A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/45/502
18 September 1990
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

الدورة الخامسة والاربعون
البنـــدان ٧٨ و ١٣٨ مـــن
جدول الاعمـــال المؤقـــت*

دراسة شاملـة لكامـل مسألـة عمليات صيانة السلم من جميع نواحي هذه العمليات

الجوانـب الإداريـة والمتعلقـة بالميزانية لتمويل عمليات الامم المتحدة لصيانة السلم

استخـدام الموظفين المدنيين فـي عمليات صيانة السلم

تقرير الامين العـام

أولا - المقدمة

١ - أعد هذا التقرير عملا بالفقرة ٤ من قرار الجمعية العامة ٤٤/٤٩ المـؤرخ ٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٩ الذي طلبت فيه الجمعية إلى الامين العام الاضطلاع بدراسـة لتحديد المهام والخدمات التي يمكن أن يؤديها الموظفون المدنيون في عمليات صيانـة السلم وإبلاغ اللجنة الخاصة المعنية بعمليات صيانة السلم بنتائج الدراسة في أقـرب وقت ممكن مع مراعاة الدراسة التي طلبتها الجمعية العامة في قرارها ٤٣/٢٣٠ المـؤرخ ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٨ (للاطلاع على الدراسة انظر A/44/605 ، الفرع الرابـع) . ويتناول هذا التقرير أيضا بعضا من الاجراءات الإدارية والاحكام والشروط التي ستتنـاول مشاركة الموظفين المدنيين في عمليات الامم المتحدة لصيانة السلم مثلما هو مطلوب فـي الفقرتين ٣ و ٨ من قرار الجمعية العامة ٤٤/١٩٢ ألف المؤرخ ٢١ كانون الاول/ديسمبـر ١٩٨٩ .

---

* A/45/150 و Corr.1 .

٢ - وينبغي التأكيد بادئ ذي بدء على أن بعض الوظائف والمهام والخدمات المدنية في عمليات صيانة السلم ، لا يمكن أن يؤديها غير موظفي الامم المتحدة . ذلك أنه عند إنشاء عمليات لصيانة السلم ، يعهد مجلس الامن والجمعية العامة إلى الامين العام ، بمسؤولية وسلطة عامتين في جميع المجالات التشغيلية والادارية . والمسؤولية والسلطة العامتان هاتان لا يمكن تفويضهما لغير موظفي الامم المتحدة . ونتيجة لذلك فإن الوظائف المدنية الاساسية المتعلقة بعملية صيانة السلم ، بما فيها توجيهها السياسي وإدارتها في الميدان من جميع جوانبها يتعين أن يضطلع بها موظفو الامم المتحدة . ولقد تطور على مر السنين نهج الامم المتحدة في صيانة السلم نتيجة الخبرة المكتسبة في التعامل مع مجموعة واسعة النطاق بين الاوضاع ، ويعكس هذا النهج أيضا القواعد والانظمة والتوجيهات والاجراءات والسابقات الداخلية للمنظمة التي يمكن أن يطبقها ويديرها على أفضل وجه موظفو الامم المتحدة ذوو الخبرة . وبالتالي فإن مدى ما يمكن أن يطلب من الموظفين الذين توفرهم الحكومات أن يؤدوه من المهام السياسية أو الادارية الاساسية في إطار عملية صيانة السلم محدود للغاية . ومع ذلك فقد يطلب من الحكومات في حالات استثنائية أن توفر ، عن طريق الإعارة مثلا ، أفرادا لتعيينهم لمدد قصيرة في وظائف سياسية وقانونية وإعلامية ، يعملون بها بوصفهم من موظفي الامم المتحدة . بيد أنه ، عموما ما يكون من الاجدى عادة أن يشغل هذه الوظائف الموظفون الموجودون الذين يألفون الممارسات والاجراءات المعمول بها في الامم المتحدة .

٣ - والمسألة الاساسية التي يتناولها هذا التقرير هي مدى إمكانية إسناد بعض المهام التي عادة ما يؤديها موظفو الامم المتحدة والافراد العسكريون ، إلى موظفين مدنيين غير تابعين للامم المتحدة وإنما توفرهم الحكومات للامين العام ، بناء على طلبه ، من أجل هذا الغرض . وبالاضافة إلى ذلك ، يتناول التقرير بإيجاز المسائل التالية :

(أ) الفئات الاخرى من الموظفين المدنيين ، الذين يمكن أن توفرهم الحكومات للامين العام ، بناء على طلبه ، لاداء مهام معينة لا يصلح لاداتها الافراد العسكريون ؛

(ب) الموظفون المدنيون التابعون لمقاولين تجاريين الذين يمكن للامين العام استخدامهم ، في ظروف معينة ، لاداء مهام يكون إسنادها لافراد عسكريين أو لموظفي الامم المتحدة أقل فعالية من حيث التكلفة .

