الأمم المتحدة

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

١٢-١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤

الجمعية العامة

الوثائق الرسمية

الدورة التاسعة والخمسون

الملحق رقم ٥٢ (A/59/52)

الجمعية العامة
الوثائق الرسمية
الدورة التاسعة والخمسون
الملحق رقم ٥٢ (A/59/52)

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

١٢-١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤

الأمم المتحدة • نيويورك، ٢٠٠٤

ملاحظة

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

[الأصل: بالانكليزية]
[٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٤]

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
الأول	مقدمة	١-٨	١
الثاني	الإجـراءات	٩-١٠	٣
الثالث	مناقشات الفريق العامل المعني بتدابير توسيع نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها	١١-٤٥	٤
	ألف - تعليقات عامة	١١-١٩	٤
	باء - تعليقات بشأن مسائل محددة	٢٠-٤٥	٦
	العلاقة بين بروتوكول محتمل واتفاقية عام ١٩٩٤	٢٠-٢٤	٦
	تعريف عمليات الأمم المتحدة	٢٥-٣١	٧
	مسؤوليات الدول المضيفة ومسؤوليات موظفي الأمم المتحدة	٣٢-٣٨	٩
	العلاقة بالقانون الإنساني الدولي	٣٩-٤٥	١٢
الرابع	توصية	٤٦	١٣
المرفق			
ألف	مقترح نيوزيلندا (A/AC.264/2004/DP.1)		١٤
باء	مقترح كوستاريكا (A/AC.264/2004/DP.2 و Corr.1)		١٦

الفصل الأول

مقدمة

١ - إن الدورة الثالثة للجنة المخصصة لنطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، التي أنشأتها الجمعية العامة بقرارها ٨٩/٥٦ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، عُقدت عملا بالفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة ٨٢/٥٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، حيث كُلِّفت بولاية توسيع نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وذلك بجملة طرق منها اعتماد صك قانوني. واجتمعت اللجنة المخصصة بمقر الأمم المتحدة في الفترة من ١٢ إلى ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

٢ - ووفقا للفقرة ٧ من القرار ٨٩/٥٦، كانت عضوية اللجنة المخصصة مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وأعضاء الوكالات المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وإضافة إلى ذلك، دعا الأمين العام، عملا بالفقرة ٨ من ذلك القرار، لجنة الصليب الأحمر الدولية للمشاركة بصفة مراقب في مداولات اللجنة المخصصة.

٣ - وافتتح رئيس اللجنة المخصصة، كريستيان ويناوسر (ليختنشتاين) دورة اللجنة.

٤ - وفي الجلسة العامة الخامسة، المعقودة في ١٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، أبلغ الرئيس اللجنة المخصصة أن نائبَي الرئيس، مارسيلو فاسكيز (إكوادور) ويوانا غابرييلا ستانكو (رومانيا) وكذلك المقرر، السيد دانييل كيبكمي كوتوت (كينيا) قد غادروا نيويورك. وفي الجلسة ذاتها، انتخبت اللجنة المخصصة محمود سامي (مصر) ليحل محل السيد دانييل كيبكمي كوتوت (كينيا) كمقرر للجنة.

٥ - وفي الجلسة العامة السادسة، المعقودة في ١٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، انتخبت اللجنة المخصصة متود شباتشيك (جمهورية سلوفاكيا) وريكاردو لويس بوكالاندرو (الأرجنتين) كي يحلا محل يوانا غابرييلا ستانكو (رومانيا) ومارسيلو فاسكيز (إكوادور) كنائبين للرئيس. وبذلك أصبح مكتب اللجنة مؤلفا من الأعضاء التالية أسماؤهم:

الرئيس:

كريستيان ويناوسر (ليختنشتاين)

نواب الرئيس:

ريكاردو لويس بوكالاندرو (الأرجنتين)

محمود حمود (الأردن)

متود شباتشيك (سلوفاكيا)

المقرر:

محمود سامي (مصر)

٦ - وعمل السيد فاسلاف ميكولكا، مدير شعبة التدوين التابعة لمكتب الشؤون القانونية، أمينا للجنة المخصصة. كما عمل السيد محنوش أرسانجاني، نائب مدير الشعبة، نائبا لأمين اللجنة المخصصة وأمينا للفريق العامل الجامع التابع لها. وقدمت شعبة التدوين خدمات فنية للجنة المخصصة ولفريقها العامل.

٧ - واعتمدت اللجنة المخصصة في جلستها العامة الخامسة جدول الأعمال التالي (A/AC.264/L.6):

١ - افتتاح الدورة.

٢ - انتخاب أعضاء المكتب.

٣ - إقرار جدول الأعمال.

٤ - تنظيم الأعمال.

٥ - توسيع نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وذلك بجملة طرق، منها اعتماد صك قانوني.

٦ - اعتماد التقرير.

