الرئيسية التي تطال العلاقات بين الموظفين والإدارة داخل مؤسساتهم. ويبدو أن الاتصالات بين ممثلي الموظفين هؤلاء ونظرائهم مع إدارة الموارد البشرية في المكاتب الإقليمية (في بانكوك على سبيل المثال) أكثر انتظاماً (مقارنة بالاتصالات مع المقر). ويرى المفتش ضرورة المضي في تعزيز الروابط بين المكاتب الإقليمية والمكاتب الميدانية.

(٦٤) أشارت إحدى هيئات تمثيل الموظفين إلى أن "نقص المعرفة هو جزء من المشكلة لأننا وجدنا أيضاً أنه حتى عندما يكون الأشخاص على علم بالقواعد، فإنهم ليسوا على ثقة بأن أحداً سيتحرك إذا ما تكلموا. والنتيجة الأكثر احتمالاً هي أنهم سيُعتبرون "مشاغبين" أو أشخاصاً لا يتصرفون كـ "أعضاء فريق" ولا يقرّون بأن المدراء "يحاولون فقط إنجاز الأمور"، وما إلى ذلك. وفي الأماكن التي يندم فيها الحوار المفتوح بين الزملاء في مكتب صغير، فإن "المجاهرة بالرأي" لا تؤدي إلا إلى توتر العلاقات مع الرئيس والزملاء."

٧٤- ويجب أن يكون تعزيز المعارف مصحوباً بإجراءات وتجارب من جانب الإدارة، بما في ذلك تعزيز الثقة بآليات الإدارة والمساءلة الداخلية. وفي فييت نام، أُرسيت علاقاتٌ رسميةٌ بين الموظفين والإدارة في المنظمات غير المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، مثل المنظمة الدولية للهجرة والبنك الدولي، إذ توجد في هذين الكيانين رابطة موظفين محلية يشعر ممثلو الموظفين (موظفون وطنيون) أنهم أكثر معرفةً بحقوقهم وأكثر ثقةً في الدفاع عنها، وكذلك الأمر فيما يتعلق بالنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين وبسير عمل الآليات الرسمية/غير الرسمية لحل النزاعات. ويرى المفتش أن الجهود الاستباقية التي بذلتها رابطة موظفي مجموعة البنك الدولي (التي يقع مقرّها في واشنطن العاصمة) لإنشاء رابطات موظفي المكاتب القطرية التي توجد الآن في معظم المكاتب الميدانية للبنك، بما في ذلك هانوي، هي ممارسةٌ جيدة يمكن تكرارها من جانب جميع هيئات تمثيل الموظفين في المكاتب الميدانية. ولا ينبغي النظر إلى العضوية في رابطة من رابطات الموظفين المحليين على أنها غير متسقة مع العضوية في هيئة تمثيل الموظفين على نطاق المؤسسة.

٧٥- وفي ظل تعزيز اللامركزية في البنك الدولي خلال السنوات الخمس الماضية التي أصبح بموجبها أكثر من ٤٠٠٠ موظف خارج واشنطن العاصمة، تأقلمت رابطة موظفي البنك الدولي مع الوضع الجديد وأولت الأولوية لتمكين الموظفين على صعيد المكاتب القطرية وجعلت رابطات موظفي المكاتب القطرية أكثر استقلاليةً مما بعث في نفوس هؤلاء الموظفين شعوراً حقيقياً بالإمساك بزمام أمور رابطتهم. كما تستخدم رابطة موظفي البنك الدولي ضغط النظراء في الحالات التي يكون فيها مدراء المكاتب القطرية أول الأمر غير راغبين في إنشاء رابطة لموظفي المكتب القطري. ونتيجة لذلك، تضاعف عدد موظفي المكاتب القطرية الذين انضموا إلى رابطة موظفي البنك الدولي في السنوات الثلاث الأخيرة. ويعتمد البنك أيضاً آليات شاملةً لاستعراض النزاعات (الوساطة، بما في ذلك الوسطاء الإقليميون، وأمين المظالم، واستعراض الأقران، والأخلاقيات، والنزاهة، والمحكمة) يمكن لموظفي الميدان الوصول إليها وفهمها يُيسر. ويسافر ممثلون من نظام العدالة الداخلية في البنك الدولي إلى المكاتب القطرية لتدريب الموظفين المحليين.

٧٦- ومن المتوقع أن يُعزّز تنفيذ التوصية التالية مساءلة المؤسسات المشمولة بالاستعراض فيما يتعلق بإيلاء الاهتمام الواجب لشواغل الموظفين الميدانيين والتحديات التي يواجهونها.

التوصية ٥

ينبغي للهيئات الإدارية في المؤسسات المشمولة بالاستعراض التي لها حضور ميداني أن تكلف الرؤساء التنفيذيين بأن يتأكدوا من عرض التحديات التي يواجهها الموظفون في الميدان عرضاً مفصلاً لدى الإبلاغ عن قضايا الموارد البشرية.

دال - الطريق إلى الأمام

٧٧ - يتضح من هذا الجزء أن نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة غير مرضية إلى حد بعيد في معظم المؤسسات المعنية. علاوة على ذلك، فإن التفاوت المتكرر في كيفية تقييم الإدارة والموظفين لنوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة يُؤشّر على ما يبدو إلى وجود فجوات كبيرة في كيفية تواصلهم وتفاهمهم مع بعضهم البعض. ويبدو أن الآليات الرسمية للحوار بشأن قضايا العلاقات بين الموظفين والإدارة في شكل هيئات مشتركة بين الموظفين والإدارة - حيثما وجدت - تفتقر إلى ولاية واضحة تتيح الوصول إلى قرارات ملزمة، مما يولّد شكوكاً بين ممثلي الموظفين فيما يتعلق بمجدوى عملهم. وثمة نقص في الاستفادة من هذه الكيانات أو استخدام غير سليم لها وهو أمرٌ ينبغي تصحيحه فوراً. وينبغي تشجيع وتعزيز قنوات الحوار غير الرسمية، ليس على حساب القنوات الرسمية ولكن كمكمل لها. وينبغي أيضاً وضع آليات تتيح للموظفين الميدانيين التعبير عن آرائهم وشواغلهم بشكل ملائم، وينبغي اتخاذ خطوات تكفل فهماً واضحاً من جانب جميع الموظفين - بغض النظر عن مكان عملهم - للعلاقات بين الموظفين والإدارة. ويبيّن الفرع السابع بعض الأدوات المفيدة التي يمكن - إذا ما نُفذت تنفيذاً فعالاً - أن تسدّ بعض الثغرات المبيّنة في هذا الجزء.

سابعاً- أدوات لتعزيز العلاقة بين الموظفين والإدارة

ألف- التدريب

٧٨- إن الحاجة الكبيرة إلى تدريب ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين كليهما على المسائل المتعلقة بالموارد البشرية. وهذا التدريب ضروري بصورة خاصة للعلاقة بين الموظفين والإدارة، كما يقر بذلك الطرفان، وينبغي أن تنطبق الحلول بشكل منهجي على ممثلي الموظفين المنتخبين حديثاً وممثلي الإدارة المعيّنين حديثاً، ولا سيما عندما لا تكون لهم خلفية عن هذا المجال. وأكدت عشر منظمات مشاركة أنها توفر التدريب للمديرين وتدفع تكاليفه. وتختلف طريقة التدريب فيما بين المؤسسات من تدريب إلكتروني ودروس في أقراص مدمجة (اليونسكو) إلى أنشطة التوجيه وإلى مناهج دراسية يمنح شهادة في الإدارة في الوكالة الدولية للطاقة الذرية. ويتاح التدريب في بعض الأحيان للموظفين بشكل عام، إما في شكل دورة توجيهية (منظمة العمل الدولية واليونيبدو أو في شكل دورة إلزامية) (الوكالة الدولية للطاقة الذرية)، أو في شكل برنامج طوعي (المشاركة بموافقة الرئيس - منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية). وتشمل بعض أنشطة التدريب وحدة محددة عن العلاقة بين الإدارة والموظفين (منظمة العمل الدولية والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الصحة العالمية)^(٦٥) مع مدخل عن الدور الذي تضطلع به هيئات تمثيل الموظفين لفائدة المؤسسة. ففي اليونيبدو، يعتبر رئيس مجلس الموظفين مساهماً منتظماً في الدورة التوجيهية للموظفين المعيّنين حديثاً الذين يتلقون دورة خاصة لهذا الغرض. وتبقى مثل هذه الممارسة الجيدة استثناء وليست قاعدة.

٧٩- وفيما يتعلق بممثلي الموظفين، لا يُتاح التدريب الرسمي بانتظام لأنه يعتمد على مدى القدرة المالية لهيئات تمثيل الموظفين أو اتحاداتهم على توظيف متعاقدين خارجيين بغرض التدريب. وينطوي أكثر أشكال التدريب في عين المكان شيوعاً على تكليف ممثل موظفين ذي خبرة بتوجيه آخر جديد، مما يعزز الاستمرارية في الشؤون الداخلية ونقل المعرفة المؤسسية. وعمدت نقابة موظفي منظمة العمل الدولية إلى تأسيس التدريب عن طريق دليل ودورات عن تمثيل الموظفين يقدمان خلال الاجتماعات الإقليمية أو حسب الحاجة عند الطلب. ومن بين ما يماثلها من الوكالات هناك رابطة موظفي المنظمة الدولية للهجرة التي لها دليل لممثلي الموظفين المنتخبين حديثاً، يحدد سبل ووسائل مساعدة الموظفين والمبادئ التي ينبغي احترامها.

(٦٥) تقدم الأداة التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية (برنامج تفاعلي يسمى "أنت جديد") في منظمة الصحة العالمية"، في إطار الوحدة ٦، رابطة الموظفين، ومدونة قواعد السلوك، ومكتب أمين المظالم، ونظام العدالة الداخلي.

٨٠- ولتوعية جميع الموظفين بحقوقهم ومسؤولياتهم والهيئات التي يمكن أن تدافع عنهم، ينبغي لدوائر الموارد البشرية لكل واحد منهم على حدة أن تكفل تلقي جميع الموظفين الجدد نسخاً من النظامين الإداري والأساسي للموظفين، ومعايير/مدونات قواعد السلوك، والمعلومات ذات الصلة المتعلقة بهيئات تمثيل الموظفين في مؤسساتهم (على النحو الذي تحدده هيئات تمثيل الموظفين ذاتها)، فضلاً عن أية وثائق أخرى متفق عليها بين هيئات تمثيل الموظفين والإدارة. ومتى أمكن، يمكن أيضاً أن يدعى ممثلو الموظفين إلى مخاطبة الموظفين الجدد خلال الدورات التوجيهية.

٨١- ويقدم اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين ولجنة التنسيق للنقابات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة دورات محددة يبدو أن هيئات تمثيل الموظفين راضية عنها. بيد أن إمكانية حضور ممثلي الموظفين مثل هذه الاجتماعات يتوقف على موقف الإدارة من مثل هذه الأنشطة ووقت التفرغ المتفق عليه لهذا الغرض. وفي الواقع، تكلف نفقات السفر، وبدل الإقامة اليومي، والعطل ثمناً لا تغطيه دائماً المؤسسة، ومن باب أولى هيئة تمثيل الموظفين بها.

٨٢- وباستثناء منظمة الصحة العالمية^(٦٦)، لا يوجد حالياً أي تدريب مشترك بين الموظفين والإدارة في أي من المنظمات المشاركة، بالرغم من وجود تصور مشترك عن فوائده المفترضة لكلا الطرفين، كتكملة لتدريب منفصل. وحدد ممثلو الإدارة وممثلو الموظفين، في ردودهم على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، ثلاثة مجالات رئيسية يمكن التدريب فيها هي:

- فهم ومعرفة السياسات التنظيمية فيما يتعلق بكل من منظومة الأمم المتحدة عامة (حقوق وواجبات الموظف، والمعاشات التقاعدية، وسياسات التوظيف، وآلية المراجعة القانونية، والمحاكم، وإجراءات الطعن، والتعامل مع التحرش والتمييز) والمؤسسة بصفة خاصة (السياق الدولي، والتوجه الاستراتيجي، والسياسات، والنظامان الإداري والأساسي للموظفين، ومعايير السلوك، ودورات الأخلاقيات، ونظام إدارة الأداء، ووسائل الإعلام، والعلاقات العامة)؛
- العلاقات الرسمية بين الموظفين والإدارة (دور الهيئات المشتركة وولاياتها، والمساءلة الإدارية فيما يتعلق بسياسات الموارد البشرية، والنظامان الإداري والأساسي لهيئات تمثيل الموظفين، وواجبات وتوقعات ممثلي الموظفين، والعلاقات الصناعية وآلياتها، ومهارات وعمليات التفاوض والتشاور)؛

(٦٦) وفقاً لإدارة منظمة الصحة العالمية، قدم التدريب بالاشتراك مع رابطة الموظفين فيما يتعلق بتنفيذ سياسات التحرش ووظيفة الأخلاقيات. كما نظمت شعبة الموارد البشرية دورة تدريبية بعنوان "قيم متحركة" (Values in Action) شهراً واحداً قبل اجتماع المجلس العالمي لإدارة الموظفين وكان باب المشاركة في الدورة مفتوحاً أمام ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة على حد سواء.

- تعزيز المسار الوظيفي والمهارات الناعمة (المهارات القيادية، والتحفيز، والسيطرة على الإجهاد، والمهارات الاتصالية والخطابية، والوساطة وحل النزاعات، والتفكير الاستراتيجي والخلق).

٨٣- وبالرغم من أن بعض المواضيع السالفة الذكر تمّ بصورة أخصّ إما الموظفين أو الإدارة ولا حاجة إلى أن يُعنى بها الطرفان كلاهما، هناك مجال للتدريب المشترك، وخاصة فيما يتعلق بالمعارف اللازمة للعلاقات الرسمية بين الموظفين والإدارة. ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزز التنسيق والتعاون فيما بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة.

التوصية ٦

ينبغي أن يخصص الرؤساء التنفيذيون في المؤسسات قيد الاستعراض لوحدة 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 المعيّنين حديثاً وممثلي الموظفين المنتخبين حديثاً في هذا التدريب.

٨٤- وبالنظر إلى آثار وضع وتنفيذ أنشطة التدريب من حيث التكاليف، يمكن إدراج مثل هذا التدريب، حيثما أمكن، في برامج توجيه المديرين الجدد الموجودة سلفاً.

باء- اتفاقات الاعتراف/التعاون بين الموظفين والإدارة

٨٥- استشعر الإدارة والموظفون في عدد من المؤسسات^(٦٧) الحاجة^(٦٨) إلى إضفاء الطابع المؤسسي على شراكتهما من خلال اتفاق للاعتراف/التعاون، وهو صك تعاقدي إضافي موقع يلزم كلا الطرفين بعلاقة متميزة دائمة. وأبرز ما فيه هو "الاعتراف" المتبادل الذي يضيف بواسطته الطرفان طابعاً رسمياً على شراكتهما (السابقة الوجود) القائمة على السلطتين المشروعتين اللتين يمثلانهما. فبالنسبة لممثلي الإدارة، يتمثل هذا في التراتبية الوظيفية للسلطة من الهيئات التشريعية/الإدارية إلى الرؤساء التنفيذيين ثم الإدارة وأخيراً إلى عموم الموظفين. وبالنسبة لممثلي الموظفين، يتعلق ذلك بالسلطة غير التناظرية لهيئة لتمثيل الموظفين ينتخبها عموم الموظفين

(٦٧) فيما يلي المؤسسات التي لها اتفاقات اعتراف/تعاون: اتفاق الاعتراف في منظمة الأغذية والزراعة - اتحاد موظفي الخدمات العامة بين منظمة الأغذية والزراعة (مديرها العام) واتحاد موظفي الخدمات العامة (١٩٧٦)؛ واتفاق التعاون في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية؛ ومنظمة الأغذية والزراعة - رابطة الموظفين الفنيين (٢٠٠٩)؛ واتفاق الاعتراف والمسائل الإجرائية بمنظمة العمل الدولية (٢٠٠٠)؛ واتفاق التعاون في برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز (٢٠١٠).

(٦٨) لا تتفق جميع المؤسسات مع الرأي القائل بأن اتفاقات الاعتراف/التعاون ضرورية.

لتمثيلهم والدفاع عن مصالحهم الجماعية ولإسداء المشورة للإدارة أو التفاوض معها وربما التعاون معها. ويفترض في اتفاق الاعتراف/التعاون أن يوضح السبل والوسائل التي سيتأثر بها موظفون، يحددون تحديداً دقيقاً في اتفاقات الاعتراف/التعاون، يمثل هذا التعاون^(٦٩) ومستوياته المتوقعة. ويتدرج هذا من التشاور والتفاوض مع المؤسسة (كالاتفاقي الاعتراف/التعاون بمنظمة الأغذية والزراعة) إلى التشاور والتمثيل والاتصال - بشكل أكثر تحديداً (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز).

٩- المحتوى المشترك لاتفاقات الاعتراف/التعاون

٨٦- لقد كان اتفاق الاعتراف/التعاون لمنظمة الأغذية والزراعة - اتحاد موظفي الخدمات العامة أول اتفاق يعتمد في مؤسسة تابعة لمنظمة الأمم المتحدة وشكل نموذجاً يحتذى في سائر اتفاقات الاعتراف/التعاون التي تلتها. ويتفق ممثلو الإدارة وممثلو الموظفين، من خلال هذه الاتفاقات، على احترام ما يلي من حقوق وما يقابلها من واجبات إزاء نظرائهم:

(أ) تؤكد الإدارة ما يلي:

حقوق هيئة تمثيل الموظفين

(أ) أن تستشير وتُستشار وتتفاوض (منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية) بشأن جميع الجوانب المتعلقة بأحكام وشروط العمل وأية مسألة أخرى بصورة متفق عليها بشكل مشترك؛

(ب) أن تُشهر أنشطتها وتدعو الموظفين المؤهلين إلى الانضمام (طوعية)؛

(ج) أن تعقد الاجتماعات في مباني المنظمة، مع تحديد التواتر الملائم لهذه الاجتماعات ومدتها وتوقيتها؛

(د) أن يمثلها في اجتماعات النظام الموحد (مثلاً اتحاد رابطات الموظفين الدوليين، ولجنة التنسيق للنقابات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة، ولجنة الخدمة المدنية الدولية) ممثلو موظفين في إطار إجازة خاصة (كجزء من واجباتهم الرسمية)؛

(هـ) أن تستخدم مرافق مباني المنظمة: قاعات الاجتماعات، ولوحات الإعلانات، ومرافق البث والطباعة (وقد يكون ذلك على أساس تسديد التكاليف)؛

(٦٩) على سبيل المثال، يعني مصطلح "موظف" أي شخص يتلقى أجراً نظير عمل يؤديه للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بغض النظر عن أي شروط وحدود زمنية محددة في عقد العمل، ويُعين وفقاً للمادة ٦-٨ من الاتفاق المنشئ للصندوق، باستثناء إدارته؛ وفي منظمة الأغذية والزراعة، تؤثر اتفاقات الاعتراف/التعاون على موظفي الفئة الفنية وموظفي فئة الخدمات العامة في المقر في كل من منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي؛ ويعرّف اتفاق الاعتراف/التعاون في منظمة العمل الدولية "الموظف" بأنه "أي شخص له علاقات مدفوعة الأجر مع المنظمة، دون المتعاونين الخارجيين المعتمدين".

