

Distr.: General  
21 November 2000  
Arabic  
Original: English



## الدورة الخامسة والخمسون

البند ٢٠ (أ) من جدول الأعمال

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة العوئية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

### نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها

#### تقرير الأمين العام\*

#### أولا - المقدمة

العنف البدني، والاحتجاز، وأخذ الرهائن، والخطف والمضايقات، والاعتقال والحبس غير القانونيين الذي يتعرض له بصورة متكررة هؤلاء الموظفون، أكد أعضاء المجلس على ضرورة ضمان سلامة وأمن الموظفين في المجال الإنساني والموظفين المحليين الذين يعملون في بيئة غير مستقرة ومعادية وأكدوا على ضرورة الاهتمام بحمايتهم بفعالية أكبر.

٢ - وأشارت في تقريرها المقدم إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في حالات الصراع المسلح<sup>(١)</sup> إلى توافق الآراء الناشئ بين الدول الأعضاء بشأن عدم كفاية الاتفاقية، وأوصيت بأن يدعو مجلس الأمن الجمعية العامة إلى متابعة عملية إعداد

١ - أبرزت المناقشات التي دارت في مجلس الأمن حول حماية المساعدة الإنسانية المقدمة إلى اللاجئين وغيرهم في حالات الصراع وحماية المدنيين في حالات الصراع المسلح، وحماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وموظفي المساعدة الإنسانية في مناطق الصراع<sup>(١)</sup> محدودية اتفاقية عام ١٩٩٤ المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها ("الاتفاقية") وعدم كفاية نظام الحماية القانوني الذي توفره. وإذ يساور أعضاء المجلس القلق بشأن ازدياد عدد الضحايا بين العاملين في المجال الإنساني، وازدياد أعمال

\* قدم هذا التقرير في أعقاب مشاورات مكثفة مع المكاتب والإدارات المعنية، وبعد إجراء تحليل للممارسات المتبعة في كثير من البعثات الميدانية.

٧). وتشمل الجرائم التي ترتكب ضد موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها أيا من الاعتداءات التالية: القتل، والختف، أو أي اعتداءات أخرى على شخص أو حرية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، والاعتداءات العنيفة على أماكن العمل الرسمية، وعلى أماكن الإيواء الخاصة أو وسائل تنقل هؤلاء الموظفين؛ والتهديد بارتكاب هذه الأعمال والشروع في ارتكابها والقيام بعمل يجعل من الشخص شريكا في هذه الاعتداءات. وتلتزم الدول الأطراف في الاتفاقية بتحديد هذه الجرائم في قوانينها الوطنية والمعاقبة عليها وبأن تضع في الاعتبار طبيعتها الخطرة (المادة ٩).

٤ - وتنشئ الاتفاقية مبدأ "المحاكمة والتسليم" حيث تكون كل دولة طرف ملزمة بإقامة ولايتها على أية جريمة أو مرتكبها عندما ترتكب هذه الجريمة في أراضيها أو عندما يكون مرتكبها من رعاياها. ويجوز أيضا للدولة التي يقيم فيها المجرم بشكل معتاد، إذا كان عديم الجنسية، أو الدولة التي تحمل الضحية جنسيتها، أن تقيم ولايتها على أي من هذه الجرائم. وبالمقابل، إذا رفضت أي دولة من هاتين الدولتين الولاية، فيتعين عليهما أن تسلما المجرم إلى أية دولة أخرى لديها ولاية على هذه المسألة.

٥ - وجرى في عام ١٩٩٨، بموجب النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، تدويل الاعتداءات على موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها التي جرمتها اتفاقية عام ١٩٩٤ وتم إخضاعها لولاية المحكمة. وبموجب المادة ٨ (٢) (ب) '٣' و (هـ) '٣' من النظام الأساسي، تعتبر الاعتداءات على الموظفين والمنشآت والمواد والوحدات أو المركبات المستخدمة في المساعدة الإنسانية أو في بعثات حفظ السلام، ما دامت تخضع للحماية الممنوحة للمدنيين أو المواد المدنية بموجب القانون الدولي للصراع المسلح "جرائم حرب" تنشأ عنها مسؤولية جنائية فردية. غير أن نظام روما الأساسي لم يبدأ نفاذه بعد.

بروتوكول يوسع نطاق الحماية القانونية التي توفرها الاتفاقية لتشمل جميع موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها وغير المشمولين فيها في الوقت الراهن. وإذا وضعت الجمعية العامة في الاعتبار تقريرتي ومختلف الآراء التي أعرب عنها أعضاء مجلس الأمن أثناء المناقشة التي دارت حول حماية المدنيين في الصراع المسلح، طلبت مني الجمعية العامة في قرارها ١٩٢/٥٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩ أن أقدم تقريرا إليها لتتخذ فيه ويتضمن تحليلا وتوصيات مفصلة تتناول نطاق الحماية القانونية المتاحة بموجب اتفاقية عام ١٩٩٤ المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها. ولا يخل تحليلي القانوني لنطاق تطبيق اتفاقية عام ١٩٩٤ التي أعدتها الدول الأعضاء، وليست الأمم المتحدة طرفا فيها، بآراء الدول أو بقرارات الولايات القضائية الوطنية والدولية التي يمثل أمامها مرتكبو أي أعمال محظورة بموجب الاتفاقية.

