

Distr.: General  
11 September 2007  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



الدورة الثانية والستون

البند ٨٢ من جدول الأعمال المؤقت\*

المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة  
وخبرائها الموفدين في بعثات

## المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات

## مذكرة من الأمين العام

موجز

تضمّن تقرير فريق الخبراء القانونيين المعني بضمان مساءلة موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات عما يُرتكب من أفعال إجرامية في عمليات حفظ السلام (انظر الوثيقة A/60/980) عدداً من التوصيات المعدّة لتذليل العقبات القائمة التي تعيق مساءلة أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام عن الجرائم المرتكبة أثناء عمليات حفظ السلام.

ومما أثار قدراً كبيراً من القلق أنه إذا ارتُكبت جريمة في دولة مضيضة وكانت تلك الدولة غير قادرة على محاكمة شخص متهم بارتكاب جريمة أو مساءلته تكون هناك حاجة إلى الاعتماد على دول أخرى كي تفعل ذلك. وإذا كانت دول أخرى لم توسّع نطاق تطبيق قوانينها الجنائية لتشمل جرائم ارتُكبت في دولة مضيضة تكون هناك فجوة في نطاق الولاية القضائية ومن المرجح ألاّ يتعرض للمحاكمة الشخص الذي اتُهم بارتكاب جريمة. ولسد هذه الفجوة في نطاق الولاية القضائية من المهم أن يكون أكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء قادراً على تأكيد الولاية القضائية الجنائية وممارسة تلك الولاية.

\* A/62/150.



ومن أجل توفير سند قانوني سليم لممارسة الولاية القضائية من جانب دول أخرى غير الدولة المضيفة يوصي فريق الخبراء القانونيين بإعداد اتفاقية دولية جديدة تتناول الولاية القضائية والمسائل المتصلة بها. والأمانة العامة تؤيد تماما هذه التوصية. فوجود اتفاقية من شأنه تمكين الدول الأعضاء من فرض الولاية القضائية في أوسع نطاق ممكن من الظروف وتوفير اليقين فيما يتعلق بالأفراد الخاضعين لممارسة تلك الولاية القضائية (الاختصاص الشخصي) وتوفير اليقين فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبها الأفراد الذين قد تمارس عليهم الولاية القضائية (الاختصاص الموضوعي).

والأمانة العامة تؤيد وضع اتفاقية تتطلب أن تمارس الدول الأعضاء ولايتها القضائية عندما يكون الشخص المدعى ارتكابه جريمة من مواطني تلك الدولة، أو عندما يكون الشخص المدعى ارتكابه جريمة في تلك الدولة ولا تقوم الدولة بتسليمه. كما تؤيد الأمانة العامة وضع اتفاقية تتطلب من الدول الأعضاء أن تنظر في فرض الولاية القضائية عندما يكون الشخص الذي وقع ضحية للجريمة من مواطني الدولة أو شخصا عديم الجنسية يوجد مقر سكنه المعتاد في أراضي تلك الدولة أو تكون الجريمة قد ارتكبها شخص عديم الجنسية يوجد مقر سكنه المعتاد في أراضي تلك الدولة.

والأمانة العامة تؤيد اعتماد اتفاقية تشمل الجرائم التي يرتكبها جميع الأفراد التابعين للأمم المتحدة (باستثناء الأفراد العسكريين التابعين للوحدات الوطنية الذين لا تنطبق عليهم إلاّ الولاية القضائية للدولة المرسله) الموجودين في منطقة عمليات الأمم المتحدة بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في إدارة أو مكتب أو برنامج أو صندوق أو وكالة متخصصة.

والأمانة العامة تؤيد أيضا وضع اتفاقية تنطبق على جميع الجرائم ولا تكون مقتصرة على الجرائم التي تُرتكب ضد الأشخاص أو على الجرائم التي تتعلق بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. غير أنه ينبغي ألاّ تهدف الاتفاقية إلى وضع قائمة بالجرائم بل ينبغي أن تستخدم مُعجا عاما مثل تعريف الجرائم بالإشارة إلى مستوى العقوبة في البلد الذي يكون في مركز يسمح له بتأكيد ولايته القضائية.

وتشير الأمانة العامة إلى أن الدول الأعضاء وحدها هي التي تتوفر لديها الأهلية القانونية لإجراء تحقيقات جنائية ومحاكمة الأشخاص الذين يدعى أنهم قد ارتكبوا جرائم. ولهذا فإن الأمانة العامة تؤيد عددا من التدابير القصيرة الأجل التي تهدف إلى تأكيد دور الدول الأعضاء بالنسبة لممارسة الولاية القضائية الجنائية. وهذه التدابير هي:

(أ) أن تصدر الجمعية العامة قراراً يحث بشدة الدول الأعضاء على أن تفرض، كحد أدنى، ولاية قضائية على مواطنيها الذين يرتكبون جرائم خطيرة حسبما هي معروفة ومعروفة في قوانينها الجنائية المحلية القائمة وحيثما يشكل هذا السلوك أيضاً جريمة وفقاً لقوانين البلد المضيف؛

(ب) أن يصوغ مجلس الأمن القرارات الخاصة بالبعثات على نحو يجعلها تشمل تشجيع البلدان التي تسهم بأفراد، أو تعيرهم، على أن تتخذ إجراءات وقائية ملائمة، بما يشمل إجراء تدريبات قبل النشر وعلى أن تكون في وضع يسمح لها بتحميل الأشخاص الذين يرتكبون جرائم مسؤولية ذلك السلوك الإجرامي؛

(ج) أن تطلب الجمعية العامة، من خلال اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، مواصلة إدراج ما يفيد هذا المعنى في مذكرة التفاهم التي تعدُّ بين الأمم المتحدة وإحدى الدول الأعضاء التي تُسهم بوحدة شرطة مشكّلة وأن توافق الدولة العضو ذات الصلة على ذلك الإدراج؛

(د) أن تتأكد إدارة عمليات حفظ السلام من أن المذكرات الشفوية التي تُرسل إلى البعثات الدائمة لطلب أفراد مثل المراقبين العسكريين والمساهمة بأفراد في عنصر الشرطة لإحدى عمليات الأمم المتحدة، وحرس الإصلاحات المعارين، تؤدي إلى جعل الدول الأعضاء على علم بأن الأمانة العامة تتوقع أن يكون أي شخص يعمل كجزء من عملية للأمم المتحدة قد تلقى قبل إيفاده تدريباً على سياسة عدم التسامح إطلاقاً وعلى علم بأن سلوكاً معيناً قد يرقى إلى مستوى الجريمة التي سيحمل مسؤوليتها.

## ملاحظات تفسيرية

مصطلح "موظفو الأمم المتحدة" يشمل موظفي الأمم المتحدة ومتطوعي الأمم المتحدة (المنضمين إلى الموظفين بموجب اتفاقات مركز القوات).

مصطلح "الخبراء الموفدون في بعثات" يشمل المراقبين العسكريين التابعين للأمم المتحدة وأفراد الشرطة والأفراد المدنيين وغيرهم ممن يحصلون على مركز خبير موفد في بعثة. وهذه الفئات قد تشمل، ضمن من تشملهم، مراقبين عسكريين، وضباط اتصال عسكريين، ومستشارين عسكريين، ومراقبي أسلحة، وأعضاء في وحدات الشرطة المشكّلة، وأفراد معارين لشرطة الأمم المتحدة، وحرس إصلاحيات معارين للأمم المتحدة.

