الأمم المتحدة

A/AC.264/L.3

الجمعية العامة

Distr.: Limited
4 April 2002
Arabic
Original: English

اللجنة المخصصة لمسألة نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها

١ - ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٢

مشروع تقرير

المقرر: السيد دانييل كيبكيمي كوتوت (كينيا)

أولا - مقدمة

١ - أنشئت اللجنة المخصصة لمسألة نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها بموجب الفقرة ٧ من قرار الجمعية العامة ٨٩/٥٦ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، للنظر في التوصيات التي قدمها الأمين العام في تقريره بشأن تدابير دعم وتعزيز نظام الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها (A/55/637). وعملا بالفقرة ٩ من القرار ذاته، اجتمعت اللجنة المخصصة بالمقر في الفترة من ١ إلى ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٢[(١)].

٢ - ووفقا للفقرة ٧ من القرار، فإن عضوية اللجنة المخصصة مفتوحة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأعضاء في الوكالات المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وبالإضافة إلى ذلك وعملا بالفقرة ٨ من القرار، دعا الأمين العام لجنة الصليب الأحمر الدولية للمشاركة بصفة مراقب في مداولات اللجنة المخصصة.

٣ - وبالنيابة عن الأمين العام، افتتح المستشار القانوني للأمم المتحدة، السيد هانز كوريل، دورة اللجنة المخصصة.

٤ - وفي الجلسة العامة الأولى للجنة المخصصة، في ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٢، انتخبت اللجنة أعضاء مكتبها، على النحو التالي:

050402 040402 02-31531 (A)
0231531

الرئيس:

صاحب السمو الملكي الأمير زيد رعد زيد الحسين (الأردن)

نواب الرئيس:

إلينا غديس (نيوزيلندا)

إيوانا غابرييلا ستانكو (رومانيا)

مارسيلو فاسكيس (إكوادور)

المقرر:

دانييل كيبكيمي كوتوت (كينيا)

٥ - وعمل السيد فاكلاف ميكولكا، مدير شعبة التدوين بمكتب الشؤون القانونية، أمينا للجنة المخصصة. وعمل السيد مهنوش هـ. أرسانجاني، نائب مدير الشعبة، نائبا لأمين اللجنة المخصصة وأمينا لفريقها العامل الجامع. وقدمت شعبة التدوين خدمات فنية للجنة المخصصة ولفريقها العامل.

٦ - واعتمدت اللجنة المخصصة، في جلستها العامة الأولى، جدول الأعمال التالي (A/AC.264/L.1):

١ - افتتاح الدورة.

٢ - انتخاب أعضاء المكتب.

٣ - إقرار جدول الأعمال.

٤ - تنظيم الأعمال.

٥ - النظر في التوصيات المقدمة من الأمين العام في تقريره (A/55/637) بشأن تدابير دعم وتعزيز نظام الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها.

٦ - اعتماد التقرير.

٧ - ووفقا للفقرة ٧ من قرار الجمعية العامة ٥٦/٨٩، فإن مهمة اللجنة المخصصة هي النظر في التوصيات التي قدمها الأمين العام في تقريره بشأن تدابير دعم وتعزيز نظام الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها. ويرد التقرير المعنون ''نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها'' في

الوثيقة A/55/637. وعُرضت على اللجنة أيضا ورقة للمناقشة مقدمة من الرئيس (A/AC.264/L.2) بعنوان ''المسائل التي أثيرت فيما يتصل بالتوصيات الواردة في تقرير الأمين العام (A/55/637)'' (واردة كمرفق بهذا التقرير)، بالإضافة إلى القرار ٨٩/٥٦ وقرار الجمعية العامة ٥٩/٤٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، والمرفق بهما نص الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها.

ثانيا – أعمال الدورة

٨ – اعتمدت اللجنة المخصصة برنامج عملها في جلستها العامة الأولى، وقررت مواصلة مداولاتها في إطار الفريق العامل الجامع. وعقد الفريق العامل ٥ جلسات في الفترة من ١ إلى ٣ نيسان/أبريل. واعتمدت اللجنة تقريرها في جلستها العامة الثانية، المعقودة في ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

٩ – وفي الجلسة الأولى للفريق العامل، التي عقدت أيضا في ١ نيسان/أبريل، قدم ممثلو مكتب منسق شؤون الأمن في الأمم المتحدة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب الشؤون القانونية، إحاطة للمندوبين بشأن آخر التطورات والمسائل العملية والقانونية التي واجهتها الأمم المتحدة في كفالة سلامة موظفيها وأمنهم. وأعقبت الإحاطة جلسة للأسئلة والردود.

ثالثا – المناقشات التي دارت داخل الفريق العامل: النظر في توصيات الأمين العام الواردة في الوثيقة A/55/637

التدابير القصيرة الأجل

١ – إدراج الأحكام الرئيسية لاتفاقية عام ١٩٩٤ ضمن اتفاقات مركز القوات أو اتفاقات مركز البعثات التي تُبرم بين الأمم المتحدة والدول التي تجري في أراضيها عمليات لحفظ السلام وضمن اتفاقات البلدان المضيفة

١٠ – تبدى تأييد عام لتوصية الأمين العام بإدراج الأحكام الرئيسية لاتفاقية عام ١٩٩٤ المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بهم ضمن اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة. وأكد عدد من الوفود أهمية هذا التدبير وأهمية تنفيذه على وجه فعال.

١١ – وأعربت بضعة وفود عن دهشتها وخيبة أملها عندما علمت من الإحاطة التي قدمها موظفو الأمانة العامة أن الأمين العام لم يتخذ أية خطوات حتى الآن لعكس الأحكام الرئيسية

لاتفاقية عام ١٩٩٤ في اتفاقات مركز القوات أو اتفاقات مركز البعثات أو اتفاقات البلدان المضيفة.

١٢ - ولاحظ عدد من الوفود أن الأساس القانوني الذي يتيح للأمين العام اتخاذ الخطوات اللازمة لإدراج الأحكام الرئيسية لاتفاقية عام ١٩٩٤ ضمن اتفاقات مركز القوات أو اتفاقات مركز البعثات أو اتفاقات البلدان المضيفة موجود بالفعل ووارد في قرارات شتى للجمعية العامة، من بينها القرارين ٨٩/٥٦ والقرار ٢١٧/٥٦ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، وفي بيانات رئاسية لمجلس الأمن كذلك. وطرح اقتراح يحبذ برغم ذلك الإعراب من جديد على وجه صريح عن تأييد توصية الأمين العام بإدراج الأحكام الرئيسية لاتفاقية عام ١٩٩٤ في اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة وتأكيد تلك التوصية مجددا في قرار للجمعية العامة.

١٣ - ورأى البعض ضرورة إسداء النصح حول أهم الأحكام الواجب إدراجها في اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة. وبالإضافة إلى الأحكام الرئيسية الواردة في الفقرة ٢٤ من تقرير الأمين العام، رأى عدد كبير من الوفود أن الاتفاقية تتضمن أحكاما رئيسية أخرى ينبغي إدراجها، لا سيما الأحكام الواردة في المادتين ٦ و ٨. واقتُرح أيضا إدراج المادة ١٢ (١) من الاتفاقية ضمن اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة.

١٤ - واقترح بعض الوفود إدخال تغييرات على النص المقترح في الفقرة ٢٤ من تقرير الأمين العام[٢].

١٥ - ومع هذا، لوحظ أن النص المقترح في الفقرة ٢٤ يحتاج إلى نظرة متأنية، حيث إنه لا يعكس بدقة جميع الأحكام المقابلة في الاتفاقية، ونُبه كذلك إلى ضرورة التدقيق في اختيار أحكام الاتفاقية التي ينبغي إدراجها بالنظر إلى التوازن الهام القائم بينها.

١٦ - ورأى البعض أن من المهم حث البلدان المضيفة على الموافقة على إدراج الأحكام الرئيسية للاتفاقية ضمن اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة، وكذلك تشجيعها على الانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٩٤.

١٧ - وأيد عدد من الوفود الاقتراح الداعي إلى تكليف الأمين العام ببدء إجراءات التعديل لإدراج أحكام الاتفاقية ضمن اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة القائمة.

١٨ - ولاحظت بعض الوفود أن إبرام اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة يتأخر لفترة طويلة في كثير من الأحيان. ورأت هذه الوفود أن من المهم تأكيد ضرورة التبكير بإبرامها. واقترحت أيضا أن يجري العمل بقواعد مؤقتة تتضمن الأحكام الرئيسية لاتفاقية عام ١٩٩٤ ريثما تبرم الأمم المتحدة والبلدان المضيفة الاتفاقات ذات الصلة. كما أيدت استكمال الاتفاقات النموذجية لاتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة بحيث تدرج ضمنها الأحكام الرئيسية لاتفاقية عام ١٩٩٤.

١٩ - وحبذت بعض الوفود تأسيس آلية متابعة مناسبة وكلفت الأمين العام بتقديم تقرير إلى الجمعية العامة عن الخطوات المتخذة لإدراج الأحكام الرئيسية للاتفاقية ضمن اتفاقات مركز القوات واتفاقات مركز البعثات واتفاقات البلدان المضيفة.

٢٠ - غير أن بعض الوفود أكدت أن هذه التوصية المذكورة أعلاه قصيرة الأجل وشددت على طابعها المحدود. ونُبه أيضا إلى إمكانية اعتبار هذه التوصية تدبيرا مؤقتا إلى حين الانتهاء من إعداد بروتوكول. ومن ناحية أخرى، رأت وفود أخرى أن هذا التدبير ليس بمجرد حل قصير الأجل وإنما هو سبيل فعال لكفالة تنفيذ الاتفاقية على مجموعة أكبر من الدول، ومن بينها الدول التي لم تصدق عليها أو تنضم إليها بعد، وكذلك لتوسيع نطاقها لتشمل طائفة أوسع من عمليات الأمم المتحدة.

٢ - وضع إجراء لإصدار إعلان بشأن وجود خطر استثنائي يهدد سلامة الأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بها

٢١ - واتُفق عموما على أن الأمين العام يملك بالفعل سلطة الشروع في إصدار إعلان من جانب الجمعية العامة أو مجلس الأمن لوصف عملية معينة من عمليات الأمم المتحدة بأنها تنطوي على خطر استثنائي. وعليه، ليس هناك ما يدعو اللجنة إلى اتخاذ إجراء رسمي في هذا الصدد. ولا توجد عقبات قانونية أو عملية تمنع الأمين العام من ممارسة هذه السلطة. بل لوحظ أن من واجبه، باعتباره كبير الموظفين الإداريين في المنظمة، أن يصدر ''إعلانا'' لدى الهيئات ذات الصلة متى رأى ذلك مناسبا. وأعربت وفود عن قلقها لأن الأمين العام لم يمارس تلك السلطة حتى الآن.

٢٢ - ونبهت عدة وفود إلى أن التدبير الذي يقترحه الأمين العام في توصيته مؤقت لأنه لا يلغي ''آلية الإطلاق'' المطلوبة لسريان الاتفاقية والواردة في شرط ''الإعلان''. ورأت أن هذا الشرط مصطنع وتمييزي وغير عملي، خاصة في ضوء نشر عمليات الأمم المتحدة في أجواء متقلبة يصعب التكهن بتطور الأحداث فيها. ولاحظت علاوة على ذلك ضرورة

مراعاة الواقعية في توقع صدور ''إعلان'' عن الأمين العام بالنظر إلى الطبيعة السياسية الحساسة لهذا ''الإعلان'' والآثار السلبية التي قد تترتب على صدوره في البلدان المضيفة. وعليه، حبذت حذف هذا الشرط من الاتفاقية كتدبير طويل الأجل.

٢٣ - وفيما يتعلق باتخاذ قرار يؤكد سلطة الأمين العام لإصدار ''إعلان'' من الجمعية العامة أو مجلس الأمن، لم ير بعض الوفود أي حاجة لاتخاذ هذا القرار الذي لن يكون إلا تأكيدا لسلطة هي في يد الأمين العام أصلا. وأعربت وفود أخرى عن استعدادها لاعتبار هذا القرار تعبيرا عن تأييد سياسي للأمين العام لاتخاذ هذه المبادرات. وتم الاتفاق عموما على ضرورة التأني في صياغة نص أي قرار يتخذ في ذلك الصدد. ولا ينبغي لهذا القرار أن يستبعد خيارات أخرى لإصدار هذا الإعلان، من قبل دولة عضو، أو رئيس مجلس الأمن، أو رئيس الجمعية العامة على سبيل المثال. وأشير أيضا إلى ضرورة عدم المساس بدور مجلس الأمن بوصفه الجهاز الأول للأمم المتحدة المؤهل للبت في مدى وجود أي خطر يهدد السلام أو خرق للسلام.

٢٤ - ولم ير عدد من الوفود من الحكمة وضع إجراء نموذجي رسمي للبدء في النظر في إعلان واعتماده، من شأنه أن يحد من مرونة الأمين العام في ممارسته لسلطته. وأشير إلى أنه ينبغي للأمين العام أن يجتهد في تحديد وسائل اتخاذ هذا الإجراء وفي توقيته. وأبديت عدة اقتراحات في ذلك الصدد. فقد اقتُرح أن يسعى الأمين العام إلى طلب المشورة من الوكالات الملائمة وربما من الدول المساهمة بقوات. وجرت الإشارة أيضا إلى أن من الجدير استكشاف أي ربط بين توقيت ''إعلان'' يصدره الأمين العام وبين آلية داخلية يستخدمها منسق شؤون الأمن في الأمم المتحدة لتصنيف مراحل الخطر الأمني على موظفي الأمم المتحدة. غير أن البعض أعرب عن قلقه لكون استخدام مثل هذا التصنيف لأغراض إصدار ''إعلان'' قد يؤثر سلبيا على عمل منسق شؤون الأمن في الأمم المتحدة، ولا سيما على نهجه اللاسياسي والمستقل إزاء تحديد مراحل الخطر الأمني على موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها.