٨ - وكان معروضا على اللجنة المخصصة قرار الجمعية العامة ٥٨/٨٢، وتقريرا اللجنة المخصصة عن أعمال دورتيها الأولى والثانية[١]، وتقرير الفريق العامل التابع للجنة السادسة الذي انعقد خلال الدورة الثامنة والخمسين للجمعية العامة (A/C.6/58/L.16 و Corr.1). وكان معروضا على اللجنة المخصصة أيضا تقريرا الأمين العام (A/55/637 و A/58/187) عن نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، ومقترحين قدمتهما نيوزيلندا[٢] وكوستاريكا[٣].

الفصل الثاني

الإجـراءات

٩ - اعتمـدت اللجنـة المخصصـة، في جلسـتها العامـة الخامسـة، تنظـيم أعمالهـا وقـررت مواصلة مداولاتها في الفريق العامل الجامع. وعقد الفريق العامل سبع جلسات، في الفترة من ١٢ إلى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٤. واعتمدت اللجنة المخصصة تقريرها في جلستها العامة السابعة، المعقودة في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

١٠ - وفي الجلسة الثالثة التي عقدها الفريق العامل في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، قدم ممثل لجنة الصليب الأحمر الدولية إحاطة إلى الوفود عن العلاقة بين الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤ والقانون الإنساني الدولي. وعقب الإحاطة خُصصت فترة لطرح الأسئلة والرد عليها.

الفصل الثالث

مناقشات الفريق العامل المعني بتدابير توسيع نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها

ألف – تعليقات عامة

١١ – أعربت بعض الوفود عن عميق قلقها من ازدياد الاعتداءات التي تستهدف الموظفين المدنيين أثناء تأديتهم الخدمات التي توكلها إليهم الأمم المتحدة، بما فيها الاعتداء الذي استهدف مقر الأمم المتحدة في بغداد يوم ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٣. وذُكر أنه يجب اتخاذ إجراءات أكثر صرامة بحق مرتكبي مثل هذه الجرائم وأن الإفلات من العقاب أمر مرفوض. وأشير إلى أن حفنة من الدول فقط أجرت تحقيقات في الجرائم التي استهدفت موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها وحاكمت مرتكبيها أو سلمتهم. وأشارت بعض الوفود إلى أن الاعتداء المتعمد على حفظة السلام والموظفين الذين يقدمون مساعدات إنسانية تشكل جريمة من جرائم الحرب بموجب المادة ٨ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛ وبغية تعزيز حماية موظفي الأمم المتحدة، حثت هذه الوفود الدول التي لم تصدق بعد على هذا النظام أو تنضم إليه أن تقوم بذلك. كما لاحظت عدة وفود عموما أهمية تحقيق مشاركة أوسع في الاتفاقية نفسها.

١٢ – وساد اتفاق عام على أنه يلزم القيام في إطار الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها بتشديد الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، مع الأخذ في الاعتبار قرار الجمعية العامة ٨٢/٥٨ وقرار مجلس الأمن ١٥٠٢ (٢٠٠٣) الذي يحدد بوضوح بعض التدابير القصيرة الأجل التي يمكن اتخاذها ويعرب فيه عن عزم مجلس الأمن إصدار إعلان بوجود خطر استثنائي لدى وجوده.

١٣ – وارتأت بعض الوفود أن اتخاذ تدابير قصيرة الأجل أمر ضروري غير أنه غير كاف إذ أن هذه التدابير تهدف فقط إلى تعزيز نظام الاتفاقية القانوني الحالي. ورأت هذه الوفود أن التغطية الحالية للاتفاقية لا تستجيب بما يكفي للعدد المتزايد من العمليات التي تنفذها الأمم المتحدة في غير مجال حفظ السلام. فمن وجهة نظرها يشكل اشتراط الإعلان عن وجود خطر استثنائي أكبر عقبة في درب نظام الحماية الذي تنص عليه الاتفاقية. وأعربت تلك الوفود عن تأييدها للمقترح المنقح الذي قدمته نيوزيلندا (انظر المرفق، الفرع ألف) الذي نوقش وقدم رسميا في ١٤ نيسان/أبريل، والذي يلغي شرط الإعلان عن وجود خطر

استثنائي ويوسع تطبيق الاتفاقية بحيث تعكس على نحو أفضل نطاق العمليات التي تجريها الأمم المتحدة. وأثيرت نقطة مفادها أن الاقتراح المنقح توفيقي متوازن ويعكس الآراء التي جرى الإعراب عنها في المناقشات السابقة. كما ذكرت أن المقترح المنقح الذي قدمته نيوزيلندا نجح في عدم المساس بالاتفاقية بتقديمه صكا يشكل تكملة لها، ولن يكون ملزما إلا للدول التي توافق عليه. وسيساعد هذا الأمر على تحقيق مشاركة جميع الدول في الاتفاقية ولن يعطل عملية التصديق عليها.

١٤ - وأعربت وفود أخرى عن رأي مفاده أن مشكلة الاتفاقية الرئيسية لا تكمن في آلية الإعلان بحد ذاته، بل في عدم وضعه موضع التطبيق. وذكرت أن الجمعية العامة ومجلس الأمن قد أعلنا عن استعدادهما إصدار إعلان بوجود خطر وشجعا الأمين العام على الشروع في تطبيق مثل هذا الإجراء. وإضافة إلى ذلك، لم يُنظر بما فيه الكفاية في آلية إصدار الإعلان، ولربما ينبغي أن تقوم اللجنة المخصصة بالنظر في وضع معايير لإصدار إعلان من هذا النوع. وبالنسبة لتلك الوفود، تكمن قوة هذه الاتفاقية في قبول أكبر عدد ممكن من البلدان لها وفي تنفيذها. وأعلنت أنه من الأهمية بمكان بحث أسباب انخفاض عدد الدول الأعضاء التي انضمت إليها، لا سيما في أوساط الدول المضيفة. وفي هذا الصدد، ذكر أن المناقشات التي دارت خلال الدورة السابقة للجنة المخصصة أشارت إلى ضرورة معالجة ما تطرحه الاتفاقية من مصاعب على الدول المضيفة. كما أشير إلى تقرير الأمين العام الذي شدد فيه على أن نظام الحماية الذي تنص عليه الاتفاقية يعتمد على مدى استعداد الدول للوفاء بواجباتها (A/58/187، الفقرة ٢٨). وأعربت تلك الوفود عن تأييدها للمقترح الذي قدمه الأردن أثناء اجتماع الفريق العامل التابع للجنة اسادسة في عام ٢٠٠٣ (A/C.6/58/L.16، المرفق الأول، باء)، وأشاروا إلى أن المقترح الأردني احتفظ بفكرة الخطر بدقة، ما أدى إلى تفادي استخدام قوائم بالعمليات توضع اعتباطيا لتحديد مدى انطباق الاتفاقية عليها.

١٥ - وجرى الإعراب عن رأي يقول بضرورة الحفاظ على مشاركة الآلية الحكومية الدولية في عملية الإعلان عن وجود خطر.

١٦ - وذُكر أن توسيع نطاق الاتفاقية يقتضي وضع شروط محددة بالنسبة لعمليات الأمم المتحدة التي ستغطيها الاتفاقية وبالنسبة لفئات الموظفين الذين ستشملهم الحماية. كما تم التشديد على أنه لا بد من القيام، في إطار توسيع نطاق الاتفاقية، من التأكيد والتوضيح قانونيا أنها تنطبق على جميع الدول. وعلاوة على ذلك، أعرب عن رأي مفاده أن توسيع نطاق الاتفاقية يجب ألا يؤدي إلى إضعاف نظامها القانوني.

١٧ - كما أشير إلى أنه يجب، لدى القيام بأي توسيع لنطاق الاتفاقية، معالجة ما تثيره من مخاوف بشأن المادة ٨ من الاتفاقية المتعلقة بمسؤوليات كل دولة من الدول المضيفة وموظفي الأمم المتحدة.

١٨ - وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن أي توسيع لنطاق الاتفاقية يعني إدخال تعديل على الاتفاقية، وعليه، ينبغي تنفيذه بما يتفق مع المادة ٢٣ (اجتماعات الاستعراض) من الاتفاقية والمادة ٤٠ (تعديل المعاهدات المتعددة الأطراف) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وفي هذا السياق، أعاد عدد من الوفود الإعراب عن رأيه في أن مقترح نيوزيلندا ليس تعديلا لاتفاقية عام ١٩٩٤ بل إنه مجرد بروتوكول اختياري لا يمس بالاتفاقية ويشكل تكملة لها، وعليه، يمكن أن تعالجه اللجنة المخصصة على النحو الوافي. إضافة إلى ذلك، لن تشارك في تنقيح الاتفاقية أو إدخال تعديل عليها إلا الدول الأطراف فيها، بينما يتيح النهج الحالي المجال أمام مشاركة جميع الدول.

١٩ - وأعربت بعض الوفد عن استعدادها إخضاع المقترح المتعلق بمسألة العلاقة القائمة بين القانون الإنساني الدولي واتفاقية عام ١٩٩٤ لمزيد من النقاش (A/C.6/58/L.16، المرفق الأول، باء و Corr.1).

باء - تعليقات بشأن مسائل محددة

العلاقة بين بروتوكول محتمل واتفاقية عام ١٩٩٤

٢٠ - أكد وفد نيوزيلندا أن مقترح بلده بشأن البروتوكول الاختياري سيترك نظام اتفاقية عام ١٩٩٤ بدون تغيير من أجل الدول التي تفضل التقيد بأحكام الاتفاقية دون سواها، بينما يتيح للدول التي ترغب في توسيع نطاق اتفاقية عام ١٩٩٤ المجال لتحقيق رغبتها من خلال الانضمام كأطراف في البروتوكول فضلا عن الاتفاقية. ولوحظ أن مشاريع المواد المتصلة بالعلاقة بين البروتوكول والاتفاقية ارتكزت إلى أحكام صك لمكافحة الإرهاب، هو بروتوكول عام ١٩٨٨ المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، المكمل لاتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني[٤].