(و) أن تستفيد من نظام الخصم من مرتبات الموظفين لجمع الرسوم الشهرية من أعضائها، بناء على إذن مكتوب منهم؛

(ز) أن تكون متحررة من تدخل الإدارة في إدارة شؤونها الداخلية؛

حقوق ممثل الموظفين

(ح) أن يخصص جزءاً معقولاً من ساعات العمل العادية لأداء واجبات تمثيل الموظفين؛

(ط) أن يُمنح وقتاً يُعفى فيه من واجبات العمل العادية، بعلم رؤسائه؛

(ي) ألا يتعرض للتخويف أو المعاملة التمييزية من المؤسسة نتيجة لأداء مهام تمثيل الموظفين.

(ب) واجبات هيئة تمثيل الموظفين

(ك) تزويد الإدارة بقائمة وافية بجميع أسماء ممثلي الموظفين المنتخبين، بما في ذلك مهام/وظائف كل واحد منهم داخل هيئة تمثيل الموظفين؛

(ل) تقديم ضمانات للإدارة بعدم إساءة استخدام ممثلي الموظفين للمرافق المتاحة لهم.

(ج) الواجبات المشتركة لكل من هيئة تمثيل الموظفين والإدارة

(م) تحديد إجراءات الاتصالات والمعلومات والتشاور والتفاوض؛

(ن) تخصيص جزء من وقتهم للعمل (بشكل مشترك) على وضع إجراء لمعالجة الشكاوى والمظالم واختلافات الرأي فيما بين الموظفين (يجوز لهيئة تمثيل الموظفين أن تمثل مصالح موظف، بناء على طلبه، عند استعراض الأساس الموضوعي للشكاوى مع الإدارة (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية))؛

(س) تخصيص جزء من وقتهم للعمل (بشكل مشترك) على استكشاف إمكانية وضع إجراءات للمصالحة/التحكيم (التي سبق وضعها في اتفاق الاعتراف/التعاون لمنظمة الأغذية والزراعة - رابطة الموظفين الفنيين) مع تولي شخص محايد (خارجي أو متقاعد) لدور الوسيط؛

(ع) قبول إجراءات التمثيل المرفقة باتفاق الاعتراف/التعاون الذي يتضمن أحكاماً متعلقة بالإضرابات (وهو أمر نادر)^(٧٠).

(٧٠) توافق هيئة تمثيل الموظفين (في المرفق) على أنه ينبغي تفادي التوقف عن العمل واستخدام الممارسات التقييدية ما أمكن ذلك؛ كما تعرب عن اعتزامها العمل مع المنظمة على إجراءات للسلوك المنظم إذا كان لها أن تلجأ إلى مثل هذه الوسائل.

٢- أحكام إضافية لاتفاقات اعتراف/تعاون محددة

٨٧- أضافت اتفاقات الاعتراف/التعاون التي صيغت على منوال اتفاق الاعتراف/التعاون بمنظمة الأغذية والزراعة جوانب جديدة متنوعة (متفاوتة الأهمية). فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بالفقرة ١ (أ) (أعلاه)، تلتزم الإدارة بإحالة المعلومات إلى هيئة تمثيل الموظفين، مع التنبيه إلى أن أي معلومات سرية ستحافظ على هذا الطابع (اتفاق الاعتراف/التعاون بالصندوق الدولي للتنمية الزراعية)، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بعمل النظام الموحد (اتفاق الاعتراف/التعاون بمنظمة العمل الدولية)؛ وفيما يتعلق بالفقرة ١ (ب) (أعلاه)، تؤكد هيئة تمثيل الموظفين أنه يجوز للأعضاء أن يقدموا، في أي وقت، استقالاتهم من عضوية رابطة الموظفين (اتفاق الاعتراف/التعاون بالصندوق الدولي للتنمية الزراعية)؛ وفيما يتعلق بالفقرة ١ (ج) (أعلاه)، تنص جميع اتفاقات الاعتراف/التعاون على أحكام لتعديلها وإمكانية إنهاؤها.

٨٨- ويميز اتفاق الاعتراف/التعاون بمنظمة العمل الدولية بين أربعة أنواع من القضايا بوصفها جوهر "التفاوض الجماعي" (٧١):

- (أ) السياسات والإجراءات والممارسات المتعلقة بتنفيذ أحكام وشروط العمل في النظام الموحد داخل المؤسسة؛
- (ب) التغييرات المتعلقة بأحكام وشروط النظام الموحد (بمبادرة إما من ممثلي الإدارة أو ممثلي الموظفين)؛
- (ج) السياسات والإجراءات والممارسات المتعلقة بأحكام وشروط العمل الأخرى؛
- (د) المسائل التي تؤثر على مجموعة من الموظفين، بما في ذلك تلك الناشئة عن التنظيم والإدارة اليوميين للمؤسسة.

٨٩- كما ينص اتفاق الاعتراف/التعاون بمنظمة العمل الدولية على تدريب أعضاء نقابة موظفي منظمة العمل الدولية؛ وعلى مراجعة مستقلة للترتيبات المالية المتعلقة بالتعاون؛ وإنشاء لجنة مشتركة ووضع إجراءاتها. وهو يضع إجراءات هامة للتسوية الجماعية للمنازعات، وذلك بالاعتماد على فريق استعراض واتباع مراحل مختلفة تُفضي إلى حرية الأطراف المعنية في التحرك عند توالي فشل الجهود. ويُفصّل اتفاق الاعتراف/التعاون للبرنامج المشترك لمكافحة الإيدز، عند إنشائه هيكل وإجراءات التعاون الخاصة به، العديد من قنوات الاتصال الرسمية الشفافة بين الموظفين والإدارة، بما في ذلك اجتماع سنوي وجهاً لوجه بين اللجنة التنفيذية لجمعية موظفي أمانة البرنامج المشترك لمكافحة الإيدز والإدارة العليا، فضلاً عن اجتماعات شهرية وفصلية ونصف شهرية وأسبوعية محددة بدقة بين مجموعة أصغر من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة.

(٧١) يعرف التفاوض الجماعي بأنه المفاوضات بحسن نية بهدف التوصل إلى اتفاق جماعي بشأنها بين الأطراف المعنية. وتجدر الإشارة إلى أن اتفاق الاعتراف/التعاون للبرنامج المشترك لمكافحة الإيدز يستعيز عن مفهوم "التعاون" بالتفاوض الجماعي اعتباراً لكونه يشمل التشاور بشأن الأنواع الأربعة من القضايا.

٣- القيمة المضافة لاتفاقات الاعتراف/التعاون

٩٠- خلص الاستعراض إلى عدم وجود علاقة تلازم بين وجود اتفاق اعتراف/تعاون وجودة العلاقات بين الإدارة والموظفين في المؤسسات المعنية^(٧٢). وبينما تعزز اتفاقات الاعتراف/التعاون اتساق الواجبات والالتزامات الموجودة لكل من هيئة تمثيل الموظفين والإدارة، وتوضح أن المهام التمثيلية واجبات رسمية، تغطي المؤسسات التي ليست لها اتفاقات اعتراف/تعاون بالفعل معظم المسائل التي تتناولها اتفاقات الاعتراف/التعاون عن طريق أحكام النظامين الإداري والأساسي للموظفين، والمنشورات الإدارية والاتفاقات المتوصل إليها عن طريق الهيئات المشتركة^(٧٣). وإضافة إلى ذلك، بالنظر إلى أن اتفاقات الاعتراف/التعاون تعكس شراكة فريدة بين طرفين، عندما توجد هيئات متعددة لتمثيل الموظفين في مؤسسة واحدة، تستدعي الحاجة قواعد أخرى لتنظيم التمثيل يتفق عليها فيما بين الأطراف المعنية. وربما يكون من المفيد الاسترشاد، في هذا الصدد، بمجلس تنسيق شؤون الموظفين في مكتب الأمم المتحدة في جنيف الذي يضم عدة هيئات لتمثيل الموظفين (JIU/REP/2011/10)، الفقرة ٧٨)، وكذا بالاتفاق الإطاري للمفوضية الأوروبية. وفي المؤسسات التي قد تكون فيها الإدارة متوجسة من التوقيع على اتفاق اعتراف/تعاون بسبب الخوف من فقدان مستوى معين من السيطرة، من الهام التأكيد على أن وجود اتفاق اعتراف/تعاون لا يعني بأي حال من الأحوال المشاركة في إدارة المؤسسة. فعلى سبيل المثال، يقر اتفاق الاعتراف/التعاون بالصندوق الدولي للتنمية الزراعية بوضوح بأن منح الاعتراف لا ينتقص من سلطة ومسؤولية الرئيس (الرئيس التنفيذي) عن إدارة أعمال الصندوق (المادة ٣-١٠).

(٧٢) رداً على استنتاج وحدة التفتيش المشتركة عدم وجود علاقة تلازم بين اتفاق الاعتراف/التعاون وجودة العلاقات بين الموظفين والإدارة في المنظمات المعنية، أشارت رابطة الموظفين الفنيين ببرنامج الأغذية العالمي، متوخية تسجيل موقف، إلى أنه "بالرغم من أن هذا قد يكون صحيحاً، نود أن نؤكد الأهمية التي يكتسبها وجود اتفاقات الاعتراف/التعاون لرابطات الموظفين. فهي ضمانة للحقوق الأساسية لهيئات تمثيل الموظفين كذلك لأن الأحكام الواردة في اتفاقات الاعتراف/التعاون تبقى سارية المفعول بصرف النظر عن التغييرات في الإدارة و/أو الرؤساء التنفيذيين".

(٧٣) في منظمة الصحة العالمية، على سبيل المثال، حيث لا يوجد اتفاق اعتراف/تعاون، تشير الإدارة إلى أنه "باستثناء النقاط (ج) و(ن) و(س) و(ف) أعلاه وبعض الأحكام الواردة في الفقرة ٨٩، تتناول منظمة الصحة العالمية جميع الأحكام إما بطريقة رسمية أو غير رسمية فيما يتعلق بالإجراءات، واستعراض الشكاوى، والسياسة المتعلقة بالتحرش، والاحتياجات من التدريب، والتشاور بشأن السياسات، والإجراءات، والممارسات، وظروف العمل". فرابطة موظفي مقر منظمة الصحة العالمية "مثلة على النحو الواجب في جميع اللجان المشتركة (إعادة التكليف، والتصنيف...)، وفي جميع إجراءات التوظيف، وكجزء من مجلس الطعون في المقر".

جيم - الدراسات الاستقصائية للموظفين

٩١ - تعمل الدراسات الاستقصائية للموظفين بمثابة أداة للتقييم المباشر لتصورات الموظفين عن مختلف الجوانب المتصلة ببيئة عملهم، بما في ذلك العلاقات بين الموظفين والإدارة. وينبغي أن تُجرى الدراسات الاستقصائية بصورة دورية، وأن تكون قابلة للمقارنة مع مرور الوقت، وأن تكون منهجيتها مقبولة لكل من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة على حد سواء، والذين ينبغي أن تتاح لهم الفرصة للمشاركة معاً في جميع الخطوات العملية ذات الصلة ورصدها. وأي دراسة استقصائية للموظفين يجريها طرف واحد بشكل كامل (إما ممثلو الموظفين أو ممثلو الإدارة) فهي معرضة لخطر أن تكون "موجهة سياسياً".

٩٢ - وعندما تكون دراسة استقصائية دقيقة وصارمة منهجياً في الآن نفسه، فإنها تساعد في كشف جوانب هامة عن مؤسسة ما، ومن ثم يمكن أن تكون أداة مفيدة للحوار والتشاور. وفي منظمة الطيران المدني الدولي، على سبيل المثال، تعترف الإدارة بأن المعلومات تجمع من خلال الحوارات والمشاورات والدراسات الاستقصائية المتكررة. وهذا ما أكدته رابطة موظفي منظمة الطيران المدني الدولي التي أشارت - فيما يتصل بـ "الدراسة الاستقصائية للروح المعنوية للموظفين" (٢٠٠٩) التي أجريت خلال الفترة الانتقالية في المنظمة - إلى أن "هيئة تمثيل الموظفين تلعب دوراً حاسماً في إيصال آراء الموظفين إلى الإدارة عن طريق إجراء الدراسات الاستقصائية، وتحليل نتائجها، وإحالة التحليل والاستنتاجات والتوصيات الواردة في شكل تقرير. ونتيجة لذلك، يبلغ الموظفون بمختلف الخطوات عن طريق البريد الإلكتروني والاجتماعات الإعلامية والدورات التدريبية". كما تقدم الدراسات الاستقصائية للوكالة الدولية للطاقة الذرية (عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٤) مثلاً على الحالات التي أفادت فيها الدراسات الاستقصائية في فهم التحديات الناشئة عن التحول التنظيمي.

٩٣ - ولا تكمن الفائدة الرئيسية للدراسة الاستقصائية في النتائج فحسب، ولكن في الطريقة التي ينظر بها إلى العملية من جانب كل من الموظفين والإدارة باعتبار ذلك عنصراً رئيسياً في بناء/إعادة بناء علاقات سليمة بين الموظفين والإدارة واستراتيجية معقولة للموارد البشرية (انظر الدراسة الاستقصائية المتعلقة برضا الموظفين في المنظمة البحرية الدولية عام ٢٠٠٨). ويتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية العلاقات بين الموظفين والإدارة.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في المؤسسات قيد الاستعراض إجراء دراسات استقصائية للموظفين - تضم أسئلة قابلة للمقارنة مع مرور الوقت - على فترات منتظمة تتراوح بين سنتين وأربع سنوات (كلما أمكن)، على أن تجرى في إطار من الموضوعية، ولا سيما من خلال مشاركة ممثلي الموظفين والإدارة كليهما في عملية تصميم الدراسة الاستقصائية وتنفيذها وتأويل نتائجها.

دال - الطريق إلى الأمام

٩٤ - بالرغم من أن قيمة التدريب المتصل بالعلاقات بين الإدارة والموظفين معترف بها بشكل عام، فإن أي فائدة حقيقية للأداتين الأخريين المبينتين في هذا الباب تتوقف على (أ) ما إذا كان اتفاق الاعتراف/التعاون يضم عناصر جديدة لها قيمة مضافة (مثل أحكام واضحة لمنح تسهيلات ووقت التفرغ لتولي مهام تمثيل الموظفين - وهي سمة تفتقر إليها حالياً العديد من المؤسسات قيد الاستعراض)؛ (ب) وما إذا كانت الدراسة الاستقصائية صممت بتراهة كاملة بمشاركة ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة على حد سواء.

٩٥ - وبالرغم من الاعتراف الواضح بفائدة التدريب المتصل بالعلاقات بين الموظفين والإدارة، فإن أوجه القصور كثيرة بدورها، بما أنه لا توجد أي مؤسسة حالياً تستطيع أن تضمن إطلاع جميع الموظفين الجدد بطريقة موضوعية - وبغض النظر عن رتبهم أو مركز عملهم - على القضايا المتصلة بالعلاقة بين الموظفين والإدارة، بما في ذلك النظام الإداري والأساسي للموظفين اللذان يسريان عليهم. وبالرغم من أن ممثلي الإدارة أو هيئات تمثيل الموظفين ما فتئوا يقدمون بشكل استباقي بعض التدريب المفيد للموظفين الجدد في مختلف المؤسسات، يتعين تكرار هذه الجهود ومواءمتها على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويرى المفتش أن من يفتقر إلى التدريب على قضايا العلاقات بين الإدارة والموظفين على نحو خاص هم الموظفون الميدانيون؛ وفي هذا الصدد، ينبغي لممثلي الإدارة وممثلي الموظفين أن يتعاونوا لتحديد الوسائل الأكثر فعالية من حيث التكلفة لتوفير هذا التدريب. ويركز الجزء التالي على المبادئ والنصوص الأساسية التي تبين الحقوق والمسؤوليات والالتزامات التي يتوقع من الموظفين والإدارة على نطاق المنظمة أن يفهموها فهماً واضحاً ويتقيدوا بها تقييداً صارماً.

ثامناً - العلاقات بين الموظفين والإدارة والأخلاقيات

ألف - الخدمات المتصلة بالأخلاقيات

٩٦ - إذا كانت القيم المشتركة مركزية في منظومة الأمم المتحدة، فمن المنطقي أن يسترشد جميع الموظفين و"غير الموظفين" بنفس معايير السلوك، بما في ذلك في العلاقات بين الإدارة والموظفين. وتبين الفقرة ٣ من المادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة، الموقع عليه عام ١٩٤٥، المعيار الذي يسري على جميع الموظفين وتلزمهم بالتقيد بـ "أعلى مستوى من القدرة والكفاءة والتزاهة". فالمعايير تنور الموظفين وتقدم لهم تفسيرات وتلهمهم بتعبيرها عن القيم الأساسية التي تشكل الأسس الأخلاقية والفلسفية للخدمة المدنية الدولية.

٩٧ - وفي عام ١٩٥٤، نشر المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية^(٧٤) تقريراً عن معايير سلوك موظفي الخدمة المدنية الدولية. ويحظى هذا التقرير بتقدير كبير منذ أكثر من خمسة عقود، وعادة ما يسلم للموظفين الجدد في العديد من مؤسسات الأمم المتحدة. كما استشهد به الكثيرون، بما في ذلك المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، عند تقييم سلوك الموظفين. وفي تصدير طبعة عام ١٩٨٦، أشار الرؤساء التنفيذيون في مؤسسات الأمم المتحدة على النحو الواجب إلى أن "أفضل سبيل لبلوغ معايير السلوك العالية هو أن يعم لدى الموظفين فهم للعلاقة بين سلوكهم وبين نجاح المنظمات الدولية".

٩٨ - وفي التصدير نفسه، أدلت لجنة التنسيق الإدارية بالملاحظة التالية بشأن واحد من التغيرات العديدة التي عرفها على مدى العقود الثلاثة الماضية دور ممثلي الموظفين المنتخبين: "فالاقرار بحق الموظفين في المشاركة، عن طريق تمثيلهم، في دراسة المسائل المتعلقة بشروط خدمتهم قد أحرز تقدماً جديراً بالترحيب [...] وعلى وجه الخصوص، أصبح الآن يسمح لممثلي الموظفين بالكلام أمام هيئات إدارة كثير من المؤسسات عند مناقشة المسائل المتصلة بالموظفين. [...] ومع ذلك فأياً يكن الشكل الذي تنظم به مشاركة الموظفين، تظل المبادئ الأساسية لاحترام الالتزامات المتبادلة و"قواعد اللعبة" [...] ضرورية لسير عمل الأمانات بفعالية واتساق". وتبقى هذه المبادئ أمراً لا غنى عنه للعلاقات بين الموظفين والإدارة في أوساط الموظفين العاملين الدوليين (انظر JIU/REP/2011/10، الجدول ٤: قواعد المفاوضات البناءة).

٩٩ - وإضافة إلى هيئات تمثيل الموظفين، يوجد في معظم المؤسسات عدد كبير من الكيانات التي يمكن للموظفين اللجوء إليها عند ظهور مشاكل ذات صلة بالأخلاقيات، من بينها مستشارو الموظفين، وأمناء المظالم، والوسطاء، والمحكمون، وموظفو الموارد البشرية، ومكاتب الإشراف، ومكتب/موظفو الرقابة والأخلاقيات. وفي عام ٢٠١٠، استعرضت

(٧٤) أنشئ المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية عام ١٩٤٨ ولعب دوراً هاماً في وضع مبادئ ومعايير شؤون الموظفين حتى عام ١٩٧٥ عندما حلت محلها لجنة الخدمة المدنية الدولية.