على الرغم من أن تقرير فريق الخبراء القانونيين (A/60/980) قد ناقش مسألة المساءلة من حيث علاقتها فقط بموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات فإن هذا كان بسبب الحدود التي فرضتها صلاحيات الفريق عليه. وعنوان هذه المذكرة مشتق من عنوان بند جدول الأعمال المعروف على اللجنة السادسة. غير أنه لأغراض هذه المذكرة ترى الأمانة العامة أنه ينبغي أن تكون توصيات التقرير منطبقة على جميع الأفراد العاملين في عمليات للأمم المتحدة (بما يشمل المتعاقدين والاستشاريين) بخلاف الأفراد العسكريين المنضمين للوحدات الوطنية. وبالنظر إلى أنه ينبغي أن تكون الدول الأعضاء، بالفعل، في وضع يسمح لها بممارسة ولاية قضائية على الأفراد العسكريين المنضمين للوحدات الوطنية فإن هذه المذكرة لا تتناول المسائل المتعلقة بأولئك الأفراد.

على الرغم من أن تقرير فريق الخبراء القانونيين (A/60/980) قد ناقش مسألة المساءلة من حيث علاقتها بعمليات حفظ السلام فإن هذا كان بسبب الحدود التي فرضتها صلاحيات الفريق عليه. ولأغراض هذه المذكرة لا تقصر الأمانة العامة المساءلة على الأشخاص المشاركين في عمليات حفظ السلام. وفي رأي الإدارة أن الأشخاص الذين يشاركون في عملية للأمم المتحدة ينبغي إخضاعهم للمساءلة. انظر، مثلاً، جزءاً من تعريف "عمليات الأمم المتحدة" الوارد في المادة ١ من اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها. و "عملية الأمم المتحدة" تعرفها الهيئة المختصة في الأمم المتحدة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ويضطلع بها تحت سلطة الأمم المتحدة ومراقبتها - حيثما تكون العملية لغرض المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما.

لا تؤثر هذه المذكرة على أعمال الامتيازات والحصانات ودور السلطة المختصة في الأمم المتحدة في تحديد ما إذا كان السلوك يعتبر في حدود وظائف الشخص الذي توجه إليه تهمة ارتكاب جريمة، أو مهمته، أو في تحديد ما إذا كان يتعين رفع أية حصانة بموجب اتفاق

تحديد مركز القوات ذي الصلة، واتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ شباط/فبراير ١٩٤٦، واتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام ١٩٤٧ التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧.

فيما يتعلق باستثناء الأفراد العسكريين المنضمين للوحدات الوطنية والخاضعين لولاية الدولة المرسله وحدها، انظر الفقرة (ب) من المادة ٤٧ من الاتفاق النموذجي لتحديد مركز القوات (A/45/594). والنموذج مستمد من طلب قدمته الجمعية العامة (القرار ٤٩/٤٤ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩) لإعداد اتفاق نموذجي بين الأمم المتحدة والبلد المضيف لتحديد مركز القوات. وهذا الاتفاق اعتمد ضمناً بقرار الجمعية العامة ١٢/٥٢ "باء" المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	الصفحة
٤	..... ملاحظات تفسيرية	
٧	٦-١ ..... معلومات أساسية	أولا -
٨	١٩-٧ ..... مقدمة	ثانيا -
١٠	١٦-١٤ ..... هناك حد للشروط الذي يمكن للأمانة العامة للأمم المتحدة أن تقطعه . . .	ألف -
١١	١٩-١٧ ..... الفجوة في نطاق الولاية القضائية	باء -
١٢	٢٥-٢٠ ..... التدابير القصيرة الأجل: معالجة الفجوة في نطاق الولاية القضائية	ثالثا -
١٣	٥٣-٢٦ ..... التدابير الأطول أجلا: الاتفاقية	رابعا -
١٤	٣٣-٢٨ ..... أسس الولاية القضائية	ألف -
١٥	٣٦-٣٤ ..... نطاق الاختصاص الشخصي	باء -
١٦	٤١-٣٧ ..... نطاق الاختصاص الموضوعي	جيم -
١٧	٥٣-٤٢ ..... التحقيقات	دال -
	..... الأساس المنطقي الذي يستند إليه التمييز بين المراقبين العسكريين والأفراد العسكريين بالوحدات الوطنية	خامسا -
١٩	٦٥-٥٤	
٢١	٦٨-٦٦ ..... الخلاصة	سادسا -
٢٢	٧٠-٦٩ ..... التوصيات	سابعا -
٢٢	٦٩ ..... التدابير القصيرة الأجل: علاج الفجوات في نطاق الولاية القضائية	ألف -
٢٣	٧٠ ..... التدابير الطويلة الأجل: الاتفاقية	باء -

## أولا - معلومات أساسية

١ - بموجب القرار ٣٠٠/٥٩، أيدت الجمعية العامة التوصيات التي وردت في تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (A/59/19/Rev.1، الجزء الثاني، الفصل الثاني، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤٠). ووفقا لذلك التأييد، عيّن الأمين العام فريقا من الخبراء القانونيين لبحث السبل التي تكفل ضمان ألا يستثنى أبدا بشكل فعلي موظفو الأمم المتحدة وخبرائها من تبعات أي أعمال إجرامية تُرتكب في مراكز عملهم، وألا يُعاقبوا ظلما، وذلك وفقا للأصول القانونية.

٢ - وتقرير فريق الخبراء القانونيين المعني بضمان مساءلة موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات عما يرتكب من أعمال إجرامية في عمليات حفظ السلام (A/60/980) أحيل إلى الجمعية العامة في آب/أغسطس ٢٠٠٦ وقدم إلى رئيس اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام كي تنظر فيه اللجنة. وقد أوصت اللجنة الخاصة بأن يُعرض التقرير على رئيس اللجنة الرابعة من أجل إحالته إلى اللجنة السادسة (A/60/19، الفقرة ٧٩).

٣ - وبموجب القرار ٢٩/٦١، قررت الجمعية العامة إنشاء لجنة مخصصة مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأعضاء في الوكالات المتخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، بغرض النظر في تقرير فريق الخبراء القانونيين، وبخاصة جوانبه القانونية.

٤ - ووفقا لذلك القرار، اجتمعت اللجنة المخصصة في المقر في الفترة من ٩ إلى ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٧<sup>(١)</sup>.

٥ - وخلال قيام اللجنة المخصصة بأعمالها، أُثير عدد من المسائل التي شملت ما يلي:

(أ) حجم مشكلة النشاط الإجرامي والتدابير القصيرة الأجل التي يمكن اتخاذها لمعالجة المسألة الجنائية؛

(ب) في حالة إعداد اتفاقية - موقف الأمانة العامة بالنسبة لنطاق الاختصاص الشخصي ونطاق الاختصاص الموضوعي وأسس ممارسة الولاية القضائية؛

(ج) إجراء البحوث وبناء القدرات؛

(د) التعاون فيما بين الدول الأعضاء وبين الدول الأعضاء والأمم المتحدة؛

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ٥٤ (A/62/54).

- (هـ) الجدوى والآثار القانونية لتوسيع نطاق الاتفاقية كي تشمل موظفي الوكالات المتخصصة؛
- (و) الأساس المنطقي للتمييز بين المراقبين العسكريين والأفراد العسكريين في الوحدات الوطنية.
- ٦ - وتهدف هذه المذكرة إلى معالجة هذه المسائل.

