الأمم المتحدة

A/68/615

الجمعية العامة

Distr.: General
21 November 2013
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والستون

البندان ١٣٩ و ١٤٧ من جدول الأعمال

إدارة الموارد البشرية

الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

الأفراد العسكريون وأفراد الشرطة المعارون وهم في الخدمة الفعلية

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ذو الصلة

أولا – مقدمة

١ – نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقرير الأمين العام عن الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المعارين وهم في الخدمة الفعلية (A/68/495). واجتمعت اللجنة الاستشارية، خلال نظرها في التقرير، بممثلين عن الأمين العام قدموا معلومات وإيضاحات إضافية، واختتموها بردود خطية وردت في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣.

٢ – وقُدم تقرير الأمين العام عملا بقرار الجمعية العامة ٦٧/٢٨٧، الذي لاحظت فيه الجمعية الصعوبات المتعلقة بإعارة الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وهم في الخدمة الفعلية لشغل الوظائف، وطلبت إلى الأمين العام أن يوافيها بمقترحات لتنظر فيها. ويقدم التقرير معلومات أساسية عن استخدام الموظفين المقدمين دون مقابل والموظفين المعارين، والآليات الأخرى القائمة للتعاقد مع الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وهم في الخدمة الفعلية، والصعوبات التي تعترض إعارة الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وهم في الخدمة الفعلية. ويقدم الأمين العام في تقريره عددا من المقترحات لمعالجة تلك الصعوبات، بما في ذلك إدخال تعديلات على النظامين الأساسي والإداري للأمم المتحدة.

221113 221113 13-57732 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ثانيا – المعلومات الأساسية والسياق

٣ – ترد المعلومات الأساسية في الفقرات من ٤ إلى ١٤ من تقرير الأمين العام. وعلى النحو المشار إليه، مع الزيادة التي طرأت على عمليات حفظ السلام في التسعينات من القرن الماضي، شجعت الجمعية العامة الأمين العام على أن يدعو الدول الأعضاء إلى تقديم أفراد عسكريين وأفراد شرطة دون مقابل لمساعدة الأمانة العامة في تخطيط وإدارة عمليات حفظ السلام (القرار ٤٧/٧١). وفي وقت لاحق، وفي ضوء الشواغل التي أثيرت فيما يتعلق بحالة الأفراد المقدمين دون مقابل وإمكانية مساءلتهم والمسائل المالية والمتعلقة بالميزانية وبإدارة الموارد البشرية، قررت الجمعية، في قرارها ٥١/٢٤٣، أن استخدام الأفراد المقدمين دون مقابل لا يشكل آلية مقبولة للحصول على خبرات الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وهم في الخدمة الفعلية، وأنه ينبغي الاستعاضة عن هؤلاء الأفراد بأفراد معارين يُستقدمون لشغل وظائف ثابتة.

٤ – ويشير الأمين العام إلى أن الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المعارين يجري اختيارهم عن طريق عملية تنافسية تُدعى الدول الأعضاء في إطارها إلى ترشيح موظفين وهم في الخدمة الفعلية لشغل وظائف مصنفة شاغرة موافق عليها تحديدا للأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وهم في الخدمة الفعلية. وتُبرم مع هؤلاء الأفراد عقود موظفين ويوقعون كتاب تعيين، ويُطلب إليهم تأكيد ولائهم للأمم المتحدة. كذلك يبين الأمين العام أن الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة ممن هم في الخدمة الفعلية، بما أنهم يظلون في الخدمة الفعلية مع الحكومات الوطنية والأمم المتحدة في الوقت نفسه، وبالتالي يخضعون للأنظمة والقواعد السارية على خدمتهم في كلا الكيانين، فإن ولاءهم مزدوج و/أو التزاماتهم القانونية القائمة مزدوجة، مما قد ينشأ عنه تعارض في الولاءات. وبالإضافة إلى ذلك، تحظر التشريعات الوطنية لبعض الدول الأعضاء على الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة ممن هم في الخدمة الفعلية المنتدبين لمهام دولية أو المعارين لكيان آخر تلقي مكافآت أو استحقاقات مالية مباشرة من تلك المنظمة، و/أو تفرض عليهم الاستمرار في تلقي مكافأة من الحكومة الوطنية بينما هم منتدبون لمهام دولية أو معارون لمنظمة دولية، إذ يخل الفرد المعار بالبند ١-٢ (ي) الذي ينص على أنه ”لا يجوز للموظف أن يقبل أي تكريم أو وسام أو جميل أو هدية أو مكافأة من أية حكومة“.