وحدة التفتيش المشتركة بصورة شاملة وظيفة الأخلاقيات في المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ووجهت توصيات، واقترحت معايير للدفع قداماً بالإنشاء الرسمي لوظيفة للأخلاقيات (انظر JIU/REP/2010/3)، قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة). ولا شك أن مختلف الجوانب التي ينبغي إدخالها عند إنشاء وظيفة مخصصة للأخلاقيات (على النحو المقترح في التقرير) ستجعل العلاقة بين الموظفين والإدارة أيسر. ومن شأنها أن تكون بمثابة وسيلة للحيلولة - قدر الإمكان - دون السلوك اللاأخلاقي والممارسات الفاسدة التي لا تزال تؤثر على عمل وسمعة بعض المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. كما يسلط التقرير الضوء على ضرورة إشراك ممثلي الموظفين في عملية اختيار رئيس مكتب الأخلاقيات في مؤسستهم، ولا سيما الفقرة ٤٣ التي تنص على ما يلي: "[...] بعض الشكوك والتحفظات المعرب عنها حول مدى فعالية المهمة المتعلقة بالأخلاقيات. وقد وُجد بصورة خاصة فقدان للثقة في تعيين واختيار رؤساء مكاتب الأخلاقيات. ويرى المفتشان أن المهمة المتعلقة بالأخلاقيات لا يمكن أن تحقق أهدافها بالكامل دون دعم من موظفي المؤسسات"^(٧٥).

١٠٠- وخلال المقابلات التي أجريت لإعداد التقريرين المتعلقين بالعلاقة بين الإدارة والموظفين (JIU/REP/2011/10 و JIU/REP/2012/10)، كانت هناك إشارات منتظمة إلى الجوانب الأخلاقية التي يثيرها كل من ممثلي الموظفين والإدارة على حد سواء، بما في ذلك ادعاءات سلوك غير أخلاقي منسوب إلى أعضاء المجموعة الأخرى (والذي لا ينحصر في قضايا النزاهة). ويقدم المرفق الأول من التقرير JIU/REP/2010/3 معلومات عن المؤسسات التي أنشأت وظيفة رسمية للأخلاقيات^(٧٦). ومع أن الأساس المنطقي لإنشاء وظيفة للأخلاقيات يختلف عن الأساس المنطقي لإنشاء هيئات تمثيل الموظفين، يمكن أن يعتبرهما كل موظف كوسيلة من وسائل الدفاع وشكل من أشكال الدعم.

باء- الأخلاقيات ومدونات قواعد السلوك

١٠١- سلط ممثلو الموظفين وممثلو الإدارة الضوء على ثلاث أدوات إلزامية:

(٧٥) JIU/REP/2010/3، الفقرة ٤٣.

(٧٦) رداً على مشروع التقرير، أشارت إدارة منظمة الطيران المدني الدولي إلى أن "منظمة الطيران المدني الدولي ما فتئت تنفذ، اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، إطاراً للأخلاقيات، ويشمل فيما يشمل أحكاماً متعلقة بحماية الموظفين من الانتقام. كما عين موظف أخلاقيات، وهو مسؤول عن الإشراف على التقيد بإطار الأخلاقيات، وتقديم التوجيه والتدريب وما إلى ذلك. ولذلك فإن هناك آليات لحماية جميع الموظفين من الانتقام، بمن فيهم الموظفون الذين يضطرون بمهام تمثيلية بطبيعة الحال". كما أشارت إدارة منظمة الصحة العالمية إلى أن "منظمة الصحة العالمية تنظر حالياً في تصميم وإنشاء وظيفة/مكتب أخلاقيات مخصص، بما أن وظيفة الأخلاقيات يتقاسمها في الوقت الحالي شعبة الموارد البشرية/إدارة الموارد البشرية والسياسات وإقامة العدل، والرقابة القانونية والداخلية".

(أ) يشكل النظامان الإداري والأساسي للموظفين في كل مؤسسة، مع ما يقابلهما عن علاقات الموظفين، أساس الإطار القانوني للعلاقات بين الموظفين والإدارة^(٧٧)؛

(ب) يمكن لمعايير السلوك - التي قد تأخذ شكل مدونة لقواعد السلوك - أن تكون خاصة بكل مؤسسة على حدة (على سبيل المثال الاتحاد البريدي العالمي والمنظمة الدولية للهجرة والمؤسسات المماثلة) أو نصاً مشتركاً للخدمة المدنية الدولية تصدره لجنة الخدمة المدنية الدولية. وفيما يتعلق بالمسألة الأخيرة، اقترحت لجنة الخدمة المدنية الدولية نصاً مستكملاً في المرفق الرابع من تقريرها السنوي المقدم إلى الجمعية العامة عام ٢٠١٢ (A/67/30)؛

(ج) وضعت بعض المؤسسات مدونات قواعد سلوك خاصة بها (الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية).

١٠٢ - وفيما يتعلق بالعلاقات بين الموظفين والإدارة، قد تثير هذه النصوص الملزمة أسئلة شتى:

- إلى أي حد يتفاعل ممثلو الموظفين مع الإدارة في وضعها واعتمادها؟
- هل الواجبات والمسؤوليات الخاصة بكل من المديرين والموظفين متوازنة في النصوص، والأهم من ذلك، تنفيذها؟
- هل يمكن إنفاذها قانونياً؟
- ما الرتبة أو الوظيفة التي ينبغي أن تكون للمدير من أجل تقديم تعهدات ملزمة قانوناً باسم مؤسسته إزاء موظفين آخرين (على سبيل المثال، فيما يتعلق بمسائل السلامة والأمن)؟
- ما مدى صلة المضمون الحالي لهذه النصوص فيما يتصل بالحفاظ على علاقات جيدة بين الموظفين والإدارة وتطويرها؟

جيم - النظامان الإداري والأساسي للموظفين

١٠٣ - من الأمور الأساسية للعلاقات بين الموظفين والإدارة تكييف النظام الإداري للموظفين مع الوقائع والفرص والمعوقات الجديدة، من خلال دورات رسمية للهيئات المشتركة والاتصالات غير الرسمية بين الموظفين والإدارة بشأن التغييرات التي تمس الموظفين. وينبغي أن تتاح للإدارة وممثلي الموظفين الفرصة لإجراء مناقشات متعمقة بشأن اقتراحات أو مبادرات أو مفاهيم جديدة قد تؤثر بشكل كبير على سياسات الموارد البشرية (مثل تبسيط الترتيبات التعاقدية العديدة القائمة). وإضافة إلى ذلك، ينبغي إجراء مناقشات و/أو مشاورات و/أو مفاوضات مقتضبة وفي الوقت المناسب (مخطط لها)، ووفقاً للأطر القانونية المستخدمة،

(٧٧) انظر JIU/REP/2011/10، المرفق الأول، للاطلاع على النظامين الإداري والأساسي في شأن العلاقات مع الموظفين في الأمم المتحدة.

بصورة منتظمة من أجل تحديث التعليمات الإدارية، حسب الاقتضاء، وعلى الصعيد المحلي ينبغي تحديث التعميمات الإعلامية التي تؤثر على رفاه الموظفين وشروط الخدمة.

١٠٤ - ولكن عندما تُوضع تدابير الإصلاح بناء على السلطة التقديرية الكاملة لأحد الجانبين، دون إخطار الأطراف المعنية أو التشاور معها بشكل واضح، يمكن أن تتعرض العلاقات بين الإدارة والموظفين للخطر. ويصدق هذا بصفة خاصة في الحالات التي تعتمد فيها مبادرات أحادية الجانب بشكل متسرع، عقب ضغوط خارجية، وتؤدي إلى "إصلاحات" مؤلمة تصعب إدارة نتائجها وتطبيقها لاحقاً.

دال - معايير السلوك

١٠٥ - في عام ١٩٩٧، أصدر الأمين العام تقريراً من ٥٤ صفحة عنوانه "مقترح مدونة قواعد سلوك الأمم المتحدة" لا يجمعه إلا القليل بتقرير عام ١٩٥٤ المعنون "معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية". وبدأ أن الجمعية العامة تقر، في قرارها الذي اعتمدت بموجبه النص المقترح من الأمين العام، بهذا الفصل بقولها إن "لجنة الخدمة المدنية الدولية قررت أن تدرج في برنامج عملها القيام، بالتعاون مع اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، باستكمال معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية في عام ١٩٥٤، وتتطلع إلى نتائج هذا الاستعراض"^(٧٨). وتحت رعاية لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة، ناقش فريقان عاملان من الموظفين والإدارة تقرير الأمين العام واقترحا ٤٠ ثم ٥٠ تعديلاً. وأخيراً، وبناء على توصية لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة، اقترح الأمين العام في إضافة لتقريره المقدم إلى الجمعية العامة أن تُزال من مقترحه الأصلي جميع الأحكام التي تتناول ممثلي الموظفين، لأنها ينبغي تناولها حصراً في إطار المادة الثامنة (العلاقات مع الموظفين) من النظامين الإداري والأساسي للموظفين. واعتمد النص الذي نتج عن ذلك في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ بوصفه مركز موظفي الأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم (ST/SGB/1998/19) والذي نقح لاحقاً بوصفه الوثيقة ST/SGB/2002/13 التي احتفظت بنفس العنوان، لكن مع بعض التغييرات.

١٠٦ - وفي غضون ذلك، تعاونت لجنة الخدمة المدنية الدولية عن كثب مع المؤسسات وممثلي الموظفين للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن نص من شأنه أن يفي باحتياجات الخدمة المدنية الدولية في القرن ٢١. وفي عام ٢٠٠١، اعتمدت معلومات مستكملة لتقرير المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية لعام ١٩٥٤ وأوصت به الأجهزة التشريعية لجميع المؤسسات، مع إبقاء عنوانه "معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية". ورحبت بذلك الجمعية العامة في قرارها ٥٦/٢٤٤. وتنص الفقرة ٣ من المعايير (التي احتفظ بها في نسخة

(٧٨) A/RES/52/252، الفقرة ١٣، اعتمدت في ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨.

عام ٢٠١٢) على أن "القيم التي تجسدها مؤسسات الأمم المتحدة يجب أن تكون أيضاً القيم التي يسترشد بها موظفو الخدمة المدنية الدولية في جميع تصرفاتهم: حقوق الإنسان الأساسية، والعدالة الاجتماعية، وكرامة الفرد وقدره، واحترام ما للرجال والنساء والأمم، كبيرها وصغيرها، من حقوق متساوية".

١٠٧- وفي عام ٢٠٠٩، طلبت لجنة الخدمة المدنية الدولية إلى أمانتها العمل مع المؤسسات واتحادات الموظفين على القيام باستعراض معايير السلوك، وذلك للتأكد من أنها ما زالت تلي احتياجات المؤسسات، وتحديد المجالات التي قد تحتاج إلى تحديث^(٧٩). وبعد عقد جلستين، اقترح الفريق العامل نصاً اعتمدته في نهاية المطاف لجنة الخدمة المدنية الدولية. وظلت معظم فقرات نص عام ٢٠٠٢ كما هي وجرى تبسيط اللغة المستعملة في العديد مما سواها إلى حد ما (بجعلها مباشرة بصورة أكبر). وتتضمن الوثيقة فقرات جديدة عن استخدام أصول ومعلومات المؤسسات، وعن القيود المفروضة على عمل الموظفين بعد انتهاء الخدمة على نطاق منظومة الأمم المتحدة في سياق احتمال تضارب المصالح.

١٠٨- ومن منظور العلاقة بين الموظفين والإدارة، يعتبر النص الجديد الذي وافقت عليه لجنة الخدمة المدنية الدولية وقدمته إلى الجمعية العامة بوصفه المرفق الرابع لتقريرها السنوي لعام ٢٠١٢ تحسناً^(٨٠). وعقب العديد من التقارير والقرارات بشأن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة (منذ قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بء)، تقرر المعايير مُحَقَّة بمبدأ المساءلة الشخصية في الفقرة ١٣، والتي تنص على ما يلي: "موظفو الخدمة المدنية الدولية، في جميع المستويات، مسؤولون ويُساءلون عن جميع ما يتخذونه من إجراءات وقرارات وما يعقدونه من التزامات أثناء القيام بمهامهم". ويكمل النص، من بين ما يكمل من المبادئ التوجيهية التي سبقته والتي لها صلة بالعلاقات بين الموظفين والإدارة، جوانب من مثل النزاهة (الفقرة ٥)، واحترام جميع الأشخاص على قدم المساواة دون تمييز من أي نوع (الفقرة ٦)، واحترام حقوق الآخرين في التمسك بوجهات نظر مختلفة (الفقرة ١٤)، وعدم التعرض للتمييز كحق أساسي من حقوق الإنسان (الفقرة ١٥).

١٠٩- وتحت باب "علاقات العمل"، يبدو أن النص الجديد للمعايير أكثر توازناً من الصيغة السابقة. ولا سيما الفقرات ١٦ إلى ١٨ التي تهم حصراً "المديرين والمشرفين" وتنص على ما يلي:

"١٦- يحتل المديرين والمشرفون مواقع القيادة وتقع على عاتقهم مسؤولية كفالة أن يسود الانسجام القائم على الاحترام المتبادل مكان العمل؛ وينبغي أن يتسع صدرهم لكل وجهات النظر والآراء وأن يكفلوا حصول الموظفين ذوي الجدارة

(٧٩) A/64/30، الفقرة ٣٥.

(٨٠) A/67/30.

على ما يستحقونه من تقدير. وعليهم شمول موظفيهم بالرعاية، وهو أمر له أهميته الخاصة إذا تعرضوا للانتقاد بسبب أدائهم لواجباتهم. كما تقع على المديرين مسؤولية توجيه موظفيهم وتشجيعهم والعمل على ترقيةهم.

١٧- ويُنظر إلى المديرين كقدوة تُحتذى ومن ثم يقع عليهم التزام خاص بمراعاة أرفع معايير التصرف. فلا يليق بهم إطلاقاً أن يطلبوا صنيعاً أو هدايا أو قروضاً من موظفيهم؛ وعليهم أن يتوخوا الحياد وأن يمتنعوا عن ممارسة التخويف أو المحاباة. وفي المسائل المتعلقة بتعيين غيرهم أو بالحياة الوظيفية للآخرين، لا يجوز لأي موظف مدني دولي أن يحاول التأثير على زملائه لمآرب شخصية.

١٨- ومن واجب المديرين والمشرفين أن يكونوا على اتصال فعال مع موظفيهم وأن يتقاسموا معهم المعلومات. وتقع على عاتق موظفي الخدمة المدنية الدولية مسؤولية مشتركة عن عرض جميع الحقائق والمعلومات ذات الصلة على المشرفين عليهم والتتبع بما يصدر من قرارات والدفاع عنها حتى إذا لم تكن تلك القرارات متفقة مع وجهات نظرهم الشخصية.

١١٠- ومن الهام أيضاً لممثلي الموظفين، كما أكد في التقرير السابق عن العلاقات بين الموظفين والإدارة^(٨١)، احترام سيادة القانون، كما يفهم ضمناً من الفقرة ٢٠ من المعايير: "من واجب موظفي الخدمة المدنية الدولية إبلاغ أي مخالفة لقواعد المنظمة وأنظمتها إلى هيئة أو موظف يكون من مسؤوليته اتخاذ الإجراء المناسب، والتعاون في عمليات التدقيق والتحقيق المأذون بها. ولكل موظف دولي يقوم بمثل هذا الإبلاغ أو التعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق، بحسن نية، الحق في حمايته من التعرض للانتقام". وفيما يتعلق بعلاقات الموظفين بالإدارة، يرد النص المستكمل المقترح لمعايير السلوك أدناه.

العلاقات بين الموظفين والإدارة

٣٠- "إن وجود بيئة تمكينية أمر أساسي في إقامة علاقات بناءة بين الإدارة وخدمة لمصلحة المؤسسات. ويجب أن يكون الاحترام المتبادل هو نبراس العلاقات بين الطرفين. ومثلوا الموظفين المنتخبون لهم دور رئيسي في دراسة شروط التوظيف والعمل، وكذلك في كل الأمور المتعلقة بصالح الموظفين. وحرية تكوين الرابطة حق أساسي من حقوق الإنسان، ولموظفي الخدمة المدنية الدولية الحق في تشكيل الرابطة والنقابات وسائر الجمعيات تعزيزاً لمصالحهم وحمايتهم وفي الانضمام إلى مثل تلك الهيئات. ولا غنى عن قيام حوار مستمر بين الموظفين والإدارة، وينبغي للإدارة أن تعمل على تسهيل هذا الحوار.

(٨١) JIU/REP/2011/10 أو A/67/136، الفقرتان ١٢٠ و ١٢١.

٣١- ويتمتع الممثلون المنتخبون للموظفين بحقوق نابعة من مركزهم؛ ويجوز أن تدخل ضمنها إتاحة الفرصة لمخاطبة الهيئات التشريعية لمؤسساتهم. وينبغي ممارسة هذه الحقوق على نحو يتمشى مع ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي لحقوق الإنسان ولا يعمل على تقويض استقلال الخدمة المدنية الدولية ونزاهتها. ويتعين على ممثلي الموظفين في استفادتهم من حرية التعبير العريضة التي يتمتعون بها أن يبدوا الإحساس بالمسؤولية وأن يتحاشوا توجيه الانتقاد إلى المؤسسة بغير موجب.

٣٢- ويجب حماية ممثلي الموظفين من التعرض للمعاملة التمييزية أو الضارة على أساس مركزهم أو أنشطتهم بصفقتهم ممثلين للموظفين، سواء أثناء فترة تمثيلهم للموظفين أو بعد انتهائهما. وينبغي للمؤسسات أن تتجنب التدخل بدون موجب في إدارة اتحادات أو رابطات موظفيها.

١١١- وبرزت أيضاً مسألة أمن الموظفين وسلامتهم في مناقشات الصيغة الجديدة المقترحة لمعايير السلوك. ووفقاً لتقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠١٢، عند مناقشة السلامة والأمن، استعرض الفريق العامل المذكور آنفاً اقتراحاً من اتحادات الموظفين التي تقنع على المؤسسات فيها مسؤولية بذل قصارى جهدها لتوفير ظروف عمل آمنة وصحية لموظفيها. وتعذر على الفريق العامل التوصل إلى توافق في الآراء بشأن هذه المسألة، وجرى مناقشة جديدة أمام لجنة الخدمة المدنية الدولية، على النحو المبين في الفقرات ٦٧ إلى ٧٠ من تقريرها^(٨٢). وناقشت لجنة الخدمة المدنية الدولية مدى استصواب تضمين الوثيقة إشارة إلى مسؤوليات المؤسسة والتزاماتها. واتفق على وضع وثيقة منفصلة لذلك الغرض^(٨٣)، لكن قرارات اللجنة في الفقرة ٧١ من التقرير لا تشير إلى مثل هذا الالتزام.

هاء- من المبادئ إلى الممارسة

١١٢- هل سيؤدي الإنشاء الرسمي لوظيفة للأخلاقيات مزودة بالموارد وآليات التنفيذ الكافية (بما في ذلك ضمان استقلالية مكاتب الرقابة، وموظفي الأخلاقيات، ومستشاري

(٨٢) ودفعت الاتحادات (دون نجاح) بما يلي: "يعكس المقترح الجهود الرامية إلى إدخال مبادئ حديثة تتعلق بتقييم المخاطر وإدارتها في معايير السلوك التي تمثل الوثيقة الإطارية التي تحكم معظم ما يجري في الخدمة المدنية الدولية. وبما أن موظفي الأمم المتحدة لا تشملهم التشريعات الوطنية، فإن هذه اللغة تمثل أساساً هاماً لكفالة التوافق داخل الخدمة المدنية الدولية. وتعكس المفاهيم الواردة في نص معايير السلوك، وهي "تدابير عملية للوقاية والحماية"، المبادئ المكرسة في قوانين معظم الدول الأعضاء والقاعدة الأساسية للمعايير الدولية. وتناول النص مسألتين: المسؤولية وسبل الوفاء بها. ولاحظت لجنة التنسيق واتحاد الرابطات أن النص يحظى بتأييد المديرين الطيبين. وأعرب أيضاً عن الأمل في أن تبدي اللجنة التزامها بكفالة تأمين جوانب الصحة والسلامة والأمن في مكان العمل". A/67/30، الفقرة ٦٧.