التدابير الأخرى

بيانات عامة تتعلق بالتوصيات الداعية إلى إجراء تعديلات على الاتفاقية

٢٥ - ساد اتفاق عام في اللجنة المخصصة على ضرورة بذل كل الجهود من أجل تعزيز حماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها المشاركين في أي عملية للأمم المتحدة. وساد اتفاق عام أيضا على أن تقرير الأمين العام يثير قضايا هامة جديرة بالنظر فيها بجدية. وأعرب عدد من الوفود عن الرغبة في أخذ مزيد من الوقت للتفكير بشأن هذه القضايا الهامة

وما يترتب عنها ومواصلة النظر فيها في الجلسات المقبلة. غير أنه في هذه المرحلة الأولية من المناقشات، اختلفت آراء الوفود في حل مشاكل الاتفاقية بوضع بروتوكول.

٢٦ - ومع تأييد التدابير التي اقترح الأمين العام اتخاذها في الأجل القصير من أجل تعزيز النظام الحالي للاتفاقية الذي لا يستلزم أي تعديل، لاحظت عدة وفود مواطن قصور تلك التدابير ودعت إلى اتخاذ خطوات لتصحيح الثغرات الجسيمة الموجودة في الاتفاقية. وأشارت الوفود بشكل خاص إلى ضرورة إعادة النظر في الحاجة إلى ''إعلان'' وفي الطبيعة التمييزية لنطاق الاتفاقية في ضوء عمليات قامت بها الأمم المتحدة مؤخرا.

٢٧ - بيد أن عدة وفود أخرى رأت أن الاتفاقية لم تُختبر بعد من حيث جدواها المحتملة وأن أي مواطن قصور في الاتفاقية قد تصحح باتخاذ تدابير في الأجل القصير لا تتطلب تعديل الاتفاقية. وتمثلت أولوية تلك الوفود في بذل أي جهد لتشجيع الانضمام الشامل إلى الاتفاقية ورأت أن أي جهد يبذل في المرحلة الحالية لتعديل الاتفاقية قد يثني عن القيام بمزيد من التصديقات. وجرت الإشارة إلى أنه حتى لو أوصت اللجنة المخصصة بتوسيع نطاق الاتفاقية بموجب بروتوكول، ينبغي أن يكون هذا البروتوكول قائما بذاته ومستقلا عن اتفاقية عام ١٩٩٤.

٢٨ - ومع التسليم بأهمية الانضمام الشامل إلى الاتفاقية لا سيما من قبل البلدان المضيفة، رأت عدة وفود أن من اللازم دراسة الأسباب التي تمنع الدول من الانضمام إلى الاتفاقية. وفي ذلك الصدد، أشير إلى وضع آلية استعراض منصوص عليها في المادة ٢٣ من الاتفاقية. واقترح أيضا أن يعمم الأمين العام على جميع الدول استبيانا يطلب معلومات بشأن تنفيذ الدول للاتفاقية، وأسباب عدم انضمامها إلى الاتفاقية بالإضافة إلى آرائها بشأن تعزيز الاتفاقية ومركز البروتوكول ومضمونه.

٢٩ - وأُيد اقتراح بأن تركز اللجنة المخصصة على سبل تعزيز النظام الحالي. وأُشير إلى أن تعديل الاتفاقية ما هو بالعاجل ولا هو بالضروري. وكمثال على فعالية التدابير العملية الرامية إلى تحسين النظام الحالي للاتفاقية، أشارت عدة وفود إلى أرقام قدمتها الأمانة العامة إلى الوفود في جلسة الإحاطة تشير إلى انخفاض عدد الضحايا مؤخرا بسبب التدريب وجهود أخرى تبذلها الأمانة العامة.

٣٠ - واقتُرح أن يعد الأمين العام تقريرا آخر في سنتين أو ثلاث يقيِّم فيه فعالية الاتفاقية في ضوء تنفيذ التدابير القصيرة الأجل. وسيستعمل هذا التقرير كأساس لتحديد طبيعة الخطوات الأخرى التي يُحتاج إلى اتخاذها فيما يتعلق بالاتفاقية.

٣ - منح "سلطة التصديق" للأمين العام لأغراض إثبات (أ) صدور ومضمون إعلان مجلس الأمن أو الجمعية العامة بوجود خطر استثنائي، و (ب) وجود ومضمون اتفاق بين منظمة غير حكومية والأمم المتحدة، و(ج) مركز موظفي الأمم المتحدة و الأفراد المرتبطين بها

٣١ - أيدت عدة وفود، من حيث المبدأ، توصية الأمين العام، ملاحظةً أنها في الوقت الذي لا تستلزم تعديل الاتفاقية تزيل بعض مواطن القصور في الاتفاقية وتكفل تنفيذها بشكل أكثر فعالية. وقد أبدي الاقتراح من أجل إدراج التوصية الواردة في الفقرة ٢٣ من تقرير الأمين العام ضمن قرار للجمعية العامة. غير أن بعض الوفود رأت أن هذه التوصية لا ينبغي أن تشكل مسألة ذات أولوية في عمل اللجنة المخصصة لأنها لا ترتبط بشكل مباشر بنطاق الاتفاقية ولا تساهم في تحسين التدابير التي تكفل سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها.

٣٢ - وجرى التشديد على أن للأمين العام، في إطار ولايته، سلطات تصديق فعلا وأنه لا يوجد أي عائق قانوني يمنعه من ممارسة تلك السلطات. وبينما شُكك في الحاجة إلى قيام اللجنة المخصصة بأي إجراء رسمي فيما يتعلق بالتوصية، أبدت وفود رغبة في أن تعرب، في قرار تتخذه الجمعية العامة في دورتها المقبلة، عن تأييد سياسي لممارسة الأمين العام لسلطاته في مجال التصديق في إطار ولايته.

٣٣ - وحثت وفود على التأني في صياغة القرار، مبدية مرونة فيما يتعلق باستصواب اتخاذه. وبوجه خاص، حذر البعض من اعتماد أي لغة في القرار يُفهم منها ضمنيا أن لتصديق الأمين العام طابع أساسي أو أنه سيكون بمثابة "آلية إطلاق" لتنفيذ الاتفاقية. وأشير أيضا إلى أن التصديقات ينبغي إصدارها بناء على طلب الدولة فقط.

٣٤ - وأشير كذلك إلى أن سلطة الأمين العام في مجال التصديق ينبغي أن تنحصر في المسائل المتعلقة بالواقع لا بالقانون. وفي ذلك السياق، أشير إلى أنه من غير المناسب منح الأمين العام السلطة لتحديد مركز موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لأن ذلك يشمل تأويل اتفاقية عام ١٩٩٤. وأبديت الشكوك أيضا في مدى استصواب تصديق الأمين العام في حالة إصدار مجلس الأمن أو الجمعية العامة "إعلانا بوجود خطر استثنائي"، لأن التصديق في هذه الحالة يصبح تكرارا لوثيقة تضمنت هذا الإعلان. ورأى البعض أيضا أنه ليس من ولاية الأمين العام أن يصدق مركز بعض الأفراد، مثل العاملين في الوكالات المتخصصة.

٣٥ - وأعرب البعض عن قلقه فيما يتعلق بالجملة الأخيرة في الفقرة ٢٣ من تقرير الأمين التي طُلب فيها إلى الدول أن تقبل التصديقات برهانا على الوقائع المشهود عليها. فرغم التسليم بأن الأمين العام قد يكون في أفضل وضع يمكنه من إثبات بعض الوقائع، تم التأكيد على أن تصديق الأمين العام لا يمكن أن يكون له أثر ملزم تلقائي على المحاكم الوطنية. فكل تصديق يُعرض على المحكمة ينبغي له أن يستوفي شروط مبدأ الشرعية وشروطا ثبوتية وغيرها في قضية محل نزاع. وبالتالي ينبغي للمحاكم الوطنية أن تحدد الآثار القانونية لهذه التصديقات. ومن جهة أخرى، رأى البعض أن التوصية تستحق النظر فيها بتأن بما أن امتلاك الأمين العام لسلطة تصديق ملزمة قد يكون مفيدا، لا سيما خلال إجراء متابعة أو تسليم عندما تتنازع الدول المعنية فيما بينها.

٤ - تخويل الأمين العام، بدلا من مجلس الأمن والجمعية العام أو بالإضافة لهما، حسب الاختصاص، سلطة الإعلان عما إذا كانت عملية بعينها تنطوي على خطر استثنائي، وذلك بتعديل الاتفاقية

٣٦ - لم تحبذ الوفود بوجه عام هذه التوصية لأسباب شتى، فمنها ما اعترض عليها لأنها لم تتلاف أوجه القصور من الاتفاقية، بينما اعترض البعض الآخر عليها بعدما لاحظ أنها تثير قضايا معقدة جديدة، لا سيما التداخل والتعارض فيما بين اختصاصات أجهزة الأمم المتحدة المختلفة، وهو ما يمكن أن يزيد بدوره من تعقيد آلية اعتماد الإعلان. وأوضح أيضا أنه ليس بوسع الأمين العام أن يحل محل مجلس الأمن ولا الجمعية العامة في إصدار إعلان من هذا القبيل. وبعد أن أكدت بعض الوفود مجددا الطبيعة السياسية للإعلان والعواقب السلبية التي قد يخلفها لدى البلد المضيف، رأت أن مجلس الأمن والجمعية العامة، باعتبارهما هيئتين سياسيتين، أقدر من الأمين العام على إصدار ''إعلان''. وساد شعور عام بأن سلطة الأمين العام في بدء إجراءات إصدار ''إعلان'' لدى كلا الهيئتين كافية، وأنه لا حاجة لتوسيع نطاق سلطته في ذلك الشأن.

