



الأمم المتحدة

تقرير اللجنة المخصصة للمساءلة الجنائية
لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين
في بعثات

الدورة الأولى
(٩-١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٧)

الجمعية العامة

الوثائق الرسمية

الدورة الثانية والستون

الملحق رقم ٥٤ (A/62/54)

الجمعية العامة
الوثائق الرسمية
الدورة الثانية والستون
الملحق رقم ٥٤ (A/62/54)

تقرير اللجنة المخصصة للمساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات

الدورة الأولى (٩-١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٧)



الأمم المتحدة • نيويورك، ٢٠٠٧

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز
الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

[١٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٧]

المحتويات

الفصل	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	٧-١	١
ثانيا - الوقائع	١٢-٨	٢
ثالثا - تعليقات عامة أُدلي بها في الجلسة العامة	١٨-١٣	٣
رابعا - التوصية	١٩	٤
المرفق		
موجز غير رسمي، أعدته الرئيسة، لمناقشات اللجنة المخصصة بشأن تقرير الخبراء القانونيين		٥

أولا - مقدمة

١ - عُقدت الدورة الأولى للجنة المخصصة للمساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات وفقاً للفقرتين ١ و ٢ من قرار الجمعية العامة ٢٩/٦١ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. واجتمعت اللجنة في المقر خلال الفترة من ٩ إلى ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

٢ - وكانت اللجنة المخصصة، وفقاً للفقرة ١ من القرار ٢٩/٦١، مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأعضاء في الوكالات المتخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

٣ - وباسم الأمين العام، افتتح الدورة نيكولا ميشيل، وكيل الأمين العام للشؤون القانونية، والمستشار القانوني للأمم المتحدة.

٤ - وقد انتخبت اللجنة المخصصة في جلستها الأولى المعقودة في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٧ أعضاء مكتبها على النحو التالي:

الرئيس:

ماريا تيلاليان (اليونان)

نواب الرئيس:

الحاج لامين (الجزائر)

رودي خوسيه فلوريس مونتيري (بوليفيا)

غانيسون سيفاغوروناثان (ماليزيا)

المقرر:

مارتين روجر (إستونيا)

٥ - وتولّت مهنوش هـ. أرسجاني، مديرة شعبة التدوين بمكتب الشؤون القانونية، مهام أمانة اللجنة المخصصة. وقدمت شعبة التدوين الخدمات الفنية اللازمة للجنة المخصصة.

٦ - وفي الجلسة نفسها، أقرت اللجنة المخصصة جدول الأعمال التالي (A/AC.273/L.1):

١ - افتتاح الدورة.

٢ - انتخاب أعضاء المكتب.

٣ - إقرار جدول الأعمال.

- ٤ - تنظيم الأعمال.
- ٥ - النظر في تقرير فريق الخبراء القانونيين الذي أنشأه الأمين العام عملاً بالقرار ٣٠٠/٥٩، وخاصة جوانبه القانونية، كما كلفته بذلك الجمعية العامة في الفقرة ١ من قرارها ٢٩/٦١ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦.
- ٦ - اعتماد التقرير.
- ٧ - وكان معروضاً على اللجنة المخصصة تقرير فريق الخبراء القانونيين المعني بضمان مساءلة موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات عمّا يرتكب من أفعال إجرامية في عمليات حفظ السلام^(١). وأتيحت لها وثائق أخرى للأغراض المرجعية.

ثانياً - الوقائع

- ٨ - عقدت اللجنة المخصصة جلسيتين عامتين في ٩ و ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.
- ٩ - وفي جلستها الأولى، أقرت اللجنة المخصصة برنامج عملها وقررت مباشرة مناقشتها في إطار فريق عامل جامع. كما قررت توجيه الدعوة إلى ليونيل يي، أحد الخبراء القانونيين المشتركين في إعداد تقرير فريق الخبراء القانونيين، للاشتراك في أعمالها المقررة للدورة. وفي الجلسة ذاتها، أجرت اللجنة المخصصة تبادلاً عاماً للآراء أدلت الوفود خلاله ببيانات. ويرد موجز هذه المناقشة في الفرع الثالث أدناه.
- ١٠ - وعقد الفريق العامل خمس جلسات في الفترة من ٩ إلى ١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٧. ونظم أعماله من خلال معالجة مختلف المسائل التي جرى تناولها في تقرير فريق الخبراء القانونيين حول المجموعات التالية: (أ) نطاق التطبيق من حيث الاختصاص الشخصي؛ (ب) الجرائم؛ (ج) أسس الاختصاص؛ (د) التحقيقات؛ (هـ) التعاون بين الدول والتعاون بين الدول والأمم المتحدة؛ (و) شكل الصك. وقد سبقت مناقشة هذه المسائل إحاطة تلاها جزءاً للأسئلة والأجوبة شارك فيه الخبراء القانونيون وممثلون عن الأمانة العامة من إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب خدمات الرقابة الداخلية ومكتب الشؤون القانونية.
- ١١ - ويرد موجز غير رسمي للإحاطة والمناقشات التي تلتها في الفريق العامل مرفقاً بهذا التقرير. وقد أعد الرئيس هذا الموجز للأغراض المرجعية فقط، لا ليكون سجلاً للمناقشات.
- ١٢ - وفي الجلسة الثانية، اعتمدت اللجنة المخصصة التقرير الموضوع عن دورها الأولى.

(١) A/60/980.