## ثانياً - مقدمة

- ٧ - أية جريمة يرتكبها أشخاص يشاركون في عملية للأمم المتحدة ليست مقبولة<sup>(٢)</sup>. والأمانة العامة لا تغض الطرف، ولا يمكن لها أن تغض الطرف، عن السلوك الإجرامي.
- ٨ - وقد طلبت اللجنة المختصة من الأمين العام أن يقدم معلومات عن حجم مشكلة النشاط الإجرامي. وفي حين أن حالات سوء السلوك لا تشكل جميعها نشاطاً إجرامياً، فإن الإحصاءات المتعلقة بهذا المجال تشير إلى أن حجم المشكلة كبير<sup>(٣)</sup>. ففي فترة الاثني عشر شهراً من كانون الثاني/يناير إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، بلغ العدد الإجمالي

(٢) أعد تقرير فريق الخبراء القانونيين (A/60/980) عملاً بقرار الجمعية العامة ٣٠٠/٥٩ الذي أوصى بإنشاء فريق خبراء من أجل تقديم المشورة بشأن الوسائل التي تضمن مساءلة موظفي الأمم المتحدة وخبيرائها الموظفين في بعثات عما يرتكبونه من أفعال إجرامية أثناء عملهم في بعثات حفظ السلام. وقد وضعت التوصيات بعد أن نُظر في تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (A/59/19/Rev.1) الذي استند إلى مقترحات قُدمت في تقرير أعده الأمير زيد رعد زيد الحسين، مستشار الأمين العام بشأن الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي من جانب أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام ("تقرير زيد") (A/59/710). ولهذا فإن تركيز فريق الخبراء القانونيين انصب على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي اللذين يصلان إلى مستوى السلوك الإجرامي. غير أن الفريق قد أشار (A/60/980، الفقرة ٨) إلى أن توصياته لا تقتصر على تلك الجرائم، ولكنها تنطبق على جميع الجرائم المتعلقة بالسلوك.

(٣) أنشأ مكتب خدمات الرقابة الداخلية وإدارة الدعم الميداني، مع إدارة عمليات حفظ السلام، آليات لجمع الإحصاءات. ولم يتم إنشاء نظم مماثلة، بانتظام، في منظومة الأمم المتحدة بكاملها.

لادعاءات سوء السلوك، خلاف الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي<sup>(٤)</sup> التي أُبلغ عنها<sup>(٥)</sup> في بعثات تتولى قيادتها إدارة عمليات حفظ السلام<sup>(٦)</sup> ٤٣٩ ادعاء.

٩ - وهذه الإحصاءات متاحة أيضا بالنسبة للاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي<sup>(٧)</sup>. ففي فترة الإثني عشر شهرا من كانون الثاني/يناير إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، بلغ عدد الادعاءات بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي أُبلغ بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية ٣٥٧ ادعاء. ومن بين هذه الادعاءات، بلغ عدد الادعاءات التي أُبلغت بها بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ١٧٦ ادعاء<sup>(٨)</sup>.

١٠ - وإضافة إلى هذا، فإن عدد ادعاءات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في كيانات للأمم المتحدة خلاف البعثات التي تتولى قيادتها إدارة عمليات حفظ السلام بلغ

(٤) من بين الادعاءات التي شملتها الإحصاءات، ادعاءات بالغش والسرقة والمضايقة الجنسية، وانتهاكات لقواعد ولوائح الأمم المتحدة، وسوء السلوك بالنسبة للمرور (بما يشمل حوادث المرور على الطرق، مثل قيادة السيارة في حالة سُكر أو الحوادث المفضية إلى إصابة خطيرة أو وفاة). وفي حين أن حالات سوء السلوك لن تصل جميعها إلى مستوى السلوك الإجرامي، فإن عددا من الحالات كان منطويا على اتهامات تتعلق بسوء سلوك إجرامي. وفي السابق، كانت الاتهامات تشمل أيضا جرائم ارتكبتها أشخاص، مثل التعذيب والقتل.

(٥) بالنظر إلى أن كل كيان يحتفظ بإحصاءاته المتعلقة بسوء السلوك، فإنه لا يوجد مكان مركزي واحد تُحفظ فيه جميع الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك (المشار إليها في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تعزيز مهام الرقابة في الأمم المتحدة (A/58/708) على أنها من "الفئة الأولى" ومن "الفئة الثانية"). غير أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يحتفظ بالإحصاءات التي تتعلق بسوء السلوك الجسيم، والتي ترد إليه من كيانات في منظومة الأمم المتحدة بكاملها. وبالمثل، فإن تقرير الأمين العام عن التدابير الخاصة المتعلقة بالحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (A/61/957) يشير إلى جميع الإحصاءات المتعلقة بالاستغلال والاعتداء الجنسيين بما يمثل شكلا واحدا من أشكال سوء السلوك من كيانات في منظومة الأمم المتحدة بكاملها ومن موظفين في الأمم المتحدة، وكذلك من أفراد خارج الأمم المتحدة.

(٦) لأغراض هذه المذكرة، تشمل فئة البعثات التي توجهها إدارة عمليات حفظ السلام البعثات السياسية الخاصة التي توجهها الإدارة وبعثات حفظ السلام.

(٧) من بين الادعاءات التي شملتها هذه الإحصاءات تلك المعرفة على أنها استغلال جنسي واعتداء جنسي في نشرة الأمين العام بشأن اتخاذ تدابير خاصة للحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (ST/SGB/2003/13). وفي حين أن حالات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي لن تصل جميعها إلى مستوى السلوك الإجرامي، فإن عددا من الحالات كان منطويا على اتهامات بارتكاب سلوك إجرامي، وذلك تبعا للولاية القضائية، مثل موقعة قاصر والاعتصاب والبعاء والاعتداء الجنسي.

(٨) بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية هي أكبر عملية لحفظ السلام من حيث عدد الأفراد المأذون به.

١٤ ادعاء<sup>(٩)</sup>. ومن بين هذه الادعاءات كانت هناك أدلة تثبت صحة خمسة منها، ولم تكن هناك أدلة تثبت صحة خمسة أخرى، كما أن التحقيقات جارية بالنسبة لثلاث حالات (أحد الأفراد الذين وُجه إليهم اتهام ترك الأمم المتحدة قبل استكمال التحقيق).

١١ - غير أن الإحصاءات لا تكشف عن القصة بكاملها - فهي لا تعكس الضرر النفسي والبدني الذي يلحق بالضحية و/أو أسرة الضحية و/أو المجتمع بسبب السلوك الإجرامي. والإحصاءات لا تبين الضرر الذي يلحق بسمعة كل فرد من أفراد حفظ السلام وسمعة منظمة الأمم المتحدة بكاملها بسبب النشاط الإجرامي بأنواعه. والإحصاءات لا تبين الكيفية التي يؤثر بها السلوك الإجرامي على تحقيق الولاية ونجاح عملية تقوم بها الأمم المتحدة، ولا على حالة الأمن البدني لأفراد الأمم المتحدة.

١٢ - وعندما يقوم أشخاص مشاركون في عملية للأمم المتحدة بارتكاب جرائم، سيكون لذلك أثر على الثقة التي تسعى الأمم المتحدة إلى اكتسابها من المجتمع المحلي. وانتهاك الثقة هذا يجعل من الصعب على الأمم المتحدة أن تنجز أعمالها. وبدون ثقة المجتمع، لن تحظى الولايات بتعاون كامل وقد تبوء بالفشل أو يستغرق تنفيذها وقتاً أطول.

١٣ - وفي بيئة ما بعد الصراع، يسهم السلوك الإجرامي من جانب أشخاص يشاركون في عملية للأمم المتحدة في إدامة نفس المشكلة التي ذهبت الأمم المتحدة لتحلها، وهي العمل على إعادة بناء مجتمع دمره النزاع وعلى دعم سيادة القانون.

## ألف - هناك حد للشروط الذي يمكن للأمانة العامة للأمم المتحدة أن تقطعه

١٤ - تحدد نشرة الأمين العام (ST/SGB/2003/13) المتعلقة بالتدابير الخاصة للحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي معايير تبين سياسة عدم التسامح إطلاقاً إزاء هذا السلوك. وهذه السياسة تتبع على نطاق واسع، وهي تمثل جزءاً من معيار السلوك المطلوب من الموظفين والخبراء الموفدين في بعثات والاستشاريين والأفراد العسكريين في الوحدات الوطنية ومتطوعي الأمم المتحدة.