٣٧ - ومع هذا، أعربت بضعة وفود عن استعدادها لقبول التوصية باعتبارها تدبيرا قصير الأجل إلى حين تعديل الاتفاقية وبشرط أن يخول الأمين العام، إلى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن، وليس بدلا منهما، سلطة إصدار إعلان بشأن وجود خطر استثنائي.

٥ - تمديد نطاق الاتفاقية على جميع عمليات الأمم المتحدة بتعديل الاتفاقية

٣٨ - أيدت بعض الوفود بشدة هذه التوصية ورأت أنها من لب النقاط التي أوردها الأمين العام في تقريره، ومن ثم اعتبرتها نقطة محورية لمباحثات اللجنة المخصصة. وبينما أعربت عن تأييدها للتوصية، لاحظت أنها صيغت ردا على الاعتداءات التي كان يتعرض لها العاملون في

مجال حفظ السلام عندما كانت العمليات التي لا تندرج تحت هذا المسمى تعامل بصفة ثانوية، ولكن الواقع يثبت اليوم ازدياد التوسع في نشر العمليات غير المعنية لحفظ السلام في بقاع متقلبة الأوضاع، مما أدى إلى ارتفاع في معدل الاعتداءات التي يتعرض لها موظفو الأمم المتحدة العاملين في البعثات غير المعنية بحفظ السلام. وأعربت الوفود عن قلقها لأن هؤلاء الموظفين غير مشمولين تلقائيا بالاتفاقية بسبب قصور نطاقها. وأكدت ضرورة عدم التمييز بين موظفي الأمم المتحدة لأن من حقهم جميعا التمتع بالحماية على قدم المساواة في جميع الحالات بغض النظر عن مستوى الخطر. وبينما تبنت الوفود بوجه عام هذا الرأي، سيقت آراء ذات منحى مختلف بشأن سبل تحقيق ذلك.

٣٩ - وأكدت بعض الوفود أن الحل المناسب الوحيد لهذه المشكلة في الأجل الطويل هو إسقاط شرط صدور ''إعلان'' وتطبيق الاتفاقية تلقائيا على جميع عمليات الأمم المتحدة. وتأييدا لهذا التدبير، أوضحت أن شرط صدور إعلان ليس عمليا لأنه يجعل من التقييم السياسي للحقائق في مواقع الأحداث ركنا من أركان جريمة، وبهذا يضفي طابعا سياسيا على ما كان ينبغي أن يكون مسألة قانون جنائي محضة. كما أشارت إلى المثالب الأخرى لهذه الآلية، مثل جوانب القصور العملية في العمليات الإنسانية طويلة الأجل التي قد يتغير فيها الوضع الأمني على مدار الوقت. كما أعربت أيضا عن قلقها لأن شرط صدور إعلان عن وجود خطر يخلق بالفعل نظاما تمييزيا لأنه يحاول التمييز بين عمليات الأمم المتحدة على نحو لا يسهل تطبيقه في الواقع وغير مبرر من حيث المبدأ.

٤٠ - وسعيا لتدارك القصور، اقترح البعض اعتماد صك موجز ومركز والاستعانة في هذا السبيل بتقرير الأمين العام كنقطة بداية. واقتُرح إدراج الأحكام المقترحة في الفقرة ٣٠ من تقريره ضمن البروتوكول، ولكن البعض رأى أن صيغة المقترح تحتاج إلى المزيد من الدراسة.

٤١ - ورأت بعض الوفود الأخرى أن الاتفاقية ليست بالضرورة محدودة النطاق، ولكنها تنطبق على عمليات الأمم المتحدة في ظل أوضاع مختلفة. واعتبرت أن التمييز بين عمليات حفظ السلام والعمليات الأخرى مسألة لها ما يبررها لأنها نابعة من الخصائص المتأصلة لكلا النوعين من العمليات. كما اختلفت هذه الوفود مع الرأي القائل بأن الاتفاقية جعلت من شرط صدور ''إعلان'' ركنا من أركان الجريمة. ورأت أن هذا الشرط يجب، أن يعد بدلا من ذلك عنصرا يستلزم تطبيق المعاهدة في حالة معينة.

٤٢ - وأُشير أيضا إلى أن الاتفاقية متوازنة وروعيت في صياغتها الآراء المتباينة للدول. ولوحظ أيضا أن صدور بروتوكول معدل للاتفاقية يمكن أن يخل بذلك التوازن ويزيد من العبء السياسي والقانوني لتطبيق الاتفاقية وتفسيرها. وردا على ذلك، أوضح البعض أنه

بمجرد تأييد فكرة تعديل الاتفاقية يمكن معالجة شواغل الوفود وتبديدها خلال صياغة نص الاتفاقية والتفاوض حوله.

٤٣ - وأعرب عن رأي مفاده أن المشكلة لا تكمن في أحكام الاتفاقية ولكن في تنفيذها. وفي هذا الصدد، أشير بصورة محددة إلى احتمال التغلب على أوجه القصور في الاتفاقية في اتفاقات مركز القوات، واتفاقات مركز البعثات، وكذلك في الاتفاقات مع البلد المضيف. وأعربت تلك الوفود مجددا عن موقفها المتمثل في أنها لا تعتبر ذلك الخيار بمثابة تدبير قصير الأجل، وإنما بمثابة تدبير دائم وأفضل حل عملي من أجل التنفيذ الفعال للاتفاقية، وعلى الأخص فيما يتعلق بالبلدان المضيفة، غير الأطراف في الاتفاقية.

٤٤ - غير أن وفود أخرى أكدت مجددا أن إدراج أحكام الاتفاقية في اتفاقات مركز القوات أو اتفاقات مركز البعثات والاتفاقات مع البلد المضيف لن يعالج المشكلة لأن حجم العمليات التي لا تشملها الاتفاقية تلقائيا لن يكون موضوعا لمثل تلك الاتفاقات. ولذا فلن تساعد تلك التدابير قصيرة الأجل الأفراد الذين تشملهم تلك العمليات.

٤٥ - وفي حين جرى الإعراب عن المرونة في ما يتعلق بالتعديلات المقترحة للاتفاقية، فقد أعرب أيضا عن رأي مفاده أن من الضروري مواصلة دراسة النتائج المترتبة على تلك التعديلات وما يحتمل ظهوره أو تطبيقه من أنظمة مختلفة. وأشير كذلك إلى ضرورة صياغة نظام حماية موظفي الأمم المتحدة دون المساس بالتزامات موظفي الأمم المتحدة بالامتثال للقوانين والتقاليد والعادات المحلية.

٦ - توسيع نطاق الاتفاقية ليشمل جميع موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، بمن فيهم أفراد المنظمات غير الحكومية الإنسانية، والتخلي بذلك عن شرط وجود صلة "تعاقدية" بين منظماتهم والأمم المتحدة

٤٦ - ساد التأييد عموما للمبدأ الذي يقضي بأن يشمل نظام الحماية الوارد في الاتفاقية جميع موظفي الأمم المتحدة، بمن فيهم موظفي المنظمات غير الحكومية الإنسانية الذين يعملون جنبا إلى جنب مع الأمم المتحدة، وفي إطار من الارتباط بها. وأشير إلى أنه لو أن المنظمات غير الحكومية الإنسانية غير المرتبطة بالأمم المتحدة ينبغي أيضا أن تستفيد من الحماية القانونية، فإن ذلك المسعى يقع خارج نطاق اتفاقية عام ١٩٩٤ وبالمثل فهو خارج نطاق ولاية اللجنة المخصصة.

٤٧ - ومع ذلك فقد أشير إلى ضرورة تحديد الموظفين المرتبطين بالأمم المتحدة، بوضوح، والاعتراف بهم بصورة موضوعية. وبالإضافة إلى ذلك كان المتعين أن يذكر بوضوح أن أنشطة المنظمات غير الحكومية تندرج تحت سلطة ورقابة الأمم المتحدة.

٤٨ - وترى بعض الوفود أن شرط إنشاء صلة بين المنظمات غير الحكومية وبين الأمم المتحدة لا يلزم أن يكون دائما عن طريق صلة تعاقدية. وأيدت تلك الوفود رأي الأمين العام الوارد في الفقرة ١٥ من تقريره ومفاده ''أن أي صلة تعاقدية أو ترتيب تعاهدي لإضفاء الطابع المؤسسي على التعاون بين الأمم المتحدة وإحدى المنظمات غير الحكومية، لدعم عملية للأمم المتحدة أو لتنفيذ ولايتها، سيفي بالشرط الوارد في المادة ١ (ب) '٣' من الاتفاقية''. وترى هذه الوفود أن بدائل أخرى، ربما تنطوي على التزامات أقل، للصلة ''التعاقدية'' المحددة بدقة، قد تلبي شروط الاتفاقية، نظرا للصعوبات العملية التي تجابه بالنسبة لهذا الشرط. وأشير إلى إمكانية استخدام بعض معايير الأهلية الأخرى، بما في ذلك أشكال أخرى من الصلات الإدارية والمؤسسية. وأشارت هذه الوفود أيضا إلى أن الصلة، أيا كان شكلها، ينبغي أن تكون واضحة ويمكن تمييزها بصورة موضوعية. وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن النص المقترح بالفقرة ٣٣ من تقرير الأمين العام يوفر أساسا جيدا لإجراء مزيد من المناقشات.

٤٩ - وأعرب عن رأي مفاده إمكانية الاستغناء عن شرط الصلة التعاقدية، طالما يتمتع الأمين العام بسلطة الشهادة بأن المنظمة غير الحكومية تعمل جنبا إلى جنب مع الأمم المتحدة ووفقا لولايتها.

٥٠ - واعتبر عدد من الوفود أن من الضروري أن تكون للمنظمات غير الحكومية الإنسانية، التي تعمل جنبا إلى جنب مع الأمم المتحدة صلة تعاقدية مع الأمم المتحدة، وأفادوا أنهم لن يؤيدوا الاستغناء عن ذلك الشرط. وترى بعض الوفود، أن عدم وجود مثل تلك الصلة التعاقدية قد يؤدي إلى المخاطرة بتقويض الحماية المكفولة وفقا لاتفاقية عام ١٩٩٤.

٥١ - وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن عدم وجود صلة تعاقدية جلية قد لا يعطي الدول حافزا للتصديق على الاتفاقية. وأشير كذلك إلى أن اتفاقية عام ١٩٩٤ هي اتفاقية إنفاذ قوانين وبالتالي فمن الضروري تحديد من تنطبق عليهم بوضوح.

٥٢ - وأشار بعض الوفود إلى النص المقترح في الفقرة ٣٣ من تقرير الأمين العام الذي يصف المنظمات غير الحكومية المشاركة في عمليات الإغاثة الإنسانية ''بطريقة مستقلة ومحايدة وغير متحيزة أو تمييزية''. وأشير كذلك إلى أن تلك المعايير تعد بمثابة حقائق قد تتضارب التفسيرات بشأنها. وذلك من شأنه إيجاد حالات من عدم التيقن ومشاكل عملية في

النظام المنشئ وفقا لاتفاقية عام ١٩٩٤. وأشير كذلك إلى أن الصلة التعاقدية تضفي طابعا قانونيا على مشاركة المنظمات غير الحكومية في أعمال الأمم المتحدة.

٥٣ - وأعرب عن رأي مفاده أن شرط الصلة التعاقدية يكفل تقيد المنظمة غير الحكومية بأهداف ومبادئ الأمم المتحدة، وأنه في المقابل تتحمل الأمم المتحدة مسؤولية حماية تلك المنظمة غير الحكومية.

٥٤ - واقترحت عدة وفود إعداد اتفاق نموذجي لأغراض تطبيق الاتفاقية بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وذلك من شأنه تيسير إبرام أي اتفاق مع تلك المنظمات بطريقة سريعة وفعالة، ويتيح الوضوح فيما يتعلق بتطبيق الاتفاقية أو عدم تطبيقها.

٥٥ - واقترحت تعديلات تتعلق بتعريف ''الأشخاص المرتبطين بها'' في المادة ١ (ب) من الاتفاقية[٣].

الحواشي

(١) هناك المزيد من المعلومات بشأن اللجنة المخصصة على الموقع التالي: http://www.un.org/law/UNsafetyconvention/index.html.

(٢) اقترح تعديل النص الوارد ضمن البند '٣' ''الالتزام بالمحاكمة أو التسليم'' بأن تضاف في نهاية الجملة العبارة التالية: ''التي لها ولاية قضائية على الجرائم المبينة في المادة [الإشارة إلى '٢']''. واقترح أيضا تعديل البند الفرعي '٣' على الوجه التالي:

'٣' ''فرض الولاية القضائية والالتزام بالمحاكمة أو التسليم

''١ - تفرض الحكومة ولايتها القضائية على الجرائم المبينة في المادة [الإشارة إلى '٢']، متى ارتكبت الجريمة في إقليمها وكان الجاني المزعوم من غير أفراد عملية حفظ السلام.

''٢ - إذا لم تسلم الحكومة الجاني المزعوم، يتعين على الحكومة، دون أي استثناء مهما كان ودون أي تأخير، أن تحيل الأمر إلى السلطات المختصة لمقاضاته في إطار إجراءات تتفق مع قانون تلك الدولة. وتتخذ تلك السلطات قرارها على النحو المتبع في التعامل مع الجرائم العادية ذات الطبيعة الخطيرة بموجب قانون تلك الدولة.

''٣ - لا تمس الأحكام السابقة سلطة الدولة في طلب تسليم الجاني المزعوم إليها إذا ما فر خارج إقليمها''.

(٣) فيما يلي الصياغة المقترحة:

'١' الأشخاص الذين تنتدبهم حكومة أو منظمة غير حكومية، بموافقة جهاز الأمم المتحدة المختص الصريحة أو الضمنية، والتي يمكن سحبها في أي وقت؛

'١' [لا تغيير]

'٢' الأشخاص الذين تقوم منظمة غير حكومية إنسانية بنشرهم بموافقة الأمين العام للأمم المتحدة، أو وكالة متخصصة، أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية، الصريحة أو الضمنية، والتي يمكن سحبها في أي وقت،

للاضطلاع بأنشطة من شأنها دعم الوفاء بولاية عملية الأمم المتحدة''.

المرفق

[الوثيقة A/AC.264/L.2]