٥ – وأبرز الأمين العام، في تقريره عن الاستعراض العام لتمويل عمليات حفظ السلام للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠١١ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٢ (A/67/723) مسألة عامة تكشّفت في برنامج الإفصاح المالي لعام ٢٠١٢، وهي أن هناك عددا من الضباط العسكريين

وضباط الشرطة المعارين للخدمة في الأمم المتحدة يتلقون مكافآت و/أو استحقاقات من حكوماتهم الوطنية. ويبين الأمين العام في تقريره عن الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المعارين وهم في الخدمة الفعلية أنه من أجل التوصل إلى فهم أفضل للمسائل التي تم الكشف عنها من خلال برنامج الإقرار المالي، أجرت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني دراسة استقصائية غير رسمية بشأن جميع الضباط العسكريين العاملين في المقر وفي الميدان من هم في الخدمة الفعلية. وأُبلغت اللجنة الاستشارية بأن المشاركة في الدراسة الاستقصائية كانت طوعية وأن البيانات التي جُمعت من الدراسة الاستقصائية كانت مجرد مؤشر على وجود مشكلة. وكشفت الدراسة الاستقصائية أن ما يقرب من ٣ في المائة (٥ من أصل ١٧٧) من الضباط في مقر الأمم المتحدة، وما يقرب من ٤٠ في المائة (٦٤ من أصل ١٥٤) في الميدان قد أبلغوا عن الحصول على أشكال مختلفة من المكافآت و/أو الاستحقاقات من حكوماتهم الوطنية. وأُبلغت اللجنة لدى استفسارها بأن ما لا يقل عن ٦٩ ضابطا من ٢٥ دولة من الدول الأعضاء كانوا يتلقون مكافآت و/أو استحقاقات من حكوماتهم الوطنية. كما زُوِّدت اللجنة بمعلومات عن توزيع الضباط الذين يتلقون مكافآت و/أو استحقاقات بحسب الدول الأعضاء، فتبين أنه من أصل هذه الدول الأعضاء البالغ عددها ٢٥ دولة، هناك ١٤ دولة ينتمي إلى كل منها ضابط واحد يتلقى مكافآت و/أو استحقاقات، و ١٠ دول أخرى ينتمي إلى كل منها ما بين ضابطين وخمسة ضباط، ودولة واحدة ينتمي إليها ما مجموعه ٢٤ ضابطا يتلقون مكافآت و/أو استحقاقات.

٦ - ويحدد الأمين العام، في الفقرات من ١٦ إلى ٢٤ من تقريره، الخصائص المميزة لما يعتبره حلا عمليا، ويقدم معلومات عن الخيارات التي تم بحثها ويطرح نهجا مقترحا لمعالجة التعارض المحتمل بين أحكام النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة والتشريعات الوطنية لبعض الدول الأعضاء. ويشير إلى أنه جرى بحث عدد من الخيارات، بما في ذلك ما يلي: (أ) التعاقد مع أفراد عسكريين وأفراد شرطة وهم في الخدمة الفعلية إما بوصفهم ضباط أركان أو بوصفهم مراقبين عسكريين وضباط شرطة تابعين للأمم المتحدة؛ (ب) إنشاء فئة مستقلة للضباط العسكريين وضباط الشرطة المعارين، يكون لهم وضع المسؤولين من غير مسؤولي الأمانة العامة. ولم يعتبر الأمين العام أن أيا من هذين الخيارين ممكنا، ويرجع ذلك أساسا إلى أن الأفراد المعارين لا يحملون كتاب تعيين من الأمم المتحدة وبالتالي لن يكون بإمكانهم أداء الطائفة الكاملة من المهام التي قد تكون منوطة بوظائفهم، بما في ذلك المسؤوليات الخاصة بالتوجيه التنفيذي والإشراف على الموظفين والتصرف في الأموال و/أو الموارد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المسؤولين من غير مسؤولي الأمانة العامة لا يخضعون أيضا للسلطة التأديبية للأمين العام.