١٥ - وحملات التوعية والتدريب قبل النشر وأثناء العمل في البعثة تشدد أيضاً على سياسة عدم التسامح إطلاقاً. وهذا يدعمه إنشاء وحدات للسلوك والانضباط في المقر وفي عمليات الأمم المتحدة لتلقي الشكاوى وتنسيقها. وسياسة عدم التسامح إطلاقاً يدعمها أيضاً القيام

(٩) انظر الوثيقة A/61/957، المرفق الثالث؛ وهذا العدد من الادعاءات قد يُعزى إلى انخفاض عدد الحالات المبلغ عنها عن العدد الفعلي لأن بعض كيانات الأمم المتحدة لم تقم بإنشاء آليات يمكن الوصول إليها لتقديم الشكاوى أو آليات لجمع الإحصاءات حسبما أُشير إليه في الحاشية ٣ أعلاه.

بدوريات منتظمة في منطقة البعثة وإنشاء مناطق خارج الحدود وتنفيذ نظم الانضباط الخاصة بالأمم المتحدة ونظم الانضباط الوطنية.

١٦ - غير أنه لا يمكن للأمانة العامة أن تحمّل شخصا مسؤولية جنائية. ولا يمكن للأمانة العامة أن تجري تحريات جنائية<sup>(١٠)</sup> إذا كان هناك ادعاء بأن سلوك أشخاص يشاركون في عملية للأمم المتحدة قد يصل إلى مستوى الجريمة. ولا يمكن للأمانة العامة أيضا أن تحاكم شخصا يُدعى أنه قد ارتكب جريمة. ومع عدم وجود ولاية تنفيذية تكون للأمم المتحدة بموجبها سلطة تنفيذ القانون وسلطة المحاكمة، كما هو الحال في كوسوفو (انظر قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩))، وتيمور - ليشتي (انظر قرار مجلس الأمن ١٧٠٤ (٢٠٠٦))، تظل ممارسة الولاية القضائية الجنائية من سلطة الدول الأعضاء.

### باء - الفجوة في نطاق الولاية القضائية

١٧ - إذا ارتُكبت جريمة في دولة مضيغة وكانت تلك الدولة عاجزة عن محاكمة شخص ادُعي أنه قد ارتكب جريمة أو تحميل شخص ارتكب جريمة مسؤولية فعلته، تكون هناك حاجة إلى الاعتماد على دول أخرى لكي تفعل ذلك. وإذا لم توسع دول أخرى نطاق تنفيذ قوانينها الجنائية كي تنطبق على جرائم ارتُكبت في دولة مضيغة، تكون هناك في هذه الحالة فجوة في نطاق الولاية القضائية، وقد لا يُحاكم الشخص الذي ادُعي أنه قد ارتكب جريمة.

١٨ - والأمانة العامة لا يمكن لها أن تسد هذه الفجوة في نطاق الولاية القضائية. وفي حين أن الأمانة العامة قد نفذت تدابير لمنع ارتكاب الجرائم، فإن المواجهة الشاملة للسلوك الإجرامي تتطلب مساءلة جنائية. والمساءلة الجنائية في هذه الحالة المعينة لن تتحقق إلا إذا عملت الدول الأعضاء على سد الفجوة في نطاق الولاية القضائية.

١٩ - والدول الأعضاء بحاجة إلى أن تعمل من أجل ضمان ألا يستثنى موظفو الأمم المتحدة<sup>(١١)</sup> أبدا في الواقع من تبعات الأعمال الإجرامية التي تُرتكب في مراكز عملهم ولا أن يُعاقبوا ظلما، مراعية في ذلك الأصول القانونية.

(١٠) للاطلاع على مناقشة بشأن التحريات الإدارية التي تجرّيها الأمانة العامة، انظر الفقرات ٥٠ إلى ٥٣ أدناه.

(١١) للاطلاع على رأي الأمانة العامة بأنه ينبغي أن تُطبق توصياتها على جميع الأفراد العاملين في عمليات الأمم المتحدة (مما يشمل المتعاقدين والاستشاريين) فيما عدا الأفراد العسكريين في الوحدات الوطنية، انظر الملاحظات التفسيرية والفقرات ٣٤ إلى ٣٦ أدناه.

### ثالثاً - التدابير القصيرة الأجل: معالجة الفجوة في نطاق الولاية القضائية

٢٠ - إن إخضاع الجرائم التي ترتكب داخل حدود دولة معينة للولاية القضائية لدولة أخرى وتأكيد تلك الولاية وممارستها، ليس عملية جديدة أو بسيطة. ولكن ذلك لا يعني أنه لا يمكن اتخاذ تدابير قصيرة الأجل لتشجيع الدول الأعضاء على معالجة الفجوة في نطاق الولاية القضائية.

٢١ - وتستطيع الجمعية العامة أن تتخذ قراراً يحث الدول الأعضاء بشدة على أن تفرض، كحد أدنى، ولاية قضائية على مواطنيها الذين يرتكبون جرائم خطيرة كما هي معروفة ومعروفة في قوانينها الجنائية المحلية، حيثما يشكل هذا السلوك أيضاً جريمة بموجب قوانين الدولة المضيفة.

٢٢ - ويمكن تضمين هذا القرار طلباً يشجع الدول الأعضاء والأمانة العامة على التعاون في تبادل المعلومات، وعلى جمع الأدلة وضمان توافر الشهود. ويمكن أن يساعد هذا التعاون في تيسير ممارسة دولة الجنسية للولاية القضائية.

٢٣ - وهذا تدبير قصير الأجل يرمي إلى توجيه انتباه الدول الأعضاء إلى مسؤوليتها عن إخضاع مواطنيها للمساءلة عما يرتكبونه من جرائم.

٢٤ - وثمة تدابير أخرى قصيرة الأجل لتأكيد دور الدول الأعضاء في سد الفجوة في نطاق الولاية القضائية من قبيل ما يلي:

(أ) يستطيع مجلس الأمن أن يصوغ القرارات الخاصة بالبعثات على نحو يجعلها تشمل تشجيع البلدان التي تساهم بأفراد أو تقوم بإعارتهم على أن تتخذ إجراءات وقائية مناسبة تشمل تنظيم تدريب سابق للانتشار، وعلى أن تتمكن من مساءلة الأشخاص الذين يرتكبون جرائم عن ذلك السلوك الإجرامي؟<sup>(١٢)</sup>

(ب) وتستطيع الجمعية العامة أن تطلب إلى الأمين العام، عن طريق اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، مواصلة إدراج ما يفيد هذا المعنى في مذكرة التفاهم التي تبرم بين الأمم المتحدة والدولة العضو المساهمة بوحدة شرطة مشكلة، وأن توافق الدولة العضو المعنية على هذا الإدراج.

(١٢) يكمل هذا الإجراء ما دأب عليه مجلس الأمن مؤخراً من إدراج نص مماثل بشأن البلدان المساهمة بقوات - انظر قرار مجلس الأمن ١٧٤٥ (٢٠٠٧)، الفقرة ١٣؛ والقرار ١٧٥٦ (٢٠٠٧) الفقرة ٢٢؛ والقرار ١٧٥٨ (٢٠٠٧)، الفقرة ٩.

٢٥ - وبالإضافة إلى ذلك، تستطيع إدارة عمليات حفظ السلام ضمان أن تكفل المذكرات الشفوية الموجهة إلى البعثات الدائمة طلباً لأفراد، من قبيل المراقبين العسكريين أو أفراد الشرطة أو حرس السجون، توعية الدول الأعضاء بأن الأمانة العامة تتوقع أن يتلقى أي شخص يشارك في إحدى عمليات الأمم المتحدة تدريباً قبل إيفاده على سياسة عدم التسامح إطلاقاً وأن يكون واعياً بأن بعض التصرفات قد تبلغ حد الجريمة التي يخضع بشأنها للمساءلة. كما يمكن لهذه المذكرات الشفوية أن تتضمن ما يفيد بأن الأمانة العامة تتوقع من الدول الأعضاء أن تتمكن من اتخاذ الإجراء المناسب ضد الأفراد المطلوبين المتورطين في نشاط إجرامي.