ثانيا - المهام والخدمات التي يمكن أن يؤديها الموظفون المدنيون بدلا عن الافراد العسكريين

٤ - أشار الامين العام في تقريره السابق (A/44/605 ، الفرع الرابع) إلى عدد من المهام والخدمات التي يمكن أن يؤديها موظفون مدنيون توفرهم الحكومات . والحقيقة أن جميع المهام العادية المتعلقة بالسوقيات وتقديم الدعم الفني وفي مجال الامدادات التي تقتضيها عمليات صيانة السلم ، مهام يمكن أن يؤديها موظفون مدنيون توفرهم الحكومات أو يتعاقد معهم حسب ترتيبات تجارية ، إذا ما إرتأى الامين العام ، واضعا في اعتباره الظروف التشغيلية والسياسية للبعثة والتكاليف النسبية للموظفين المدنيين والافراد العسكريين ، أن هذه الطريقة لتلبية متطلبات البعثة هي الاكثر فعالية من حيث التكلفة . ويحل هؤلاء الموظفون المدنيون محل الافراد العسكريين أو موظفي الامم المتحدة الذين كانوا في السابق يؤدون مثل هذه المهام .

٥ - وتشمل المهام والخدمات التي يمكن أن يؤديها الموظفون المدنيون أو الافراد العسكريون على حد سواء (انظر كذلك الفقرة ٢٩ من الوثيقة A/44/605) ما يلي :

(أ) الخدمات الطبية بما في ذلك المستشفيات والمستوصفات ؛

(ب) تشغيل وصيانة الطائرات الثابتة الجناحين والطائرات العمودية ؛

(ج) تشغيل وصيانة الشاحنات وحافلات الركاب ؛

(د) خدمات توريد الاطعمة وخدمات المقاصف ؛

(هـ) تشييد الهياكل الاساسية للمعسكرات الرئيسية ؛

(و) تشغيل المعسكرات وصيانتها ؛

(ز) تركيب نظم الاتصالات وتقديم الدعم لها ؛

(ح) خدمات هندسة وتشييد المحطات لمشاريع مثل :

'١١' شبكات توريد المياه وتخزينها ؛

'١٢' محطات معالجة المجاري ؛

'١٣' محطات توليد الطاقة الكهربائية وشبكات توزيعها ؛

'١٤' تشييد المطارات الجوية للطائرات العادية والعمودية ؛

'١٥' إنشاء الطرق والممرات ؛

'١٦' الرصف ؛

(ط) الخدمات الاستشارية الفنية في مجالات الهندسة المدنية والهندسة الكهربائية والهندسة المعمارية الخ ؛

(ي) خدمات التقنيين المؤهلين تأهيلا رفيعا مثل تقني اللاسلكي ومشغلي أجهزة اللاسلكي وعمال التركيبات والكهربائيين وميكانيكي المولدات الكهربائية وميكانيكيي السيارات وتقنيي التدفئة وتكييف الهواء .

ثالثا - المهام الأخرى التي يمكن للموظفين المدنيين أداؤها

ألف - الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة

٦ - تشمل عبارة "موظفون مدنيون" في لغة الأمم المتحدة أفراد الشرطة الذين يرتدون الزي الرسمي . ورغم أن من الجائز القول بأن أفراد الشرطة هم من الناحية الفنية موظفون يرتدون الزي الرسمي وليسوا بمدنيين ، فلقد إرتئي أنه من المفيد الابقاء على ذلك التمييز بين الشرطة التي تعمل بصفة غير عسكرية ووحدات الشرطة العسكرية المعتادة بدرجة أكبر والتي تتضمنها عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم . ولقد اعتبر ضباط الشرطة الذين يعملون بالأمم المتحدة بصفتهم تلك في كل من قبرص وناميبيا ، مدنيين مثلما يتبين من استخدام تعبير "الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة" .

٧ - وقد تحتاج الأمم المتحدة ، رهنا بالمهام الواجب الاضطلاع بها ، إلى أفراد من الشرطة المدنية في المستقبل ، كلما أصبحت العمليات أقل اتساما بالطابع العسكري الخالص مما كان عليه الحال في الماضي وكلما اكتسبت طابعا مدنيا وعسكريا مشتركا مثلما كان الحال في ناميبيا . كذلك ربما أن بعض المهام التي يؤديها في العادة الأفراد العسكريون يمكن أن تقوم بها الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة .

باء - الموظفون المشرفون على إجراء الانتخابات

٨ - اكتسب دور الموظفين المدنيين الذين توفرهم الحكومات لمراقبة إجراء الانتخابات أو الإشراف عليها أهمية كبيرة في أعمال فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال في ناميبيا ، وكذلك في نيكاراغوا ، حيث اضطلعت الأمم المتحدة بعملية مدنية هي بعثة مراقبي الأمم المتحدة للتحقق من العملية الانتخابية في نيكاراغوا . وهذه المهام الانتخابية يمكن أن يؤديها موظفون للأمم المتحدة يعاد انتدابهم من مهامهم الحالية . بيد أنه لم يكن ممكنا عمليا في كل من ناميبيا ونيكاراغوا توفير جميع الأفراد اللازمين من الموارد المتاحة من الموظفين ، وبناء عليه فقد طلب الأمين العام من الحكومات توفير الموظفين الإضافيين اللازمين ، بالاعتماد خاصة على الموظفين الذين اكتسبوا خبرة في إجراء الانتخابات في بلدانهم .

جيم - المتعهدون المدنيون

٩ - يستطيع المتعهدون المدنيون أيضا الاضطلاع تقريبا بجميع المهام والخدمات التي ترد مناقشتها في هذا التقرير ، فضلا عن غير ذلك من الوظائف السوقية اللوجيستية اللازمة لعملية صيانة السلم . وبالفعل ، استخدمت الأمم المتحدة المتعهدين المدنيين ، في السنوات الأخيرة ، بصورة متزايدة . فمثلا ، يقدم هؤلاء المتعهدون أو قدموا في الآونة الأخيرة خدمات للطائرات ذات الأجنحة الثابتة التي يستخدمها فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان ، وبعثة المساعي الحميدة للأمم المتحدة في أفغانستان وباكستان ، وفريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين لايران والعراق ، وفريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال ، وخدمات للطائرات العمودية لفريق مراقبي الأمم المتحدة في أمريكا الوسطى ، وقاموا بصيانة عربات فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال وفريق مراقبي الأمم المتحدة في أمريكا الوسطى ، وبتوفير الطعام والنقل بالاوتوبيسات لفريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال . وبيّنت تجربة الأمم المتحدة حتى هذا التاريخ أن استخدام المتعهدين

المدنيين يمكن أن يكون أمرا مرضيا وطريقة فعّالة من حيث التكلفة لتوفير بعض أنواع الخدمات لعمليات صيانة السلم ، شريطة أن تكون ظروف العمليات ملائمة . ولو دعت الحاجة في الماضي إلى هذا النوع من الخدمات لاقتصر تقديم عدد منها تقريبا على العسكريين ، حصرا .

١٠ - ولاحظت اللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية ، في تقريرها عن تمويل فريق مراقبي الامم المتحدة في أمريكا الوسطى (A/44/246/Add.2) أن اجراءات الحصول على بعض العناصر السوقية اللوجيستية والدعم في مجال الامدادات من الحكومات (مثلا زوارق الدوريات السريعة ، والطائرات ذات الاجنحة الثابتة) تشكل استثناء من ممارسات الشراء المعتادة في الامم المتحدة ، على الرغم من أن ذلك حدث استجابة لظروف خاصة . واقترحت اللجنة الاستشارية أنه عندما يحصل الامين العام على امدادات وخدمات من الدول الاعضاء مقابل تسديد تكاليفها ، أن يعطي الاولوية للعروض المقدمة بشروط مواتية للامم المتحدة على نحو واضح . وذكرت اللجنة الاستشارية كذلك أنه ينبغي "في هذا المجال ، أن يتأكد الامين العام من أن التقدير ذا الصلة هو لصالح الامم المتحدة" (المرجع نفسه ، الفقرة ٢٣) . وسوف يتصرف الامين العام بناء على ذلك .