٧ - ويخلص الأمين العام إلى أن الترتيب الحالي المتمثل في تعيين أفراد عسكريين وأفراد شرطة وهم في الخدمة الفعلية في إطار تعيين محدد المدة بموجب النظامين الأساسي والإداري للموظفين هو النهج الأكثر ملاءمة لأنه يتيح المستوى اللازم من المساءلة لتمكين الضباط المعارين من الاضطلاع بطائفة المهام كاملة ويكفل إمكانية مشاركة جميع الدول الأعضاء في المساهمة بضباط على سبيل الإعارة (انظر A/68/495، الفقرات ١٧-١٩). وأُبلغت اللجنة الاستشارية لدى استفسارها بأن الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المعارين ممن هم في الخدمة الفعلية، نظرا لتعيينهم في إطار النظامين الأساسي والإداري للموظفين، يخضعون لنفس العملية التأديبية وتتاح لهم نفس فرص اللجوء إلى النظام الرسمي وغير الرسمي لإقامة العدل كغيرهم من موظفي الأمم المتحدة.

٨ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة، في الفقرة ٢١ من قرارها ٦٧/٢٨٧، طلبت إلى الأمين العام، أن يقوم، ضمن جملة أمور، وكتدبير استثنائي في موعد أقصاه ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، بتيسير مشاركة جميع الدول الأعضاء بصورة كاملة في عملية إعارة الأفراد وهم في الخدمة الفعلية. وأُبلغت اللجنة، لدى استفسارها عن التدابير المتخذة حتى الآن تلبية لذلك الطلب، بأن الأمانة العامة، حتى تاريخه، لم تمارس المرونة في إطار التدابير الاستثنائية التي أذنت بها الجمعية العامة، ويعزى ذلك أساسا إلى أسباب تتصل بالتوقيت ولكون المرشحين قيد النظر في عملية التوظيف الجارية تم ترشيحهم قبل اتخاذ ذلك القرار.

ثالثا - التعديلات المقترح إدخالها على النظامين الأساسي والإداري للموظفين

ألف - التعارض المحتمل في الولاءات

٩ - من أجل معالجة أوجه التعارض المحتملة التي تنطوي على ولاء مزدوج لكل من الحكومة الوطنية والأمم المتحدة، يقترح الأمين العام تعديل الإعلان الكتابي الذي يوقع عليه جميع الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وهم في الخدمة الفعلية بموجب البند ١-١ (ب) بحيث يُدرج فيه التزام إضافي على عاتق هؤلاء الأفراد بأن يبلغوا الأمم المتحدة بأي تعارض بين الإعلان والقسم أو الإقرار الذي أدّوه لسلطاتهم الوطنية، وعرض استقالتهم في حالة نشوء مثل هذا التعارض. وأُبلغت اللجنة الاستشارية، لدى استفسارها عن رأي الأمين العام

بشأن مدى توافق النهج المقترح مع ميثاق الأمم المتحدة، بأن الالتزام الإضافي من شأنه أن يعزز المساءلة فيما يتعلق بالمادة ١٠٠-١ من الميثاق[(١)].

باء - التعارض المتعلق بالأجور

١٠ - وفي الحالات التي تحظر فيها التشريعات الوطنية للبلد المساهم على سبيل الإعارة بأفراد عسكريين وأفراد شرطة ممن هم في الخدمة الفعلية على الضباط المعارين قبول مكافآت مالية واستحقاقات من المنظمة، أو عندما تشترط التشريعات الوطنية عليهم استمرار تلقي استحقاقات معينة من الحكومة مثل الاشتراك في نظام المعاشات التقاعدية، يقترح الأمين العام تعديل البند ١-٢ (ي) والمادة ١-٢ (ك) المتعلقة به بحيث يتيحان تلقي مكافأة من الحكومة الوطنية. ويشير أيضا إلى أنه ينبغي أن تدفع لجميع الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المعارين وهم في الخدمة الوطنية ممن تعينهم الأمم المتحدة مكافآت وفقا للنظامين الأساسي والإداري للموظفين من أجل ضمان الأجر المتساوي لقاء العمل المتساوي القيمة.

١١ - وترد تفاصيل بشأن طرائق تنفيذ البند ١-٢ (ي) والقاعدة ١-٢ (ك) المعدلين في الفقرة ٢٣ من تقرير الأمين العام. وعندما تحظر التشريعات الوطنية على الضابط المعار تلقي مكافآت من المنظمة، يُسمح للضابط بالاستمرار في تلقي مكافآت من حكومته الوطنية، بينما يُحوّل مرتب الأمم المتحدة إلى الحكومة الوطنية. وعندما لا تحظر التشريعات الوطنية على الضباط المعارين قبول مكافآت من المنظمة لكنها تُلزمهم بقبول بعض المكافآت من الحكومة الوطنية، يُلزم الضباط بالإفصاح عن المكافآت و/أو الاستحقاقات المدفوعة من تلك الحكومة وبيان التشريعات الوطنية التي تشترط تلك المدفوعات. وفي هذه الحالات، تدفع الأمم المتحدة للضباط المعارين مرتبات وفقاً للنظامين الأساسي والإداري للموظفين، وتُجري التسويات المناسبة على مكافآتهم التي تدفعها الأمم المتحدة من باب الحرص على معاملة الضباط بالإنصاف.

١٢ - وطلبت اللجنة الاستشارية الحصول على مزيد من الإيضاحات بشأن عدة جوانب من تنفيذ التعديلات المقترح إدخالها على البند ١-٢ (ي) والقاعدة ١-٢ (ك)، بما في ذلك ما يلي: (أ) أسباب تحويل المكافأة المقدمة من الأمم المتحدة إلى الحكومات في الحالات التي تحظر فيها التشريعات الوطنية على الضباط المعارين الحصول على مكافأة من المنظمة؛ (ب) الكيفية التي يمكن بها للنهج المقترح كفالة الحصول على أجر متساو لقاء العمل

(١) تنص المادة ١٠٠-١ من الميثاق على ما يلي: ”ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن المنظمة. وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام المنظمة وحدها“.

المتساوي في الحالات التي تكون فيها المكافأة الوطنية المدفوعة للضابط المعار أقل أو أعلى من من المكافأة المدفوعة من الأمم المتحدة والتي يتم تحويلها إلى الحكومة؛ (ج) تفاصيل عن الآليات المحددة المتوخاة لتسوية الاستحقاقات ومراعاة تقلبات أسعار الصرف ولتسويات تكلفة المعيشة؛ (د) مدى وجوب تكييف سبل تسيير الأعمال ونظم المعلومات في الأمم المتحدة بحيث تصبح قادرة على استيعاب تلك الآليات.