٢١ - وأيدت بعض الوفود النهج المتعلق بإعداد بروتوكول اختياري في ضوء ما سيتيحه من ميزة الاحتفاظ بنظام الاتفاقية، مع إتاحته في نفس الوقت للآخرين بأن يصبحوا أطرافا في النظام الموسع؛ الشيء الذي لن يشكل إزعاجا للدول المنهمكة في عملية التصديق على الاتفاقية، ومن ثم يشجع على أن تصبح الاتفاقية عالمية. وعلاوة على ذلك، كان التطبيق

العالمي للاتفاقية من العناصر الهامة في تحقيق انتشارها على مستوى العالم. ومن شأن مثل هذا البروتوكول الاختياري أن ييسر للدول السبيل كي تصبح أطرافا في الاتفاقية.

٢٢ - وذكرت وفود أخرى أنه بينما يوجد توافق في الآراء حول تعزيز حماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، إلا أنه لا يوجد توافق واضح في الآراء حول أفضل السبل لتحقيق ذلك الهدف. وذُكر أيضا أن هناك ارتباط وثيق بين مادة المناقشات المتعلقة بالأحكام المقترحة والشكل الذي يتعين اعتمادها به. وعليه لن يُتخذ قرار بشأن الشكل النهائي لأي صك قد تتمخض عنه المناقشات إلا بعد التوصل إلى اتفاق بشأن المسائل المواضيعية. غير أن بعض الوفود الأخرى اقترحت، للسبب ذاته، ضرورة مناقشة شكل الصك ومضمونه معا.

٢٣ - وأُعرب عن رأي مفاده أنه من أجل أن يتحقق تعزيز نطاق الحماية القانونية التي توفرها الاتفاقية، ثمة إمكانية أيضا لصياغة صك قائم بذاته أو تنقيح الاتفاقية.

٢٤ - وفيما يتعلق بصياغة مشروع المادة الخامسة من مقترح نيوزيلندا، اقترح اتباع نهج المادتين ٥ و ٦ من بروتوكول عام ١٩٨٨ المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري[٥] مما يسمح للدول بأن تلتزم بالصك فقط عند توقيعها عليه، إذا رغبت في ذلك.

تعريف عمليات الأمم المتحدة

٢٥ - أوضح وفد نيوزيلندا، أثناء عرضه لعناصر مقترحه المنقح المتصل بتعريف عمليات الأمم المتحدة، المدرج في مشروع المادة الثانية، أنه أخذ في اعتباره الملاحظات والمقترحات التي قدمت خلال مداولات سابقة. وقال إن المقترح يرمي إلى توفير حكم يكون قابلا للتطبيق بشكل موضوعي وأكيد يتعلق بتحديد عمليات الأمم المتحدة التي تدخل في النطاق الموسع للاتفاقية. وفي الوقت نفسه، يهدف الحكم المقترح إلى الإبقاء على فكرة عنصر الخطر من خلال توسيع تطبيق الاتفاقية بحيث تعكس على نحو أفضل نطاق العمليات التي تجريها الأمم المتحدة الآن والتي بطبيعتها تعرّض الموظفين العاملين للخطر. ومن ثم فإن المقرات والمكاتب الدائمة لن تكون مشمولة بالتعريف الذي جرى توضيحه بالتحديد في الفقرة ٢ من المادة. وأوضح مقدم المقترح كذلك أنه من أجل تفادي المشاكل المتصلة بتعريف عمليات الأمم المتحدة من خلال قوائم بالأسماء أو المسميات، أُسند التعريف المقترح إلى الهدف من العملية. وجرى أيضا توضيح أن العمليات التي تنفذ لأغراض ''توصيل المساعدة الإنسانية أو السياسية أو الإنمائية'' ستكون مشمولة. وبذلك ستعلم الدولة المعنية من خلال ولاية العملية ما إذا كانت مشمولة بنظام الحماية الموسع أم لا.

٢٦ - وأعربت بعض الوفود عن تأييدها لمشروع المادة الثانية من المقترح، مؤكدة اعتقادها بأن استناد التعريف إلى الغرض من العملية سيكون أفضل طريقة للاحتفاظ بعنصر الخطر ضمن التعريف، وتوفير إمكانية التطبيق الموضوعي في نفس الوقت. وذُكر أيضا أن فكرة عنصر الخطر جرت الإشارة إليها في الفقرة الثالثة من ديباجة مقترح نيوزيلندا، مما أدى كذلك إلى تأكيد الاحتفاظ بعنصر الخطر.