(٨٣) تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠١٢، A/67/30، الفقرة ٦٩.

الموظفين، وأمناء المظالم والوسطاء، والمحكمين) في جميع المؤسسات المعنية، مما يتماشى وتوصيات وحدة التفتيش المشتركة ذات الصلة، إلى تعزيز العلاقة بين الموظفين والإدارة؟ وهل سيشعر الموظفون عامة، وممثلوهم خاصة، بمزيد من الثقة فيما يتعلق بمساءلة مؤسساتهم وزملائهم؟ وبالرغم من وجود النظامين الإداري والأساسي للموظفين ومعايير السلوك فعلاً ومن شمولهما، لا يزال ينبغي فعل الكثير - من جانب ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين على السواء - لضمان استيعاب جميع الموظفين من جميع المستويات ما يكفي من هذه المبادئ لجعلهم مسؤولين مساءلة كاملة.

تاسعاً- العلاقات بين الموظفين والإدارة والنظام الموحد

ألف- الولايات

١١٣- تساهم العلاقات بين الموظفين والإدارة مساهمةً أساسيةً في تحديد شروط الخدمة/الاستخدام على مستوى (فرادى) المؤسسات وكذلك على مستوى النظام الموحد للأجور والبدلات. وتوجد مؤسستان عريقتان رئيسيتان في هذا المجال هما (أ) اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى و(ب) لجنة الخدمة المدنية الدولية. وتتألف اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى من رؤساء الإدارة الذين يعدّون القرارات التي يتخذها مجلس الرؤساء التنفيذيين بالاستناد إلى الأوراق الصادرة عن شبكة الموارد البشرية. وخلفت شبكة الموارد البشرية اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية (شؤون الموظفين). وتتألف الشبكة من مديري الموارد البشرية وتتوخّى وضع المعايير المتعلقة بالموظفين ودعمها على نطاق منظومة الأمم المتحدة، والعمل مع لجنة الخدمة المدنية الدولية (انظر أدناه)، نيابةً عن مجلس الرؤساء التنفيذيين، لضمان تناسق أعمال أجزاء منظومة الأمم المتحدة جميعها في مجال الموارد البشرية.

باء- العلاقات بين الموظفين والإدارة في لجنة الخدمة المدنية الدولية

١١٤- أنشأت الدول الأعضاء لجنة الخدمة المدنية الدولية بصفتها هيئةً استشاريةً تقنيةً تعمل لفائدة هذه الدول من أجل تنسيق شروط الخدمة وتنظيمها على نطاق منظومة الأمم المتحدة برمتها، في حين يُعنى الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، بالتوازي مع ذلك، بالمعاشات، التي تشكّل الجزء الآخر من النظام الموحد. وبعبارة محدّدة، تضطلع لجنة الخدمة المدنية الدولية بدور صانع القرار في الجوانب التقنية من ولايتها^(٨٤)، وبدور المقترح والمستشار لدى الأمم المتحدة والهيئات الإدارية للمؤسسات الأخرى، التي (يُفترض أن) تقدّم إليها توصياتٍ على أساسٍ تقنيٍّ بحت.

(٨٤) للجنة سلطة القرار في الأمور التالية:

- منهجيات تحديد شروط الخدمة على أساس المبادئ المقبولة؛
- شروط الاستحقاقات ومعدّل البدلات والإعانات (فيما عدا المعاشات التقاعدية وتلك التي تحددها الجمعية العامة)؛
- معايير تصنيف الوظائف (لضمان الأجر المتساوي لقاء العمل المتساوي)؛
- معايير السفر؛
- تصنيف مقار الخدمة لأغراض تطبيق تسويات مقرّ الخدمة (لضمان تعادل القدرة الشرائية على الصعيد العالمي) واستحقاقات المشقة (للموظفين العاملين والمقيمين في أماكن شاقة).

١١٥- ويرى المفتش أن مراعاة مصالح جميع الأطراف المعنية (الدول الأعضاء والموظفون والإدارة) في جميع المؤسسات المتأثرة بقرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية تقتضي من الجمعية العامة (أي "اللجنة الخامسة" بالدرجة الأولى) والهيئات الإدارية للمؤسسات الأخرى أحد أمرين:

- تلقى المقترحات التي ناقشها بالفعل ممثلو جميع الأطراف في المؤسسات المعنية عن طريق هيئة ثلاثية فرعية تمثيلية شبيهة بالصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة وتضم ممثلين للدول الأعضاء والإدارة وممثلين للموظفين (عن طريق اتحاداتهم). وهذا الخيار، الذي سبق أن أيده دول أعضاء قوية وبعض ممثلي الموظفين في المقابلات مع وحدة التفتيش المشتركة، سوف يتطلب إصلاحاً مؤسسياً كبيراً يتعدى نطاق هذا التقرير؛

- تلقى المشورة عن كتب من هيئة تكون هي ذاتها على اتصال وثيق بممثلي الأطراف الثلاثة وعلى علم بمصالح كل منها. ولجنة الخدمة المدنية الدولية تكاد تكون هيئة من هذا القبيل، إذ تتلقى، على نحو متوازن، المشورة من ممثلي الإدارة ومثلي الموظفين في كل من المؤسسات المعنية.

١١٦- وقررت الجمعية العامة في قرارها ٣٣٥٧(د-٢٩) (١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤)، الذي أقرت فيه النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية وولاية هذه اللجنة، أن تدعو المؤسسات الأعضاء في النظام الموحد للأمم المتحدة إلى المشاركة والإسهام في أعمال لجنة الخدمة المدنية الدولية. وتدعو ملاحظة رسمية على نص القاعدة الإجرائية ٣٧ إلى تفسير متحرر "لروح نظام اللجنة الأساسي القاضي بالتشاور على أتم وجه ممكن مع الرؤساء التنفيذيين والموظفين، وإلى أن تعبر اللجنة صراحة عن رغبتها في أن تكون المشاركة في أعمالها على النطاق الأوسع".

١١٧- وتنص المادة ٢٨ من النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية، بعبارة عامة للغاية، على دور ممثلي الإدارة ومثلي الموظفين:

"١- على المنظمات تقديم المعلومات التي تطلبها اللجنة منها للنظر في أي أمر تقوم بدراسته. ولها أن تطلب من أي منظمة أو من ممثلي الموظفين موافقتها كتابة بمعلومات أو تقديرات أو اقتراحات تتصل بتلك الأمور.

٢- للرؤساء التنفيذيين للمنظمات ولممثلي الموظفين حق القيام مجتمعين أو منفردين، بعرض الحقائق والآراء في أي أمر يدخل في نطاق اختصاص اللجنة. أما طريقة ممارسة هذا الحق، فينص عليها، بعد التشاور مع الرؤساء التنفيذيين ومثلي الموظفين، في النظام الداخلي الذي يوضع بموجب المادة ٢٩".

١١٨- وممثلو الموظفين، كما ورد تعريفهم في القاعدة ١(و) من النظام الداخلي للجنة الخدمة المدنية الدولية^(٨٥)، يحظون باعتراف رسمي وهم المذكورون في مواد كثيرة من النظام الأساسي والنظام الداخلي للجنة الخدمة المدنية الدولية، على قدم المساواة مع "ممثلين المنظمات" (أي الإدارة)، كما يُلخّص أدناه. وتذكر القواعد ٥ و ٦ و ٨ و ٢٢ (بالتوازي في أحيان كثيرة مع لجنة التنسيق الإدارية التي حل محلها مجلس الرؤساء التنفيذيين) اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، الذي كانت جميع رابطات موظفي المؤسسات الأعضاء في النظام الموحد منتسبة إليه حتى عام ١٩٨٢، ولجنة التنسيق للنقابات والروابط الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة، التي أنشئت عقب انقسام أعضاء اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين^(٨٦). ويعرض النصان الأساليب المختلفة التي يمكن أن يشارك بها ممثلو الموظفين في أنشطة لجنة الخدمة المدنية الدولية^(٨٧). وبخصوص مضمون عمل اللجنة، تمثل المادة ٢٦ أهم الأحكام بالنسبة إلى الموظفين، إذ تقرُّ مبدأ عدم الإخلال بالحقوق المكتسبة للموظفين^(٨٨) بموجب الأنظمة الأساسية للموظفين السارية في المؤسسات المعنية نتيجة لقرارات اللجنة وتوصياتها ولتنفيذها من قبل الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات.

١١٩- وفي إطار الأفرقة العاملة، يشارك ممثلو اتحادات الموظفين مشاركة كاملة إلى جانب ممثلي المؤسسات وأعضاء اللجنة المعنيين، وكثيراً ما يساهمون في صياغة التقرير. وبالرغم من هذه الأحكام ترى اتحادات الموظفين أن أثر عملها و/أو تأثيرها محدود بما أن باستطاعة أعضاء اللجنة المعيّنين تجاهل الاتفاقات المبرمة في الأفرقة العاملة التابعة للجنة أو نقضها أو تنقيحها^(٨٩). وبالمثل، يمكن للجنة الإدارية الرفيعة المستوى أن تتجاهل الاتفاقات المبرمة في إطار شبكة الموارد البشرية أو نقضها أو تنقيحها. وأخيراً يمكن للجمعية العامة أيضاً أن

(٨٥) يُقصد بممثلي الموظفين "ممثلو موظفي مؤسسة مشاركة معترف لهم بهذه الصفة وفقاً للنظامين الإداري والأساسي للمؤسسة أو، حسبما يقتضيه السياق، ممثلون لعدد من المؤسسات المشاركة أو لجمعيتها".

(٨٦) حدث في عام ٢٠٠٧ انقسام داخل لجنة التنسيق للنقابات والروابط الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة نشأ عنه ائتلاف بين نقابتين (ثلاث نقابات سابقاً) من نقابات الموظفين التابعة لمجموعة الأمم المتحدة (اتحاد موظفي الخدمة المدنية التابعين للأمم المتحدة ورابطة موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)، وسُمّي هذا الائتلاف اتحاد موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين ويرد ذكره في القليل من التقارير الرسمية الصادرة مؤخراً عن لجنة الخدمة المدنية الدولية.

(٨٧) تعرض المواد التالية من النظام الأساسي والنظام الداخلي للجنة الخدمة المدنية الدولية دور ممثلي الموظفين في اللجنة: المواد ٤-١ و ٦-٢ و ١٠ و ١٢-٢ و ١٧ و ٢٤ و ٢٥ و ٢٨؛ والقواعد الإجرائية ٥ و ٦ (و-ح) و ٣٦ و ٣٧.

(٨٨) نادراً ما يُستخدم هذا المفهوم في نصوص الأمم المتحدة لكنه مهم إلى حد ما في بعض تشريعات العمل الوطنية.

(٨٩) ينطبق الأمر ذاته على المشاركين الآخرين في الأفرقة العاملة، سواء أكانوا ممثلين للمؤسسات المشاركة أو لأعضاء اللجنة المشاركين، أي أن جميعهم معرضون لاحتفال تجاهل ما يتوصلون إليه من قرارات أو نقضها أو تنقيحها.

تتجاهل توصيات اللجنة أو تنقضها أو تنقحها على نحو ما حدث في بعض المناسبات على مدى العقدين الماضيين.

١٢٠- ومن دواعي الأسف أن صنّاع السياسات ليسوا ملزمين على أي مستوى بتقديم شرح كتابي لتبرير نقض المواقف المتفق عليها في مرحلة و/أو مستوى سابق. وهذا التوزيع لسلطة صنع القرار مصدر إحباط بالنسبة إلى ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة، إذ يزعزع ثقتهم في إقرار أي اتفاق متبادل و/أو تنفيذه مستقبلاً. وهذا الأمر مهم بالنظر إلى أن لجنة الخدمة المدنية الدولية قرّرت، بُعيد الشروع في أعمالها، دراسة جوانب متنوعة من سياسة الموظفين بغية بلورة نهج متكامل في نهاية المطاف إزاء إدارة الموارد البشرية. وعلى مدى سنوات، ركّزت اللجنة على التعيين والتطور المهني والتوازن بين الجنسين وتطوير الموظفين وتدريبهم وإدارة الأداء بهدف إتاحة توجيهات سياساتية عامة للمؤسسات.

١٢١- وفي عام ٢٠٠٠، قدّمت اللجنة إلى الجمعية العامة إطاراً متكاملًا لإدارة الموارد البشرية^(٩٠)، يسلط الضوء على العلاقات في ميادين متنوعة من أنشطة لجنة الخدمة المدنية الدولية: التعويضات والاستحقاقات، والتوظيف، وإدارة الحياة المهنية، والحوكمة السديدة. وعلاوة على أسلوب الإدارة وإقامة العدل، شدّد الإطار على دور ممثلي الموظفين الذي عُرِف بأنه المشاركة الكاملة والمساهمة في جميع الشؤون المتصلة بسياسات وممارسات الموظفين/الموارد البشرية. وينص هذا الإطار المتكامل على وجوب احترام المبادئ الثلاثة التالية:

(أ) ينبغي أن تعترف المؤسسات بالدور المشروع الذي يؤديه ممثلو الموظفين في تمثيل آراء الموظفين في جميع الشؤون المتصلة بسياسات وممارسات الموظفين/الموارد البشرية؛

(ب) ينبغي أن تكفل المؤسسات اطلاع ممثلي الموظفين اطلاعاً كاملاً على الشؤون التي تؤثر في شروط الخدمة واستشارتهم في الشؤون المتصلة بسياسات وممارسات الموظفين/الموارد البشرية؛

(ج) ينبغي أن تكفل المؤسسات توافر الآليات المناسبة التي تتيح لممثلي الموظفين فرصة المشاركة والتأثير في القرارات المتعلقة بسياسات وممارسات الموظفين/الموارد البشرية.

١٢٢- ورحبت الجمعية العامة بهذه المبادئ في القرار ٢٢٣/٥٥، الذي "يُشجع مؤسسات النظام الموحد للأمم المتحدة على استخدام الإطار المتكامل أساساً لأعمالها في المستقبل في مجال السياسات والإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية، وعلى توجيه انتباه هيئاتها الإدارية إليه". ويرى المفتش أن هذه المبادئ ينبغي أن تُدرج في النظم الإدارية والنظم الأساسية للموظفين في جميع مؤسسات النظام الموحد^(٩١). ويمكن تطبيق هذه المبادئ على عدد من الوقائع المقدّمة في هذا التقرير لمعرفة ما إذا كانت تُمثّل وقياس مدى امتثالها.

(٩٠) المرفق الثاني من تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠٠٠ (A/55/30(SUP)).

(٩١) يرد النظامان الأساسي والإداري المتعلقان بالأمم المتحدة في المرفق الأول من الوثيقة JIU/REP/2011/10.

جيم - نوعية العلاقة بين الموظفين والإدارة داخل هيئات لجنة الخدمة المدنية الدولية ومجلس الرؤساء التنفيذيين

١٢٣ - في لجنة الخدمة المدنية الدولية، نادراً ما كانت العلاقات بين الجهات الفاعلة في العملية التشاورية (الإدارة وهيئات تمثيل الموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة) علاقات مريحة. "وقد أشارت الجمعية العامة بالفعل في عدة مناسبات (انظر القرارات ٢٢٦/٤٣ و ٤٧/٢١٦ و ٢٢٤/٤٨ و ٢٠٠٨/٥٠) إلى ما يساورها من قلق بشأن عدم مشاركة ممثلي الموظفين في أعمال اللجنة. فقد كان غياب هيئة أو أخرى من هيئات الموظفين بين حين وآخر عن اجتماعات اللجنة منذ عام ١٩٨٨، بصرف النظر عن أسباب ذلك، قد عطل عمل اللجنة"^(٩٢).

١٢٤ - وفي مذكرة وجيزة^(٩٣)، اقترح الأمين العام استعراض لجنة الخدمة المدنية الدولية^(٩٤) (على أن يضطلع بذلك فريق عمل حُدِّثت تركيبته سلفاً)، لكن الجمعية العامة أخضعت هذه العملية لعدد من الشروط^(٩٥). وفي عام ٢٠٠٠، عرض تقرير الأمين العام المتعلق بتعزيز الخدمة المدنية الدولية^(٩٦) التحديات التي يواجهها النظام الموحد ودعا إلى "التوفيق بين القضايا التي أدت إلى رفض إحدى رابطات موظفي الخدمة المدنية الدولية المشاركة في أعمال اللجنة منذ بعض الوقت، من أجل تعزيز التعاون بين اللجنة وكافة شركائها"^(٩٧). وذكر التقرير أيضاً بالنتائج المحدودة التي أفضت إليها الجهود السابقة^(٩٨) وعبر عن الأسف لأن أوسع جهد بُذل من أجل استعراض عمل اللجنة حتى الآن "قد انتهى ... في عام ١٩٩١ دون أن يتوصل إلى نتائج نهائية ولم تتمكن اللجنة من قبول معظم الاقتراحات التي تقدمت بها لجنة التنسيق الإدارية ورفض ممثلو الموظفين المشاركة"^(٩٩).

١٢٥ - وبعد أربع سنوات، وفي أعقاب مبادرة جديدة من الجمعية العامة^(١٠٠) والتوصيات الصادرة عن فريق عامل أنشأته لجنة الخدمة المدنية الدولية، أحاطت الجمعية العامة علماً

(٩٢) تقرير الأمين العام بشأن "تعزيز الخدمة المدنية الدولية"، A/55/526، الفقرة ١٨.

(٩٣) ٤٨٣/٥٤، استعراض لجنة الخدمة المدنية الدولية.

(٩٤) "تعزيز الخدمة المدنية الدولية"، تقرير مُقدَّم من الأمين العام (A/55/526).

(٩٥) قرار الجمعية العامة ٢٣٨/٥٤ (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩).

(٩٦) "تعزيز الخدمة المدنية الدولية"، تقرير مُقدَّم من الأمين العام (A/55/526).

(٩٧) المرجع السابق، الفقرة ٩.

(٩٨) المرجع السابق، الفقرة ١٥: "وطلبت الجمعية العامة أيضاً إلى اللجنة أن توسّع استعراضها لسير العمل فيها، وذلك بالتشاور مع المؤسسات التابعة للنظام الموحد للأمم المتحدة وممثلي الموظفين، وتقديم مقترحات في ذلك الشأن إلى الجمعية العامة في دورتها الخامسة والأربعين".

(٩٩) المرجع السابق، الفقرة ١٦.

(١٠٠) قرار الجمعية العامة ٢٢٣/٤٩ (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤).

"بالتغييرات التي أدخلتها اللجنة على نظامها الداخلي والتي يمكن أن تساعد جميع الأطراف على ضمان عرض آرائها خلال جميع مراحل النظر في مختلف المسائل". وطلبت الجمعية العامة إلى اللجنة أيضاً "أن ترصد التقدم المحرز في تنفيذ النظام الداخلي المنقح وأن تقدم تقريراً عن ذلك"^(١٠١).

١٢٦- وفي مرحلة لاحقة، رحّب كل من المؤسسات وممثلي الموظفين بمبادرة العمل مع لجنة الخدمة المدنية الدولية من أجل وضع إطار متكامل لإدارة الموارد البشرية (انظر الفقرة ١٢٢) واستعراض نظام المرتبات والاستحقاقات^(١٠٢). وإضافة إلى ذلك، انكبّ فريق عامل^(١٠٣) على تعزيز الخدمة المدنية الدولية وتناول في تقريره^(١٠٤) مسألة العملية التشاركية للجنة وإدماج اتحادات الموظفين على نحو سليم في هذه العملية. ولم يتضمن التقرير تحليلاً مُحدداً لدور لجنة الخدمة المدنية الدولية فيما يتصل بالعلاقات بين الموظفين والإدارة، لكن توصيته الأولى تناولت العلاقات بين الموظفين والإدارة في جزأين من أجزائها الثلاثة، إذ تحدثت على وجه التحديد عن "زيادة الثقة بين اللجنة وإدارة كل مؤسسة وموظفيها" و"توطيد أواصر التعاون بين اللجنة والأطراف المعنية بها، أي الدول الأعضاء ومؤسسات النظام الموحد ورابطات الموظفين". وردّت اللجنة في تقريرها المقدم في عام ٢٠٠٤ على النقاط الواردة في التوصية ١ وكانت ردة فعلها سلبية^(١٠٥)، إذ اعتبرت تلك النقاط "غير محدّدة" وقالت إنها قد نفذت جميع الإصلاحات التي كانت قد وافقت على إدخالها على أساليب عملها في عام ١٩٩٨ وفي إطار استعراضات سابقة في ضوء استئناف مشاركة لجنة التنسيق للنقابات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة في عام ١٩٩٩ واتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين في أعمال اللجنة في عام ٢٠٠١.

١٢٧- وأحاطت اللجنة علماً بأمر منها بالتوصيتان ١ و٣ الصادرتان عن فريق العمل. وقد توخّت التوصية ٣ إضفاء "الطابع الرسمي على الممارسات الرامية إلى توسيع نطاق عملية التشاور لتشمل جميع الأطراف بالنسبة لوضع جدول أعمال اللجنة [...] وبالنسبة لإعداد وثائقها". ورأت اللجنة في هذا الخصوص أن "التغييرات المقترحة في النظام الداخلي قد سبقتها الأحداث حيث تم تعديل أساليب العمل منذ فترة من الوقت، مما أدى إلى تحسين علاقات العمل وإلى تعاون طيب بين جميع الأطراف". وأحاطت اللجنة علماً بالتوصية ٤ الصادرة عن الفريق العامل التي تؤيد الاستعانة بالأفرقة العامة للشركاء، وأوضحت أنها ستواصل الاستعانة بها عند الضرورة في التعامل مع المسائل الرئيسية.

(١٠١) قرار الجمعية العامة ٢٠٩/٥٣ (١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨).

(١٠٢) تقرير الأمين العام، A/55/526، الفقرة ٢٣.

(١٠٣) عملاً بالفرع الرابع من قرار الجمعية العامة ٢٨٥/٥٧ (٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢).

(١٠٤) A/59/153.

(١٠٥) A/59/30 (Vol. II)، الفقرتان ٥ و٦.

وقد عارضت على نحو قاطع التوصية ٧ الصادرة عن فريق العمل والمتعلقة بالمضي في تقليص مدة دوراتها إلى عشرة أيام^(١٠٦).

١٢٨- وفي عام ٢٠٠٧، نشرت اللجنة آراءها بشأن أساليب عملها^(١٠٧) (إلى جانب خطة عمل) لبحث سُبُل المضي في تعزيز اللجنة والوصول بقدرتها على دعم الجمعية العامة في قيادة النظام الموحد إلى أقصى حد ممكن. وسعت اللجنة إلى اتباع نهج استباقي من خلال تحسين علاقاتها مع شركائها والتركيز على التخطيط الاستراتيجي. وتمثل أحد أهدافها الأربعة في التنسيق بين الجهات المعنية. ورحبت الجمعية العامة بهذه الخطوات في قرارها ٢٢٧/٦٢. ومن دواعي الأسف أن موضوع فعالية أساليب عمل لجنة الخدمة المدنية الدولية وجدواها لم يرد منذ عام ٢٠٠٨ في أي من تقاريرها السنوية (باستثناء عرض لخطة العمل)، كما لم يتسن العثور في موقعها الشبكي على أي تقرير مرحلي بشأن تعزيز دور لجنة الخدمة المدنية الدولية وخطة العمل. وشددت الجمعية العامة في قرارها ٢٥١/٦٣ (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨) على ضرورة مواصلة تعزيز قدرة اللجنة باعتبارها مصدراً للخبرة التقنية والمشورة في مجال السياسات. ويرى المفتش أن هذا الجانب لا يزال مهماً جداً.

دال- آراء الشركاء كما أُبدت لوحدة التفتيش المشتركة

١٢٩- أعرب معظم ممثلي الإدارة الذين ردّوا على استبيان وحدة التفتيش المشتركة (أي ١٠ من أصل ١٥) عن ارتياحهم للدور الذي تؤديه لجنة الخدمة المدنية الدولية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، وعن أملهم في أن تتحسن الأمور نتيجة لعملية إعادة تصميم طرائق وصيغة تبادل الآراء في سياق دورات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى (بفضل الحوار بشأن عدد قليل من البنود المختارة المتفق عليها بين أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين والاتحادات، وإبلاغ اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بنتائج هذا الحوار قبل الدورة). وسلط بعض المديرين الآخرين الضوء على الفرص الرسمية وغير الرسمية المتاحة لممثلي الموظفين كي يبدوا دواعي قلقهم و/أو تعليقاتهم على أي بند من بنود جدول الأعمال/موضوع قيد النقاش فيما يتعلق بالموارد البشرية/العلاقات بين الموظفين والإدارة، على النحو المبين لاحقاً في الوثائق الختامية. وينطبق الأمر ذاته على نشاط الأفرقة العاملة وفرق العمل التي يمكن أن تنشئها لجنة الخدمة المدنية الدولية و/أو اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى و/أو شبكة الموارد البشرية من حين لآخر بغية استعراض المسائل ذات الأهمية الخاصة و/أو شديدة التعقيد. وأثار المجهون أيضاً مسألة ضرورة توزيع الوثائق في الوقت المناسب.

١٣٠- وكانت الردود المقدمة من هيئات تمثيل الموظفين العشرين بخصوص تجربتها مع لجنة الخدمة المدنية الدولية ردوداً محدودة، نظراً إلى عدم مشاركة معظم قيادات هذه الهيئات

(١٠٦) المرجع السابق، الفقرات ٨ و ٩ و ١٢.

(١٠٧) A/62/30، الفصل السابع.

مشاركة شخصية مباشرة في العملية التشاورية للجنة. وأعربت هيئات تمثيل الموظفين أيضاً عن ثقتها في قدرة اتحادات الموظفين على تمثيلها وتقاسم المعارف معها عن طريق الاتصال وحلقات العمل. أما القلة من ممثلي الموظفين الذين تفاعلوا مؤخراً مع هيئات النظام الموحد فقد حرصوا على إبداء ملاحظة مثيرة للقلق مفادها أن "اهتمام لجنة الخدمة المدنية الدولية بشواغل الموظفين كان أقل بكثير من المطلوب في سياق الأزمة المالية الراهنة في الكثير من البلدان المانحة الكبيرة".

١٣١- وفي المقابل اعترف ممثلو الموظفين هؤلاء بالتغيرات الإيجابية التي أدخلت مؤخراً على صيغة اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى والتي جعلت منها عملية أكثر إدماجاً لا يكتفي فيها ممثلو الموظفين بتقديم بيانات كتابية وإنما يشاركون بنشاط أيضاً فيما يعنيهم من أجزاء الاجتماع. غير أن البعض من ممثلي الموظفين لاحظوا أن العمل المنجز مؤخراً من أجل وضع تدابير لتخفيض التكاليف وزيادة الجدوى تحقق دون مشاركة اتحادات الموظفين، وهو قصور ينبغي تداركه. ويلاحظ المفتش أن الحاجة إلى حوار حقيقي قائم على حسن النية بين الشركاء تزداد دائماً في الظروف العصيبة (بما فيها فترات التقشف المالي).

هاء- معالجة الاختلالات الداخلية

١٣٢- إن فعالية العمليات التشاورية للجنة الخدمة المدنية الدولية وهيئات مجلس الرؤساء التنفيذيين (مثل شبكة الموارد البشرية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى) في التعامل مع الجوانب ذات التأثير المباشر في رفاه الموظفين تتوقف على الظروف الحقيقية التي يمكن فيها لممثلي موظفي المؤسسات وإداراتها معالجة المشاكل، وهي مشاكل غالباً ما تحمل طابعاً تقنياً معقداً. وفي المرحلة المبكرة الحاسمة التي يُنجز فيها العمل الأساسي، تعتمد لجنة الخدمة المدنية الدولية على نحو ٤٨ موظفاً، في حين يكتفي اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين بموظف واحد متفرغ من الفئة الفنية ولا يوجد من يمثل لجنة التنسيق للنقابات والرابطات الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة. فمن الواضح إذاً أن الاتحادات تفتقر إلى ما يكفي من الموظفين لضمان قدرتها على استعراض التبعات الكاملة لجميع الوثائق المهمة استعراضاً شاملاً وفهمها فهماً تاماً، وإعداد المقترحات والورقات التقنية، والمشاركة في الاجتماعات التي كثيراً ما تتعاقب في مراكز عمل مختلفة.

١٣٣- وبخصوص أعداد الممثلين، جرت العادة على أن ترسل كل مؤسسة ممثلاً إلى اجتماعات شبكة الموارد البشرية (من مستوى مدير الموارد البشرية)، واجتماعات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى (من مستوى مدير تنظيمي) واجتماعات لجنة الخدمة المدنية الدولية (ست بعثات لمدة سنوية مجموعها ٨ أسابيع، إضافة إلى ٤ بعثات تدوم كل منها أسبوعاً بالنسبة للفريقين العاملين التابعين للجنة الخدمة المدنية الدولية). وعادة ما يحضر هذه الاجتماعات ممثل إلى ثلاثة ممثلين لاتحادات الموظفين. وفي المقابل، يحضر كل اجتماع

قراءة ٢٥ ممثلاً للإدارة من مختلف المؤسسات، في حين يشارك نحو ١٠ ممثلين للموظفين في الفريقين العاملين التابعين للجنة الخدمة المدنية الدولية. وحالياً، يعتمد اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين على ممثلين للموظفين تأذن لهما المؤسسة التي تستخدمهما بالتفرغ طيلة سنة للاتحاد. بيد أنه لا يوجد حتى الآن في أي مؤسسة ترتيبات لتفريغ ممثل منتخب للموظفين بغرض تمثيل لجنة التنسيق للنقابات والروابط الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة. لذا فإن ممثل الموظفين الذي يمثل لجنة التنسيق ينوب في آن معاً عن هيئة تمثيل الموظفين في المؤسسة التي تستخدمه وفي لجنة التنسيق. ولمثلي الموظفين في فرادى المؤسسات اتصال مباشر محدود جداً بأمانة لجنة الخدمة المدنية الدولية.

١٣٤- ولا بد من استعراض هذه الاختلالات ومعالجتها بوسائل محكمة التصميم بهدف تمكين ممثلي الموظفين من التواصل على نحو مباشر وأكثر توازناً مع كيانات النظام الموحد. ويمكن القيام بذلك بطريقتين هما (أ) التصدي لعدم توفير المؤسسات المشاركة تعويضاً مالياً لتغطية تكاليف سفر ممثلي الموظفين وبدلات إقامتهم اليومية (تُغطى حالياً من الرسوم التي يدفعها الموظفون إلى هيئات تمثيل الموظفين) للمشاركة في اجتماعات كيانات النظام الموحد؛ و(ب) التصدي لغياب آلية لتقاسم التكاليف بين المؤسسات المشاركة على أساس قدرات كل منها على الدفع، لتغطية تكاليف التفريغ التام لممثلي الموظفين المنتخبين في الاتحادات.

عاشراً - اتحادات الموظفين

ألف - الخلفية والأهداف والتاريخ ومجالات المسؤولية

١٣٥- على غرار الموظفين المدنيين الذين يمكنهم الانخراط في هيئة لتمثيل الموظفين وينخرطون فيها بالفعل، يمكن لهيئات تمثيل الموظفين بدورها الانخراط في اتحاد للموظفين وهي تنخرط في تلك الاتحادات بالفعل. وتعرض الأنظمة الأساسية لكل اتحاد تنظيم ذلك الاتحاد وطرائق عمله وأسلوب إدارته والقواعد الداخلية لعملياته وضوابطه الداخلية لأغراض المساءلة. ويحظى اتحادان لهيئات تمثيل الموظفين باعتراف رسمي من جانب أجهزة النظام الموحد، وقد أجابا على استبيان وحدة التفتيش المشتركة. وهذان الاتحادان هما اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين (وهو الاتحاد الوحيد الذي كان موجوداً في الفترة ما بين عامي ١٩٥٢ و ١٩٨٢) ولجنة التنسيق للنقابات والروابط الدولية لموظفي منظومة الأمم المتحدة (التي تزاوّل أعمالها منذ عام ١٩٨٢). واعترف بالاتحاد الثاني إلى جانب الاتحاد الأول في قرارات الجمعية العامة، وفي النظام الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية ونظامها الإداري، ومن خلال السماح لهما بحضور اجتماعات لجنة التنسيق الإدارية واللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكة الموارد البشرية والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية والهيئات الفرعية ذات الصلة والصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، وتقديم ورقات في هذه المحافل بصفة المراقب^(١٠٨).

١٣٦- ويتضمن النظامان الأساسيان لكل من لجنة التنسيق (المواد ١ إلى ٩) واتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين (المواد ٢ إلى ٥) إشارات متماثلة إلى ميثاق الأمم المتحدة وحقوق الإنسان الأساسية والاستعداد لدعم الاتصال والتعاون بين الأعضاء والدفاع عن الخدمة المدنية الدولية واستقلالها، علاوة على المصالح المشتركة للموظفين المدنيين الدوليين، بما يشمل قرابة ٤٠.٠٠٠ موظف بالنسبة إلى كل اتحاد. وحالياً، تمثل لجنة التنسيق بالأساس هيئات تمثيل الموظفين في أمانة الأمم المتحدة وبعض كيانات الأمم المتحدة المتصلة بها، بما فيها المحاكم الجنائية الدولية وجامعة الأمم المتحدة. وفي المقابل، يمثل اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين بالأساس هيئات تمثيل الموظفين في الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة (باستثناء منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية المنخرطتين في لجنة التنسيق). وتتنسب هيئتا تمثيل الموظفين في اليونسكو إلى اتحادين مختلفين: فرابطة الموظفين الدوليين باليونسكو منخرطة في لجنة التنسيق أما نقابة الموظفين فمنخرطة في اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين.

(١٠٨) يوجد "اتحاد" ثالث معلن ذاتياً يسمى اتحاد موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين، ولم يُردّ هذا الاتحاد على استبيان وحدة التفتيش المشتركة - رغم شتى المحاولات ورسائل التذكير - وهو غير مشمول بهذه الدراسة.

باء - الحوكمة

١٣٧- يعقد الاتحادان كلاهما اجتماعاً عاماً لأعضائهما (هيئات تمثيل الموظفين) تُبذل أثناءه جهود في سبيل التوصل إلى توافق الآراء بشأن القرارات المتخذة. ولديهما أيضاً صلات بمجموعات أخرى لا تضم الرابطة الكاملة العضوية التابعة لهما: صلات مباشرة في حالة اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين^(١٠٩) وغير مباشرة في حالة لجنة التنسيق، التي ينص نظامها الأساسي على "إمكانية مشاركة أي عضو في لجنة التنسيق في أي مجموعة أخرى لتمثيل الموظفين، شريطة ألا تتضارب أهداف تلك المجموعة مع مبادئ لجنة التنسيق ونظامها الأساسي".

١٣٨- ويسمى الاجتماع العام لاتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين "المجلس" (يجتمع في شباط/فبراير) في حين يُسمى الاجتماع العام للجنة التنسيق "الجمعية العمومية" (يجتمع في أيار/مايو). ويُعقد الاجتماعان سنوياً لانتخاب لجنة تنفيذية تضم سبعة أعضاء بالنسبة إلى اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين ومكتب يضم خمسة أعضاء بالنسبة إلى لجنة التنسيق، وتكفل الأحكام المعتمدة التمثيل العادل لكل فئة من فئات الأعضاء. وتتوخى الاجتماعات العامة استقاء مواقف الهيئات المكونة لكل من الاتحادين. وتتيح أيضاً منصة لتقاسم المعارف سيما التعلم من ممثلي الموظفين المتخصصين في مواضيع محددة في مجال العلاقات بين الموظفين والإدارة. ويُعتمد بقدر كبير على مرافق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كالتداول بالفيديو والتداول من بعد، ما أتاح للجنة التنفيذية لاتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين أن تجتمع مؤخراً قرابة ٢٠ مرة في عام واحد. ويتواصل الأعضاء بانتظام أيضاً عن طريق مواقعهم الشبكية.

١٣٩- وإذا طُرحت مسائل ملحّة بصفة خاصة وذات تبعات مهمة على رفاه الموظفين، يمكن أن يُعقد اجتماع استثنائي عام. ويقرُّ الاتحادان كلاهما بأنه لا يوجد حالياً آلية لرصد تنفيذ القرارات التي يتخذها أعضاؤها أثناء الاجتماع السنوي، الذي يتقرر أثناءه برنامج عمل السنة المقبلة. وتخضع الحسابات السنوية للاتحادين للتدقيق من جانب مراجعي حسابات مهنيين وتُقدّم إلى جميع الأعضاء. وبناءً على طلبات الأعضاء، يساعد الاتحادان أعضاءهما على تسوية المنازعات الداخلية عن طريق الوساطة أو التوفيق.

(١٠٩) يضم اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، إضافة إلى رابطاته/نقابات/العضوية (التي تنفرد بحق التصويت في مجلسه)، "أعضاء منتسبين" يمثلون رابطات/نقابات موظفي المؤسسات الدولية التي لا تنتمي إلى أسرة الأمم المتحدة ولا تطبق معايير وشروط خدمة نظام الأمم المتحدة الموحد. ولهذه المكونات المنتسبة هيئاتها التشريعية الخاصة التي تضم ممثلين منتسبين، وهي توافق كتابياً على النظام الأساسي لاتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، وتتعهد باحترامه (المادة ٩). ويضم الاتحاد أيضاً "أعضاء استشاريين" يمثلون رابطات/نقابات الموظفين المدنيين الدوليين النشطين أو المتقاعدين وهيئات مماثلة أخرى لا تستوفي شروط العضوية الكاملة لكن أهدافها شبيهة بأهداف أعضاء الاتحاد (المادة ١٢). ويمنح الاتحاد أخيراً صفة "المراقب" (بتوصية من اللجنة التنفيذية) لما يساوي ٢٧ اتحاداً من اتحادات رابطات موظفي الأمم المتحدة بناءً على طلبها (المادة ١٤). انظر الفقرة ٦٩.

جيم - الاتحادان والميدان

١٤٠ - تتوقف العلاقات بين الاتحادات والموظفين في المكاتب الميدانية على أعضاء تلك الاتحادات أي على هيئات تمثيل الموظفين. وفي حين تؤكد لجنة التنسيق أن جميع أعضائها يبذلون جهداً لتمثيل الموظفين الميدانيين والوطنيين فيما يخصهم من مشاكل، يقرُّ اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين بأن ممثلي الموظفين الميدانيين والوطنيين لا يتساوون مع ممثلي الموظفين الدوليين من حيث فرص الوصول إلى الاتحاد. ويتلقّى اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين معلومات عن ظروف الخدمة في الميدان من اتحادات رابطات موظفي الأمم المتحدة ومن الهيئات كاملة العضوية ذات الحضور الميداني الكبير بالأساس، وكذلك عن طريق الموقع الشبكي التفاعلي للاتحاد والمشاركين في حلقات العمل التي ينظمها في شتى أنحاء العالم، سيما في حالة الموظفين الميدانيين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وإضافة إلى ذلك، يضمُّ مجلس اتحاد رابطات الموظفين الميدانيين الدوليين لجنةً دائمةً معنيةً بظروف الخدمة في الميدان.

