

Distr.: General
11 July 2019
Arabic
Original: English



الدورة الرابعة والسبعون
البند ٧٨ من القائمة الأولية*
المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة
وخبيرائها الموفدين في بعثات

المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبيرائها الموفدين في بعثات

تقرير الأمين العام

موجز

أعدّ هذا التقرير عملاً بالفقرة ٣٠ من قرار الجمعية العامة ١٩٦/٧٣. ويتضمن الفرع الثاني منه معلومات عن السياسات والإجراءات المتبعة في الأمانة العامة للأمم المتحدة والصناديق والبرامج والكيانات الأخرى فيما يتعلق بالادعاءات الموثوق بها التي تشير إلى احتمال أن يكون موظفو الأمم المتحدة أو خبيرؤها الموفدون في بعثات قد ارتكبوا جريمة. ويتناول الفرع الثالث السياسات والإجراءات ذات الصلة التي تطبقها الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة. ويكرر الفرع الرابع التأكيد على توصية بالمساعدة على كفالة أن تكون هذه السياسات والإجراءات متسقة ومنهجية ومنسقة على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

* A/74/50



الرجاء إعادة استعمال الورق

300719 240719 19-11776 (A)



أولا - مقدمة

١ - أُعدَّ هذا التقرير عملاً بالقرار ١٩٦/٧٣ الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً عن أي تحقيقات يتم إدخالها على السياسات والإجراءات المتعلقة بالإبلاغ عن الادعاءات الموثوق بها التي تكشف احتمال ارتكاب جريمة ما من قبل أحد موظفي الأمم المتحدة أو خيائها الموفدين في بعثات والتحقيق فيها وإحالتها ومتابعتها، وأن يضع توصيات للمساعدة على كفالة أن تكون السياسات والإجراءات ذات الصلة متنسقة ومنهجية ومنسقة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أيضاً أن يُقرأ التقرير بالاقتران مع التقارير الأخرى ذات الصلة بالموضوع في إطار هذا البند من جدول الأعمال^(١).

٢ - ويكمل هذا التقرير التقريرين السابقين للأمين العام المقدمين إلى الجمعية العامة عملاً بقراريها ١٣٤/٧١ (A/72/121) و ١١٢/٧٢ (A/73/155). وقد طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ١٣٤/٧١ أن يقدم تقريراً يبين جميع سياسات وإجراءات الأمم المتحدة المتبعة في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بما يلي: (أ) الادعاءات الموثوق بها فيما يتعلق باحتمال أن يكون موظفو الأمم المتحدة أو خيائها الموفدون في بعثات قد ارتكبوا جريمة، التي تحال إلى الدول التي وُجّهت تلك الادعاءات ضد رعاياها؛ و (ب) المعلومات المتعلقة بالتحقيقات أو المحاكمات في الجرائم التي يدعى أن موظفي الأمم المتحدة أو خيائها الموفدين في بعثات قد ارتكبوها والتي أبلغت الدول الأمم المتحدة بها. وعلاوة على ذلك، طلبت الجمعية العامة في قرارها ١١٢/٧٢ إلى الأمين العام أن يعد التقرير الذي يُبين هذه السياسات والإجراءات، وأن يقوم بتحديثه باستمرار، وأن يضع توصيات للمساعدة على كفالة أن تكون السياسات والإجراءات المتعلقة بالإبلاغ عن الادعاءات الموثوق بها التي تكشف احتمال ارتكاب جريمة ما من قبل موظفي الأمم المتحدة وخيائها الموفدين في بعثات والتحقيق فيها وإحالتها ومتابعتها متنسقةً ومنهجيةً ومنسقةً على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

٣ - وفي رسالة مؤرخة ٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، وجّه الأمين العام انتباه الوحدات المعنية في الأمانة العامة للأمم المتحدة والصناديق والبرامج، وكذلك الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة إلى قرار الجمعية العامة ١٩٦/٧٣ وطلب إليها أن تقدم المعلومات والتوصيات ذات الصلة.