٢٧ - ومن جهة ثانية، أشارت وفود أخرى إلى أن مشروع المادة الثانية من مقترح نيوزيلندا لا يعكس عنصر الخطر بشكل كاف لأن يجعله عنصرا ذا صلة كافية بتطبيق الاتفاقية، لا سيما في ضوء حذف الإعلان عن وجود خطر استثنائي من بين الآليات التي تؤدي إلى تطبيق الأحكام. ويعني تعريف عمليات الأمم المتحدة استنادا إلى أغراضها أن جميع العمليات التي تدخل في ذلك النطاق ستكون مشمولة بنظام الحماية الذي توفره الاتفاقية، سواء ترتبت عليها أي أخطار أم لا. وعليه فإن التعريف فضفاض جدا. وبحاجة إلى أن يحدد من خلال اشتراط عنصر الخطر وذُكر أيضا أنه يتعين أن يحافظ المقترح على التمييز بين ''الخطر الاستثنائي'' و ''الخطر''، كما هو واضح في الاتفاقية، نظرا إلى أن تلك الوفود ترى أن أي عملية للأمم المتحدة تنطوي على درجة معينة من الأخطار.

٢٨ - وطرحت أيضا أسئلة عما إذا كان يتعين أن تشتمل العملية على جميع الأغراض الثلاثة المقترحة كي تغطيها الاتفاقية، أم يكفي احتواؤها على غرض واحد فقط. وأثيرت أيضا أسئلة عن كيفية تناول الحالات التي يشكل فيها غرض واحد أو أكثر مجرد جزء بسيط من الهدف العام للعملية. وجرى أيضا التأكيد على أن ولايات عمليات الأمم المتحدة تتعرض إلى التغيير وإلى تمديد فتراتها في كثير من الأحيان، مما قد يصعب تطبيق النهج المقترح. غير أنه ذكر أن التحليلات الأساسية للحقائق حرية بأن تزيل أي شكوك فيما يتعلق بالهدف من العملية.

٢٩ - ولوحظ أن الإشارة إلى عمليات الأمم المتحدة المنشأة عملا بـ ''ولاية دائمة'' أو ''محددة''، وهي الإشارة التي أدرجت في مشروع المادة الثانية من المقترح على أساس التقرير الأول للأمين العام (A/55/637، الفقرة ٣٠)، بحاجة إلى توضيح. وعقب الحصول على هذا التوضيح من الأمانة العامة، جرى الاتفاق بشكل عام على أن المصطلحات يمكن التغاضي عنها في هذا السياق، وعلى أنه سيكون كافيا أن تجري الإشارة بشكل عام إلى عمليات الأمم المتحدة، بصورة مشابهة أو مطابقة لما ورد في المادة ١ (ج) من الاتفاقية.

٣٠ - وذُكر أيضا أن الإشارة الواردة في الفقرة ١ من مشروع المادة الثانية من مقترح نيوزيلندا بشأن العمليات المنشأة ''وفقا لميثاق الأمم المتحدة''، أثارت سؤالا عن إمكانية

إنشاء عمليات الأمم المتحدة بصورة أخرى. وقال بعضهم أن هذه الإشارة ستحتاج إلى توضيح أو يمكن حذفها.

٣١ - وأعربت بعض الوفود عن القلق بشأن الفقرة ٢ من المادة الثانية من مقترح نيوزيلندا المتعلقة بكيفية تحديد مكاتب الأمم المتحدة الدائمة التي يزمع عدم شملها بالنظام القانوني الموسع المقترح. ولوحظ أن المكتب الدائم قد يقع في ذات المكان الذي توجد فيه إحدى العمليات المشمولة بالنطاق الموسع للاتفاقية، ومن ثم يصبح عرضة للمخاطر بسبب قربه من العملية. وبالمقابل، أعربت بعض الوفود عن تأييدها لنص مشروع الفقرة ٢ من المادة الثانية من مقترح نيوزيلندا. غير أنه لوحظ أن عبارة ''يُنشأ في أراضي ذلك الطرف''، الواردة في ذلك الحكم، قد تعني ضمنيا أن عدم انطباق النظام القانوني الموسع على مكاتب الأمم المتحدة الدائمة ينجر فقط على الدول التي تنشأ في أراضيها هذه المكاتب، بينما تبقى الدول الأطراف الأخرى ملزمة بتطبيق ذلك النظام؛ وقد يكون في حذف العبارة وسيلة لمعالجة هذه المسألة. ورأت بعض الوفود أيضا أن العبارة الافتتاحية للفقرة ٢ من المادة الثانية فيها غموض، واقترحت أن تستبدل بنص أبسط يوضح أن الفقرة ١ من المادة لا تنطبق فيما يتعلق بالمواقع المحددة في الفقرة ٢.

مسؤوليات الدول المضيفة ومسؤوليات موظفي الأمم المتحدة

٣٢ - أوضحت نيوزيلندا أن مقترحها يرمي إلى توضيح مفهوم التوازن بين مسؤوليات الدول المضيفة ومسؤوليات الأفراد العاملين في عمليات الأمم المتحدة. وأشارت إلى أن المقترح يرمي أيضا إلى تبديد الشواغل التي أعربت عنها بعض الوفود بشأن ممارسة الدول المضيفة أو دول العبور لولاياتها القضائية في إنفاذ قوانينها الوطنية على الأفراد العاملين في عمليات الأمم المتحدة كلما كان لهذه الدول الحق في أن تفعل ذلك في إطار الاتفاقات المتعلقة بمركز القوات، وبمركز البعثة، والمقر، وغيرها من الاتفاقات الدولية المتصلة بالعمليات. وأشير إلى أن المادة ٤ من الاتفاقية تتضمن حكما يتعلق خصيصا بهذه الاتفاقات.