١٣ - وترى اللجنة الاستشارية، استنادا إلى الردود الخطية الواردة إليها وإلى تبادلات الآراء التي أجرتها مع ممثلي الأمين العام، أن تنفيذ التعديلات المقترح إدخالها على النظامين الأساسي والإداري للموظفين قد يتبيّن أنها معقدة وقد تنطوي على بعض التحديات التنفيذية. وقد تشمل هذه التحديات وجود صعوبة عملية في القيام، على نحو مستمر، بتتبع المكافآت/الاستحقاقات/البدلات التي يتلقاها كل ضابط معار وهو في الخدمة الفعلية وتسوية مكافآت/استحقاقات/بدلات الأمم المتحدة المتصلة بها وفقا لها، ومواصلة رصد التغييرات التي تُدخل على الأحكام ذات الصلة من التشريعات الوطنية للعديد من الدول الأعضاء وانعكاس تلك التغييرات على مكافآت/استحقاقات/بدلات الموظفين المعارين.

١٤ - وترى اللجنة الاستشارية أن النهج المقترح المبين في تقرير الأمين العام من أجل معالجة أوجه التعارض بين النظامين الأساسي والإداري للأمم المتحدة من جهة والتشريعات الوطنية من جهة أخرى يستلزم المزيد من البلورة ويحتاج إلى أن يكون قائما على إجراء تحليل وتقييم أكثر عمقا للآثار والتبعات المحتملة المترتبة على التغييرات المقترح إدخالها.

١٥ - وعلاوة على ذلك، ترى اللجنة الاستشارية أن النهج المقترح لا يعالج حالة الأفراد العكسريين وأفراد الشرطة ممن هم في الخدمة الفعلية المعارين من الدول الأعضاء التي تحظر تشريعاتها الوطنية عليهم تلقي لمكافآت من المنظمة، وفي الوقت نفسه، ينص على مستوى من الأجور لا يتوافق مع تكاليف المعيشة في مراكز العمل التي يوجد فيها هؤلاء الأفراد. كما أن النهج المقترح لا يكفل عدم دفع الأمم المتحدة مبالغ زائدة إلى الدول الأعضاء، ولا يكفل الأجر المتساوي لقاء العمل المتساوي القيمة. وتوصي اللجنة بأن يُطلب إلى الأمين العام كفالة أن يضمن أي اقتراح يقدم بشأن هذه المسألة في المستقبل الالتزام بمبدأ الأجر المتساوي لقاء العمل المتساوي في القيمة وأن يعالج حالات جميع الدول الأعضاء المساهمة حاليا أو التي قد تساهم في أفراد عسكريين أو أفراد شرطة وهم في الخدمة الفعلية على سبيل الإعارة.

رابعا – إمكانية تكييف التشريعات الوطنية

١٦ – يرى الأمين العام أنه من المستحسن أن تنظر الدول الأعضاء في تعديل تشريعاتها الوطنية من أجل احترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات موظفي الأمم المتحدة، وفقا للمادتين ١٠٠ إلى ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة، ولكنه يشير إلى أن هذا قد لا يكون ممكنا. وأُبلغت اللجنة الاستشارية، لدى استفسارها عن الأسباب التي جعلت الأمين العام يرى أنه قد لا يكون ممكنا لبعض الدول الأعضاء أن تغير تشريعاتها الوطنية، بأنه، استنادا إلى الجهود المبذولة لحل المسائل على أساس كل حالة على حدة وإلى العمل مع السلطات الوطنية المعنية، ترى الأمانة العامة أنه من غير المرجح أن تُدخَل تغييرات على التشريعات الوطنية في المستقبل القريب بالنسبة لجميع الدول الأعضاء.