ثالثاً - تعليقات عامة أدلى بها في الجلسة العامة

١٣ - أكدت الوفود، أثناء التبادل العام للآراء، على الأهمية التي توليها لعمل اللجنة المخصصة وأعربت عن تقديرها لفريق الخبراء القانونيين عن التقرير الذي تناول موضوعاً يتسم بالأهمية بالنسبة للأمم المتحدة. وكان هناك إقرار عام في اللجنة المخصصة بالمساهمة والتضحيات الهامة التي قدمها على مر السنين حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة. وقد اعتبرت تأدية المهام على نحو يتماشى مع ميثاق الأمم المتحدة ومع ضرورة الحفاظ على صورة المنظمة ومصداقيتها وحيادها ونزاهتها مسألة هامة لجميع حفظة السلام. كما أشير إلى أن النظر في الموضوع الذي يتناوله تقرير فريق الخبراء القانونيين ينبغي أن تحكمه ضرورة مراعاة مصالح الضحايا والتصور السلي السائد في المجتمعات المعنية.

١٤ - وكررت الوفود تأييدها لسياسة عدم التسامح إطلاقاً في معالجة جميع قضايا الاستغلال الجنسي والإيذاء الجنسي اللذين يرتكبهما حفظة السلام، ولضرورة الإبقاء على هذه السياسة للجيلولة دون إفلاتهم من العقاب. وقد لوحظ أنه متى وجد أي فراغ يتعلق بالمساءلة الجنائية للأفراد الموظفين في الأمم المتحدة وجب النظر في أمر هذا الفراغ ومعالجة أي إفلات محتمل من العقاب. وكانت المسألة الرئيسية تحديد الطريقة الفضلى للقيام بذلك، وفقاً لمبادئ أصول المحاكمات وحقوق الإنسان وسيادة القانون، طبقاً لميثاق الأمم المتحدة.

١٥ - وفيما طلبت بعض الوفود مزيداً من المعلومات بشأن الثغرات المصادفة، أعرب عن رأي مفاده أنه توجد بالفعل ثغرة على مستوى الاختصاص في الحالات التي لا تكون فيها الدولة المضيفة في وضع يتيح لها اتخاذ إجراءات بشأن جريمة مزعومة أو تكون غير قادرة على إحالة شخص متهم إلى العدالة بعد مغادرته منطقة البعثة. وفي العديد من الحالات، لا تملك الدولة التي يكون المتهم من مواطنيها الاختصاص أو الأساس القانوني الكافي لمباشرة المحاكمة أو لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة أو للتسليم. وفي الوقت نفسه، لوحظ أن المشاكل لا تنشأ بكافة أشكالها في جميع الأحوال في ظل فراغ قانوني، وأنه يجب أن تراعى على النحو الواجب القوانين القائمة (على المستويين المحلي والدولي على حد سواء) والإجراءات المعمول بها. وبناء على ذلك، يُستحسن الحذر من إنشاء آليات مماثلة للآليات القائمة لمعالجة مثل هذه القضايا من غير أن يكون ذلك ضرورياً، أو من التصرف على وجه السرعة دون الإحاطة بطبيعة المشاكل إحاطة كاملة.

١٦ - وحددت الوفود عدة مسائل تستدعي المزيد من الإيضاح وأبرزتها، ومنها نطاق التطبيق من حيث الاختصاص الشخصي والاختصاص الموضوعي على حد سواء، والمسائل

المتعلقة بالولاية القضائية، ومسائل المصطلحات، ومسائل الحصانات ورفعها، وآلية ضمان محاكمة المتهمين بارتكاب جرائم، وضرورة ضمان التعاون الدولي في أمور عدة من بينها تسليم المجرمين. ويرد فحوى النظر في هذه المسائل في موجز المناقشات الوارد في مرفق هذا التقرير.

١٧ - وفيما يتعلق بضرورة التفاوض على اتفاقية دولية بشأن المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات، رأت بعض الوفود أن من شأن وضع معاهدة جديدة أن يساعد على سد الثغرة القانونية على مستوى الاختصاص، وأن النص المقترح في المرفق الثالث من تقرير فريق الخبراء القانونيين يمكن أن يُستعان به كأساس ملائم لصوغ مثل هذه المعاهدة، مع العلم بأن مضمون أي معاهدة جديدة قد يتطلب مزيدا من المفاوضات الطويلة. ومن ناحية أخرى، أُشير إلى أنه من السابق للأوان مناقشة مثل هذه الإمكانية. واقترح أن تركز اللجنة المخصصة على المسائل الموضوعية، وأن تترك المسائل الشكلية لمرحلة لاحقة. وأعرب أيضا عن رأي مفاده أنه من المهم النظر أولا في الحواجز التي تعترض ضمان المساءلة ليتسنى القيام بشكل أفضل بتقييم ما إذا كان وضع اتفاقية دولية هو أنسب السبل لمعالجة المشاكل، خاصة وأن الاقتراح يستتبع بذل جهود شاقة من أجل التصدي لما يعتبر جزءا صغيرا من مسألة أشمل تتعلق بالاستغلال والاعتداء الجنسيين. وطرح سؤال يتصل بما إذا كان من المجدي، بالنظر إلى عدد الحالات، استخدام موارد تخصص لوضع اتفاقية، إذ يمكن النظر أيضا في نهج أخرى من قبيل اتخاذ الجمعية العامة قرارا يدعو الدول إلى اتخاذ إجراءات داخلية أكثر صرامة، أو اعتماد تشريع نموذجي، أو تكثيف الأمانة العامة لجهودها من أجل تحديد الدول التي لا تتخذ الإجراءات الملائمة. وأشير إلى أهمية التوعية عن طريق تقديم التدريب في مرحلة ما قبل نشر البعثات، على سبيل المثال.