٣٣ - وأيدت الوفود الحاجة إلى التأكد من أن المقترح لا يمس بالالتزامات المترتبة على اتفاقية عام ١٩٤٦ بشأن امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها.

٣٤ - وأثيرت أيضا نقطة مفادها أن أهمية مشروع المادة الثالثة من مقترح نيوزيلندا ربما تكمن في أنها تحاول معالجة إحدى المشاكل الرئيسية التي تنطوي عليها الاتفاقية، أي الموازنة بشكل جيد بين واجبات الدولة المضيفة وواجبات موظفي الأمم المتحدة، وذكر أن الهدف من الاتفاقية لا يتمثل في منح امتيازات وحصانات لموظفي الأمم المتحدة، وإنما يتمثل في

تعزيز حمايتهم. وذكر أيضا أن توسيع النطاق ينبغي ألا يترتب عليه زيادة الأعباء الملقاة على الدول بإضافة التزامات أخرى إلى تلك التي تتحملها أصلا بموجب الاتفاقية.

٣٥ - وأثيرت نقطة مفادها أن نظام اتفاقية عام ١٩٩٤ ينطوي على موطن ضعف يتعين معالجته. ويرى أصحاب هذا الرأي أنه ينبغي أن تحظى الدول بحق ممارسة ولاياتها القضائية الوطنية على موظفي الأمم المتحدة أو الأفراد المرتبطين بها، ما لم تكن هناك التزامات دولية أخرى تمنعها من ذلك، كالالتزامات بموجب الاتفاقية بشأن امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها. وطرح أيضا اقتراح يدعو إلى حذف أي إشارة إلى المادة ٤ من الاتفاقية في مشروع المادة الثالثة من مقترح نيوزيلندا. وكان مفهوما لدى الجميع أن مشروع المادة الثالثة من مقترح نيوزيلندا لن يعدل المادة ٨ من الاتفاقية، وإنما هو مجرد توضيح لنطاق انطباق الالتزامات الجديدة التي ستترتب على بروتوكول اختياري محتمل؛ ولن يكون بالتالي لمشروع المادة الثالثة أي تأثير في وحدة نص الاتفاقية. وفي ضوء ذلك، تم الاتفاق عموما على أن مشروع المادة الثالثة قد يحتاج إلى بعض التعديلات ليظهر فيه هذا الفهم على نحو أوضح.

٣٦ - واعتبرت بعض الوفود أن من الضروري توضيح المادة ٨ من الاتفاقية في ضوء مشروع المادة الثالثة من مقترح نيوزيلندا، غير أن الآراء اختلفت على الطرق الفضلى لبلوغ ذلك الهدف. وطرح اقتراح يدعو إلى الإشارة إلى الاتفاق في تقرير اللجنة أو في قرار للجمعية العامة. ودعا اقتراح آخر إلى السماح بإبداء تحفظ على المادة ٨ من الاتفاقية في الجانب المنطبق منها على النطاق الموسع للبروتوكول الاختياري في ما يتعلق برعايا تلك الدولة الطرف. كما ذكر أنه لن يكون هذا التحفظ بالضرورة مقتصرا على رعايا الدولة الطرف. غير أن بعض الوفود رأت أن ثمة بعض المحاذير في اللجوء إلى التحفظات. ولوحظ أن ليس في المقترح الحالي ما يمنع الدول من إبداء تحفظات وفقا للأحكام ذات الصلة من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، إن رغبت في ذلك. غير أنه كان هناك من يرى أنه لا داعي لإدراج أي توضيح بشأن المادة ٨ من الاتفاقية.

٣٧ - وأعرب عن بعض الشواغل بشأن الإشارة في مشروع المادة الثالثة إلى دول العبور، في حين رأى آخرون أن من الأهمية بمكان الاحتفاظ بهذه الإشارة لأن المادة ٥ من الاتفاقية تنص على التزامات تقع على دول العبور.

٣٨ - وأعربت بعض الوفود عن الرأي القائل إن أي مناقشة للمادة ٨ من الاتفاقية يتعين أن تكون في سياق التوصل إلى اتفاق عام بشأن تعريف عمليات الأمم المتحدة في سياق البروتوكول الاختياري.