دال - مسائل التمويل

١٤١ - رغم وجود اختلافات رئيسية فيما يتعلق بتمويل الاتحادين، يشترك الاتحادان في أنهما ممولان بالأساس من الاشتراكات المقررة التي تدفعها هيئات تمثيل الموظفين الأعضاء (النظام الأساسي للجنة التنسيق، المادتان ٣٧ و ٣٨^(١١٠))؛ واللوائح المالية لاتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، المادة ٢) في آجال واضحة. غير أن لجنة التنسيق أفادت في إحابتها على استبيان وحدة التفتيش المشتركة بأن "الاتحاد ممول من المساهمات الطوعية لأعضائه" وأن "الحد الأدنى للمساهمات يساوي ٢ ٥٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة". وبلغت ميزانية لجنة التنسيق ٧٣ ٠٠٠ دولار في عام ٢٠١١ ووُضِعَ سلم الاشتراكات المقررة بالاستناد إلى النسبة المئوية للأعضاء الممثلين بكل هيئة لتمثيل الموظفين.

١٤٢ - ويطبّق اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين منهجية معقّدة تقوم على وحدات اشتراكات لتحديد الرسوم الراجعة له. واستناداً إلى الميزانية السنوية التي يوافق عليها المجلس، تُحدّد الرسوم بحسب الفئات الوظيفية (فئة الخدمات العامة/الفئة الفنية والفئات الأعلى)

(١١٠) ٣٧ - تموّل ميزانية لجنة التنسيق بالاشتراكات المقررة بدولارات الولايات المتحدة الأمريكية على أساس صيغة متفق عليها اتفاقاً متبادلاً في الجمعية العمومية السنوية للجنة التنسيق.

٣٨ - تدفع كل نقابة ورابطة عضو في لجنة التنسيق اشتراكاتها المقررة للحساب المركزي للجنة التنسيق في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ الجمعية العمومية.

ومكان الخدمة^(١١١) وتُطبَّق على جميع الموظفين في كل مؤسسة بناءً على افتراض أن جميعهم يدفعون الاشتراكات. ويوافق المجلس على سلم الاشتراكات بالنظر إلى أنشطة الاتحاد المقترحة. وفي عام ٢٠١١، بلغ إجمالي الميزانية ٩٤٧ ٧٦٢ فرنكاً سويسرياً. ويناهز هذا المقدار عشرة أضعاف ميزانية لجنة التنسيق، علماً أن سعر صرف العملات (دولار الولايات المتحدة/الفرنك السويسري) كان شبه متكافئ وقت صياغة هذا التقرير.

١٤٣- وفيما يلي تقدير مؤقت لتكلفة مختلف الخدمات (٢١) التي يقدمها اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، وهو تقدير مقدّم من الأمين العام للاتحاد ومستند إلى ميزانية الاتحاد في عام ٢٠١٢^(١١٢): السفر بين ٩٢ ٠٠٠ و ١٢٠ ٠٠٠ فرنك سويسري؛ أنشطة التدريب (المتعلقة ببناء القدرات والمقدّمة لممثلي الموظفين في مجالات الموارد البشرية والشؤون القانونية والتقاعد والضمان الاجتماعي ومسائل الرواتب): قرابة ٧٠ ٠٠٠ فرنك سويسري؛ الخدمات القانونية المقدّمة إلى الأعضاء: ١٠ ٠٠٠ فرنك سويسري؛ حلقات العمل الإقليمية: أكثر من ٢٠ ٠٠٠ فرنك سويسري.

١٤٤- غير أن التكلفة الرئيسية التي يتحمّلها اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين تتعلق بتشغيل أمانته التي يعود لها الفضل في تنظيم الأنشطة آتفة الذكر. وهي تضمّ موظفاً متفرّغاً من الفئة الفنية ٤، وموظفاً متفرّغاً بنسبة ٨٠ في المائة من فئة الخدمات العامة ٦، وموظفين متفرّغين نصف الوقت من فئة الخدمات العامة ٤، ومستشاراً في المحاسبة (يعمل ١٦ ساعة في الشهر): ويناهز إجمالي تكلفة رواتبهم جميعاً ٥٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري. وتتضمّن المصروفات التشغيلية الإضافية التي يبلغ مجموعها ٨٠ ٠٠٠ فرنك سويسري: إيجار المكاتب في مكتب الأمم المتحدة في جنيف (٨ ٠٠٠ فرنك سويسري) واستضافة الموقع الشبكي والمعدّات المكتبية والاتصالات الهاتفية الدولية وخدمات الحقيبة. وللقيام على نحو سليم بتحديد مقدار الموارد المتاحة واللازمة لاتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين، ينبغي أن تؤخذ في الحسبان التكلفة المدفوعة بالكامل لقاء تفريغ رئيسه وأمينه العام كل من قبل

(١١١) يُطبَّق على عدد الموظفين الدائمين (كما جاء في إحصاءات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى) في مختلف الفئات والأماكن "عامل ترجيح" على النحو التالي: الفئة الفنية - المقر: للفئة الفنية فما فوق في البلدان مرتفعة الأجور = ١؛ الفئة الفنية - الميدان: للفئة الفنية فما فوق في مراكز العمل منخفضة الأجور ومراكز العمل الميدانية = ٠,٩؛ فئة الخدمات العامة - المقر: لموظفي الخدمات العامة في البلدان مرتفعة الأجور ومراكز العمل الميدانية مرتفعة الأجور = ٠,٥؛ موظفو الخدمات العامة - مراكز العمل الميدانية منخفضة الأجور: لموظفي الخدمات العامة في المقار ومراكز العمل الميدانية منخفضة الأجور = ٠,١؛ غير ذلك من الخدمات العامة/الميدان: لموظفي الخدمات العامة في البلدان مرتفعة الأجور ومراكز العمل الميدانية مرتفعة الأجور = ٠,٥.

(١١٢) تكلفة السفر وبدل الإقامة اليومي لأداء وظائف التمثيل في هيئات مشتركة بين الوكالات والهيئات التشريعية للنظام الموحد، بما فيها مجلس الرؤساء التنفيذيين واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكة الموارد البشرية والفرق العاملة ولجنة الخدمة المدنية الدولية (هيئاتها الفرعية وأفرقتها العاملة) والصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة الذي يشارك فيه اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين بصفة مراقب.

مؤسسته. ويحتفظ الموظفان المنتخبان بالرتبة والدرجة ذاتهما المستندتين إليهما في مؤسستهما/مؤسستيهما، اللتين تواصلان دفع راتبيهما. وكانت هاتان الوظيفتان تتراوحان فيما مضى من الرتبة ٥ في فئة الخدمات العامة إلى الرتبة ١ في فئة الإدارة.

١٤٥- ولا تزال لجنة التنسيق تفتقر إلى أمانة في الواقع العملي، خلافاً لما جاء في المادتين ٣١ و ٣٢ من نظامها الأساسي المتعلقة بدور أمانتها، ما يجعل عملياتها تواجه صعوبات متعددة من بينها الحفاظ كما يجب على الذاكرة المؤسسية. ويتضمن النظام الأساسي للجنة التنسيق حالياً حكماً (المادة ٢١) يقضي بأن يُختار رئيس اللجنة من بين أحد الزعماء الحاليين لهيئات تمثيل الموظفين، وهو شرط يحد بدرجة أكبر من قدرة الاتحاد من حيث ملاك الموظفين، إذ يجب على الرئيس الاضطلاع بدور زعامة مزدوج. ويستند منطق هذا الحكم إلى أن الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات المشاركة غير مستعدين لتحمل العبء المشترك لتمويل ممثلي الموظفين للاضطلاع بأدوارهم في هذا الصدد على مستوى النظام الموحد، رغم أن النظامين الأساسيين والداخلي للجنة التنسيق ينصّان بعبارات واضحة ورسمية على أن يضطلع ممثلو الموظفين بهذه الأدوار على هذا المستوى (انظر الفقرة ١١٩).

١٤٦- ومن غير المعقول أن تدفع بعض المؤسسات فقط تكلفة تفريغ ممثلي الموظفين الذين يتفرغون للعمل في الاتحادات ويمثلون من ثم مصالح الموظفين في جميع مؤسسات النظام الموحد (انظر الفقرات ١٣٣ إلى ١٣٥). ولا شك في ضرورة إيجاد صيغة لتقاسم العبء الناجم عن تفريغهم على أساس التفرغ التام، لكن الممارسة الحالية ينبغي أن تستمر إلى حين وضع آلية جديدة. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تراعي المؤسسة التي تقوم بالتفريغ (أ) ضرورة السماح لممثلي الموظفين بتجميع وقت الخدمة أثناء تفريغهم لفائدة اتحاد للموظفين (أي ألا يعتبر ذلك انقطاعاً عن الخدمة)؛ و(ب) حق ممثلي الموظفين في العودة إلى وظائفهم لدى انتهاء مهامهم في الاتحادات. وبما أن ميزانية لجنة الخدمة المدنية الدولية تشكّل بالفعل جزءاً من باب ميزانية الأمم المتحدة المعنون "الأنشطة مشتركة التمويل"، يرى المفتش أنه ينبغي اتخاذ قرار بتخصيص بند من بنود الميزانية لتعويض من يضطلعون بالدور الرسمي والأساسي لتمثيل الموظفين لفائدة النظام الموحد عن طريق الاتحادات. ويُتوقع أن يفضي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية تمثيل الموظفين على مستوى النظام الموحد.

التوصية ٨

ينبغي للمجالس التشريعية أو الإدارية للمؤسسات موضوع الاستعراض أن تكلف رؤساءها التنفيذيين بالقيام على سبيل الأولوية بوضع صيغة واتفاق لتقاسم الأعباء فيما يتعلق بتغطية جميع التكاليف المقترنة بوظيفة التمثيل التي يضطلع بها مسؤولو اتحادات الموظفين المعترف بها في النظامين الأساسيين والداخلي للجنة الخدمة المدنية الدولية.

هاء- الطريق إلى الأمام: التعاون والتقارب بين الاتحادين

١٤٧- بالنظر إلى الأهداف والقيم والإيديولوجيات التي يعتنقها الاتحادان، وإلى نوعية الخدمات التي يقدمانها في مجال العلاقات بين الموظفين والإدارة، وإلى التكامل الواضح بين أعضائهما، والتكاليف الإضافية الناجمة عن تكرار الأدوار والوظائف - سيما فيما يتعلق بميثاق النظام الموحد، تساءل ممثلو الموظفين وممثلو الإدارة عن القيمة المضافة من وجود اتحادين. لذا يُلاحظ بصورة إيجابية أن المسؤولين في الاتحادين ما فتئوا يتعاونون على نحو مطّرد في السنوات الأخيرة من أجل إبداء آراء (متماثلة) بشأن قضايا النظام الموحد.

١٤٨- ولا شك في أن انتقال الاتحادين وأعضائهما إلى اتحاد موحد خطوة ستستغرق وقتاً، غير أن المفتش يودّ أن يقترح على جميع هيئات تمثيل الموظفين في منظومة الأمم المتحدة اتخاذ خطوات معقولة بغية إجراء تقييم معمّق لجميع الخدمات المطلوبة من اتحاد موحد وما يستتبع ذلك من تكاليف، بالاستناد إلى تجارب الماضي. ويمكن التعاون في تصميم فترة انتقال ومسار نحو الإدماج والعمل عليهما، وتحديد إطار زمني واضح لذلك. وسيكون من الضروري بدهة إنشاء أمانة مشتركة، على أن يُعاد بدقة تقييم كل عنصر من عناصرها المكوّنة من حيث التكاليف والفوائد. ولن يتسنى تصميم ووضع نظام جديد وبسيط لاشتراكات هيئات تمثيل الموظفين إلا بعد إتمام الخطوات آتية الذكر. وكلُّ القرارات المتخذة في هذا الصدد يجب أن تعبر عن نهج مشترك بين ممثلي الموظفين في الاتحادين. وفي انتظار أن يتحقّق ذلك، ينبغي على مدى السنوات المقبلة تشجيع الإجراءات الرمزية القوية وتبادل الآراء بالتطلّع إلى المستقبل، أخذاً بدعوة لجنة التنسيق في عام ٢٠١٢ إلى تمثيل اتحاد رابطات الموظفين المدنيين الدوليين تمثيلاً رفيع المستوى في الاجتماع العام للجنة.

حادي عشر - الوصول إلى الدول الأعضاء ودورها في العلاقات بين الموظفين والإدارة

١٤٩ - يقتصر الوصول إلى الدول الأعضاء في معظم الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة بصفة عامة، كما في حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة^(١١٣)، على الإدلاء ببيانات كتابية/شفوية في اجتماعات الأجهزة المختصة^(١١٤) لهيئاتها التشريعية/الإدارية، وعادة ما يكون ذلك مرة أو مرتين في السنة. بيد أنه لا وجود لأحكام كتابية رسمية تكفل هذا الوصول إلى الدول الأعضاء في حالة هيئات تمثيل الموظفين فيما لا يقل عن سبع مؤسسات (رابطة الموظفين في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ورابطة الموظفين في منظمة الطيران المدني الدولي، ونقابة الموظفين في المنظمة البحرية الدولية، ومجلس الموظفين في مركز التجارة الدولية، ومجلس الموظفين في الاتحاد الدولي للاتصالات، ونقابة الموظفين في الاتحاد البريدي العالمي، ورابطة موظفي الفئة الفنية في برنامج الأغذية العالمي، ونقابة موظفي الخدمات العامة في برنامج الأغذية العالمي، ورابطة الموظفين في المنظمة العالمية للملكية الفكرية)^(١١٥). لذا يتعين على هيئات تمثيل الموظفين في هذه المؤسسات المرور برؤسائها التنفيذيين كلما أرادت الاتصال بهيئاتها الإدارية، لتكون بذلك في الواقع رهينة مشيئة الرئيس التنفيذي أو رئيس الهيئة الإدارية المعنية. ولاحظت بعض هيئات تمثيل الموظفين أنها حتى وإن وصلت إلى الدول الأعضاء (إما بصفة رسمية أو على أساس مخصص) فهي تُعطي وقتاً وجيزاً للإدلاء ببياناتها (٣-٥ دقائق في الغالب) لا يكفي لإبلاغ الدول الأعضاء إبلاغاً وافياً بالصعوبات التي تشوب العلاقات بين الموظفين والإدارة. وفي غالب الأحيان، لا تُناقش البيانات المدلى بها، وهي تُدرج بصفة عامة في البنود الفرعية الأخيرة ضمن بند المسائل الإدارية ولا ترد كموضوع قائم بذاته.

١٥٠ - واستناداً إلى الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، كان تقييم ممثلي الإدارة في عشر مؤسسات^(١١٦) إيجابياً أكثر من تقييم هيئات ممثلي الموظفين فيما يتعلق بمدى اطلاع الدول الأعضاء على مسائل العلاقات بين الموظفين والإدارة وإلمامها بما استجد منها. وفي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، وضع ممثلو الموظفين وممثلو الإدارة التقييم ذاته (جيد)، بينما كان تقييم ممثلي الموظفين في منظمة الصحة العالمية إيجابياً (جيد) أكثر من تقييم الإدارة (متوسط). وفي حين سلم الطرفان بأن الدول الأعضاء لا تهتم عادةً بتدبير تفاصيل العلاقات بين الإدارة والموظفين، إذ تعتبرها من الشؤون الداخلية، زعمت بعض هيئات تمثيل الموظفين (في منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي) أن الدول الأعضاء تتجه بالفعل/على نحو مطرد صوب تدبير التفاصيل، سيما في ظل الأزمة المالية

(١١٣) الوثيقة JIU/REP/2011/10، الفقرات ١٤٨ إلى ١٥٢.

(١١٤) يكون ذلك عادةً في اللجان المعنية بالبرامج والتمويل والميزانية والإدارة.

(١١٥) زعمت نقابة الموظفين في الاتحاد الدولي للاتصالات أن الدول الأعضاء في الاتحاد سحبوا اعترافها بالنقابة في عام ١٩٩٢ في أعقاب إضراب نظمته النقابة احتجاجاً على ظروف العمل.

(١١٦) منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونسكو، واليونيدو، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

الراهنه والرغبة في تخفيض التكاليف. ومن جهة أخرى، لاحظت رابطة الموظفين في مقر منظمة الصحة العالمية أن الإصلاح الجاري في المنظمة هو الذي دفع الدول الأعضاء فيها تحديداً إلى الاهتمام أكثر فأكثر بمسائل العلاقات بين الموظفين والإدارة وزيادة الاعتراف بدور رابطة الموظفين في مقر منظمة الصحة العالمية، باعتبارها جهة فاعلة مهمة في عملية الإصلاح. وقد أُتيح لها الوصول إلى لجنة البرامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية للمرة الأولى في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، رغم أنها قد طلبت ذلك منذ عام ١٩٩٣. أما رابطة موظفي المكتب الدولي للاتحاد البريدي العالمي، فقد أعربت عن أسفها لأن الدول الأعضاء في الاتحاد لا تمارس رقابة كافية.

١٥١- ورغم التحديات القائمة، تتعدد أيضاً أمثلة الممارسات المفيدة التي يمكن أن تذكى وعي الدول الأعضاء بمسائل العلاقات بين الموظفين والإدارة:

- في منظمة الصحة العالمية، حيث تلقي هيئات تمثيل الموظفين كلمة أمام المجلس التنفيذي مرتين في السنة (كانون الثاني/يناير وأيار/مايو)، وتلقي هذه الكلمة في أيار/مايو رابطة الموظفين في مقر منظمة الصحة العالمية وفي كانون الثاني/يناير إحدى هيئات تمثيل الموظفين الإقليمية الست. وهذه ممارسة جيدة تكفل اطلاع الدول الأعضاء أيضاً على شواغل الموظفين خارج المقر؛
- في الاتحاد الدولي للاتصالات، يضم الفريق الثلاثي المعني بإدارة الموارد البشرية ممثلين للدول الأعضاء وإدارة المنظمة ومجلس الموظفين، ويضطلع بمسؤولية إعداد البنود التي ستُقدم إلى المجلس في دورته السنوية بشأن مسائل الموارد البشرية، ويمكن أن تشمل تلك البنود الإبلاغ عن حالة العلاقات بين الموظفين والإدارة في المنظمة؛
- تبادر نقابة الموظفين في اليونسكو بإرسال نُسخ من رسائلها الإخبارية إلى الدول الأعضاء بُغية إبقائها على علم بالتطورات الجارية في مجال العلاقات بين الموظفين والإدارة؛
- علاوة على فرصة الوصول إلى الدول الأعضاء عن طريق الخطابات الكتابية الرسمية، ثمة حاجة إلى أن تُقدر الدول الأعضاء عمل هيئات تمثيل الموظفين حق قدره. وأكدت رابطة موظفي أمانة برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز ورابطة موظفي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية - اللتان أشادتتا بدور الدول الأعضاء في المؤسستين، أن هذه الدول تأخذ آراءهما دوماً بعين الاعتبار؛ وتبدي استعدادها للحوار؛ وتقدم دعماً ممتازاً؛ وتقدر التزام الموظفين وممثلي الموظفين وروحهم المهنية. وأفادت رابطة الموظفين في منظمة الأغذية والزراعة أيضاً بأن ممثلي الموظفين اجتمعوا بأعضاء مجلس المنظمة في السنوات الأخيرة، وهي تعتقد بصورة عامة أن هذه اللقاءات نالت استحسان الطرفين.