١٨ - وعلى المستوى الإجرائي، دعت بعض الوفود - بعد أن أشارت إلى أن بعض المسائل التي تناولها تقرير فريق الخبراء القانونيين تمس أعمال هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة وبعد أن أعربت عن رغبتها في تفادي الازدواج - إلى تعاون وتنسيق وثيقين بين اللجنتين الرابعة والسادسة ومع اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، فيما يتعلق باقتراح التفاوض بشأن اتفاقية دولية ومسائل أخرى تتعلق بالنظر في الموضوع مستقبلا.

رابعاً - التوصية

١٩ - في الجلسة الثانية المعقودة في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، قررت اللجنة المخصصة أن توصي بأن تنشئ اللجنة السادسة، في الدورة الثانية والستين للجمعية العامة، فريقا عاملا بهدف مواصلة النظر في تقرير فريق الخبراء القانونيين الذي أنشأه الأمين العام عملا بالقرار ٣٠٠/٥٩، ليركز على جوانبه القانونية، مع مراعاة الآراء المعرب عنها في اللجنة المخصصة.

المرفق

موجز غير رسمي، أعدته الرئيسة، لمناقشات اللجنة المخصصة بشأن تقرير الخبراء القانونيين

ألف - الجزء المتعلق بالإحاطات وطرح الأسئلة والرد عليها

١ - عقب الإحاطات الإعلامية التي قدمها الخبير القانوني وممثلو مكتب الشؤون القانونية وإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب خدمات الرقابة الداخلية أثناء اجتماع الفريق العامل الذي عقد في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، سنحت للوفود فرصة لطرح الأسئلة في ٩ و ١٠ و ١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

٢ - وذكر الخبير القانوني بأن الموضوع قد برز على إثر حوادث الاستغلال والاعتداء الجنسيين التي وقعت في عمليات حفظ السلام، وبأن المجتمع الدولي يرغب في الاستجابة للوضع. وتتمثل الثغرة القانونية المراد معالجتها، التي يُرحح أن تؤدي إلى الإفلات من العقاب إذا لم تكن الدولة المضيفة في وضع يسمح لها بممارسة ولايتها القضائية، في عدم تأكيد الدول للولاية القضائية خارج الإقليم فيما يخص الجرائم العادية، فضلاً عما يلاحظ من مشاكل تتصل برفع حصانة موظف زُعم أنه ارتكب جريمة، وبخاصة في الحالات التي قد لا يمنح فيها البلد المضيف ما يكفي من ضمانات لمراعاة الأصول القانونية واحترام معايير حقوق الإنسان المعترف بها.

٣ - وتوحي تقرير فريق الخبراء القانونيين وضع مخطط سيعطي الأفضلية، عند الإمكان، للدولة المضيفة لتأكيد ولايتها القضائية استناداً إلى مبدأ الإقليمية، مع مراعاة توافر الأدلة والشهود، فضلاً عن الحاجة إلى تحقيق المزيد من الإدراك للعدل لدى المجتمعات المحلية. وليس الغرض من مشروع الاتفاقية تعديل المعايير المطبقة حالياً بغرض تقييم قدرة الدولة المضيفة على ممارسة ولايتها؛ بيد أن عدم قدرة الدولة المضيفة على ممارسة ولايتها سيستدعي اللجوء إلى أعمال ولاية دول أخرى. وعليه، فإنه بينما يتصدى أيضاً مشروع الاتفاقية المقدم لمسائل أخرى، من قبيل التعاون في التحقيق وتسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة، يتمثل الغرض الرئيسي منه في توفير الأساس لتوسيع نطاق الولاية الجنائية للدول خارج إقليمها. غير أنه لن يطلب إلى الدولة الطرف تعديل تعريفها للجرائم على النحو المبين في تشريعاتها الوطنية. وسيلزم النظر إلى مشروع الاتفاقية على أنه مكمل لتدابير أخرى يوصي بها فريق الخبراء القانونيين. ومشروع الاتفاقية ذو طابع تمهيدي. وقد استمدت عدة أحكام من الصكوك القانونية القائمة.

٤ - وفيما يخص نطاق الاختصاص الشخصي، من المتوخى أن يشمل مشروع الاتفاقية أفراد حفظ السلام من بين موظفي الأمم المتحدة أو خبرائها الموفدين في بعثات. ومن شأن ذلك أن يشمل المراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية الذين يُعدون، وفقا للفقرة ٢٦ من الاتفاق النموذجي لتحديد مركز القوات (A/45/594)، والاتفاقات الأخرى التي من هذا القبيل)، بمثابة خبراء موفدين في بعثات حسب مدلول اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦، وحصاناتهم عرضة لأن ترفع من جانب الأمين العام. ولن يتأثر النظام الحالي للحصانة بمشروع الاتفاقية. وقد يشمل مشروع الاتفاقية أيضا موظفي الأمم المتحدة أو خبرائها الموفدين في بعثات الموجودين بصفة رسمية في منطقة البعثة، رغم عدم انتمائهم لإحدى عمليات حفظ السلام. لكن مشروع الاتفاقية لن يطال الأفراد العسكريين التابعين للوحدات الوطنية، حيث أنهم خاضعون للولاية الخالصة للدولة المرسلة للقوات.

٥ - وفيما يخص نطاق الاختصاص الموضوعي، من المتوخى أن يشمل مشروع الاتفاقية الجرائم الخطيرة المرتكبة ضد الشخص، بما فيها الجرائم الجنسية الخطيرة. وفيما تركز عمل فريق الخبراء القانونيين على الجرائم المتعلقة بالاستغلال والاعتداء الجنسيين، تقرر إدراج القتل وغيره من الجرائم الخطيرة ضمن الجرائم المشمولة بمشروع الاتفاقية؛ بيد أن هناك جرائم أخرى ضد الشخص قد يكون من المناسب إدراجها كذلك. وتقوم الإشارة إلى "الجرائم الخطيرة" في مشروع الاتفاقية على نهج عملي. وقد اقترح بديلان، هما: (أ) توسيع نطاق الولاية خارج الإقليم لتشمل جرائم معينة يُعترف لها بهذه الصفة في القانون الوطني للدولة التي تقرر ولايتها؛ (ب) إقرار الولاية خارج الإقليم بشأن جرائم معينة تستوجب عقوبة تصل إلى حد معين من الشدة. ولتوفير المزيد من الوضوح، سيبلغ الأمين العام بالتدابير المتخذة من قبل كل دولة على حدة بغرض إقرار ولايتها وفقا لمشروع الاتفاقية. وسينص المشروع على الأسس الإلزامية والتقديرية للولاية القضائية.

٦ - ورغم أن مسألة العقوبة لم تناقش بالتحديد داخل فريق الخبراء القانونيين، يبدو أن الشواغل التي قد تثار فيما يخص تسليم المتهم بارتكاب الجريمة إلى دولة تسمح تشريعاتها بعقوبة الإعدام ينبغي أن تُعالج بنفس الطريقة التي تعالج بها في الاتفاقيات المستند منها النص. وعلى المنوال نفسه، وبما أن مشروع الاتفاقية مُصمّم أساسا ليكون صكا بين الدول دون أن تكون الأمم المتحدة طرفا، فإنه لا يتصدى للمسائل المتعلقة بتعويض الأمم المتحدة للضحايا. وعلاوة على ذلك، لا يعالج مشروع الاتفاقية المشاكل العملية الناشئة عن تنافس الولايات القضائية وكيفية التعامل مع الطلبات المتنافسة بشكل خاص؛ وهذه الأمور سوف تُعالج بنفس الطريقة التي تعالج بها في الاتفاقيات الأخرى التي تنص أيضا على إقرار الولاية القضائية من جانب أكثر من دولة.

٧ - وفيما يخص طبيعة المشكلة ونطاقها، لاحظ ممثل إدارة عمليات حفظ السلام أنه في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ ورد ما مجموعه ٤٤٥ ادعاء، جرى التحقيق في ٣٢٢ منها (باستثناء التحقيقات الجارية). وفي فترة السنتين تلك، تبين أن ما متوسطه ٩٠ ادعاء مدعوم بأدلة مقابل ٥٣ ادعاء في المتوسط غير مدعوم بأدلة. وفي عام ٢٠٠٦، ورد ٣٥٧ ادعاء وجرى التحقيق في ٦٦ ادعاء. ومن تلك الادعاءات، كانت عشرة ادعاءات مدعومة بأدلة فيما لم يوجد من الأدلة ما يؤيد ٥٦ ادعاء. وفي عام ٢٠٠٧، وردت ٧ و ١٤ و ٢٢ من الادعاءات في كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير وآذار/مارس على التوالي^(١).

٨ - وقد سُلم بوجود صعوبات في جمع البيانات والتحقق من موثوقيتها. فعلى سبيل المثال، لم تصبح البيانات ميسرة سوى بعد إنشاء إجراءات للشكاوى في عام ٢٠٠٥. علاوة على ذلك، كانت هناك أوجه للتفاوت بين عدد الادعاءات والتحقيقات المنجزة، حيث استغرق إنجازها وقتاً طويلاً نظراً لارتفاع معدل تناوب الموظفين، الذين تُمدد عقودهم الأولية في كثير من الأحيان مع ولاية البعثة، فضلاً عن التناوب داخل أفرقة التحقيق في مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ومحققو المكتب موجودون في بعض البعثات وليس كلها. وفي بعض الحالات، ساعدت أفرقة التحقيقات الأمنية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام في إجراء عملية أولية لجمع المعلومات. غير أن القيود لم تحجب خطورة المشكلة. فإدراك وجود شكاوى، على قلتها، يضر بمصداقية المنظمة.

٩ - ويتسنى للشاكن الاتصال بالوحدة المعنية بالسلوك والانضباط، كما تُقدم لهم الرعاية الطبية. ولوحظ أن اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام تنظر حالياً في سياسة لمساعدة الضحايا، وأن العمل جارٍ من أجل وضع إجراءات تنفيذية موحدة.

١٠ - ولاحظ ممثل مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن ولاية المكتب نُص عليها في قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بء^(٢). وتناول الأمر الإداري ST/AI/371 المؤرخ ٢ آب/أغسطس ١٩٩١. بمزيد من التفصيل الإجراءات والتدابير التأديبية المنطبقة في الحالات التي يُدعى فيها أن موظفاً قد تعرض لإساءة تصرف. وأجرى المكتب تحقيقاً في انتهاكات إدارية دعماً من

(أ) للاطلاع على أعداد التحقيقات المنجزة في الفترة الممتدة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٥ إلى ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، انظر تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية، الجزء الأول (A/61/264 و Add.1 و Add.2).