رابعا - الشروط والاحكام التي تشمل الموظفين المدنيين الذين تقدمهم الحكومات

١١ - إن اجراءات وأسس مشاركة أشخاص تقدمهم الحكومات في عمليات الامم المتحدة لصيانة السلم ، بشروط مكافئة للشروط التي يتم على أساسها توفير العسكريين (أي المراقبين العسكريين ، أو الجنود في وحدات عسكرية مشكّلة) ثابتة تماما :

(أ) في حالة المراقبين العسكريين ، تدفع الامم المتحدة جميع تكاليف السفر وتقدم بدل اعاشة للبعثات للوفاء بنفقات الضباط المعيشية أثناء وجودهم في منطقة البعثة . ويعتبر الضابط مسؤولا بصفة شخصية عن اتخاذ الترتيبات اللازمة لتأمين مسكنه وماكله . وتدفع الحكومة المساهمة مرتب وبدلات الضابط ، وهي مبالغ لا تسددها الامم المتحدة . وترد هذه الشروط وغيرها من الشروط المتصلة بالخدمة مشروحة ، عادة ، في وثيقة معنونة "ملاحظات ليسترشد بها المراقبون العسكريون عند تعيينهم" ، لتستأنس بها كل بعثة ؛

(ب) وفي حالة الجنود (أي أفراد الوحدات العسكرية المشكّلة) ، فتسدد للحكومات المساهمة تكاليف الجنود بالمعدلات القياسية ، مع منح زيادة للاخصائيين ، وتكاليف استخدام الزيّ العسكري ، والاسلحة والذخائر الشخصية . وتتحمل الامم المتحدة تكاليف وزع الجنود والعتاد ، ودورانهم ؛ وإعادة وزعهم . وفي حالة الجنود الذين يؤلفون وحدة عسكرية مشكّلة فتؤمّن الامم المتحدة لهم عادة المسكن والمأكل ، على الرغم من أنه في حالات عرضية ، مثلا في حالة وحدات صغيرة أو معزولة ، فمن الافضل من الناحيتين العملية والاقتصادية أن تدفع المنظمة بدل اقامة خاصا بالبعثة لكل فرد من أفراد الوحدة بدلا من محاولة تأمين المسكن والمأكل والمرافق بصورة كاملة .

١٢ - ولن يكون للموظفين المدنيين الذين توفرهم الحكومات أية علاقة تعاقدية مع الامم المتحدة . وسيوضعون تحت تصرف الامين العام وتحت سلطته ، في أعقاب طلب رسمي مقدّم لحكومتهم . وتوفر الحكومة الموظفين إما على أساس طوعي ، أو على أساس الشروط الواردة في الفقرة ١٤ أدناه . وما لم يخضعوا لترتيبات خاصة بموجب اتفاق منفصل يتعلق بمركزهم في عملية معيّنة ، يتمتع هؤلاء الموظفون المدنيون بمركز خبراء بعثات بالنسبة للامم المتحدة في إطار المادة ١٤ من اتفاقية امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها (قرار الجمعية العامة ٢٢ ألف (د-١)) . وتصدر لهم الامم المتحدة شهادة تعتبر وثيقة رسمية تدل على مركزهم .

١٣ - ويتم ادماج الموظفين المدنيين الذين توفرهم الحكومات في هيكل قيادة ومراقبة عمليات صيانة السلم ، ويظهرون في جدولها التنظيمي بنفس الطريقة التي يظهر فيها العسكريون أو موظفو الامم المتحدة الذين لولا وجود أولئك الموظفين لاضطلعوا هم بالمهام المعنية ذاتها .

١٤ - ومن المقترح ، بصفة عامة ، معاملة الموظفين المدنيين (بمن فيهم رجال الشرطة المدنية) الذين توفرهم الحكومات ، بالطريقة ذاتها التي يعامل بها الجنود ، أي وفق الاحكام الواردة في الفقرة ١١ أعلاه . وهكذا يحصل الافراد أو المجموعات الصغيرة من المدنيين على تكاليف سفرهم وبدل معيشتهم اليومي من الامم المتحدة ؛ وتدفع الحكومة ، بدورها ، مرتبهم الاساسي وأية بدلات أخرى على ألاّ يترتب على الامم المتحدة تسديدها . وبالنسبة لمجموعات الموظفين المدنيين الكبيرة التي توفرها الحكومة على أساس وحدات مشكّلة (مثلا الوحدات الطبية ، ووحدات الصيانة إلخ) فيترتب على الامم المتحدة تسديد تكاليفهم للحكومات المساهمة على أساس المعدلات القياسية المعتمدة لدفع تكاليف الجنود ، مع زيادة بالنسبة للاخصائيين بحسب الاقتضاء . .