٤ - ويتضمن هذا التقرير موجزاً للمعلومات الواردة المتعلقة بالسياسات والإجراءات، التي تم تقديمها عملاً بطلب المعلومات المرسل في عام ٢٠١٩. ويورد التقرير أيضاً ردود وحدات الأمانة العامة للأمم المتحدة أو الصناديق أو البرامج أو الكيانات، وكذلك الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة التي لم يسبق لها أن قدمت معلومات عن سياساتها وإجراءاتها ذات الصلة^(٢).

٥ - ويتضمن الفرع الثاني من هذا التقرير معلومات عن السياسات والإجراءات ذات الصلة المتبعة في الأمانة العامة للأمم المتحدة والصناديق والبرامج والكيانات الأخرى. ويتناول الفرع الثالث السياسات والإجراءات ذات الصلة التي تطبقها الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة. ويكرر الفرع الرابع

(١) انظر على وجه الخصوص التقرير A/74/64 والتقارير الأخرى الصادرة في إطار بند جدول الأعمال "المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخيائها الموفدين في بعثات"، بما فيها التقرير A/74/145.

(٢) مركز التجارة الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، والمنظمة الدولية للهجرة.

التأكيد على توصية بالمساعدة على كفالة أن تكون هذه السياسات والإجراءات متنسقة ومنهجية ومنسقة على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

ثانياً - السياسات والإجراءات المتبعة في الأمانة العامة للأمم المتحدة والصناديق والبرامج والكيانات الأخرى

٦ - تتألف منظومة الأمم المتحدة من الأمانة العامة للأمم المتحدة وعدد من الصناديق والبرامج المرتبطة بها، فضلاً عن الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة. وفي حين تخضع الأمانة العامة للأمم المتحدة والصناديق والبرامج لسلطة الأمين العام، وتطبق النظامين الأساسي والإداري للموظفين للأمم المتحدة (انظر A/73/155، الفرع الثاني)، فإن الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة هي منظمات دولية مستقلة (المرجع نفسه، الفرع الثالث). وقد قدّم عدد من الوحدات والصناديق والبرامج وكذلك الكيانات الأخرى، حسب الاقتضاء، معلومات وتحديثات وتوضيحات يرد ذكرها أدناه فيما يتعلق بسياساتها وإجراءاتها ذات الصلة.

مركز التجارة الدولية

٧ - ينفذ مركز التجارة الدولية الأنظمة والقواعد والسياسات والإجراءات المتبعة في الأمم المتحدة بشأن حالات سوء السلوك المزعومة، بما في ذلك السلوك الإجرامي المزعوم لموظفي الأمم المتحدة أو خبرائها الموفدين في بعثات.

٨ - ويتبع المركز نفس الإجراءات والعمليات التي تتبعها الأمانة العامة للأمم المتحدة مع وجود بعض الفوارق الإجرائية فيما يتعلق بالتدابير التأديبية ومسائل سوء السلوك نتيجة للسلطة الواسعة النطاق المفوضة للمديرية التنفيذية للمركز في المسائل المتعلقة بالموظفين. وينبغي عادة لكل موظف في المركز يكون على علم بأن موظفاً آخر كان ضالعا في سلوك قد يُفرض بشأنه تدبير تأديبي أن يبلغ تلك المعلومات أولاً إلى المديرية التنفيذية أو مدير شعبة دعم البرامج أو رئيسته المباشر.

٩ - ويمكن لموظفي المركز أيضاً أن يبلغوا شعبة التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بالمعلومات المتعلقة بالمخالفات أو حالات الغش والفساد وغير ذلك من أشكال سوء السلوك وأن يستفيدوا من خدمات مجلس موظفي المركز، وأمين مظالم الأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات.

هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)

١٠ - أفادت هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) بأن لديها عدداً من السياسات والإجراءات المتخصصة ذات الصلة، ولا سيما السياسة القانونية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة لمعالجة عدم الامتثال لمعايير السلوك بالأمم المتحدة.

١١ - ويضطلع مكتب خدمات الرقابة الداخلية بوظيفة التحقيق لفائدة هيئة الأمم المتحدة للمرأة، التي كان يتولاها في السابق مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتتولى هيئة الأمم المتحدة للمرأة، لا البرنامج الإنمائي (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨) المسؤولية عن اتخاذ الإجراءات التأديبية فيما يتعلق بموظفي هيئة الأمم المتحدة للمرأة وفقاً لنشرة الأمين العام

- ST/SGB/2011/2 بشأن سلطة هيئة الأمم المتحدة للمرأة في المسائل المتعلقة بإدارة الموارد البشرية، والسياسة القانونية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة لمعالجة حالات عدم الامتثال لمعايير السلوك بالأمم المتحدة.
- ١٢ - وتحدد سياسة هيئة الأمم المتحدة للمرأة لمكافحة الغش النهج الحالي الذي تتبعه الهيئة إزاء منع حالات الغش وكشفها والتصدي لها. وتشير إلى أن نتائج التحقيق سرية ولا يتم الكشف عنها إلا في سياق طلبات التعاون القضائي والإحالة إلى السلطات الوطنية.
- ١٣ - وتنص سياسة هيئة الأمم المتحدة للمرأة بشأن الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات أو التحقيقات المأذون بها حسب الأصول على وضع الآلية المتعلقة بحماية موظفي هيئة الأمم المتحدة للمرأة من الانتقام. وتشمل هذه السياسة الآن جميع الموظفين.
- ١٤ - وتنص سياسة هيئة الأمم المتحدة للمرأة المتعلقة بالمضايقة والتحرش الجنسي والتمييز وإساءة استعمال السلطة على عدم تسامح الهيئة إطلاقاً مع المضايقة والتحرش الجنسي والتمييز وإساءة استعمال السلطة بجميع أشكالها. وتتيح السياسة الآن الإبلاغ عن الادعاءات المتعلقة بالتحرش الجنسي دون الكشف عن هوية المبلغ، وتنص على إلغاء المهلة الزمنية للقيام بذلك.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

- ١٥ - أفاد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأن الإطار القانوني للبرنامج الإنمائي لمعالجة عدم الامتثال لمعايير السلوك بالأمم المتحدة لم يخضع لتحديثات أخرى في الفترة المشمولة بالتقرير.
- ١٦ - وفيما يتعلق بالممارسة المتبعة في البرنامج الإنمائي بشأن كيفية التعامل مع السلوك الإجرامي المحتمل لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات، أشار البرنامج الإنمائي إلى أنه تم في ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ تنقيح المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتحقيقات الصادرة عن مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات بالبرنامج الإنمائي. والغرض من المبادئ التوجيهية هو إطلاع الجهات المعنية صاحبة المصلحة على عملية التحقيق والتأكد من إجراء التحقيقات وفقاً للمعايير المهنية وأفضل الممارسات الدولية. والمبادئ التوجيهية ليست إلزامية ويقصد منها أن تكون بمثابة دليل نحو اتباع أفضل الممارسات في المكتب.
- ١٧ - وينص الفرع ٨ من المبادئ التوجيهية المنقحة على أنه وفقاً لقرار الجمعية العامة ٦٣/٦٢، حيثما توجد أدلة موثوقة بما تفيد باحتمال أن يكون أحد موظفي البرنامج الإنمائي أو خبرائه الموفدين في بعثات قد ارتكب جريمة، فإن مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات سيوصي المكتب القانوني بأن يتم تقديم طلب إلى مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية لإحالة الأمر إلى السلطات الوطنية للدولة العضو المعنية. ولا يشترط الانتهاء من التحقيق قبل الإحالة.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