(ب) انظر أيضاً نشرة الأمين العام المؤرخة ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ بشأن إنشاء مكتب خدمات الرقابة الداخلية (ST/SGB/273).

جانبه للعمليات التأديبية، إلا أنه لا يجري تحقيقات جنائية بمعنى الكلمة^(ج). بيد أنه في الحالات التي يكشف فيها سوء السلوك الإداري عن احتمال سلوك الموظف سلوكا إجراميا، يستمر المكتب في تيسير إجراء التحقيقات دعما للشروع في الإجراءات الجنائية أو السير فيها، وحفاظا على سلامة الأدلة. وعادة ما ترد الشكاوى من مديري البرامج، والفريق المعني بالسلوك والانضباط التابع لإدارة عمليات حفظ السلام، ومن المجتمعات المحلية في البلد المضيف. ويبدأ التحقيق في الإدعاءات حال تلقي الشكاوى. ويُفسر الادعاء تفسيراً عاماً، ويشمل ذلك إجراء تحقيق في أي نوع من التقارير أو الشكاوى الواردة. وحين يُشتبه في حدوث سلوك إجرامي، يجري إخطار كل من وزارة خارجية الدولة التي يحمل المتهم بارتكاب الجريمة جنسيتها ومقر الأمم المتحدة. وما أن تتولى السلطات المحلية زمام التحقيقات حتى تغدو مشاركة مكتب خدمات الرقابة الداخلية فيها محدودة. ولوحظ، إضافة إلى ذلك، عدم وجود إجراءات ولا اشتراطات تقضي بإعلام الأمم المتحدة بما انتهت إليه القضية إثر إحالتها إلى الدولة المضيفة أو دولة جنسية المتهم؛ ويترتب على ذلك تعذر الوقوف على مدى مواصلة السلطات الوطنية التحقيقات الجنائية، بما في ذلك تقديم المتهمين إلى المحاكمة.

١١ - وبينما يساعد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في كفالة سلامة مستندات الأدلة ويضمن حماية الضحايا، بما في ذلك التكم على هوية الشاكين، هناك عدد من المسائل التي يلزم تحسينها وإلقاء المزيد من الضوء عليها. وهذه المسائل تشمل حدود القدرة على الحفاظ على سلامة الأدلة، لا سيما أقوال الشهود، بغية الوفاء بالاشتراطات التي تأخذ بها الولاية القضائية المحلية فيما يتصل بالأدلة ومقبوليتها، وذلك تجنباً لإجراء تحقيقات من جديد. ومن الضروري أيضاً النظر في سبل تعزيز التعاون مع الدول الأعضاء، بما في ذلك التعاون في مجال تبادل المعلومات والتعاون في التحقيقات.

١٢ - وأشار ممثل مكتب الشؤون القانونية إلى أن الأساس القانوني لإسقاط الامتيازات والحصانات هو اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها. فالأمين العام يملك سلطة إسقاط الحصانة، وهي سلطة أوكلها إلى المستشار القانوني، أما إسقاط الحصانة عن الأمين العام فمن صلاحيات مجلس الأمن. والعلاقة بين الدولة المضيفة والأمم المتحدة فيما يتعلق بالنظام القانوني الذي تخضع له عمليات حفظ السلام، بما في ذلك مسائل الامتيازات والحصانات في الدولة المضيفة، تتناولها بشكل أكثر استفاضة اتفاقات مركز القوات ذات الصلة، على نحو

(ج) للوقوف على الفرق بين الفئات المعترف بها من القضايا، انظر تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تعزيز مهام الرقابة في الأمم المتحدة (A/58/708، الفقرتان ٢٦ و ٢٧).

ما يوضحه اتفاق مركز القوات النموذجي لعام ١٩٩٠ والاتفاقات المثيلة التي وُقعت مؤخرا. ووفقا لهذه الترتيبات، فإن أعضاء عمليات حفظ السلام ملزمون بالامتناع عن أي عمل أو نشاط لا يتوافق مع الطابع الحيادي والدولي لواجباتهم أو يتعارض مع روح هذه الترتيبات؛ وهم ملزمون كذلك باحترام جميع القوانين واللوائح المحلية، كما أن الممثل الخاص للأمين العام أو قائد القوة ملزم باتخاذ جميع التدابير المناسبة الكفيلة باحترام تلك الالتزامات.

١٣ - والتمييز بين المراقبين العسكريين وأفراد الوحدات العسكرية الوطنية مبدأ راسخ من مبادئ حفظ السلام. وقد نُص بوضوح في اتفاق مركز القوات وفي اتفاقية عام ١٩٤٦ على المركز القانوني لمختلف فئات أفراد حفظ السلام المتمتعين بامتيازات وحصانات، بمن فيهم المراقبون العسكريون.