١٧ – وطلبت اللجنة الاستشارية إيضاحات إضافية بشأن بما يلي: (أ) الجهود المبذولة من أجل تقييم مدى تعارض التشريعات الوطنية للدول الأعضاء الـ ٢٥ المذكورة أعلاه مع النظامين الأساسي والإداري للأمم المتحدة؛ (ب) عدد الدول الأعضاء التي بيّنت أنها ليست في وضع يسمح لها بتسمية مرشحين أو التي سحبت ضباطها المعارين وهم في الخدمة بعد أن تكشّفت هذه المسألة؛ (ج) عدد الدول الأعضاء التي أكدت حتى الآن وجود تعارض من هذا القبيل في تشريعاتها الوطنية؛ (د) وفي المقابل، عدد الدول الأعضاء التي أوضحت أن هذه المشكلة غير موجودة أو التي عدّلت بالفعل تشريعاتها الوطنية بحيث تحترم الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات موظفي الأمم المتحدة. وأُبلغت اللجنة بأنه، على الرغم من أن الأمانة العامة قد تشاورت مع فرادى الدول الأعضاء في محاولة لحل القضايا المحددة التي تم تحديدها، لم يكن من الممكن الوقوف على درجة تعارض تشريعاتها الوطنية مع النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة.

١٨ – **وترى اللجنة الاستشارية أن من السابق لأوانه الاستنتاج بأنه قد لا يكون ممكنا للدول الأعضاء أن تغير تشريعاتها الوطنية، وأنه يتعين إجراء تحليل أكثر شمولا لطبيعة ونطاق التعارض بين التشريعات الوطنية والنظامين الإداري والأساسي للأمم المتحدة، وأنه من الضروري مواصلة العمل مع الدول الأعضاء من أجل فهم مواقفها بشأن إدخال تعديلات على تشريعاتها الوطنية فهما أكثر شمولا ودقة.**

خامسا – الاستنتاجات والتوصيات

١٩ – تلاحظ اللجنة الاستشارية الجهود المبذولة لمعالجة المسألة المعقدة تلبية لطلب الجمعية العامة الوارد في القرار ٦٧/٢٨٧. وعلى النحو المبين في الفقرات أعلاه، ترى اللجنة أن النهج المقترح المبين في تقرير الأمين العام يحتاج إلى مزيد من التحليل والبلورة.

٢٠ – وعلاوة على ذلك، ترى اللجنة أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تكون على علم بهذه المسألة، وأن تتاح لها الفرصة للنظر في استعراض تشريعاتها وينبغي النظر في جميع الخيارات الأخرى قبل أن يقترح الأمين العام إدخال تعديلات على البندين ١-١ (ب) و ١-٢ (ي) والقاعدة ١-٢ (ك) المتصلة بهما، التي تتناول بعض أهم المبادئ والقيم المتعلقة بموظفي الأمانة العامة والمنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة. واللجنة، إذ تشير إلى الطابع الطوعي لمساهمة الدول الأعضاء في أفراد عسكريين وأفراد شرطة ممن هم في الخدمة الفعلية على سبيل الإعارة، فإنها تشدد على ضرورة احترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات موظفي الأمم المتحدة، وفقا للمواد من ١٠٠ إلى ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

٢١ – والإجراءات المطلوب من الجمعية العامة اتخاذها مبينة في الفقرة ٢٦ من تقرير الأمين العام. وبالنظر إلى ما ورد أعلاه، توصي اللجنة الاستشارية الجمعية العامة بعدم تأييد النهج الذي اقترحه الأمين العام في الفرع الثالث من تقريره. كذلك توصي اللجنة الجمعية بالقيام بما يلي: (أ) أن تمدد لمدة سنتين أخريين العمل بالتدابير الاستثنائية المأذون بها في الفقرة ٢١ من قرارها ٦٧/٢٨٧؛ (ب) أن تطلب إلى الأمين العام تكثيف عمله مع الدول الأعضاء بهدف تحديد الحلول البديلة لمعالجة أوجه التعارض بين التشريعات الوطنية والنظامين الأساسي والإداري للأمم المتحدة المتعلقة بإعارة الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وهم في الخدمة الفعلية؛ (ج) أن تطلب إلى الأمين العام أيضا تقديم تقرير عما يستجد من تطورات بشأن هذه المسألة، وإذا لزم الأمر، تقديم مقترح جديد لتنظر فيه في الجزء الرئيسي من دورتها السبعين، مع مراعاة تعليقات وتوصيات اللجنة الواردة في الفقرات أعلاه.