١٥٢- وإجمالاً خلُصت هيئات تمثيل الموظفين بالإجماع إلى أن الدول الأعضاء ينبغي ألا تدبر تفاصيل العلاقات بين الموظفين والإدارة، وإن كان دورها ضرورياً لدعم الضوابط والتوازنات (بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين ومندوبي الدول الأعضاء). وعرضت هيئات تمثيل الموظفين عدداً من التدابير المفيدة لإشراك الدول الأعضاء في هذا المضمار والتعاون معها على نحو بناء:

- ينبغي أن تكلف الدول الأعضاء في كل مؤسسة رئيسها التنفيذي بأن يقدم إليها تقريراً سنوياً عن حالة العلاقة بين الموظفين والإدارة (المشاكل والعمليات والتقدم المحرز) على نطاق المؤسسة؛ وحيث ما زال يتعذر على هيئات تمثيل الموظفين الاتصال المباشر بمجلس المؤسسة/هيئتها الإدارية، ينبغي أن تدعو الدول الأعضاء هيئة تمثيل الموظفين إلى تقديم تقارير والإدلاء ببيانات شفوية؛
- ينبغي أن تضيف الإدارة طابعاً نظامياً على الاجتماعات الرسمية المعقودة مع هيئات تمثيل الموظفين، سيما قبل اجتماعات الهيئة الإدارية (لتفعيل المواقف المشتركة) وبعدها (للاتفاق على خطوات تنفيذ القرارات)؛
- بما أن توفير التكاليف يشكل مبعث قلق رئيسياً بالنسبة إلى الدول الأعضاء في ضوء الأزمة المالية الراهنة، يمكن للدول الأعضاء أن تخفض بقدر كبير تكاليف تسوية المنازعات بإنشاء/تدعيم الآليات الوقائية لتسوية المنازعات/الخلافات، وذلك مثلاً بتعيين وسطاء أو أمناء مظالم قادرين على تسوية الخلافات قبل تصعيدها إلى مستوى الإجراءات القانونية الرسمية التي تُعرض على المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية والتي يُقدر متوسط تكاليفها المالية بعشرات آلاف الدولارات (أو أكثر إذا أدان قرار المحكمة المؤسسة). ومن الممكن بالتأكيد تحقيق تلك الوفورات بواسطة علاقات قوامها حسن النية بين الموظفين والإدارة.

١٥٣- ويتوقع أن يفضي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز التنسيق والتعاون بين الدول الأعضاء والإدارة وممثلي الموظفين^(١١٧).

التوصية ٩

في المؤسسات المشمولة بالاستعراض التي لا توجد فيها أحكام رسمية للغرض، ينبغي أن تعتمد الهيئات التشريعية/الإدارية لوائح تمنح هيئات تمثيل الموظفين الحق في الإدلاء الفعلي ببياناتها أثناء اجتماعات الهيئات الحكومية الدولية المختصة المعنية بقضايا رفاه الموظفين.

(١١٧) فيما يلي مختارات من التعليقات الواردة من الإدارة في مؤسستين مشاركتين، رداً على التوصية ٩: الوكالة الدولية للطاقة الذرية: "يتضمن مشروع جدول أعمال لجنة البرامج والميزانية، سنوياً، بنداً يقترح أن يُلقى رئيس مجلس الموظفين كلمة في الاجتماع. ودأبت لجنة البرامج والميزانية على إقرار هذا البند من جدول الأعمال، وعلى دعوة الرئيس إلى التحدث في تلك الاجتماعات. ويُرجح أن يسمح المجلس للرئيس بأخذ الكلمة في اجتماع آخر من اجتماعاته، إذا طلب ذلك وحسب مقتضى الحال".

اليونيدو: في القرار IDB1/Res.1 المعنون "وصول ممثلي الموظفين إلى مجلس التنمية الصناعية"، أكد المجلس استعداده لتلقي ودراسة آراء الموظفين كما يعرضها ممثل واحد مُعترف به من ممثلي الموظفين في أمانة اليونيدو في وثيقة تقدم بواسطة المدير العام، الذي يمكنه إبداء تعليقات كتابية على الوثيقة في إطار بند جدول الأعمال المعنون "مسائل الموظفين". وقرر المجلس أيضاً، لأغراض مساعدته في مداوالاته، أن "للمجلس، إذا استصوب ذلك، أن يدعو ممثلاً واحداً معترفاً به من ممثلي الموظفين في أمانة اليونيدو إلى أن يُدلي أمام المجلس ببيان يُقدم فيه، في مستهل نظر المجلس في البند ذي الصلة من جدول الأعمال، الوثيقة" المشار إليها أعلاه. ولا تنص اللوائح والقواعد الخاصة بموظفي منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية على وصول مجلس الموظفين إلى مجلس التنمية الصناعية، غير أن وثائق مجلس الموظفين تُقدّم بانتظام في الواقع العملي إلى مجلس التنمية الصناعية".

ثاني عشر - الاستنتاجات

ألف - الدروس المستفادة

١٥٤- في ختام التقريرين المقدمين بشأن العلاقات بين الموظفين والإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/10 و JIU/REP/2012/10) أو رؤية تلك العلاقات، يود المفتش أن يسلط الضوء على العناصر التي تبدو حاسمة لنجاح العلاقة بين الموظفين والإدارة أو فشلها، بالاستناد إلى المقابلات التي أجريت مع الموظفين والإدارة. وكما تقدم ذكره، ينطبق محتوى الفصل سابعاً من التقرير JIU/REP/2011/10 المعنون "خضوع الجميع للمساءلة" على كل العناصر الفاعلة في العلاقة بين الموظفين والإدارة على نطاق منظومة الأمم المتحدة برمتها. والجانب الأهم هو اقتناع الإدارة، سيما الرؤساء التنفيذيون، بالأهمية الحاسمة للعلاقات بين الموظفين والإدارة في التنظيم العام للمؤسسات/الكيانات. ويفترض ذلك توافر العناصر التالية:

- الإدارة الحكيمة والمهنية للموارد البشرية، بما يشمل، عند الإمكان، الاتصال المباشر أو وجود خط إبلاغ بين مدير الموارد البشرية والرئيس التنفيذي؛

- رؤية استراتيجية للمدى المتوسط والبعيد تطرح وتناقش مع ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة على مستوى المؤسسة وعلى المستوى المشترك بين الوكالات، فيما يتعلق بمصالح المؤسسة/المؤسسات، عوضاً عن سلسلة القرارات أحادية الجانب (وضيقة الأفق أحياناً) التي توضع وتنفذ تحت الضغط؛

- علاقات ممتازة بين الموظفين والإدارة من أجل تدبير الموارد البشرية بفعالية، وهي ضرورية خاصة في أوقات تقييد الميزانية بشدة ونقص التمويل من مصادر خارجية.

١٥٥- وليس من باب الصدفة أن تكون الاتصالات بين ممثلي الموارد البشرية وهيئة تمثيل الموظفين منتظمة ومتواترة، ورسمية وغير رسمية، وتشجعها سياسة الباب المفتوح، حيثما اعتبر الموظفون والإدارة هذه العلاقات جيدة أو ممتازة. ويتمثل أحد العوامل الرئيسية في العلاقات بين الموظفين والإدارة في النهج الذي يضعه الإدارة العليا وزعماء هيئات تمثيل الموظفين؛ فحيثما قام هذا النهج على الحوار والتفاوض وتسوية المشاكل، كانت النتائج إيجابية بالنسبة إلى الموظفين والمؤسسة. وفي الآن ذاته، يجب على الطرفين أن يفهما أن العلاقة بين الموظفين والإدارة لا تعني التشارك في التنظيم وإنما التشاور أو التفاوض بحسن نية في مسائل رفاه الموظفين.

١٥٦- وإضافة إلى ذلك، تقوم ثقافة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على احتذاء المثال حسب تسلسل سريع من قمة الهرم أولاً وصولاً إلى القاعدة بحيث يعم على المؤسسة برمتها. ولهذا السبب ينبغي أن تكون الأمثلة بناة وإيجابية. غير أن غياب حسن النية في أي من

الجانبين يجعل من الصعب جداً بناء الثقة. ويُعرض المديرون التنفيذيون أحياناً عن أي مشاركة في تسوية مسائل إدارة الموارد البشرية أو العلاقات بين الموظفين والإدارة، إما درءاً لما قد يعترضهم من مشاكل جديدة نتيجة لتلك المشاركة أو لشعورهم بالافتقار إلى الأدوات اللازمة لتسويتها. وفي الحالتين تضيع فرصة إقامة علاقات بناءة بين الموظفين والإدارة - ذلك أن المديرين التنفيذيين يعملون يومياً مع الموظفين وهم بذلك في وضع مناسب لمعالجة التحديات في مرحلة مبكرة. وبناء عليه، ينبغي أن ينم الدور الذي يؤديه المديرون في التعامل مع مسائل إدارة الموارد البشرية والعلاقات بين الموظفين والإدارة عن شراكة بين المديرين التنفيذيين والإدارة العليا للموارد البشرية.

١٥٧- وينبغي أن يتحلى فرادى ممثلي الموظفين بمهارات تواصلية جيدة؛ وأن يُحسنوا الاستماع والتفاوض وأن يكونوا على دراية واسعة بطريقة عمل مؤسساتهم؛ وأن تحدوهم غاية تحقيق الرفاه العام للموظفين كافة. ويجب:

- أن يكون لديهم شعور قوي بالمسؤولية الشخصية والجماعية (على مستوى هيئة تمثيل الموظفين) تجاه شركائهم في المفاوضات والمشاورات وتجاه مفوضيهم؛
- أن يكونوا مستعدين لتلقي كل ما يلزم من معلومات وتدريبات، بصفة فردية أو في إطار مجموعة، بخصوص دقائق مسائل الموارد البشرية ومنهجية النظام الموحد والإطار القانوني للمؤسسة/الكيان؛
- أن يكونوا جاهزين لملاقاة جميع مفوضيهم وتلقي اتصالاتهم، سيما المفوضون العاملون في المكاتب الميدانية، وذلك خاصة إذا كان الممثلون متفرغين لوظائف التمثيل ويتقاضون عنها راتباً.

١٥٨- وعلاوة على المعارف والكفاءات المهنية، تقتضي العلاقات الجيدة بين الموظفين والإدارة من الطرفين احتراماً متبادلاً للشخص ولوظيفته التمثيلية الرسمية. وهذا السلوك ليس مسألة أخلاق فحسب؛ فحسن النية قائم أساساً على الروح المهنية. وفي حالات كثيرة يغدو الاحترام المتبادل مطلباً عسيراً في عمليات العلاقات بين الموظفين والإدارة بسبب تضارب المصالح المباشرة العادي وتفاوت الرتب المتواتر بين الشركاء، بما أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تشترك في ثقافة تعطي أهمية مفرطة (لا شعورياً) لرتبة الشخص في المؤسسة. ومع ذلك يرى المفتش أن العلاقات الجيدة بين الموظفين والإدارة، والمتسمة بالاحترام المتبادل والتعامل المهني، علاقات ممكنة وموجودة، إذ لاحظها بين الموظفين والإدارة في بعض المؤسسات.

١٥٩- وقد ذُهل المفتش من تكرار مزاعم الخوف من المشاركة علناً في أي نقابة أو أنشطة خاصة بالموظفين أو الاضطلاع بدور تمثيلي، وهو شعور أعرب عنه الكثيرون ممن حادتهم، سيما العاملون منهم بعقود لا تكفل الاستقرار الوظيفي. ويكشف الخوف من انتقام الإدارة في مؤسسات الأمم المتحدة عن غياب الثقة بصورة فادحة ويبعث رسالة مثيرة للقلق. وتقتضي العودة إلى علاقات متوازنة بين الموظفين والإدارة رسائل وأمثلة قوية - تنبع من

أطراف منها الإدارة العليا - لتبديد هذه التصورات. وينبغي اتخاذ إجراءات حازمة لتنمية قدرات أضعف الموظفين، سيما عن طريق التدريب وتقاسم المعارف. وينبغي أن تؤدي هيئات تمثيل الموظفين والاتحادات دورها في هذا الصدد (كما تؤديه بالفعل أحياناً)، شأنها في ذلك شأن مندوبي الدول الأعضاء ومسؤولي أجهزة النظام الموحد وأعضاء لجنة الخدمة المدنية الدولية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكة الموارد البشرية - وهي جهات يتعين عليها جميعاً المشاركة في تشجيع العلاقات البناءة بين الإدارة والموظفين.

باء- الطريق إلى الأمام

١٦٠- شهدت السنوات العشرون الماضية نمو القوة العاملة في المؤسسات الدولية عموماً وفي منظومة الأمم المتحدة خصوصاً، لكنها شهدت أيضاً تنوع هذه القوة العاملة وتجزؤاً وتكاثر الترتيبات التعاقدية "لغير الموظفين"، ما يقوض النظام الموحد الذي بنته أجيال خلت. وقد حان الوقت لمواجهة الجميع - أي الرؤساء التنفيذيين وأجهزة النظام الموحد وهيئات تمثيل الموظفين - حقيقة أن فئة "غير الموظفين" لم تعد فئة هامشية بل باتت تشكل نسبة مهمة من القوة العاملة في المؤسسات، وبات من واجب هذه الجهات إذاً التفكير في أفضل سبل التكيف مع الواقع المتغير، وضمان حد أدنى من الحماية والحقوق لهؤلاء الموظفين، من خلال العلاقات بين الموظفين والإدارة وغير الموظفين والإدارة.

١٦١- ويتطلب تعزيز العلاقات بين الموظفين والإدارة أيضاً زيادة الاهتمام بالشواغل والتحديات التي تواجهها القوة العاملة في المكاتب الميدانية. واتخذت هيئات لتمثيل الموظفين واتحادات متنوعة بالفعل بعض المبادرات لتنظيم حلقات عمل ودورات تدريبية للموظفين الميدانيين، لكنه يتعين توسيع هذه الجهود إلى حد كبير وتحسين الاتصالات المنتظمة من أجل التعبير عن شواغل هؤلاء الموظفين في المناقشات مع الإدارة. أما الإدارة فينبغي أن تكفل إلمام جميع الموظفين - سيما في الميدان - بأساسيات العلاقات بين الموظفين والإدارة. فقد تجلّى من المقابلات مع المفتش أن العديد من الموظفين الميدانيين لا يدركون حتى أبسط حقوقهم ومسؤولياتهم كموظفين. وينبغي أن تركز المشاورات والمفاوضات على التوصل إلى توافق في الآراء أو تبادل المواقف بشأن مسائل السياسة العامة عوضاً عن مشاريع وثائق محددة. وسيؤدي هذا إلى اختصار كبير للوقت الذي تستغرقه تلك العمليات.

١٦٢- ومن بين الاستنتاجات الرئيسية الأخرى لهذا التقرير أن العلاقة الجيدة بين الموظفين والإدارة لا يمكن أن تتحقق في غياب ممثلين أكفاء للموظفين يتطوعون بأعداد كافية - وخاصة في غياب أعداد كافية من الممثلين المستعدين للإصغاء والتباحث والتشاور والتفاوض نيابة عن مفوضيهم. وإذا كانت وظائف التمثيل تستحق التعويض عنها على مستوى المؤسسة كما تقره نصوص موجودة ذات صلة، فإن المنطق ذاته ينطبق انطباقاً كاملاً على تمثيل الموظفين على مستوى النظام الموحد.

المرفق الأول

هيكل تنظيم هيئات تمثيل الموظفين

المؤسسة		الجمعية العمومية			مجلس/لجنة الموظفين			المكتب	
نقابة موظفي الخدمات العامة	منظمة الأغذية والزراعة	مفتوحة لجميع الموظفين	دورية الانعقاد	النصاب القانوني لعقد دورة عادية *	عدد الأعضاء الرسميين	دورية الاجتماعات في الواقع	النصاب القانوني **	عدد الأعضاء الرسميين	دورية الاجتماعات في الواقع
نقابة موظفي الخدمات العامة	منظمة الأغذية والزراعة	نعم	سنوياً	٣٣ في المائة من الأعضاء	١٥	أسبوعياً	أكثر من ٥٠ في المائة	٧	أسبوعياً (تدمج غالباً مع اجتماعات مجلس الموظفين)
رابطة الموظفين		نعم	سنوياً	لا يوجد	٣٧	كل شهرين	أكثر من ٥٠ في المائة	١٠	أسبوعياً
الوكالة الدولية للطاقة الذرية		نعم	سنوياً	لا يوجد	٣٢ (عضواً) ٣٢ (مناوياً)	كل شهرين	أكثر من ٥٠ في المائة	١١	شهرياً
منظمة الطيران المدني الدولي		لا	سنوياً	١٥٪	٩	أسبوعياً	أكثر من ٥٠ في المائة	لا ينطبق	لا ينطبق
منظمة العمل الدولية		نعم	مرتين في السنة	١٠٪	٢١	كل أسبوعين	لا يوجد	٨	أسبوعياً
المنظمة البحرية الدولية		نعم	سنوياً	٢٥٪	٦	كل أسبوعين	٥٠٪	٤	كل أسبوعين
مركز التجارة الدولية			سنوياً	٢٥٪	أكثر من ٥	كل شهرين	أكثر من ٥٠ في المائة	—	—
مجلس الموظفين	الاتحاد الدولي للاتصالات	نعم	سنوياً	١٠٪	٣٢	كل أسبوعين	أكثر من ٥٠ في المائة	٦	عند الضرورة
نقابة الموظفين		نعم	سنوياً	أكثر من ٥٠ في المائة	٨	أسبوعياً	أكثر من ٥٠ في المائة	٨	أسبوعياً
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز		نعم	سنوياً	لا يوجد	١٥	كل أسبوعين (VTC)	أكثر من ٥٠ في المائة	٤	مع اجتماعات مجلس الموظفين

المؤسسة		الجمعية العمومية			مجلس/لجنة الموظفين			المكتب	
نقابة الموظفين	مفتوحة لجميع الموظفين	دورية الانعقاد	النصاب القانوني لعقد دورة عادية*	عدد الأعضاء الرسميين	دورية الاجتماعات في الواقع	النصاب القانوني**	عدد الأعضاء الرسميين	دورية الاجتماعات في الواقع	النصاب القانوني***
اليونسكو	نقابة الموظفين	نعم	سنوياً	لا	٢٠	شهرياً	لا يوجد	٥	-
	الرابطة الدولية لموظفي اليونسكو	نعم	سنوياً	٣٣ في المائة من الأعضاء	٤٠	مرتين في السنة	٦٦٪	١٥	أسبوعياً ٣٣٪
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية		نعم	سنوياً	٣٪	١٦	أسبوعياً	أكثر من ٥٠ في المائة	٥	عند الضرورة لا يوجد
منظمة السياحة العالمية		نعم	سنوياً	٣٣٪	من ٤ إلى ٧	عند الضرورة	أكثر من ٥٠ في المائة	من ٤ إلى ٧	-
الاتحاد البريدي العالمي		نعم	سنوياً	٣٣٪	٧	-	أكثر من ٥٠ في المائة	-	-
المنظمة العالمية للملكية الفكرية		نعم	سنوياً	١٥٪	من ٧ إلى ١٠	أسبوعياً	أكثر من ٥٠ في المائة	لا ينطبق	عند الضرورة لا ينطبق
منظمة الصحة العالمية		نعم	سنوياً	-	٢٠	ثلاث مرات في الأسبوع	لا يوجد	٦	أسبوعياً -
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية		نعم	سنوياً	٤٠٪	١٠	كل أسبوعين	٥٠٪	٤	كل أسبوعين لا يوجد
برنامج الأغذية العالمي	نقابة موظفي الخدمات العامة	لا	سنوياً	٣٣٪	١٥	أسبوعياً	أكثر من ٥٠ في المائة	٧	أسبوعياً ٥٠٪
	رابطة موظفي الفئة الفنية	لا	سنوياً	-	١١	شهرياً	أكثر من ٥٠ في المائة	٥	شهرياً أكثر من ٥٠ في المائة

كنسبة مئوية من الأعضاء

* كنسبة مئوية من الممثلين.

** كنسبة مئوية من أعضاء المكتب.

(-) لا توجد معلومات متاحة.

المصادر: النظم الأساسية لهيئات الموظفين والردود على استبيانات وحدة التفتيش المشتركة.

المرفق الثاني

النظام الانتخابي لهيئات تمثيل الموظفين

توزيع الممثلين (بحسب الفئة الوظيفية (الخدمات العامة/الفئة الفنية ومكان الخدمة والوحدة الانتخابية))	مدة الولاية (بالسنوات)	عدد الولايات الأقصى	نسبة المقاعد الواجب شغلها في كل انتخابات	"من ينتخب ممثلي الموظفين لأداء وظائفهم في الهيئات المشتركة؟"
رابطة الموظفين	موظفو الفئة الفنية من الوحدة الانتخابية بما فيها الأفرقة الإقليمية (خارج المقر)	٢	١٠٠٪	تسمي رابطة الموظفين في منظمة الأغذية والزراعة أعضاءها/أعضاءها المناوبين في معظم لجان الموظفين/الإدارة عدا لجنتي المعاشات التقاعدية والطعون التي ينتخب أعضاءها الموظفون؛ وبالنسبة إلى اللجان الأخرى، كلجنة اختيار موظفي الفئة الفنية، تقترح الرابطة مع الإدارات أسماء على المدير العام الذي يعود له القرار النهائي
نقابة موظفي الخدمات العامة	موظفو الفئة الفنية	لا يوجد	٥٠٪	اللجنة التنفيذية هي التي تعين لكن عموم الموظفين ينتخبون أعضاء لجنة الطعون ولجنة المعاشات التقاعدية
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	صوت لكل وحدة انتخابية (٣٢ وحدة انتخابية)	لا يوجد	١٠٠٪	عموم الموظفين ومجلس الموظفين بحسب الهيئة المشتركة
منظمة الطيران المدني الدولي	٦ من فئة الخدمات العامة و ٦ من الفئة الفنية (موظف من كل فئة من مكتب إقليمي)	لا يوجد	٥٠٪	مجلس الموظفين
منظمة العمل الدولية	١٦ من المقر، خمسة أعضاء أساسيين من ٤ مناطق جغرافية وتورينو	لا يوجد	٥٠ في المائة للمقر	لجنة اتحاد الموظفين
المنظمة البحرية الدولية	لا يوجد	لا يوجد	٥٠٪	أعضاء لجنة الموظفين

		توزيع الممثلين (بحسب الفئة الوظيفية (الخدمات العامة/الفئة الفنية ومكان الخدمة والوحدة الانتخابية))	مدة الولاية (بالسنوات)	عدد الولايات الأقصى	نسبة المقاعد الواجب شغلها في كل انتخابات	"من ينتخب ممثلي الموظفين لأداء وظائفهم في الهيئات المشتركة؟"
مركز التجارة الدولية		ممثل لكل ٣٠ موظفًا، من المقر فقط	٢	لا يوجد	١٠٠٪	قبل ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ الموظفون منذ ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ مجلس الموظفين
الاتحاد الدولي للاتصالات	مجلس الموظفين	لا يوجد	٢	٣	١٠٠٪	عموم الموظفين
	نقابة الموظفين	لا يوجد	٢	لا يوجد	٥٠٪	عموم الموظفين
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز		٨ من جنيف و٧ من المكاتب القطرية	٢	لا يوجد	٥٠٪	أعضاء اللجنة
اليونسكو	نقابة الموظفين	لا يزيد عدد الموظفين من الجنسية الواحدة عن خمسة	٢	-	-	-
	الرابطة الدولية لموظفي اليونسكو	٨ من كل مجموعة جغرافية ثقافية**	٢	لا يوجد	١٠٠٪	مجلس الموظفين
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية		على أساس عدد الموظفين في الوحدة الانتخابية	٢	لا يوجد	١٠٠٪	مجلس الموظفين
منظمة السياحة العالمية		-	١	٢	-	-
الاتحاد البريدي العالمي		موظف من الفئة الفنية ٥، و ٢ من الفئة الفنية من ١ إلى ٤، و ٣ من فئة الخدمات العامة، وموظف من غير الأساسيين	١	لا يوجد	١٠٠٪	الموظفون هم من ينتخبون أعضاء اللجنة وأعضاء رابطة الموظفين هم من ينتخبون الرئيس
المنظمة العالمية للملكية الفكرية		لا يوجد	٢	لا يوجد	أكثر من ٥٠ في المائة	عموم الموظفين
منظمة الصحة العالمية		المقر خمسة من فئة الخدمات العامة وخمسة من الفئة الفنية على الأقل	٢	لا يوجد	٥٠٪	عموم الموظفين
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية		توازن بين الفئتين في مركز العمل	٢	٢	٥٠٪	عموم الموظفين

برنامج الأغذية العالمي	توزيع الممثلين (بحسب الفئة الوظيفية (الخدمات العامة/الفئة الفنية ومكان الخدمة والوحدة الانتخابية))		مدة الولاية (بالسنوات)	عدد الولايات الأقصى	نسبة المقاعد الواجب شغلها في كل انتخابات	"من ينتخب ممثلي الموظفين لأداء وظائفهم في الهيئات المشتركة؟"
	رابعة موظفي الفئة الفنية	موظفو الفئة الفنية فقط (نحو ٥٠ في المائة من المقر و ٥٠ في المائة من الميدان)	٢	*٢	٥٠٪	مجلس الموظفين
	نقابة موظفي الخدمات العامة	موظفو فئة الخدمات العامة فقط	١ أو ٢	لا يوجد	لا ينطبق	تعيينهم اللجنة التنفيذية

انقطاع لمدة سنة على الأقل بعد كل ولايتين

* يُمثل أعضاء الرابطة الدولية لموظفي اليونيسكو ضمن خمس مجموعات جغرافية ثقافية هي: أفريقيا؛ وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي؛ وآسيا والمحيط الهادئ؛ والدول العربية؛ وأوروبا وأمريكا الشمالية (النظام الأساسي للرابطة الدولية لموظفي اليونيسكو، المادة ٦).

(-) لا توجد معلومات متاحة.

المصادر: النظم الأساسية لهيئات تمثيل الموظفين والردود على استبيانات وحدة التفتيش المشتركة.

المرفق الثالث

أعضاء هيئات تمثيل الموظفين والمشاركة الانتخابية

الأعضاء الذين يدفعون رسوماً (٢٠١١)	الموظفون المؤهلون للعضوية (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)	عدد المصوتين أو نسبتهم المتوية (أحدث انتخابات لهيئات تمثيل الموظفين)
٦١٨	١ ٨٨٤	٢٥٧
٤٦٥	٩٨٦ ^(١١٨)	%٥٢,٤١
١ ٥٠٠	٢ ٢٢٠	—
٥٠٥	٧٠٠	—
٢ ٠١٨	٢ ٩٩٠	٦٢٨
٢٣٥	٢٩٥	١٩٣
٢٦٦	٢٦٩	١٥٨ أو ٦٥ في المائة (تموز/يوليه ٢٠١١)
١١	٧٣٨	٢٩١
٣٦٠	٩٥٠ (تقريباً)	١٠٦
٤٧٠ (تقريباً)	٩٥٠ (تقريباً)	٢٦٠
—	١ ٩٥٨	—
٣٨٠	٧١٩	١٧٠
٤٧٧	٩٥	١٦٨
٧٢	٢٥٩	—
١٣٨ ^(١١٩)	٩٢٣	٣٠ في المائة (من أعضاء رابطة الموظفين)
٦٧٥	١ ٠٢٥	٣٢٢
—	٢٧١	٩٦٢
١٤٩	١ ٥٠٠ (تقريباً)	١٦٠
٧٤٠	٤٨٣ ^(١٢١)	٢٩٥ ^(١٢٠)
١٨٥	—	%٥٢,٤١

(١١٨) لا توجد معلومات متاحة.

المصادر: ردود هيئات تمثيل الموظفين على استبيانات وحدة التفتيش المشتركة.

(١١٨) موظفو الخدمات العامة في مقر منظمة الأغذية والزراعة وموظفوها المعنيون بالاتصال هم الوحيدون المؤهلون للعضوية.

(١١٩) ٧٥ عضواً من الأعضاء الذين يدفعون الرسوم متقاعدون وليسوا إذن موظفين في الاتحاد البريدي العالمي.

(١٢٠) الأعضاء الذين يدفعون الرسوم هم الوحيدون المؤهلون للتصويت في انتخابات رابطة موظفي الفئة الفنية في برنامج الأغذية العالمي.

(١٢١) موظفو الخدمات العامة في مقر برنامج الأغذية العالمي هم الوحيدون المؤهلون للعضوية.

المرفق الرابع

التسهيلات والتفريغ لأداء وظائف تمثيل الموظفين

إعارة أو وظيفة دائمة على أساس معادل الدوام الكامل (ألف)	التفريغ على أساس معادل الدوام الكامل (باء)	توزيع الموظفين المُفَرَّغين على أساس معادل الدوام الكامل	المجموع على أساس معادل الدوام الكامل (ألف+باء)
١ من فئة الخدمات العامة ٥٠ في المائة	٢٠١	ممثل موظفين ٥٠ في المائة + ٦ ممثلين للموظفين ٢٠ في المائة + ٨ ممثلين للموظفين ٥ في المائة	٢٠٦
لا يوجد	٢٠٦	٣ ممثلين موظفين ٣٠ في المائة + ٤ ممثلين للموظفين ٢٠ في المائة + ٣ ممثلين للموظفين ٣٠ في المائة	٢٠٦
١ من فئة الخدمات العامة ٥	١	١٠٠ في المائة (رئيس) + ١٠٠ في المائة (مساعد إداري)	٢
١ من فئة الخدمات العامة ٤، ٥٠ في المائة	٠,٥	٥٠ في المائة (رئيس)	١
١ من فئة الخدمات العامة ٦	١	١٠٠ في المائة (رئيس) + ٥٠ في المائة (نائب رئيس) + ١٠٠ في المائة (أمين عام) + حسب الاقتضاء	أكثر من ٣,٥
١ من الفئة الفنية ٤ و ١ من فئة الخدمات العامة ٦	٠,٢٥	٢٥ في المائة (رئيس)	٢٠٢٥
لا يوجد	٠,٥ (+ حسب الاقتضاء)	٥٠ في المائة (رئيس)	أكثر من ٠,٥
١ من فئة الخدمات العامة ٥	١٠,٨	٥٠ في المائة (رئيس) + ٣٠ في المائة (سكرتير)	١٠,٨
لا يوجد	صفر	لا يوجد	لا يوجد

إعارة أو وظيفة دائمة على أساس معادل الدوام الكامل (ألف)	إعارة أو وظيفة دائمة لأداء مهام إدارية (ألف)	التفريغ على أساس معادل الدوام الكامل (باء)	توزيع الموظفين المقرّعين على أساس معادل الدوام الكامل	المجموع على أساس معادل الدوام الكامل (ألف+باء)
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز	٢ من فئة الخدمات العامة ٦، ٥٠ في المائة	١	٥٠ في المائة (رئيس) + ٥٠ في المائة (نائب رئيس) + ١٣ ممثلين للموظفين ١٠ في المائة	٣,٣
اليونسكو	نقابة الموظفين	١,٥	١٠٠ في المائة (رئيس)	٥
	الرابطة الدولية لموظفي اليونسكو	١,٥	١٠٠ في المائة (رئيس)	
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	١ من فئة الخدمات العامة ٦	١	١٠٠ في المائة (رئيس) + ١٠٠ في المائة (سكرتير)	٣
منظمة السياحة العالمية	لا يوجد	صفر	لا يوجد	لا يوجد
الاتحاد البريدي العالمي	لا يوجد	صفر	لا يوجد	لا يوجد
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	١ من فئة الخدمات العامة ٦، ٨٠ في المائة	٠,٨	٢ ممثلان للموظفين ١٠٠ في المائة	٢,٨
منظمة الصحة العالمية	١ من فئة الخدمات العامة ٥، ٥٠ في المائة	٠,٥	١٠٠ في المائة (رئيس) ^(١٣٣)	١,٥
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	١ من فئة الخدمات العامة ٤، ٥٠ في المائة	٠,٥	٥٠ في المائة (رئيس) + ٥٠ في المائة (سكرتير) + حسب الاقتضاء لمثل الموظفين الأخر	أكثر من ١,٥

		إعارة أو وظيفة دائمة لأداء مهام إدارية (ألف)	إعارة أو وظيفة دائمة على أساس معادل الدوام الكامل (ألف)	التفريغ على أساس معادل الدوام الكامل (باء)	توزيع الموظفين المفرّغين على أساس معادل الدوام الكامل	المجموع على أساس معادل الدوام الكامل (ألف+باء)
برنامج الأغذية العالمي	نقابة موظفي الخدمات العامة	لا يوجد	صفر	حسب الاقتضاء	وقت تفرغ معقول ^(١٢٤)	حسب الاقتضاء
	رابطة موظفي الفئة الفنية	لا يوجد	صفر	٣	١٠٠ في المائة (رئيس) + ١٠ ممثلين للموظفين ٢٠ في المائة	٣

المصادر: محاضر اجتماعات وحدة التفتيش المشتركة والردود على استبياناتها.

(١٢٢) رد إدارة منظمة العمل الدولية بخصوص وقت التفرغ المتاح لنقابة الموظفين في المنظمة: "يشمل تفرغ ممثلي نقابة الموظفين تفرغ أعضاء لجنة النقابة في المدة ٣٠ (ثلاثين) شهراً من العمل بغرض أداء مهامهم في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، يتم تفرغ أعضاء اللجنة في المقر لحضور اجتماعات اللجنة بصورة عادية لمدة نصف يوم في الأسبوع. وبناءً على طلب الممثل وموافقة الرئيس المسؤول، يجوز أيضاً منح ممثلي نقابة الموظفين إجازة خاصة مدفوعة الأجر لحضور اجتماعات اللجنة أو حضور اجتماعات نيابة عن اللجنة (انظر التعميم ٤٨).".

(١٢٣) تمنح الإدارة تفرغاً بنسبة ١٠٠ في المائة: يستخدم الرئيس ٥٠ في المائة لأعمال تمثيل الموظفين؛ ويستخدم القسط المتبقي أي ٥٠ في المائة، أشخاص يساعدونه في الاضطلاع بعمله المهني التقني.

(١٢٤) تعليق نقابة موظفي الخدمات العامة في برنامج الأغذية العالمي: "اعتدنا التفرغ بنسبة ٢٠ في المائة بناءً على اتفاق شفوي بين رئيس النقابة السابق ورئيس الموارد البشرية السابق. ومنذ أن غادر كلاهما البرنامج، نقض المسؤول عن العلاقات مع الموظفين الاتفاق وأعاد إقرار "وقت التفرغ المعقول" (عوض التفرغ بنسبة ٢٠ في المائة) وفقاً لاتفاق الاعتراف بين البرنامج والنقابة".

المرفق الخامس

عمليات استقصاء الموظفين التي أُجريت في كل مؤسسة

معدل الإجابة	عدد الجيبيين	الجهة المكلفة	التاريخ	استقصاء الموظفين	
٧٧٪	٤ ٧١٥	شركة خاصة	٢٠١١	نعم	منظمة الأغذية والزراعة
—	—	الإدارة	٢٠٠٤ و ٢٠٠١	نعم	الوكالة الدولية للطاقة الذرية
٦٩ في المائة (٢٠٠٥)، ٤١ في المائة (٢٠١١)	٢٨٤، ٥١٩ (٢٠٠٥)، (٢٠١١)	هيئة تمثيل الموظفين	٢٠٠٩ و ٢٠٠٥ ٢٠١١ و	نعم	منظمة الطيران المدني الدولي
—	—	هيئة تمثيل الموظفين	٢٠١٠	نعم	منظمة العمل الدولية
—	—	الإدارة	٢٠١١		
٥٠٪	١٦٠	الإدارة	٢٠٠٩	نعم	المنظمة البحرية الدولية
٥٢٪	١٣٩	مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمم المتحدة	٢٠٠٩	نعم	مركز التجارة الدولية
٥٦٪	١٤٨	شركة خاصة	٢٠١٢		
—	—	—	—	لا	الاتحاد الدولي للاتصالات
—	—	هيئة تمثيل الموظفين والإدارة	—	نعم	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز
٣٠٪	١ ٢٢٦	الإدارة	٢٠١٠	نعم	اليونسكو
—	—	هيئة تمثيل الموظفين والإدارة (استقصاء عام ٢٠٠٨)	٢٠١٠ و ٢٠٠٨	نعم	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
—	—	—	—	لا	منظمة السياحة العالمية
٤٤٪	١١٢	الإدارة	٢٠١١	نعم	الاتحاد البريدي العالمي

المنظمة العالمية للملكية الفكرية	استقصاء الموظفين	التاريخ	الجهة المكلّفة	عدد المجيبين	معدّل الإجابة
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	-	الإدارة	-	-
منظمة الصحة العالمية	نعم	٢٠١٢	هيئة تمثيل الموظفين	١٠٢٩	٥١٪
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	نعم	٢٠٠٨	الإدارة	-	-
برنامج الأغذية العالمي	نعم	٢٠١٠	الإدارة	١٩٢	-

(-) لا توجد معلومات متاحة.

المصادر: محاضر اجتماعات وحدة التفتيش المشتركة والوثائق المرسلة من المؤسسات.

المرفق السادس

لمحة عامة عن الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

	التوصية ٩	التوصية ٨	التوصية ٧	التوصية ٦	التوصية ٥	التوصية ٤	التوصية ٣	التوصية ٢	التوصية ١	يتم	للمعلم	للتصرف	الأثر المتوخى	الأمم المتحدة وصناديقها وبرامج																الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومركز التجارة الدولية																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
										يتم	للمعلم	للتصرف		الأمم المتحدة*	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	صندوق الأمم المتحدة للسكان	الأمم المتحدة – المول	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	اليونيسف	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	الأونروا	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة العمل الدولية	المنظمة البحرية الدولية	مركز التجارة الدولية	الاتحاد الدولي للاتصالات	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالأيدز	اليونسكو	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	منظمة السياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																							
	ن	ق	ق	ن	م	ن	ق	ن	م	ق	ق	ق	ن	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	

مفتاح الرموز: ق: توصية للجهاز التشريعي باتخاذ قرار.

ج: توصية للرئيس التنفيذي باتخاذ إجراء.

■: التوصية لا تتطلب إجراء من هذه المؤسسة.

التأثير المتوخى: (م) تعزيز المساءلة؛ (ش) نشر أفضل الممارسات؛ (ت) تعزيز التعاون والتنسيق؛ (ض) تعزيز الضوابط والامتنال؛ (ف) تعزيز الفعالية؛ (و) وفورات مالية كبيرة؛ (ك) تعزيز الكفاءة؛ (غ) غير ذلك.
* تشمل جميع الكيانات الواردة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 عدا مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والأمم المتحدة - المول، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).