- ١٨ - أفادت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنها بدأت استعراضاً تقييمياً مستقلاً لإجراءاتها وسياساتها الحالية المتعلقة بالاستغلال والانتهاك الجنسيين. وكان فريق من الخبراء قد عمل على تقييم إجراءات وسياسات المفوضية بشأن الاستغلال والانتهاك الجنسيين، بسبل منها الزيارات الميدانية، وكذلك تحديد الممارسات السليمة والدروس المستفادة والثغرات. ومن المتوقع أن يقدم تقرير عن الاستعراض في النصف الأول من عام ٢٠١٩.

١٩ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، بدأت المفوضية أيضا استعراضا للسياسات والتوجيهات القائمة بشأن الاستغلال والانتهاك الجنسيين والتحرش الجنسي بهدف توحيد مختلف العناصر ضمن إطار واحد. وستصدر توجيهات شاملة جديدة في عام ٢٠١٩ بشأن منع سوء السلوك الجنسي والتصدي له. والمفوضية أيضا بصدد تحديث الأمر الإداري المتعلق بعملية التحقيقات.

جامعة الأمم المتحدة

٢٠ - أفادت جامعة الأمم المتحدة بأن مجلس الإدارة وافق في أيار/مايو ٢٠١٩ على صيغة منقحة لسياسة جامعة الأمم المتحدة بشأن حظر التمييز والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي، وإساءة استعمال السلطة، التي تتسق تماما مع السياسة النموذجية لمنظومة الأمم المتحدة بشأن التحرش الجنسي الصادرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

ثالثا - السياسات والإجراءات المتبعة في الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

٢١ - أبلغت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) بأن ميثاق مكتب التقييم والرقابة الداخلية التابع لها تم تحديثه في آذار/مارس ٢٠١٩ على نحو يعكس التغييرات في هيكل أمانة اليونيدو كما ورد في نشرة المدير العام DGB/2018/02 التي أنشئ بموجبها مكتب التقييم والرقابة الداخلية، وتنفيذا لمقرر مجلس التنمية الصناعية بشأن إنشاء مكتب رقابة داخلية فعال ومستقل من الناحية الإدارية والعملياتية (المقرر م ت ص - ٤٤/م-٣)^(٣). ولم يؤثر تحديث ميثاق مكتب التقييم والرقابة الداخلية على الإجراءات والعمليات الحالية.

الوكالة الدولية للطاقة الذرية

٢٢ - أفادت الوكالة الدولية للطاقة الذرية بأن المدير العام للوكالة أقر الميثاق المتعلق بوظيفة الأخلاقيات في الوكالة اعتبارًا من ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٩، وهو ما ترافق مع تغييرات في الأحكام ذات الصلة من الدليل الإداري المتعلق بسياسيَّ الوكالة بشأن الأخلاقيات والمبلغين عن المخالفات. وفيما يتعلق بسياسة المبلغين عن المخالفات، تم تنقيح السياسة لتعكس دور رئيس شؤون الأخلاقيات في تلقي الشكاوى المتعلقة بالانتقام واستعراضها، وفي إحالة أي قضية ظاهرة الوجهة من قضايا الانتقام أو التهديد بالانتقام إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية للتحقيق، وفي اتخاذ إجراءات بناء على نتائج التحقيق. وبالإضافة إلى ذلك، وبغية حماية مصالح المبلغين عن المخالفات، يمكن أن يوصي رئيس شؤون الأخلاقيات باتخاذ تدابير مؤقتة فورية.

٢٣ - وعلاوة على ذلك، وبعد انتهاء فرقة العمل التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق من عملها المتعلق بمعالجة مسائل التحرش الجنسي في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من وضع السياسة النموذجية بشأن التحرش الجنسي، قامت الوكالة بتحديث إطارها ذي الصلة عن طريق إصدار إطار منع المضايقة والتحرش الجنسي اعتبارًا من ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩.