## ثانيا - تحليل قانون الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها

### ألف - تجريم الاعتداءات على موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها

٣ - اعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها في القرار ٥٩/٤٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، وقد بدأ نفاذها في ١٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩. ويبلغ عدد الدول الأطراف في الاتفاقية في الوقت الراهن ٤٣ دولة، ليس من بينها دولة واحدة تستضيف عملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وتحظر الاتفاقية أي اعتداءات على موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وعلى معداتهم وأماكن عملها، وتلزم الدول الأطراف بأن تضمن سلامة وأمن هؤلاء الموظفين وحمايتهم من الجرائم بموجب الاتفاقية (المادة

على غيرها من عمليات الأمم المتحدة مرهون "بإعلان" تصدره الجمعية العامة أو مجلس الأمن بوجود خطر غير عادي يهدد سلامة الأفراد المشاركين في العملية. وهذا "الإعلان" بوصفه "آلية إطلاق" لسريان الاتفاقية، هو عنصر مكسب للطابع القانوني، ويجب أن يسبق في إصداره ارتكاب أي من الأعمال المحظورة بموجب الاتفاقية.

٨ - وقد أعرب عدد من الدول الأعضاء في المناقشات التي أجرتها الجمعية العامة بشأن الاتفاقية، عن ثقتهم في أن الجمعية العامة أو مجلس الأمن، سيقومان في حالة وجود قدر معقول من الانشغال إزاء درجة الخطر في أي عملية من العمليات، بإصدار إعلان على وجه السرعة وفي الوقت المناسب وبصورة تلقائية. ورأوا أن ضرورة الحصول على إعلان لن يشكل عائقاً أمام تطبيق الاتفاقية، وحثوا مجلس الأمن، في حالة وجود شكوك، إلى توخي الحذر حفاظاً على سلامة الموظفين وإصدار إعلان استباقي. وأعرب آخرون عن تحفظهم وشكهم فيما يتعلق بالطابع العملي للإعلان، وانعدام المعايير التي تحدده، وإمكانية إصداره في التوقيت المناسب عملياً. بيد أن آخرين شككوا في مبررات التفريق بين التطبيق التلقائي للاتفاقية على عمليات حفظ السلام، وتطبيقها المشروط في حالة عمليات الأمم المتحدة الأخرى<sup>(٤)</sup>. وقد تجسدت الشواغل والتحفظات، التي أعرب عنها في المداولات في ممارسات المنظمة، حيث نُشر كثير من عمليات الأمم المتحدة في غير مجال حفظ السلام في بيئات اتسمت بالمجازفة وبدرجات عالية من عدم الاستقرار والخطورة، وهي حالات لم يصدر بشأنها أي إعلان من الهيئتين. وتعد الحالات المتعلقة بعمليات الأمم المتحدة السياسية والإنسانية التي جرت مؤخراً في أفغانستان وبوروندي وتيمور الشرقية وتيمور الغربية، وهي أمثلة قليلة، مثلاً واضحاً لقصور النظام القانوني الحالي.

باء - نطاق تطبيق الاتفاقية على عمليات الأمم المتحدة وموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، ومحدوديته

#### ١ - عمليات الأمم المتحدة

٦ - تنطبق الاتفاقية على عمليات الأمم المتحدة وعلى موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها على النحو المحدد في المادة ١. ويقصد بعبارة "عملية الأمم المتحدة" أي عملية ينشئها الجهاز المختص في الأمم المتحدة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ويضطلع بها تحت سلطة ومراقبة الأمم المتحدة، وذلك:

"١" حينما يكون الغرض من العملية هو صون أو إعادة إحلال السلم والأمن الدوليين؛

"٢" أو حينما يعلن مجلس الأمن أو الجمعية العامة، لأغراض هذه الاتفاقية، أن هناك خطراً غير عادي يهدد سلامة الأفراد المشتركين في العملية؛"

٧ - والمقصود بوضوح بعبارة عملية الأمم المتحدة من الفئة الأولى، أي عملية لحفظ السلام يُضطلع بها تحت سلطة ومراقبة الأمم المتحدة، باستثناء العمليات التي تأذن بها الأمم المتحدة ويُضطلع بها تحت سلطة ومراقبة وطنية<sup>(٥)</sup>. ويقصد بعبارة عمليات الأمم المتحدة من الفئة الثانية، كما يرد في الفقرة ١ (ج) "٢" من الاتفاقية أي شكل آخر من أشكال وجود الأمم المتحدة في بلد مضيف، ينشئه الجهاز المختص في الأمم المتحدة ولا يشترط أن يكون بالضرورة هو الجمعية العامة أو مجلس الأمن - ومن ذلك البعثات السياسية التابعة للأمم المتحدة، و"مكاتب بناء السلام بعد انتهاء الصراع"، وشتى أشكال وجود الأمم المتحدة على الصعيدين الإنساني والإنمائي وعلى صعيد حقوق الإنسان. ولئن كانت الاتفاقية تنطبق بصفة تلقائية على عمليات حفظ السلام، فإن انطباقها

لاستمرار أعمال العنف المرتكبة من قِبَل جميع الأطراف، بما في ذلك الناشطين غير التابعين للدولة، وأدان بقوة قتل موظفي اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي والمدنيين البورونديين.

١١ - وفي قراره ١٢٤٦ (١٩٩٩) المؤرخ ١١ حزيران/يونيه ١٩٩٩، الذي ينشئ بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية، لاحظ مجلس الأمن بقلق تقييمي للحالة الأمنية في تيمور الشرقية وهو أن هذه الحالة "في أقصى درجات التوتر وعدم الاستقرار". وفي اليوم الذي جرت فيه المشاورات (٣٠ آب/أغسطس ١٩٩٩)، قُتل اثنان من أعضاء بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية، وعقب إعلان نتائج التصويت تدهورت الحالة الأمنية واندلعت أعمال العنف. وفي فترة ما بعد التصويت، وفي فورة أعمال العنف والسلب والحرق من قِبَل الميليشيات المؤيدة للدمج، قتل خمسة آخرون من الموظفين المحليين في البعثة وأعلن عن فقد اثنين. وظلت الحالة في تيمور الغربية، لا سيما في مناطق مخيمات اللاجئين، خطيرة وغير مستقرة. وفي ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، قُتل ثلاثة من موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في احتشاد للغوغاء قادته الميليشيات في إحدى موجات العنف. وأدان مجلس الأمن في قراره ١٣١٩ (٢٠٠٠) الأعمال "الشنيعية والمخزية" المرتكبة ضد موظفين دوليين غير مسلحين موجودين في تيمور الغربية لتقديم المساعدة إلى اللاجئين؛ وأصر على أن تتخذ حكومة إندونيسيا خطوات فورية وفاء منها بمسؤولياتها لترع سلاح الميليشيات وحلها ومقاضاة المسؤولين عن الاعتداء.

١٢ - وتبين بوضوح الحالات المذكورة قصور تعليق تطبيق الاتفاقية على عمليات الأمم المتحدة غير المتعلقة بحفظ السلام، باشتراط صدور "إعلان" عن وجود حالة خطر غير عادي. ففي جميع هذه الحالات كان الموظفون المحليون في مكاتب الأمم المتحدة، والموظفون الدوليون العاملون في

٩ - فقد تميزت الحالة في أفغانستان في السنوات الأخيرة بفترات من التصارع العسكري الحاد، واستئناف الأعمال الحربية بين أطراف الصراع ونشوب المعارك المتفرقة. وفي آب/أغسطس ١٩٩٨، أطلقت النيران على أحد المستشارين العسكريين العاملين مع بعثة الأمم المتحدة الخاصة في أفغانستان، فقتل أثناء قيادته مركبة تحمل علامات واضحة تدل على تبعيتها للأمم المتحدة. وتعرض موظفون محليون للضرب علنا بزعم أنهم خالفوا أنظمة الطالبان. وفي بيان لرئيس مجلس الأمن أدلى به باسم المجلس (S/PRST/2000/12) مؤرخ ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، أعاد المجلس الإعراب عن قلقه البالغ إزاء استمرار الصراع في أفغانستان. كما أدان الطالبان لتكرار دخولها عنوة إلى مباني الأمم المتحدة وتفتيشها وترويعها موظفي الأمم المتحدة. وطالب مجلس الأمن الطالبان بوقف هذه الممارسات غير المقبولة وكفالة سلامة وأمن جميع موظفي الأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بها وموظفي العمليات الإنسانية العاملين في أفغانستان، طبقا للقانون الدولي.

١٠ - وجاء إنشاء مكتب الأمم المتحدة في بوروندي، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، كندبير لبناء الثقة. وفي عام ١٩٩٦، اغتيل ثلاثة من الموظفين الدوليين العاملين في اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛ وفي ١٩٩٨، قتل موظف دولي تابع لبرنامج الأغذية العالمي، وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، وأثناء تنفيذ مهمة تقييم مشتركة بين الوكالات الإنسانية، قُتل اثنان من الموظفين الدوليين العاملين مع اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي بصورة بشعة في كمين نصب لهما. وفي البيان الرئاسي الصادر في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، أدان مجلس الأمن قتل موظفي الأمم المتحدة، ودعا الحكومة إلى إجراء تحقيقات والتعاون فيها وتقديم مرتكبي هذه الجرائم إلى العدالة. وفي قراره ١٢٨٦ (٢٠٠٠) المؤرخ ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، أعرب مجلس الأمن عن قلقه

”٣“ الأشخاص الذين تقوم بوزعهم منظمة غير حكومية إنسانية أو وكالة إنسانية. بموجب اتفاق مع الأمين العام للأمم المتحدة أو مع وكالة متخصصة أو مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية،

من أجل الاضطلاع بأنشطة دعماً لتنفيذ ولاية منوطة بإحدى عمليات الأمم المتحدة“.

١٤ - وعليه، فإن موظفي الأمم المتحدة هم أفراد ينتمون إلى جميع عناصر عملية لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة، وهم موظفون وخبراء يعملون في بعثات للأمم المتحدة. ويوجدون بصفتهم الرسمية في منطقة عمليات الأمم المتحدة. أما الأفراد المرتبطون بالأمم المتحدة فهم: أشخاص مكلفون من الدول والمنظمات الحكومية الدولية، وأشخاص ينتدبهم الأمين العام، وأشخاص تنشرهم منظمة إنسانية غير حكومية بموجب اتفاق مع الأمين العام أو وكالة متخصصة. وتمس الشكوك المتعلقة بنطاق تطبيق الاتفاقية الأفراد التابعين للمنظمات الإنسانية غير الحكومية والأفراد المعيّنين محلياً.

الأفراد التابعون للمنظمات الإنسانية غير الحكومية

١٥ - يحق للأفراد التابعين للمنظمات الإنسانية غير الحكومية التي لا تنتمي إلى أسرة منظمات الأمم المتحدة، الاستفادة من نظام الحماية الذي تنص عليه الاتفاقية إذا كان نشرهم في منطقة عمليات الأمم المتحدة يتم عملاً باتفاق مع الأمين العام أو وكالة متخصصة، وإذا كان القصد منه الاضطلاع بأنشطة لدعم تنفيذ ولاية منوطة بإحدى عمليات الأمم المتحدة (المادة ١(ب) ٣“ من الاتفاقية). ومع أن الاتفاقية لم تحدد طبيعة ومضمون مثل هذا الاتفاق، فإنه من المعقول الافتراض بأن أي رابط تعاقدي أو ترتيب تعاهدي يهدف إلى إضفاء طابع مؤسسي على التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمة غير الحكومية دعماً لإحدى عمليات الأمم

الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية عرضة للقتل والاعتداءات وغيرها من أشكال الاستهداف، بل جرى في إحدى الحالات اجتياح مباني الأمم المتحدة. ومع ذلك، لم تعلن أي من هيئات الأمم المتحدة عن وجود خطر غير عادي يهدد سلامة موظفيها رغم أن العديد من البيانات التي صدرت عنها يحقق نفس المعنى.

٢ - الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها  
١٣ - عُرِّفَت عبارة ”موظفو الأمم المتحدة“ في المادة ١(أ) من الاتفاقية بأنها تقصد:

”١“ الأشخاص الذين يستخدمهم الأمين العام للأمم المتحدة أو يقوم بوزعهم بوصفهم أفراداً في العنصر العسكري أو عنصر الشرطة أو العنصر المدني لعملية تضطلع بها الأمم المتحدة؛

”٢“ الموظفون والخبراء الآخرون الموفدون في بعثات للأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والموجودون بصفة رسمية في منطقة يجري الاضطلاع فيها بعملية للأمم المتحدة؛

وعُرِّفَت ”الأفراد المرتبطون بها“ في المادة ١(ب) بأنهم:

”١“ الأشخاص الذين تكلفهم حكومة أو منظمة حكومية دولية بالاتفاق مع الجهاز المختص في الأمم المتحدة؛

”٢“ الأشخاص الذين يستخدمهم الأمين العام للأمم المتحدة أو وكالة متخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية؛

مجالات تخصصها لتنفيذ الأنشطة نيابة عن البرنامج. ويوقع البرنامج الإنمائي لكل مشروع اتفاقا مع المنظمة المعنية. ويبين هذا الاتفاق الموحد للتعاون المشاريحي بين البرنامج والمنظمة غير الحكومية الأحكام والشروط العامة للتعاون بين الطرفين في جميع نواحي المشروع، وعلى الأخص مدة المشروع والمسؤوليات العامة للطرفين ومركز الموظفين الذين تستخدمهم المنظمة غير الحكومية والترتيبات المالية والتنفيذية.

١٨ - وسعيا لإدخال المنظمات غير الحكومية الدولية الحاصلة على مركز "الشريك المنفذ" في المظلة الأمنية للأمم المتحدة، أعد مكتب المنسق الأمني للأمم المتحدة بالاشتراك مع مكتب الشؤون القانونية مذكرة تفاهم بين الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية/ المنظمات غير الحكومية التي تقوم بمهام الشريك المنفذ تتعلق بتنسيق الترتيبات الأمنية. ولأغراض مذكرة التفاهم فإن "الشريك المنفذ" هو أي منظمة دولية غير حكومية تدخل في ترتيب تعاقدية أو تعاھدي مع منظمة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة لتنفيذ مشروع معين. وبموجب مذكرة التفاهم تعهد الأمم المتحدة بتقديم المساعدة من أجل حماية الموظفين الدوليين التابعين للشريك المنفذ وتوسيع نطاق الخطة الأمنية لكي تشمل تلك المنظمة؛ وأن تجري تبادلا للمعلومات المتعلقة بالأمن؛ وتقوم في حالات الطوارئ، بمساعدة الشريك المنفذ في مهام السفر على أساس استرداد التكاليف. ويتعهد الشريك المنفذ بالتشاور مع المسؤول الذي تُعيّنه الأمم المتحدة ومساعدته في جميع المسائل المتعلقة بالترتيبات الأمنية في مركز العمل. وحتى الآن، وقعت على مذكرة التفاهم المتعلقة بالترتيبات الأمنية منظمة حكومية دولية واحدة هي المنظمة الدولية للهجرة، وتسع منظمات غير حكومية في ثلاثة بلدان.

المتحدة أو تنفيذها للولاية المنوطة بها، سيكون مستوفيا المطلب الذي تنص عليه المادة ١(ب) ٣٤ من الاتفاقية. وبحسب الممارسة المتبعة في المنظمة يبرم نوعان من الاتفاقات بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية هما: "اتفاقات الشراكة" بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، أو برنامج الأغذية العالمي أو غيرها من الهيئات التابعة للأمم المتحدة المنفذة للبرامج الإنسانية، والمنظمات غير الحكومية الدولية أو المحلية، من أجل تنفيذ المشاريع المحددة، والترتيبات الأمنية بين مكتب المنسق الأمني للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المشاركة في تنفيذ أنشطة المساعدة التي تضطلع بها المنظمة.

١٦ - وتبرم "اتفاقات الشراكة" ك ممارسة معتادة بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وطائفة واسعة من المنظمات الإنسانية الحكومية الدولية وغير الحكومية من أجل تنفيذ مشاريع توفير الحماية والمساعدة للاجئين. وقد تم إعداد اتفاق إطارى نموذجي للشراكة التشغيلية بين المفوضية والمنظمات غير الحكومية ("الشركاء المنفذون") ليكون بمثابة إطار للعمل الإنساني المشترك الذي يجري من أجل اللاجئين. ويحدد هذا الاتفاق قواعد السلوك للشريكين ويحدد الطابع غير التمييزي واللاسياسي والحيادي وغير المتحيز للمساعدة الإنسانية، ويبين طرائق التشاور والتعاون وتبادل المعلومات بين الشريكين، والحكومات المعنية، ووكالات الأمم المتحدة، والزعماء المحليين وممثلي اللاجئين. وتقوم بين الهيئات الأخرى التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية اتفاقات مماثلة تتصل بتقديم المساعدة إلى المرشدين داخليا والضحايا الآخرين للصراع.

١٧ - وبنفس الطريقة، يتعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التنمية الإنسانية المستدامة مع المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية التي تحظى بالقدرات اللازمة في

## الموظفون المعينون محليا

(ج) إدماج الأحكام الرئيسية لاتفاقية عام

١٩٩٤ في اتفاقيات مركز القوات أو اتفاقات مركز البعثات التي تُبرم بين الأمم المتحدة والدول التي تجرى في أراضيها عمليات لحفظ السلام.

### ألف - إعلان وجود خطر غير عادي يُهدد سلامة موظفي الأمم المتحدة

٢١ - بغية تنفيذ أحكام المادة ١ (ج) '٢' من الاتفاقية وتوسيع نطاق نظامها الحمائي ليشمل جميع عمليات الأمم المتحدة التي تجرى في بيئات تتسم بالجاذفة أو الخطورة أو التقلب، يعتزم الأمين العام توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن، حسب مقتضيات الأحوال، بإصدار إعلان بوجود خطر غير عادي يُهدد سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، إذا ما وجدت إنذارات كافية تنبئ باعتداءات وشيكة أو بتصعيد في الصراع. ويمكن تقديم اقتراح الأمين العام الداعي إلى إصدار إعلان بهذا المعنى في وقت إنشاء عملية الأمم المتحدة أو في أي وقت لاحق، وينبغي أن يذكر الإعلان أن "الجمعية العامة أو مجلس الأمن يعلن أنه، لأغراض الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، يوجد خطر غير عادي على سلامة الموظفين المشاركين في عملية الأمم المتحدة".

٢٢ - ويتمثل العيب الرئيسي للإعلان، بوصفه آلية إطلاق تطبيق الاتفاقية، في عدم فاعليته في حالة العمليات الإنسانية للأمم المتحدة، التي لا تُعتبر "منشأة" بالمعنى الدقيق للعبارة بموجب ولاية محددة، حيث أنها تُنشر عملاً بولاية دائمة وقانونية. وبالتالي لا تكون هناك لحظة محددة "لإنشاء" مثل هذه العمليات بما يسمح بتحديد توقيت لإصدار الإعلان وتسهيل إجراءات إطلاقه.

١٩ - لم تفرق الاتفاقية عند تعريفها "لموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها" بين الموظفين المعينين دولياً والموظفين المعينين محلياً. وفي عمليات حفظ السلام يعتبر الموظفون المعينون محلياً "أفراداً في العنصر المدني لعملية حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة"، وفي مكاتب الأمم المتحدة الموجودة خارج المقر يعتبر هؤلاء الموظفون من موظفي الأمم المتحدة، باستثناء الموظفين المكلفين بأداء أعمال تؤجر بالساعة. وفي كلتا الحالتين يمنح الموظفون المعينون محلياً نطاقاً محدوداً من الامتيازات والحصانات تجاه الدولة التي يحملون جنسيتها؛ إلا أنه لأغراض الاتفاقية ينبغي النظر إليهم باعتبارهم مشمولين بأية فئة من فئات موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، حسب نوع الصلة التعاقدية التي تربطهم بالمنظمة.

### ثالثاً - تدابير تستهدف تعزيز النظام الحالي للاتفاقية

٢٠ - فيما يجري إبرام بروتوكول لتوسيع نطاق تطبيق الاتفاقية لكي يشمل عمليات الأمم المتحدة وفئات الموظفين التابعين للأمم المتحدة مما لا يدخل في نطاق الاتفاقية في الوقت الحاضر، تُقترح فيما يلي لنظر الجمعية العامة ثلاثة تدابير من شأنها تعزيز نظام الحماية وتنفيذه بالكامل في إطار الاتفاقية. وهذه التدابير هي:

(أ) اتخاذ إجراء يتعلق بإصدار "الإعلان" من مجلس الأمن أو الجمعية العامة؛

(ب) منح "سلطة التصديق" للأمين العام لأغراض إثبات وجود "الإعلان" أو "الاتفاق" وإثبات مركز أي موظف من موظفي الأمم المتحدة أو الأفراد المرتبطين بها؛

الاعتداءات صفة الجرائم التي يعاقب عليها القانون، و  
”محاكمة أو تسليم“ مرتكبها. وفيما يلي نص هذه الأحكام  
(حيث استخدم اتفاق مركز القوات كمثال):

”١“ الالتزام بمنع الاعتداءات على أفراد عملية  
حفظ السلام

”تتخذ الحكومة جميع التدابير المناسبة  
لكفالة سلامة وأمن أفراد [عملية الأمم المتحدة  
لحفظ السلام]. وتتخذ الحكومة بوجه خاص جميع  
الخطوات الضرورية لحماية أفراد عملية حفظ السلام  
ومعداتهم وأماكن عملهم، من أي اعتداء أو تصرف  
يحول دون قيامهم بولايتهم، على ألا يمس ذلك  
حرمة جميع الأماكن التابعة لعملية حفظ السلام  
وخضوعها وسلطتها حصرا لسيطرة الأمم المتحدة.

”٢“ الالتزام بإعطاء الاعتداءات على أفراد  
عملية حفظ السلام صفة الجرائم التي  
يعاقب عليها القانون

”تعطي الحكومة الأفعال التالية صفة الجرائم  
بموجب قانونها الوطني، وتجعلها أفعالا يعقاب عليها  
القانون بعقوبات مناسبة تأخذ في اعتبارها ما لها من  
طابع خطير:

”أ) قتل أو اختطاف أحد أفراد عملية  
حفظ السلام أو الاعتداء بشكل آخر على شخصه  
أو حرته؛

”ب) الاعتداء العنيف على أماكن العمل  
الرسمية لأي فرد من أفراد عملية حفظ السلام أو  
مسكنه الخاص أو وسائل تنقله، مما قد يعرض  
شخصه أو حرته للخطر؛

باء - منح الأمين العام ”سلطة التصديق“  
٢٣ - من المحتمل أن تطرح أسئلة تتعلق بمركز أي ضحية  
من ضحايا الاعتداء فيما يتصل بما إذا كان من ”موظفي  
الأمم المتحدة أو من الأفراد المرتبطين بها“ في حدود معنى  
الاتفاقية، أو ما إذا كان قد صدر عن مجلس الأمن أو الجمعية  
العامة إعلان أو أبرم اتفاق بين منظمة غير حكومية والأمم  
المتحدة، وذلك بصدد طلب تقدمه دولة إلى أخرى لأغراض  
”المحاكمة أو التسليم“، أو بصدد إجراءات للمحاكمة تجرى  
أمام ولاية قضائية وطنية أو دولية. ولما كانت الأمانة العامة  
للأمم المتحدة هي الجهاز الذي تتوفر لديه الحقائق كاملة  
ويسهل عليه الحصول على المعلومات، سيطلب إليها أن  
تساعد سلطات الدول وولاياتها القضائية في تقديم هذه  
المعلومات الضرورية. وسوف تثبت ”شهادة الأمين العام“  
التي يصدرها عند الطلب ما ورد في ”الإعلان“ من وقائع  
ومضمونه، وما ورد في الاتفاق من وقائع ومضمونه، ومركز  
أي من موظفي الأمم المتحدة أو الأفراد المرتبطين بها ممن  
يعنيهم الأمر. وينبغي لسلطات الدول وولاياتها القضائية أن  
تقبل هذه الشهادة برهانا على الوقائع المشهود عليها.

جيم - إدماج الأحكام الرئيسية للاتفاقية في اتفاقات  
مركز القوات أو اتفاقات مركز البعثات

٢٤ - رغم أن الالتزامات التي تقضي بها الاتفاقية ملزمة  
للدول الأطراف في العلاقة القائمة فيما بينها، فإن إدماج  
الأحكام الرئيسية للاتفاقية في اتفاقات مركز القوات  
واتفاقات مركز البعثات سيكفل لهذه الالتزامات أن تكون  
ملزمة أيضا للدولة التي تنشر في أراضيها عملية حفظ السلام  
في إطار علاقتها بالأمم المتحدة، وبصرف النظر عما إذا  
كانت طرفا في الاتفاقية أم لا. والالتزامات الرئيسية في  
الاتفاقية التي يعتزم إدماجها في اتفاقات مركز القوات  
واتفاقات مركز البعثات في المستقبل تتمثل في الالتزام بمنع  
الاعتداءات على أفراد عملية حفظ السلام وإعطاء هذه

المتحدة في أراضيها. وفي هذه الحالات أيضا، فإن انطباق النظام الحمائي الذي تقضي به الاتفاقية على موظفي الأمم المتحدة المشاركين في العملية يكون محدودا بمحدود نطاق تطبيق الاتفاق الذي الصلة الذي تدمج فيه الأحكام الرئيسية للاتفاقية.

#### رابعا - عناصر لإعداد بروتوكول لتوسيع نطاق تطبيق الاتفاقية إلى جميع عمليات الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها وموظفي المساعدة الإنسانية الذين لا تشملهم الاتفاقية في الوقت الحاضر

٢٧ - تتميز التدابير المقترحة في الفرع الثالث من هذا التقرير لتعزيز نظام الحماية الذي تنص عليه الاتفاقية بمحدودية الأثر، لأنها لا تستهدف توسيع نطاق هذه الحماية بل تعزيزها فقط في نطاق محددات الاتفاقية. ومن أجل توسيع نطاق الاتفاقية وكفالة سريانها التلقائي على جميع عمليات الأمم المتحدة وفئات الموظفين بقدر يتجاوز الحاصل حاليا، لا بد من وضع بروتوكول للاتفاقية يستغني عن شرطي "الإعلان" أو "الاتفاق".

٢٨ - ولتيسير إعداد بروتوكول يوسع نطاق تطبيق الاتفاقية ونظامها الحمائي إلى عمليات الأمم المتحدة وفئات الموظفين الأخرى غير المشمولين بها حاليا، تعرض على نظر الدول الأعضاء عناصر بروتوكول تقوم على أساس مبدأ التطبيق التلقائي للاتفاقية على جميع عمليات الأمم المتحدة بغض النظر عن الحالة الأمنية السائدة في وقت الاعتداء ومكانه، وعلى جميع المنظمات الإنسانية الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الموجودة في منطقة عمل الأمم المتحدة وإن لم تكن مرتبطة بها بالضرورة، شريطة أن تكون هذه المنظمات مضطلة بأنشطة الإغاثة بطريقة محايدة ونزيهة وغير تمييزية. وفيما يتعلق بهذه النقطة الأخيرة، يمكن للدول أن تنظر في توسيع نطاق الحماية إلى أبعد من ذلك لتشمل كل الوكالات الإنسانية العاملة في منطقة لا يوجد فيها حضور متزامن للأمم المتحدة.