#### رابعاً - التدابير الأطول أجلاً: الاتفاقية

٢٦ - مع أن التركيز على دور الدول الأعضاء في سد الفجوة في نطاق الولاية القضائية سيتواصل أثناء تنفيذ التدابير القصيرة الأجل، فإن تنفيذ تلك التدابير لا يحل جميع المشاكل. أما على المدى الأبعد، فإن الأمانة العامة تؤيد تماماً وضع اتفاقية من شأنها أن:

- (أ) تمكن الدول الأعضاء من فرض ولايتها القضائية في أوسع نطاق ممكن من الظروف؛
- (ب) توفر اليقين فيما يتعلق بالأفراد الذين يخضعون لممارسة هذه الولاية القضائية (الاختصاص الشخصي)؛
- (ج) توفر اليقين فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبها هؤلاء الأفراد والتي يمكن ممارسة الولاية القضائية بشأنها (الاختصاص الموضوعي).
- وترد أدناه مناقشة لهذه المسائل.

٢٧ - بالإضافة إلى ذلك، يمكن للاتفاقية أن تيسر التعاون الدولي (ولا سيما فيما يتعلق بتسليم المجرمين) والتعاون بين الدول الأعضاء والأمانة العامة (ولا سيما فيما يتعلق باستخدام المواد التي تقدمها الأمانة العامة إلى الدول الأعضاء)<sup>(١٣)</sup>. ويمكن لها أن تعالج الثغرات الموجودة في مسائل تتعلق بتنظيم التحقيقات الجنائية، بما فيها ضمان سلامة الأدلة لتيسير أي عملية مقاضاة محتملة.

(١٣) للاطلاع على مناقشة بشأن ما تجر به الأمانة العامة من تحقيقات، انظر الفقرات ٥١-٥٣ أدناه.

## ألف - أسس الولاية القضائية

٢٨ - من المهم، لسد الفجوة في نطاق الولاية القضائية، أن يتوفر عدد من أسس الولاية القضائية التي يمكن للدول الأعضاء أن تستند إليها في تأكيد ولايتها القضائية.

٢٩ - ووفقاً لما تشير إليه التدابير المقترحة القصيرة الأجل، ترى الأمانة العامة أن على الدول الأعضاء أن تفرض ولايتها القضائية على الجرائم التي يرتكبها مواطنوها. (هذا بالإضافة إلى فرض الولاية القضائية من جانب الدولة التي وقعت فيها الجريمة، فوجود ولاية قضائية كهذه ليس موضع نزاع (انظر A/60/980، الفقرة ٥٩)).

٣٠ - إلا أنه وفي حين أن دولاً أعضاء كثيرة قد لا تحتاج إلى اتفاقية دولية لتأكيد وممارسة الولاية الجنائية على مواطنيها، فمن المحتمل أن تحتاج دول أعضاء أخرى إلى صك من هذا القبيل. وترى الأمانة العامة أن الاتفاقية من شأنها أن تيسر تأكيد وممارسة الدول الأطراف للولاية القضائية في أوسع نطاق ممكن من الظروف. بموجب القانون الدولي.

٣١ - وبالإضافة إلى فرض الدول الأعضاء ولايتها القضائية على مواطنيها، وتمشياً مع الصكوك المبرمة، بما فيها اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤<sup>(٤٤)</sup>، ترى الأمانة العامة أن تنص الاتفاقية على ضرورة أن تنظر هذه الدول في فرض ولايتها القضائية:

(أ) عندما يكون المجني عليه من مواطني تلك الدولة أو شخصاً عديم الجنسية يوجد محل إقامته المعتاد في إقليمها؛

(ب) أو عندما يرتكب الجريمة شخص عديم الجنسية يوجد محل إقامته المعتاد في إقليم تلك الدولة.

٣٢ - كما تؤيد الأمانة تأييداً تاماً وضع اتفاقية تلزم الدول الأطراف بفرض الولاية القضائية على أساس "التسليم أو المقاضاة" في حال الجرائم التي يرتكبها أشخاص يشاركون في عمليات للأمم المتحدة<sup>(٥٥)</sup>. وينبغي عدم اعتبار الجرائم المرتكبة من جانب أشخاص يشاركون في عمليات الأمم المتحدة مجرد جرائم محلية. والأمر الذي يسوغ فرض الولاية القضائية على أساس التسليم والمقاضاة هو أن الأشخاص المدعى ارتكابهم للجرم هم أفراد منحوا الثقة في البلد المضيف لخدمة المجتمع الدولي، وأن الجرائم لها تأثيرها على صورة ومصداقية المهام الدولية المنوطة بتلك العمليات.

(١٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٠٥١، الرقم ٣٥٤٥٧، المادة ١٠.

(١٥) للاطلاع على مناقشة بشأن نطاق الاختصاص الشخصي، انظر الفقرات ٣٤-٣٦ أدناه.

٣٣ - وفي هذا الصدد، تشير الأمانة العامة إلى أن اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها تنص على فرض الولاية القضائية على أسس التسليم أو المقاضاة. ويذهب البعض إلى إمكانية انطباق اعتبارات أخرى على فرض الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة من جانب أشخاص يشاركون في عمليات الأمم المتحدة وعلى الجرائم المرتكبة ضدهم.

## باء - نطاق الاختصاص الشخصي

٣٤ - ترى الأمانة أنه لا يوجد عائق كبير على صعيد السياسة العامة يبرر عدم إمكانية انطباق الاتفاقية لتشمل جميع الأشخاص المشاركين في عمليات الأمم المتحدة، بصرف النظر عن الإدارة أو المكتب أو البرنامج أو الصندوق الذي يعملون فيه<sup>(١٦)</sup>. ومع أن تقرير فريق الخبراء القانونيين (A/60/980) قد قصر نطاق التغطية المقترح للاتفاقية على الموظفين والخبراء الموفدين في عمليات حفظ السلام، فإن ذلك قد نشأ عن القيود المفروضة على فريق الخبراء القانونيين بموجب اختصاصه.

٣٥ - وينطبق ذلك على موظفي الوكالات المتخصصة. وترى الأمانة العامة هنا أيضاً أن المسألة لا تتعلق بطبيعة الإدارة أو الوكالة التي يرتبط بها الشخص المدعي ارتكابه الجرم. ولكن الاعتبار الأساسي هو المكان الذي يمارس فيه ذلك الشخص عمله. فإذا كان يمارس عمله في بيئة يسودها صراع أو خرجت لتوها منه حيث يكون نظام القضاء الجنائي ضعيفاً، يكون السبب القائم لسد أي فجوة في نطاق الولاية القضائية تتعلق هؤلاء الأفراد هو ذاته الذي ينطبق على أفراد عملية الأمم المتحدة.

٣٦ - وفيما يتعلق بالأشخاص المشاركين في عمليات الأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من الميثاق، وبينما يستثني مشروع الاتفاقية الذي اقترحه فريق الخبراء القانونيين هؤلاء الأشخاص من نطاق الاتفاقية، فإن الأمانة العامة ترى أنه لا يوجد ثمة داع للتفرقة بين هذه البعثات والبعثات المشمولة بالفصل السادس. ولا ينطبق سبب استثناء هؤلاء الأفراد من اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها<sup>(١٧)</sup> على أي اتفاقية أو قرار يتناول جرائم يرتكبها هؤلاء الأفراد.

(١٦) انظر الحواشي التفسيرية للاطلاع على مناقشة لرأي الأمانة بأن تنسحب التوصيات على جميع الأفراد المشاركين في عمليات الأمم المتحدة (بمن فيهم المتعاقدون والاستشاريون) غير الأفراد العسكريين في الوحدات الوطنية وعلى تعريف "عملية الأمم المتحدة"، ومناقشة لرأي الأمانة العامة بأن يخضع الأفراد المشاركون في أي عملية من عمليات الأمم المتحدة للمساءلة.