العلاقة بالقانون الإنساني الدولي

٣٩ - أشارت كوستاريكا إلى أن مقترحها (A/C.6/58/L.16، المرفق الأول - ألف) يرمي إلى معالجة النقطة التي أثارها الأمين العام في تقريره الأول عن نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها (انظر A/55/637، الحاشية ٣). ويرمي المقترح إلى أن يحدد بوضوح الخط الفاصل بين انطباق كل من النظامين اللذين يقصيان بعضهما البعض، نظام القانون الإنساني الدولي، ونظام الحماية المنصوص عليه في الاتفاقية. ذلك أن القانون الإنساني الدولي ينظم السلوك أثناء الأعمال القتالية وينطبق بالتالي على قوات الأمم المتحدة باعتبار أفرادها مقاتلين قد يتعرضون لهجمات مشروعة في بعض الحالات مثل حالات الصراعات المسلحة الداخلية. في حين يتناول نظام الاتفاقية حماية الأفراد غير المقاتلين. وتتوخى المادة ٢ من الاتفاقية نهجا يشدد على الشكليات لتحديد النظام الواجب تطبيقه و لم تعالج بالكامل مختلف الحالات التي قد تنشأ، مما يتعين معه وضع حكم مثل الحكم المقترح.

٤٠ - وبالرغم من أن أفضل طريقة فنية لمعالجة المشكلة ستتمثل في تعديل الاتفاقية، يرى مقدم المقترح أنه يمكن أيضا إدراج المقترح في بروتوكول اختياري. ويرى مقدم المقترح أنه ينبغي للجنة أن تبذل ما في وسعها لتحسين نظام الاتفاقية وألا تقصر جهودها على توسيع نطاق انطباقها.

٤١ - ورحبت بعض الوفود بمقترح كوستاريكا ولاحظت أنه لا يكتفي بمعالجة الحالة التي أثارها التقرير الأول للأمين العام، وإنما ينطبق أيضا على حالات يتصرف فيها بعض أفراد عمليات الأمم المتحدة كمقاتلين حتى وإن كانت العملية ذاتها لم تنشأ لغرض من هذا القبيل. وبصرف النظر عن مسألة توسيع نطاق انطباق الاتفاقية، يجب النظر في الحالات التي ينطبق عليها كل من نظام الاتفاقية والنظام القانوني الإنساني الدولي. وينطبق هذا أيضا على حالة البروتوكول الاختياري المقترح.

٤٢ - وذكر أن مقترح كوستاريكا الذي يسعى هو أيضا إلى تحقيق الهدف المشترك، هدف توضيح القوانين، يثير قضايا معقدة، فالمقترح لم ير ضرورة تحديد كيفية حماية الأفراد المدنيين في عملية للأمم المتحدة أذن بها كإجراء لإنفاذ القوانين، مما يتعين معه مواصلة تطبيق نظام الاتفاقية على أولئك الأفراد. وارتئي أيضا أن مسألة المقاتلين التي أثارتها كوستاريكا لا تقع في دائرة الحالات التي ينص عليها البروتوكول الاختياري.

٤٣ - وأثيرت نقطة مفادها أن مقترح كوستاريكا قد يحتاج إلى معالجة حالة يرتكب فيها جريمة عادية ضد مقاتل من الأمم المتحدة فرد ليس مقاتلا. كما أن أفراد الأمم المتحدة ممن

ليس لهم مركز المقاتلين قد يجدون أنفسهم وقد تحولوا إلى مقاتلين، في حالة تعرضهم لهجوم على سبيل المثال.

٤٤ - وأعرب عن رأي آخر مؤداه أنه لما كانت المسائل المثارة لا تحل على أفضل نحو من خلال بروتوكول اختياري، لعله من الأفضل للجنة المخصصة أن تركز أولا على توسيع نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية وأن تعالج بعد الانتهاء من هذه المسألة، العلاقة بين القانون الإنساني الدولي والاتفاقية.

٤٥ - وخاطب ممثل لجنة الصليب الأحمر الدولية، اللجنة في موضوع العلاقة بين القانون الإنساني الدولي والاتفاقية، ولاحظ أن هناك بعض الحالات التي يوجد فيها بالفعل تراكب بين النظامين. وأوضح ممثل لجنة الصليب الأحمر الدولية الفرق بين ثلاث حالات بهذا الصدد: الحالات التي ينطبق فيها نظام واحد فقط؛ والحالات التي لا تنطبق فيها اتفاقية عام ١٩٩٤ ولا ينطبق القانون الإنساني الدولي؛ والحالات التي تنطبق فيها اتفاقية عام ١٩٩٤ والقانون الإنساني الدولي. كما أعرب ممثل لجنة الصليب الأحمر الدولية عن الرأي القائل إن توضيح العلاقة بين القانون الإنساني الدولي واتفاقية عام ١٩٩٤ من شأنه أن يؤدي بالفعل إلى تعزيز الحماية القانونية التي يتمتع بها موظفو الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها.

الفصل الرابع

توصية

٤٦ - قدمت اللجنة المخصصة توصيتها إلى الجمعية العامة بتجديد ولايتها لعام ٢٠٠٥ كي تتمكن من مواصلة عملها الرامي إلى توسيع نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، بوسائل منها وضع صك قانوني.

الحواشي

((١)الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ٥٢ (A/57/52)، والمرجع نفسه، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ٥٢ (A/58/52).