١٤ - ويحق للدولة المضيقة، مع عدم المساس بالحصانات الدبلوماسية لأعضاء بعثات حفظ السلام الرفيعة المستوى، أن تحتجز أحد أعضاء عمليات حفظ السلام إذا ضبط متلبسا بارتكاب جريمة. غير أنها ملزمة أيضا بتسليم ذلك الشخص فورا، مع أي أدلة متحفظة عليها، لأقرب ممثل معني من ممثلي عملية حفظ السلام. وإذا كان المتهم من المدنيين، يتولى الممثل الخاص إجراء أي تحريات إضافية لازمة ثم يتوصل إلى اتفاق مع الحكومة على ما إذا كان ينبغي الشروع في الإجراءات الجنائية وفقا للأصول القانونية الواجبة وعملا بالالتزام المنصوص عليه في اتفاق مركز القوات ذي الصلة، الذي يقضي بالتعاون، لا سيما فيما يتعلق بالتحقيقات وتقديم الشهود وجمع الأدلة. وعلى كل من الدولة المضيفة وبعثة حفظ السلام التزام بإخطار بعضهما بعضا بأي قضية قد يهمل الطرف الآخر الوقوف على ما تنتهي إليه أو حدث فيها أن سلّم طرف متهما إلى الطرف الآخر. ويجوز للدولة المضيفة عقب هذا الإخطار أن تقدم طلبا إلى الأمم المتحدة بإسقاط الحصانة.

١٥ - وتظل الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها أعضاء عمليات حفظ السلام فيما يتعلق بالأعمال الرسمية سارية بعد انتهائهم من أداء مهامهم. وكثيرا ما تتداخل امتيازات البعثة وحصاناتها مع الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها أعضاؤها، لا سيما فيما يتصل بدخول أماكن عمل البعثة وضبط ممتلكاتها. وقد نشأت بعض المشاكل العملية في إطار عمليات حفظ السلام، منها على سبيل المثال حرية التنقل في إقليم البلد والمسائل المتعلقة بتأشيرات الدخول.

١٦ - وإذا كان لدى الدولة المضيفة ما يدعوها إلى الاعتقاد بأن عضوا من أعضاء عملية حفظ السلام ارتكب جريمة، فإنها ملزمة بإبلاغ الممثل الخاص للأمين العام. وإذا رأى ذلك الممثل ضرورة الشروع في الإجراءات الجنائية، فعليه أن يحيل القضية إلى المقر، حيث ينظر في

المسألة بالتعاون مع كل من إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب الشؤون القانونية وغيرهما من المكاتب المعنية. وعادة ما تختار الأمم المتحدة التعاون طوعا في المسائل المتعلقة بالتحقيقات الجنائية. ويكتسب موضوع إسقاط الحصانة أهمية عند اللجوء إلى الولاية القضائية الجنائية. وما أن يتخذ قرار بشأن إسقاطها، تُخطر به الأطراف المعنية عبر القنوات الدبلوماسية.

باء - مناقشة تقرير فريق الخبراء القانونيين

١٧ - أعربت بعض الوفود عن شكها في ما إذا كان قد جرى تقديم حجج حقيقية تسوغ وضع اتفاقية، باعتبار أن الطبيعة الحقيقية للعقبات لم تتضح بعد؛ وما إذا كانت هذه العقبات، بقدر ما هي موجودة، يحسن حقا معالجتها من خلال التفاوض على اتفاقية دولية. وفي هذا الصدد، جرى التشديد على أهمية توافر بيانات إحصائية إضافية للمساعدة على إلقاء الضوء على المشكلة. ولسد هذه الثغرة المعلوماتية، وُجّه الانتباه إلى ورقة العمل المتعلقة بمسألة الأفراد الدوليين المشاركين في عمليات دعم السلام (E/CN.4/Sub.2/2005/42). ومن جانب آخر، لاحظت وفود أخرى أن إجراء تحليل إحصائي للمشكلة لن يؤدي سوى إلى فائدة محدودة في تحديد مدى المشكلة نظرا لصعوبة الحصول على معلومات موثوقة. وعلاوة على ذلك، كانت هناك أسباب أخرى - من قبيل تعزيز صورة المنظمة، وحماية الضحايا - للدخول في مفاوضات بشأن آلية قانونية مناسبة. واقتُرح أن تراعى أيضا، إلى جانب التفاوض بشأن معاهدة، الإجراءات والتدابير العملية الأخرى التي يمكن اتخاذها لمعالجة أنواع المشاكل المحددة في تقرير فريق الخبراء.

١ - نطاق الاختصاص الشخصي

١٨ - فيما يتعلق بنطاق الاختصاص الشخصي، لاحظت بعض الوفود أن الأفراد العسكريين، بغض النظر عما إذا كانت الأمم المتحدة تستخدمهم كخبراء موفدين في بعثات، يجب، مبدئيا، أن يبقوا تحت الولاية الوطنية للدولة المساهمة دون سواها، لأن أنشطتهم تنظم عموما بموجب مجموعة من القواعد المحددة في إطار القوانين الوطنية لكل منهم. ومن ثم، اقترح استبعاد هذه الفئات من الأفراد من نطاق تطبيق أي صك مستقبلي. وأُعرب عن رأي مماثل فيما يتعلق بوحدات الشرطة المدنية.

١٩ - ورأت بعض الوفود أن هناك حاجة إلى إعادة النظر في الإمكانية العملية لقصر نطاق التطبيق على أفراد الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات مشتركة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وأشار إلى أن فريق الخبراء القانونيين قد لاحظ، هو نفسه،

إمكانية توسيع نطاق التطبيق ليشمل الموظفين والخبراء الموفدين في بعثات، ولو كانوا موجودين بصفة رسمية في منطقة عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي هذا الصدد، اقترح النظر في احتمال توسيع النطاق ليشمل عمليات أخرى، وفئات أخرى من الأشخاص، من قبيل الأفراد المشتركين في عمليات ميدانية أخرى للأمم المتحدة، فضلا عن موظفي الوكالات المتخصصة. وجرى توجيه الانتباه إلى نطاق تطبيق اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤ وبروتوكولها الاختياري لعام ٢٠٠٥، كنموذج محتمل.