(١٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٠٥١، الرقم ٣٥٤٥٧، المادة (٢)٢.

## جيم - نطاق الاختصاص الموضوعي

٣٧ - تدرك الأمانة العامة صعوبة وضع قائمة محصورة بالجرائم التي ينبغي أن تغطيها الاتفاقية. وما يبدو واضحاً هو أن الاتفاقية ينبغي ألا تقتصر على الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص؛ فالتحقيق في تهريب الذهب والاتجار بالأسلحة الذي أحرى مؤخرًا في إطار بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، يبرز الحاجة إلى اتفاقية تكون سارية على جميع الجرائم الخطيرة لكفالة عدم وجود فجوات في نطاق الولاية القضائية.

٣٨ - وتسلم الأمانة العامة بأن جميع الدول الأعضاء قد سنت قوانين جنائية للتصدي للسلوك الذي تقره الدولة المعنية بأنه إجرامي.

٣٩ - وترى الأمانة العامة أن الاتفاقية ينبغي ألا تسعى إلى سرد الجرائم التي ستشملها أو تحدد الطريقة التي تعرف بها الجرائم. وينبغي، عوضاً عن ذلك، أن تغطي الاتفاقية الجرائم بحسب ما هي معروفة ومعروفة في القانون الوطني للدولة التي تفرض ولايتها القضائية والتي يعاقب عليها قانون تلك الدولة بالسجن لمدة تتراوح بين سنتين وثلاث سنوات على الأقل.

٤٠ - ويرد في معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتسليم المجرمين سابقة لوصف الجرائم التي يتعين أن تغطيها اتفاقية<sup>(١٨)</sup> على هذا النحو. فالمادة ٢ من المعاهدة النموذجية تنص على ما يلي:

### الجرائم الجائز التسليم بشأنها

١ - الجرائم الجائز التسليم بشأنها هي، لأغراض هذه المعاهدة جرائم تعاقب عليها قوانين كلا الطرفين بالسجن أو بشكل آخر من الحرمان من الحرية لمدة لا تقل عن سنة واحدة/سنتين أو بعقوبة أشد. وإذا كان طلب التسليم يتعلق بشخص ملاحق لإنفاذ حكم بالسجن أو بشكل آخر من الحرمان من الحرية صادر بشأن الجريمة، لا تتم الموافقة على التسليم إلا إذا كانت مدة العقوبة المتبقية لا تقل عن أربعة/سنة أشهر.

(١٨) انظر قرار الجمعية العامة ٤٥/١٦، المرفق. وانظر أيضاً القانون النموذجي لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات (المكتب المعني بالمخدرات والجريمة حالياً)، بشأن حماية الشهود، والمتاح على العنوان التالي: ([www.unodc.org/pdf/lap-witness-protection-2000.pdf](http://www.unodc.org/pdf/lap-witness-protection-2000.pdf)) وقانونه النموذجي بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية المتاح على العنوان التالي: ([www.unodc.org/pdf/lap-mutual-assistance-2000.pdf](http://www.unodc.org/pdf/lap-mutual-assistance-2000.pdf)).

٤١ - ويمكن أن تعالج الاتفاقية أي وجه من أوجه عدم التيقن إزاء الجرائم التي أكسبها طرف موقع على تلك الاتفاقية تأثيراً خارجاً عن نطاق الحدود الإقليمية، وذلك بأن تتضمن نصاً يلزم الدول الأعضاء بإبلاغ الأمين العام بهذه الجرائم.

## دال - التحقيقات

٤٢ - لن تتحقق المساءلة الجنائية إلا إذا أجريت تحقيقات وافية وعلى يد مختصين أكفاء توفر معلومات صادقة وموثوقة ومقبولة كأدلة في محاكم الدول الأعضاء التي تمارس الولاية القضائية بشأن المدعى ارتكابه الجرم.

٤٣ - وفي الأماكن التي يضطلع فيها عنصر الشرطة التابع لإحدى عمليات الأمم المتحدة بولاية تنفيذية تقوم بمقتضاها بممارسة صلاحيات شرطية (كما هو الحال في كوسوفو، صربيا وتيمور - ليشتي)، يكون بإمكان شرطة الأمم المتحدة إجراء أي تحقيق جنائي، إما بمفردها أو بالاشتراك مع سلطات إنفاذ القانون في الدول المضيفة.

٤٤ - بيد أن الأمانة العامة، سواء كانت ممثلة في إدارة عمليات حفظ السلام أو إدارة الدعم الميداني أو مكتب خدمات الرقابة الداخلية أو أي عنصر تنظيمي آخر، ليس لها الصفة القانونية التي تمكنها من إجراء تحقيقات جنائية. وما لم تكن هناك ولاية تنفيذية مسندة إلى عملية الأمم المتحدة، فإن الدولة العضو (سواء كانت دولة مضيضة أو دولة أخرى) هي التي تتمتع دون سواها بأهلية إجراء تحقيقات جنائية وفقاً لقوانينها المحلية ولترتيبات التعاون الدولي القائمة.

٤٥ - وعلى النحو الذي أشار إليه فريق الخبراء القانونيين في تقريره، يتسم تحقيق سلطات إنفاذ القانون في الدول المضيفة في الأنشطة الإجرامية بعدد من المزايا (انظر A/60/980، الفقرة ٢٧). فهو يجري في المكان الذي وقعت فيه الجريمة المدعى ارتكابها وفي المكان الذي يوجد فيه الشهود والأدلة. ويمكن لدور بناء القدرات الذي تقوم به شرطة الأمم المتحدة، حيثما وجدت، أن ييسر تحقيق هذه النتيجة.

٤٦ - وتركز ولايات كثيرة مسندة إلى عناصر الشرطة في عمليات الأمم المتحدة على بناء قدرات شرطة الدولة المضيفة وسلطات إنفاذ القانون فيها. ويشمل ذلك تدريب الشرطة المحلية وسلطات إنفاذ القانون وتوجيهها وإرشادها وإسداء المشورة لها بدلاً من الاقتصار على المراقبة. ويمكن أن تيسر زيادة التركيز على بناء القدرات إجراء تحقيقات ذات مصداقية وكفاءة وفقاً لقانون الدولة المضيفة وقواعد ومعايير العدالة الجنائية الدولية وحقوق الإنسان.

ويمكن أن ييسر ذلك بدوره ممارسة الدول الأعضاء لولايتها القضائية إذ ستكون هناك تحقيقات تجريها الشرطة في النشاط الإجرامي المدعى ارتكابه.

٤٧ - ويُشدّد هنا على أن التحقيق الجنائي يظل مسؤولية الدول الأعضاء وليس الأمانة العامة أو شرطة الأمم المتحدة، باستثناء حالة عمليات الأمم المتحدة التي تضطلع بولاية تنفيذية.

٤٨ - وقد حددت إدارة عمليات حفظ السلام عدداً من المشاريع في مجال ممارسة مهام الشرطة وإنفاذ القانون لعام ٢٠٠٧ لها علاقة مباشرة ببناء قدرة شرطة مؤسسية في المناطق الخارجة من الصراع. وهذا العمل مستمر وجرى تطويره بمعزل عما تدعو إليه التوصيات الواردة في تقرير فريق الخبراء القانونيين (A/60/980). ولا تثير التوصيات المتعلقة ببناء القدرات الواردة في ذلك التقرير أي مسائل جديدة في مجال التمويل.

٤٩ - وعلى النحو الذي يشير إليه التقرير، قد يتعذر على الدولة المضيفة إجراء تحقيقات على يد الشرطة (A/60/980، الفقرة ٤٠) حتى بمساعدة الأمم المتحدة أو بإشرافها. وبالمقابل، قد لا تشمل ولاية عملية الأمم المتحدة على القيام بدور في بناء قدرات سلطات إنفاذ القانون للدولة المضيفة. وفي كلا الحالتين، سيكون التحقيق الوحيد في النشاط الإجرامي المدعى ارتكابه هو التحقيق الذي تقوم به الأمانة العامة.