"(ج) التهديد بارتكاب أي اعتداء من هذا القبيل بهدف اجبار شخص طبيعي أو اعتباري على القيام بعمل ما أو الامتناع عنه؛

"(د) الشروع في ارتكاب أي اعتداء من هذا القبيل؛

"(هـ) أي عمل يشكل اشتراكا في اعتداء من هذا القبيل، أو في الشروع في ارتكاب اعتداء من هذا القبيل، أو تنظيم آخرين لارتكاب اعتداء من هذا القبيل أو إصدار الأمر إليهم للقيام بذلك؛

#### "٣" الالتزام بالمحكمة أو التسليم

"تقيم الحكومة ولايتها القضائية على الجرائم المبينة في المادة [الإشارة إلى '٢']، متى ارتكبت الجريمة في إقليمها ويكون المدعى ارتكابه الجريمة - من غير أفراد عملية حفظ السلام - موجودا في إقليمها، ما لم تسلم هذا الشخص إلى دولة جنسيته، أو دولة إقامته المعتادة إذا كان عديم الجنسية، أو دولة جنسية المجني عليه".

٢٥ - وعند إدماج الأحكام الرئيسية للاتفاقية في اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات، تنطبق الالتزامات بمنع الاعتداءات وتجريمها و "محاكمة أو تسليم" الجاني، ضمن نطاق تطبيق اتفاق مركز القوات أو اتفاق مركز البعثات ذي الصلة وفيما يتعلق بأفراد عملية حفظ السلام فقط. أما الأفراد المرتبطون بالأمم المتحدة غير المشمولين باتفاق مركز القوات أو اتفاق مركز البعثات فلا يكونون مشمولين بالحماية بمقتضى هذا التدبير، ويظلون في الظروف المذكورة على مركزهم غير المشمول بالحماية.

٢٦ - ومن أجل كفالة الحماية لموظفي الأمم المتحدة المشاركين في عمليات أخرى للأمم المتحدة غير عمليات حفظ السلام، سيدمج حكم مشابه في اتفاقات البلد المضيف المبرمة بين الأمم المتحدة والدول التي ينشر وجود للأمم

والبروتوكول الحالي، أن هناك خطرا غير عادي يهدد سلامة الأفراد المشتركين في العملية“؛

٣٢ - ولكي تنطبق الاتفاقية على جميع موظفي المنظمات الإنسانية غير الحكومية، ينبغي الاستغناء عن شرط وجود صلة تعاقدية بين منظماتهم والأمم المتحدة لغرض تقديم الحماية القانونية لهم. وبينما ستظل اتفاقات ”التنفيذ/الشراكة“ المتعلقة بتنفيذ المشروع المحدد مطلوبة بما يحقق مصلحة الطرفين ويكفل مزيدا من الكفاءة والتنسيق في تقديم المساعدة، فلن تكون مطلوبة بوصفها شرطا لإضفاء الحماية القانونية على موظفي منظمة إنسانية حكومية دولية أو منظمة غير حكومية من اعتداء يستهدف شخص أو لئلك الموظفين أو أماكن إقامتهم أو معداتهم<sup>(٩)</sup>.

٣٣ - ويمكن أن تكون صياغة الحكم ذي الصلة في البروتوكول على النحو التالي:

”يشمل نظام الحماية الذي تنص عليه الاتفاقية جميع الأشخاص الذين يتم نشرهم من قبل المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الوكالات المشاركة في عملية للمساعدة الإنسانية [في منطقة لعملية تابعة للأمم المتحدة] بصورة مستقلة ومحايدة ونزيهة وغير تمييزية“.

#### خامسا - استنتاجات

٣٤ - أظهرت السنوات الست التي مرت منذ اعتماد الاتفاقية بوضوح محدودية نطاق سريانها على عمليات الأمم المتحدة وموظفيها والأفراد المرتبطين بها. فالاتفاقية لا تسري على عمليات الأمم المتحدة التي لم تعلن الجمعية العامة أو مجلس الأمن أنها محوطة بمخاطر غير عادية. وفي الواقع لم يسبق لأي من هذين الجهازين أن أصدر إعلانا بهذا المعنى، رغم الحاجة الفعلية له في العديد من عمليات الأمم المتحدة. ولا تنطبق الاتفاقية أيضا على المنظمات الإنسانية غير الحكومية التي لم تعقد ”اتفاقات التنفيذ/الشراكة“ مع الأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة، رغم أن احتياجها للحماية لا يقل أهمية في الواقع العملي. ولا تنطبق الاتفاقية أخيرا، أو

٢٩ - ومن أجل إدماج جميع عمليات الأمم المتحدة تلقائيا في نظام الحماية الذي تنص عليه الاتفاقية بنفس الطريقة التي تدمج بها عمليات حفظ السلام، ينبغي الاستغناء عن ”الإعلان“ بوصفه شرطا لانطباقها. وينبغي ألا يعتبر ثقل أو خطورة الحالة القائمة في وقت الاعتداء ومكانه عنصرا من عناصر الجريمة، أو بالأحرى شرطا لانطباق الاتفاقية، طالما أن الأمر ليس كذلك في حالة عمليات حفظ السلام.

٣٠ - ويمكن أن تكون صياغة الحكم الذي يوسع الاتفاقية إلى جميع عمليات الأمم المتحدة على النحو التالي:

”يشمل نظام الحماية الذي تنص عليه الاتفاقية جميع عمليات الأمم المتحدة أو انتشاراتها التي تنشأ في بلد مضيف عملا بولاية دائمة أو محددة لأحد الأجهزة المختصة التابعة للأمم المتحدة ويشمل أيضا جميع موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها المشاركين في تلك العمليات والانتشارات التابعة للأمم المتحدة“.

٣١ - وكبديل عن ذلك، وإذا استبقي شرط ”الإعلان“ على أي حال، قد ترغب الدول، بدلا من مجلس الأمن والجمعية العامة، أو بالإضافة إليهما، في تخويل الأمين العام سلطة الإعلان عن أن خطرا غير عادي يهدد سلامة موظفي الأمم المتحدة المشاركين في عمليات بعينها، ويسيطر ذلك عملية صدور الإعلان ويكفل توقيتها المناسب. وتبعاً لذلك يمكن أن تكون صياغة تعريف عملية الأمم المتحدة بموجب البروتوكول على النحو التالي:

”ج) يقصد بعبارة ’عملية للأمم المتحدة‘ عملية ينشئها الجهاز المختص في الأمم المتحدة وفقا لميثاق الأمم المتحدة ويضطلع بها تحت سلطة ومراقبة الأمم المتحدة، وذلك:

...

”٢“ حينما يعلن مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو الأمين العام لأغراض هذه الاتفاقية،

في الاتفاقية ما يخل بانطباق القانون الإنساني الدولي فيما يتعلق بحماية عمليات الأمم المتحدة وموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، أو مسؤولية هؤلاء الموظفين والأفراد في احترام هذا القانون وهذه المعايير. ويشير استثناء عمليات الأمم المتحدة المنصوص عليها في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة التي يضطلع بها في حالات الصراعات الدولية المسلحة، من نطاق تطبيق الاتفاقية، إلى أن إجراءات الإنفاذ المضطلع بها في حالات الصراع الداخلي المسلح (من قبيل عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال)، تدخل في نطاق الاتفاقية وتخضع لنظام الحماية المنصوص عليه فيها. وسيكون على الدول أو أي من الولايات القضائية المختصة على الصعيدين الوطني أو الدولي، أن تميز بوضوح في نهاية المطاف، من خلال الممارسة، الفوارق بين نظم الحماية المتعارضة في إطار القانون الإنساني الدولي، ونظام الحماية المنصوص عليه في الاتفاقية. وينبغي في التحليل النهائي، ألا تكون طبيعة الصراع هي العامل المحدد لانطباق القانون الإنساني الدولي أو النظام المنصوص عليه في الاتفاقية، بل ينبغي أن يكون ذلك هو ما إذا كان أفراد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، في أي نوع من أنواع الصراع، يشاركون فعلياً كمقاتلين، أو يحق لهم التمتع بالحماية الممنوحة للمدنيين في إطار القانون الدولي للصراعات المسلحة.

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة التاسعة والأربعون، الجلسة ٨٤، الصفحات ١٥ و ١٧ و ١٨ و ١٩؛ والدورة التاسعة والأربعون، اللجنة السادسة، الجلسة ٢٩، الفقرتان ٢١ و ٤٣؛ والجلسة ٣٠، الفقرة ٤.

(٥) إن الاتفاقية برهنها تقديم الحماية للمنظمات الإنسانية غير الحكومية على توقيع اتفاق مع الأمم المتحدة تكون قد حدثت بالفعل من الحماية المخولة لها بموجب القانون الإنساني الدولي في حالة الصراع المسلح (انظر المادة ٧١ من البروتوكول الإضافي لاتفاقية جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات الدولية المسلحة (البروتوكول الأول)، المؤرخ ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧؛ والمادة ٨ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية).

يقصد منها أبداً أن تنطبق على العمليات الإنسانية غير التابعة للأمم المتحدة.

٣٥ - ورشما يتم إبرام بروتوكول يوسع نطاق تطبيق الاتفاقية، وهو بروتوكول قد تصدق أو لا تصدق عليه بعض أو كل الدول الأطراف في الاتفاقية، اقترحت تدايير ترمي في نطاق محددات الاتفاقية إلى تعزيز نظامها للحماية وتتيح تنفيذها تنفيذاً كاملاً. غير أن الحل الأمثل يظل إلى حد بعيد هو وضع بروتوكول يعنى عن الحاجة إلى إصدار "إعلان" في حالة عمليات الأمم المتحدة، ويعني أيضاً عن إثبات الصلة بين المنظمات الإنسانية غير الحكومية والأمم المتحدة كشرط لإسباغ الحماية التي تقضي بها الاتفاقية.

الحواشي

(١) ترد المناقشات التي دارت حول حماية المساعدة الإنسانية المقدمة إلى اللاجئين وغيرهم في حالات الصراع (الوثيقة S/PV.392، المؤرخة ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨)؛ وحول حماية المدنيين في حالات الصراع المسلح (الوثيقتين S/PV.3977 و S/PV.3978 المؤرختان ١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩ و ١٦ و ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩)؛ و S/PV.4046 (الاستئناف ١) و (الاستئناف ٢)؛ وحول حماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها والموظفين العاملين في المجال الإنساني في مناطق الصراع (S/PV.4100 و S/PV.4100 (الاستئناف ١) في ٩ شباط/فبراير ٢٠٠٠) وانظر أيضاً البيانات الرئاسية S/PRST/1997/13 و S/PRST/1998/30 و S/PRST/2000/4؛ وقرار الجمعية العامة ١٦٧/٥٢ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧؛ وقرار الجمعية العامة ٨٧/٥٣ المؤرخ ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

(٢) A/54/619-S/1999/957.

(٣) يستثنى صراحة من نطاق الاتفاقية أي عمليات للأمم المتحدة يأذن بها مجلس الأمن كإجراء من إجراءات الإنفاذ. بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ويشارك فيها أي من الأفراد كمقاتلين ضد قوات مسلحة وينطبق عليها قانون المنازعات المسلحة الدولية. ويكون الأفراد المشتركين في مثل هذه العمليات مشمولين بالحماية وملزمين بمبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي المنطبق على مثل هذه المنازعات. وتنص المادة ٢٠ (أ) من الاتفاقية في هذا الصدد على أنه ليس