١٥ - أما بالنسبة للتعويضات القياسية للتأمينات الاجتماعية المستحقة للموظفين المدنيين الذين توفرهم الحكومات ، في بلدانهم الاصلية ، مثل التأمين ضد الامراض أو التأمين الطبي ، أو الريع المتراكم من صندوق المعاشات التقاعدية أو الصندوق الخيري ، فتستمر الحكومة في الوفاء بها خلال أية فترة يكون فيها الموظفون في خدمة الامم المتحدة . وتتولى الامم المتحدة دفع المصروفات الطبية في منطقة الخدمات ، وتكاليف علاج الاسنان الاعتيادي أو العرضي . ويحق للموظفين المدنيين الذين توفرهم الحكومات الحصول على إجازات سنوية من الامم المتحدة في منطقة بعثتهم ، مع دفع بدل الاقامة اليومي كاملا (بحسب الاقتضاء) بمعدل يوم ونصف يوم عن كل شهر خدمة كامل .

١٦ - وعلى الرغم من أنه لن تكون للموظفين المدنيين المعنيين أية علاقة تعاقدية مع الامم المتحدة ، فمن شأن المنظمة أن تعترف بمطالبتهم بالتعويض في حالة الوفاة ، أو الاصابة بعجز ، أو بمرض يعزى إلى الخدمة مع الامم المتحدة . ومن المقترح أن تكون الترتيبات المنظمة لدفع هذا التعويض كالترتيبات ذاتها المنطبقة على المراقبين العسكريين . والحد الاقصى الذي حدده الامين العام فيما يتعلق بحقهم في الحصول على تعويض في حالة الوفاة أو الإصابة بجراح أو بمرض من جراء اضطلاعهم بمهام رسمية باسم الامم المتحدة ، يبلغ ٠٠٠ ٣٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة أو ضعف المرتب السنوي الاساسي للمدنيين ، مخصوما منه البدلات ، أيهما كان أكبر . ويقدم الامين العام الحد الاقصى للتعويض في حالة الوفاة أو العجز الكلي . ويدفع مبلغا متناسبا في حالة العجز الجزئي . ولن يدفع أي تعويض في حالة حدوث الوفاة أو الاصابة بجراح أو مرض بسبب (أ) سوء سلوك عن قصد وعمد أو (ب) عن قصد وعمد للتسبب في وفاة الشخص أو شخص آخر أو اصابته بجراح أو بمرض . والتعويض المستحق الدفع بموجب هذه الاحكام هو التعويض الوحيد الذي ستدفعه الامم المتحدة في حالة حدوث وفاة أو اصابة بجراح أو بمرض . ويجري دفع المبلغ في جميع الحالات إلى الحكومة .

١٧ - ويتوقع من الحكومة المساهمة أن تزوّد كل واحد من الموظفين المدنيين بوثائق السفر الملائمة . أما الامم المتحدة ، من جهتها ، فتتولى اجراء الترتيبات اللازمة لتأمين السفر إلى منطقة البعثة ومنها ودفع قيمة شحن الامتعة الشخصية المرافقة وغير المرافقة وفقا للمستحقات العادية لمهام مماثلة في البعثة ذاتها .

خامسا - الخلاصات

١٨ - يتضح من هذا التقرير أن ثمة دورا هاما يترتب على الموظفين المدنيين الاضطلاع به في عمليات الامم المتحدة لصيانة السلم . وأنه يجب أن تتضمن أي من هذه العمليات موظفين مدنيين من الأمانة العامة يضطلعون بمهام سياسية وقانونية واعلامية وإدارية وأساسية . وهناك مهام وخدمات أخرى كثيرة يستطيع الموظفون المدنيون الاضطلاع بها ، وبوسع العسكريين أيضا الاضطلاع ببعضها . وفي كل حالة ينبغي للأمين العام أن يتخذ قرارا فيما إذا كان من الأفضل أن يؤدي هذه الخدمات موظفون مدنيون أو عسكريون ، وإذا كان يتعيّن على المدنيين أن يؤدوها ، فهل ينبغي أن يكونوا من موظفي الأمانة العامة ، أو موظفين مدنيين يطلبهم من الحكومات ، أو من متعهدين مدنيين ، أو من مزيج من الإثنين أو أكثر . ومن غير الممكن وضع قواعد ثابتة وسريعة لاتخاذ هذه القرارات ؛ لذلك يترتب على الأمين العام أن يتخذ كل قرار في ضوء عوامل شتى تتعلق بالتشغيل والسياسة والأمن والتكلفة .

- - - - -