٥٠ - وعلى نحو ما جرت الإشارة إليه، ليس للأمانة العامة الصفة القانونية التي تمكنها من إجراء تحقيق جنائي<sup>(١٩)</sup>. ولا يعني ذلك أن قيام الأمانة العامة بالتحقيقات لا يمكن أن يخرج بتقرير ذي مصداقية وموثوق يتضمن معلومات في شكل يمكن التحقق منه، وينطوي على الثقل الكافي لبدء تحقيقات جنائية تجريها سلطات إنفاذ القانون للدولة التي لها اختصاص الملاحقة القضائية. وقد وضع الفريق، في تقريره، عدداً من التوصيات في هذا الشأن (A/60/980، الفقرة ٨٤)، تعكف الأمانة العامة حالياً على النظر فيها.

٥١ - وإضافة إلى ذلك، يتضمن تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مقترحات دعم المكتب عدداً من التوصيات التي من شأنها أن تعزز دور المكتب وتركز جهوده فيما يتعلق بالتحقيقات التي يجريها. (انظر A/60/901، الفقرات ٧٩-٩٧). والغرض من تنفيذ هذه التدابير هو تعزيز قدرة الأمانة العامة على إعداد تقرير عن الادعاءات التي تشير إلى انتهاج

(١٩) تظل السلطة التنفيذية في يد الحكومات. وفي هذا السياق، تعني السلطة التنفيذية القدرة على ممارسة مهام إنفاذ القانون بما فيها الاعتقال والتفتيش وتوقيع الحجز وإجراء المقابلات وفقاً للسلطة المخولة من الحكومة.

سلوك إجرامي، يتسم بدرجة من الصدق تكفي لإرساء أساس لبدء تحقيقات جنائية على يد السلطات المختصة للدولة التي تقوم بالملاحقة القضائية.

٥٢ - وتتواصل التدابير الرامية إلى تعزيز قدرة مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ولا تثير التوصيات الواردة في تقرير فريق الخبراء القانونيين لتعزيز قدرة المكتب أي مسائل جديدة أو منفصلة تتصل بالتمويل.

٥٣ - وفي الحالات التي تكون فيها دولة الجنسية عرضة لممارسة الولاية القضائية، يمكن أن تثار مسائل تتصل بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية. ففي الوقت الذي توجد فيه خطط ثنائية وغيرها لتيسير التعاون بين الدول، ليس من المستبعد أن تثير اتفاقية بشأن المساءلة الجنائية للأشخاص المشاركين في عمليات الأمم المتحدة مسائل خاصة بها، لا سيما فيما يتعلق بالحفاظ على سلامة الأدلة. وهذه مسائل يمكن أن تقتضي قواعد اتفاقية لسد ثغرة التحقيقات.

## خامساً - الأساس المنطقي الذي يستند إليه التمييز بين المراقبين العسكريين<sup>(٢٠)</sup> والأفراد العسكريين بالوحدات الوطنية

٥٤ - يتمثل أحد الأسباب الرئيسية للتمييز بين المراقبين العسكريين والأفراد العسكريين بالوحدات الوطنية في العلاقة بين هؤلاء الأشخاص والأمم المتحدة.

٥٥ - فالمراقبون العسكريون هم ضباط عسكريون مكلفون من الأمم المتحدة بالانتشار في بعثات أو أداء مهام لحساب الأمم المتحدة. ويأتي ترشيح هؤلاء المراقبين من حكوماتهم في أعقاب طلب يتقدم به الأمين العام، وهم يخدمون الأمم المتحدة بصفاتهم الشخصية وليس كممثلين لدولهم.

٥٦ - أما الأفراد العسكريون بالوحدات الوطنية، فتوفرهم الدولة المرسلة كممثلين لها. ولا تجري ترتيبات بين كل فرد من الأفراد العسكريين بالوحدات العسكرية الوطنية والأمم المتحدة، وإنما تغطي أوضاعهم مذكرة تفاهم توقع بين الأمم المتحدة والبلد المساهم بقوات. ويُقدّم الأفراد العسكريون بالوحدات الوطنية، خلافاً للمراقبين العسكريين، كجزء من قوات احتياطية ولا يجري انتقاؤهم على أساس فردي أو شخصي.

(٢٠) في حين تشير المناقشة التالية إلى المراقبين العسكريين، فإنها تنطبق بالمثل على الأفراد العسكريين المنوحين مركز الخبراء الموفدين في بعثات.

٥٧ - وقد أسفرت العلاقة بين الأمم المتحدة والمراقبين العسكريين، والدور الذي يضطلعون به، عن تصنيف المراقبين العسكريين على أنهم "خبراء موفدون في بعثات" (بالمعنى المقصود في المادة السادسة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦<sup>(٢١)</sup>) وفي الاتفاق النموذجي لتحديد مركز القوات بين الأمم المتحدة والبلد المضيف (انظر A/45/594، المرفق، الفقرة ٢٦).

٥٨ - غير أن الاتفاقية العامة لا تشمل تعريفاً للخبراء الموفدين في بعثات. وقد نظرت محكمة العدل الدولية في هذه المسألة في فتاها التي صدرت في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ بشأن انطباق البند ٢٢ من المادة السادسة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها<sup>(٢٢)</sup> بخصوص مدى الامتيازات الممنوحة للخبراء الموفدين في بعثات.

٥٩ - ولاحظت محكمة العدل الدولية ما يلي:

"على أن [البند ٢٢] لا يتضمن أي إشارة إلى طبيعة هذه المهام أو مدتها أو مكانها. كما لا تقدم الأعمال التحضيرية أي توجيهات إضافية في هذا الصدد".

٦٠ - وختاماً، رأت المحكمة أن "الاتفاقية العامة تنطبق على الأشخاص (بخلاف مسؤولي الأمم المتحدة<sup>(٢٣)</sup>) الذين كلفتهم المنظمة بمهمة والذين يحق لهم بالتالي التمتع بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في [البند ٢٢ من الاتفاقية العامة] بغرض ممارسة مهامهم بشكل مستقل".

٦١ - ووفقاً لهذا الرأي، وباعتبار المراقبين العسكريين أشخاصاً "أوفدتم المنظمة في بعثة أو كلفتهم بأداء مهمة"، رأت الأمانة العامة أن المركز القانوني للمراقبين العسكريين يصنفهم بشكل صحيح بوصفهم خبراء موفدين في بعثات<sup>(٢٤)</sup>.

٦٢ - وباعتبار المراقبين العسكريين خبراء موفدين في بعثات، فإنهم يخضعون لأنظمة مالية وأنظمة مساءلة مختلفة، مقارنةً بنظرائهم من أفراد الوحدات العسكرية الوطنية. ولا يحق

(٢١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١، الصفحة ١٥، والمجلد ٩٠، الصفحة ٣٢٧ (تصويب المجلد ١)؛ يشار إليها فيما يلي باسم الاتفاقية العامة.

(٢٢) تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٨٩، الصفحة ١٧٧.

(٢٣) تغطي المادة الخامسة من الاتفاقية العامة المسؤولين.

(٢٤) يفيد Miller A.J., "Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in U.N. Peacekeeping Operations", في نشرة Cornell International Law Journal، المجلد ٣٩، رقم ٧١ (٢٠٠٦) بأنه "حتى وإن كانت الاتفاقية العامة لا تحدد الخبراء الموفدين في بعثات، فمن الواضح أن هؤلاء الأفراد يعملون كوكلاء للأمم المتحدة ولكن ليس كمسؤولين في الأمم المتحدة".

للمراقبين العسكريين حمل أسلحة. وبالإضافة إلى هذا، فإنه يُحظر عليهم بشكل خاص طلب وقبول تعليمات من حكوماتهم أو من أي جهة أخرى خارج الأمم المتحدة بشأن أداء مهامهم. (الأنظمة التي تحكم مركز المسؤولين بخلاف مسؤولي الأمانة العامة والخبراء الموفدين في بعثات، وحقوقهم الأساسية وواجباتهم (ST/SGB/2002/9)).

٦٣ - وفيما يتصل بممارسة الدولة المضيفة لولايتها القضائية على أحد الخبراء الموفدين في بعثات والمتهمين بارتكاب جريمة، يلزم النظر في تغطية الاتفاق ذي الصلة المتعلق بمركز القوات أو الاتفاق ذي الصلة المتعلق بمركز البعثة<sup>(٢٥)</sup>. فوفقاً للفقرة ٤٧ (ب) من الاتفاق النموذجي لتحديد مركز القوات، لا يخضع إلا "الأفراد العسكريون في العنصر العسكري لعملية الأمم المتحدة لحفظ السلام" للولاية الخالصة لدولتهم المشاركة فيما يتعلق بأي جرائم يرتكبونها في الدولة المضيفة. ونظراً لأن المراقبين العسكريين يقدمون على أساس فردي، فإن مفهوم الدولة المشاركة لا يتوافر بالنسبة لهؤلاء الأشخاص (انظر الفقرات ٥٤-٦١ أعلاه)، مما يعني أنه لا ينطبق عليهم نص الفقرة ٤٧ (ب) من الاتفاق النموذجي بشأن مركز القوات. وبدلاً من ذلك، فإن المراقبين العسكريين تغطيتهم الفقرة ٤٧ (أ) من الاتفاق النموذجي لتحديد مركز القوات، الذي ينص على ضرورة أن يقوم الممثل الخاص/القائد بإجراء أي تحريات إضافية لازمة (إلى جانب تحريات الدولة المضيفة) ثم يتفق مع الحكومة بشأن ما إذا كان ينبغي إقامة دعوى جنائية أم لا.

٦٤ - ومما يستتبعه ذلك أنه بينما يظل المراقبون العسكريون أعضاء في قواتهم المسلحة الوطنية، ويخضعون للولاية القضائية العسكرية للدولة المرسلين لهم، فإن هذه الولاية القضائية تكون بالإضافة إلى قوانين الدولة المضيفة ولا تستبعداها.

٦٥ - ويستوجب أي اقتراح بتغيير مركز المراقبين العسكريين إعادة النظر في الدور الذي يضطلعون به، وعلاقتهم بالأمم المتحدة ومركزهم القانوني إزاء الدولة المضيفة كما هو مبين في اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثة.

## سادسا - الخلاصة

٦٦ - لا تؤثر الجرائم التي يرتكبها أشخاص يشاركون في عمليات الأمم المتحدة على المحني عليه أو البلد المضيف أو كليهما فحسب، وإنما تؤثر أيضاً على المجتمع الدولي وتنفيذ الولاية. وتحتاج المواجهة الشاملة لهذه المشكلة إلى مساءلة المجرمين عن سلوكهم الإجرامي.

(٢٥) يأتي هذا الاعتبار إضافة إلى النظر في وجود حصانات وكيفية عملها.

٦٧ - ولا يمكن للأمانة العامة الذهاب لما هو أبعد من ذلك؛ فلا يمكنها القيام بتحقيقات جنائية أو إجراء محاكمات جنائية، حيث أن هذه المسائل تظل من مسؤوليات الدول الأعضاء.

٦٨ - وتُشجّع الدول الأعضاء على اتخاذ خطوات نحو تيسير إخضاع الأشخاص الذين يشاركون في عمليات الأمم المتحدة للولاية الجنائية. وعلى المدى الأبعد، سيُدمع إصدار اتفاقية ليس لتوفير أساس لممارسة الولاية وتوضيح عدد من المسائل فحسب، وإنما أيضاً لتنبه المجتمع الدولي إلى أهمية مساءلة الأشخاص المشاركين في عمليات الأمم المتحدة عن أي سلوك إجرامي.

## سابعاً - التوصيات

### ألف - التدابير القصيرة الأجل: علاج الفجوات في نطاق الولاية القضائية

٦٩ - تؤيد الأمانة العامة التدابير القصيرة الأجل التالية التي تهدف إلى التشديد على دور الدول الأعضاء فيما يتعلق بممارسة الولاية الجنائية:

(أ) اتخاذ قرار تحث فيه الجمعية العامة الدول الأعضاء بشدة على أن تفرض، كحد أدنى، ولايتها القضائية على مواطنيها الذين يرتكبون جرائم خطيرة كما هي معروفة ومعروفة في قوانينها الجنائية المحلية القائمة، حيثما يشكل هذا السلوك أيضاً جريمة بموجب قوانين الدولة المضيفة؛

(ب) صياغة قرارات مجلس الأمن الخاصة بالبعثات على نحو يجعلها تشمل تشجيع البلدان التي تساهم بأفراد أو تقوم بإعارتهم على اتخاذ الإجراءات الوقائية الملائمة. بما في ذلك إجراء تدريب سابق للانتشار، وعلى أن تتمكن من مساءلة الأشخاص الذين يرتكبون جرائم عن ذلك السلوك الإجرامي؛

(ج) طلب الجمعية العامة، عن طريق اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، أن يواصل الأمين العام تضمين كل مذكرة تفاهم بين الأمم المتحدة وإحدى الدول الأعضاء المساهمة بإحدى وحدات الشرطة المشكّلة ما يفيد هذا المعنى، وأن توافق كل دولة عضو من الدول المعنية على ذلك الإدراج؛

(د) اتخاذ إدارة عمليات حفظ السلام إجراءات لضمان أن تكفل المذكرات الشفوية الموجهة إلى البعثات الدائمة طلباً لأفراد، من قبيل المراقبين العسكريين، والإسهامات الفردية في عنصر الشرطة في إحدى عمليات الأمم المتحدة وحرس الإصلاحات المعارين،

توعية الدول الأعضاء بأن الأمانة العامة تتوقع أن يتلقى أي شخص يشارك في إحدى عمليات الأمم المتحدة تدريباً قبل إفاده على سياسة عدم التسامح إطلاقاً، وأن يكون واعياً بأن بعض التصرفات قد تبلغ حد الجريمة التي سيخضع بشأنها للمساءلة.

## باء - التدابير الطويلة الأجل: الاتفاقية

٧٠ - تؤيد الأمانة العامة إقرار اتفاقية:

(أ) توجب على الدول الأعضاء ممارسة الولاية القضائية عندما يكون الشخص المدعى ارتكابه الجريمة أحد مواطني تلك الدولة أو عندما يكون الشخص المدعى ارتكابه الجريمة موجوداً في تلك الدولة ولا تقوم تلك الدولة بتسليمه؛

(ب) توجب على الدول الأعضاء النظر في فرض ولايتها القضائية عندما يكون المجني عليه مواطناً أو شخصاً عديم الجنسية يوجد مقر سكنه الاعتيادي في إقليم تلك الدولة، أو عندما يرتكب الجريمة شخص عديم الجنسية يوجد مقر سكنه الاعتيادي في إقليم تلك الدولة؛

(ج) تغطي الجرائم التي يرتكبها جميع الأفراد التابعون للأمم المتحدة (باستثناء الأفراد العسكريين بالوحدات الوطنية) الموجودين في منطقة تابعة لإحدى عمليات الأمم المتحدة، بغض النظر عن الإدارة أو المكتب أو البرنامج أو الصندوق أو الوكالة المتخصصة التي يعملون فيها؛

(د) تنطبق على جميع الجرائم ولا تقتصر على الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص أو جرائم الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي؛

(هـ) تيسر التعاون الدولي والتعاون بين الدول الأعضاء والأمانة العامة.