(٢) A/AC.264/2004/DP.1 (انظر المرفق، الفرع ألف).

(٣) A/AC.264/2004/DP.2 و Corr.1 (انظر المرفق – الفرع باء).

(٤) مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد ١٥٨٩، العدد ١٤١١٨ صفحة ٤٧٤.

(٥) مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد ١٦٧٨، العدد ٢٩٠٠٤، صفحة ٢٩٨ بالنص العربي.

المرفق

ألف – مقترح نيوزيلندا (A/AC.264/2004/DP.1)

مقترح منقح لصك يوسع نطاق الحماية القانونية بموجب اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤

إن الدول الأطراف في هذا البروتوكول،

إذ تشير إلى أحكام اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها الموقعة في نيويورك في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤،

وإذ تشعر بقلق عميق إزاء النمط المتواصل للهجمات المرتكبة ضد موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها،

ووعيا منها بالأخطار الخاصة التي يواجهها الأفراد المشاركون في عمليات الأمم المتحدة المضطلع بها لأغراض تقديم المساعدة الإنسانية والسياسية والإنمائية، بما في ذلك خلال حالات الطوارئ الإنسانية وحالات الصراعات وبعد انتهائها،

واقتناعا منها بضرورة وضع نظام فعال يكفل مثول مرتكبي الهجمات ضد موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها المشاركين في عمليات الأمم المتحدة، أمام العدالة،

اتفقت على ما يلي:

المادة الأولى

العلاقة

هذا البروتوكول يكمِّل اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، الموقعة في نيويورك في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ (المشار إليها فيما بعد باسم ''الاتفاقية'')، وينبغي قراءة الاتفاقية والبروتوكول وتفسيرهما معا كصك واحد فيما بين الدول الأطراف في هذا البروتوكول.

المادة الثانية

تطبيق الاتفاقية على عمليات الأمم المتحدة

١ – يطبق الأطراف في هذا البروتوكول الاتفاقية فيما يختص بجميع عمليات الأمم المتحدة المنشأة عملا بولاية دائمة أو محددة صادرة عن جهاز مختص من أجهزة الأمم المتحدة وفقا

لميثاق الأمم المتحدة، والمضطلع بها تحت سلطة الأمم المتحدة ومراقبتها لأغراض تقديم المساعدة الإنسانية أو السياسية أو الإنمائية، وذلك علاوة على العمليات المحددة في المادة ١ (ج) من الاتفاقية.

٢ - لا يلزم أي طرف في هذا البروتوكول بتطبيق المادة الثانية (١) من البروتوكول فيما يختص بأي مكتب دائم من مكاتب الأمم المتحدة، من قبيل مقار المنظمة أو وكالاتها المتخصصة، يُنشأ في أراضي ذلك الطرف بموجب اتفاق مع الأمم المتحدة.

المادة الثالثة

لا يخل التزام دولة طرف في الاتفاقية بموجب المادة ٨ بحق الدولة المضيفة أو دولة المرور العابر في اتخاذ الإجراءات المشروعة في إطار ممارسة ولايتها القضائية الوطنية تجاه أي موظف من موظفي الأمم المتحدة أو الأفراد المرتبطين بها عندما ينتهك قوانين وأنظمة تلك الدولة، حيثما ينص على ذلك أي اتفاق مبرم بموجب المادة ٤ من الاتفاقية.

المادة الرابعة

التوقيع

يفتح باب التوقيع على هذا البروتوكول أمام جميع الدول في مقر الأمم المتحدة لمدة اثني عشر شهرا تمتد من xxxx/x/x إلى xxxx/x/x.

المادة الخامسة

قبول الالتزام

١ - يخضع هذا البروتوكول للتصديق من قبل الدول الموقعة. وتودع صكوك التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

٢ - يجوز لأي دولة ليست دولة طرفا في الاتفاقية أن تصادق على هذا البروتوكول إن قامت في الوقت ذاته بالتصديق على الاتفاقية أو الانضمام إليها وفقا للمادة ٢٥ منه.

٣ - يفتح باب الانضمام إلى هذا البروتوكول، بعد دخوله حيز النفاذ، أمام أي دولة غير موقعة. وتودع صكوك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

[تدرج الأحكام الختامية في المستقبل]

باء – مقترح منقح من كوستاريكا (A/AC.264/2004/DP.2 و Corr.1)

نص منقح بشأن العلاقة بين اتفاقية عام ١٩٩٤ والقانون الإنساني الدولي:

لا تطبق الأطراف في هذا البروتوكول الاتفاقية في ما يخص بأي أفعال يغطيها القانون الإنساني الدولي وتكون قد ارتكبت خلال صراع مسلح واستهدفت أيا من موظفي الأمم المتحدة أو الأفراد المرتبطين بها الذين لا يحق لهم الحصول على الحماية الممنوحة للمدنيين بموجب القانون الدولي المطبق على الصراعات المسلحة.

04-31811 (A)