٢٠ - بيد أن وفودا أخرى رأت أنه، بينما لن يثير أي اقتراح لتوسيع نطاق التطبيق مسائل مبدئية يصبح من السابق لأوانه النظر بالتفصيل في أي جوانب تتعلق بمشروع الاتفاقية. وقيل إنه ينبغي عدم القيام بهذا التوسيع إلا بعد تحليل متعمق للإطار القانوني المنظم لتلك الفئات من الأفراد، وعلى أساس تقدير للمدى الذي يؤثر فيه أيضا على تلك الفئات من الأفراد ما حدده فريق الخبراء من عقبات في سياق عمليات حفظ السلام. وعلاوة على ذلك، لا بد أن تراعى إلى حد ما مسألة ما إذا كانت هذه الممارسة ستقع ضمن ولاية اللجنة المختصة بالمعنى الضيق. وارثني أيضا أنه سيكون مفيدا من الناحية الإجرائية، وعلى ضوء أصول الموضوع، أن يبقى نصب العين دور اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام. ومن ناحية أخرى، قيل إنه إذا وافقت اللجنة المختصة على استصواب أي تمديد لنطاق التطبيق ستقدم التوصيات الملائمة من خلال اللجنة السادسة.

٢١ - كذلك، أعرب البعض عن تشككه في دواعي استبعاد العمليات التي يأذن بها مجلس الأمن عندما يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مثلما حدث في اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها. ورئي أن إدراج حكم كهذا في النص الحاضر يطرح إشكاليات ويستلزم إعادة النظر.

٢ - الجرائم (نطاق الاختصاص الموضوعي)

٢٢ - فيما يتعلق بالجرائم المنطبقة، أعربت بعض الوفود عن رأي مفاده أن المعاهدة المفترضة يجب ألا تقتصر على الجرائم المنطوية على الاستغلال الجنسي، بل ينبغي أن تنطبق أيضا على جرائم أخرى من قبيل السرقة والغش وغسل الأموال والتعذيب. وبينما المجال مفتوح لكي تقترح اللجنة المختصة توسيع نطاق تطبيق الاختصاص الموضوعي ليشمل عددا أكبر من الجرائم، لوحظ أنه يمكن من الناحية المفاهيمية التمييز بين الجرائم المرتكبة ضد عامة السكان وتلك المرتكبة ضد المنظمة نفسها. والجرائم الأولى هي التي حظيت بأكثر قدر من الاهتمام وكانت موضوع نظر فريق الخبراء القانونيين. ولوحظ أيضا أن أي اقتراح لتوسيع

نطاق الاختصاص الموضوعي سيكون مرتبطا بنطاق الاختصاص الشخصي المحتمل، وكذلك الأحكام المتعلقة بازدواجية الجرم وتسليم المجرمين.

٢٣ - وتكلمت بعض الوفود مؤيدة سن حكم أعم يركز على عتبة العقاب المنطبق، بدلا من وضع قائمة جرائم محددة (قد تقتضي تعديلا في المستقبل وتكون تقييدية بدون مبرر). وأشارت وفود أخرى إلى أن النهج العام قد لا يكون مناسبا للوفاء بشرط ازدواج الجرم لتسليم المجرمين، ولكنه سيكون أنسب لصك يهدف إلى التعاون الدولي. وقيل إن الإشارة إلى "الجرائم الخطيرة" بحاجة إلى مزيد من النظر على ضوء آثار الاستدلال بالضد التي يمكن أن تمس الجرائم غير المذكورة في الحكم، فضلا عن مبدأ الشرعية.

٢٤ - وأشار إلى بعض الصعوبات المحتملة التي قد تنشأ من تباين القوانين والإجراءات الجنائية لدى مختلف الدول، مثلا من ناحية تعاريف الجرائم والعقوبات المنطبقة، وحتى تجريم جرائم مثل البغاء. واستجابة لذلك، أشار إلى أن وعي فريق الخبراء القانونيين بهذه التعقيدات هو بالذات السبب الذي جعله يقترح نهجا عمليا يركز بشكل أقل على محاولة تنسيق القوانين الوطنية وأكثر على تحديد مصفوفة الجرائم المشتركة بين معظم الولايات القضائية، حتى ولو أن الهدف العام هو، بالتقريب، تجنب الإفلات من العقاب.

٣ - أسس الولاية

٢٥ - كررت بعض الوفود القول بأن الولاية تكون للدولة المضيفة في المقام الأول، وأشارت إلى ضرورة تزويد هذه الدولة بالمساعدة اللازمة لإنفاذ قوانينها بفعالية. وأشارت نقطة مفادها أنه يتعين وضع معايير موضوعية، بما في ذلك الأطر الزمنية، من أجل تقييم قدرة الدولة المضيفة على ممارسة ولايتها على المتهم بارتكاب الجريمة. كما أعربت بعض الوفود الأخرى عن تفضيلها ممارسة دولة الجنسية ولايتها على المتهم بارتكاب الجريمة، بالاقتران بنظام صارم لتسليم المجرمين بهدف التعامل مع القضايا التي لا يكون فيها الفرد موجودا في دولة الجنسية. كما أعرب عن رأي مفاده أن التباين الشديد في ظروف بعثات حفظ السلام يعرقل إيجاد حل "واحد يناسب الجميع". وطلبت وفود أخرى المزيد من التوضيح للأسس الممكنة للولاية. وأشار إلى ضرورة التمييز بين الولاية الشاملة ونظام "التسليم أو المحاكمة"، حيث أعربت بعض الوفود عن شكها في كون هذه الولاية شبه الشاملة ضرورية أصلا في سياق أي اتفاقية مقبلة بشأن هذا الموضوع. وقيل إن تشجيع دولة الجنسية على سن تشريع يتيح ممارسة الولاية القضائية خارج الإقليم ربما يكون السبيل الأفضل لتجنب الإفلات من العقاب، بما في ذلك الإفلات منه، في الحالات التي لا تتمكن فيها الدولة المضيفة من ممارسة ولايتها.

٢٦ - كما أُثيرت نقطة مفادها ضرورة وضع بعض المعايير من أجل معالجة مشكلة إمكانية تعارض الولايات. وشددت بعض الوفود على أهمية التعاون في هذا الخصوص.

٤ - التحقيقات

٢٧ - تركيزاً على التوصيات الواردة في الفقرة ٨٤ من تقرير فريق الخبراء، لاحظت بعض الوفود أنه سيتعين النظر بعناية في دور مختلف العناصر الفاعلة في عملية التحقيق. فعلى سبيل المثال، وفيما يتعلق بالدور الذي يقوم به مكتب خدمات الرقابة الداخلية، أُشير إلى أن المكتب لا يحظى بولاية تخوله إجراء تحقيقات جنائية. وأي تحقيق ربما يكون المكتب قد أجراه حتى ذلك الوقت، إنما كان ذا طابع إداري في الأساس (تبعاً لولايته). وبالتالي، يمكن أن يؤثر ذلك على صلاحية أعمال الملاحقة الجنائية اللاحقة استناداً إلى ما جمعه المكتب من أدلة. وأشير إلى أن المكتب لم يأخذ أي أقوال تحت القسم، كما لم يُمنح الأفراد الذين وجهت بحقهم ادعاءات الحق في استعراض أقوال أدلى بها مقدمو الشكاوى. وبالإضافة إلى ذلك، ولأسباب تتعلق بالسرية، لم تتضمن الأقوال كالعادة هوية مقدم الشكاوى. وأدت هذه الجوانب وغيرها إلى تقليل قيمة الإثبات لهذه الأقوال إلى الحد الأدنى. وأكد العديد من الوفود أنه في إطار النظم القانونية الوطنية لكل منها، لا يمكن أن تشكل الأدلة التي يجري الحصول عليها من خلال عملية إدارية أساساً لدعم تحقيقات جنائية.

٢٨ - وشددت بعض الوفود على الدور الأساسي للولاية الوطنية في إجراء التحقيقات الجنائية. وفي الوقت نفسه، لوحظ أنه، بصرف النظر عن أوجه القصور في طبيعة وإجراءات ما يقوم به مكتب خدمات الرقابة الداخلية من تحقيقات تمثل التحقيقات التي تجريها المنظمة، في سياقات معينة تكون فيها القدرة الذاتية الوطنية المخصصة لإجراء التحقيقات في الجرائم محدودة أو معدومة، الأساس العملي الوحيد الذي يمكن الاستناد إليه في القيام بملاحقة جنائية فيما بعد. وبناءً على ذلك، شُدد على ضرورة تعزيز قدرة المنظمة على إجراء التحقيقات وجمع الأدلة بأسلوب يعزز من ترجيح مقبوليتها بعد ذلك في الإجراءات الجنائية الوطنية، وكذلك على الحفاظ على سلامتها. وبينما أُشير إلى أن إجراءات مكتب خدمات الرقابة الداخلية قيد الاستعراض وأن بعض التدابير العملية المقرر تطبيقها هي موضع نظر هيئات أخرى، أُعرب عن رأي مفاده أنه قد يكون مفيداً أن يستهدف صك قانوني دولي معالجة أوجه قصور النظام الحالي فيما يتعلق بجمع الأدلة وتقاسمها وحفظها، وكذلك مقبوليتها في الإجراءات الجنائية.

٢٩ - كما جرت الإشارة إلى إمكانية اللجوء إلى الآليات الدولية القائمة المتعلقة بالتعاون القانوني في مجال القانون الجنائي.

٥ - التعاون

٣٠ - أعرب عن رأي مفاده أن التعاون فيما بين الدول، وكذلك بين الدول والأمم المتحدة، سيكون له دور أساسي في كفالة فعالية النظام المتوخى في مشروع الاتفاقية، ولا سيما فيما يتعلق بجمع الأدلة، ومسائل تسليم المجرمين، وقضاء العقوبة. كما شدد على أهمية الحفاظ على آليات التعاون التي تتيحها النظم القانونية القائمة. وفيما يتعلق بالتعاون مع الأمم المتحدة، أعرب عن التأييد لتعزيز قيام المنظمة بتقديم المساعدة للدول، ولا سيما عن طريق التدريب ومختلف أشكال المساعدة التقنية، بهدف تعزيز سيادة القانون في النظم القضائية الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، شدد على أهمية كفالة التعاون الملائم فيما بين الإدارات أو الوحدات المختلفة في الأمم المتحدة، ولا سيما فيما يتعلق بالتحقيقات الجارية.

٦ - شكل الصك

٣١ - اعتُبرت مناقشة الشكل الممكن للصك المقرر إعداده سابقة لأوانها، وأُجلت للنظر في مرحلة لاحقة.