(٣) انظر www.unido.org/sites/default/files/2016-12/GC_17_2_Report_of_the_IDB_44_e_0.pdf

ويعكس هذا الإطار موازنة تعريفَي المضايقة والتحرش الجنسي مع التعريفين المنقحين المنصوص عليهما في السياسة النموذجية وتشدد على التدخل المبكر والمساءلة الإدارية. ويتم التعامل مع أي تقرير رسمي يثير ادعاءات موثوقة بشأن احتمال وقوع سلوك إجرامي وفقاً للإطار القانوني أو الممارسات المعمول بها في الوكالة، بما في ذلك إحالة هذه الادعاءات إلى السلطات الوطنية، وذلك وفقاً للالتزامات الوكالة بموجب اتفاق المقر أو لإجراءات مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

المنظمة الدولية للهجرة

٢٤ - أفادت المنظمة الدولية للهجرة بأن جميع موظفيها ملزمون بمعايير السلوك المتبعة في المنظمة والنظام الأساسي لموظفيها، فضلاً عن السياسات والإجراءات المحددة المتعلقة بمسائل من قبيل الممارسات غير النظامية والمخالفات وسوء السلوك ومنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين والتصدي لهما. وبعض هذه المنشورات ملزم أيضاً للخبراء الموفدين في بعثات في فترات معينة. ويمكن أن يؤدي عدم مراعاة هذه المعايير إلى اتخاذ تدابير إدارية أو تأديبية وفقاً للإطار التنظيمي للمنظمة.

٢٥ - وجميع موظفي المنظمة ملزمون بإبلاغ المنظمة بأي خرق لقواعدها أو منشوراتها الإدارية الأخرى. ويتلقى مكتب الأخلاقيات والسلوك ادعاءات سوء السلوك والسلوك غير الأخلاقي فيما يتعلق بمعايير السلوك المتبعة في المنظمة، كما يتولى إدارة هذه الادعاءات وتتبعها؛ ويتولى هذا المكتب إدارة نظام لاستلام الشكاوى لكفالة قدرة المنظمة على تتبع حالات سوء السلوك والمخالفات وإدارتها والإبلاغ عنها. والأطراف الخارجية مدعوة أيضاً إلى تقديم أي تقارير أو شكاوى مباشرة إلى مكتب الأخلاقيات والسلوك فيما يتعلق بأي مخالفة أو خرق من جانب موظفي المنظمة لمعايير السلوك المتبعة فيها.

٢٦ - وعند الإبلاغ عن سوء سلوك أو مخالفة، تتخذ المنظمة إجراءات في الوقت المناسب، وإذا اعتُبر من المناسب إجراء تحقيق، يُجري مكتب المفتش العام هذا التحقيق وفقاً للأنظمة والقواعد والسياسات والإجراءات المتبعة في المنظمة، ويقوم مكتب الشؤون القانونية للمنظمة بتنسيق الإجراءات التأديبية أو الإدارية المناسبة.

٢٧ - وفي حال وجود ادعاءات موثوق بها تفيد احتمال ارتكاب جرم بعينه، يجوز أن تنظر المنظمة في إحالة المسألة إلى السلطات الوطنية المختصة، مع مراعاة امتيازات وحصانات المنظمة والموظف وسلامة الضحية وأمنها.

رابعاً - التوصية

٢٨ - يوصى بأن تشجّع الدول الأعضاء الهيئات التشريعية المختلفة للوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات ذات الصلة على المساعدة في كفالة أن تكون السياسات والإجراءات المتعلقة بالإبلاغ عن الادعاءات الموثوق بها التي تكشف احتمال ارتكاب جريمة من جانب موظفي هذه الوكالات والمنظمات الذين يقعون خارج نطاق قرارات الجمعية العامة، والتحقيق في هذه الادعاءات وإحالتها ومتابعتها، متنسقة ومنسقة مع السياسات والإجراءات المتعلقة بموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات.